

Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner

– fire casestudier

*Hans Christian Sandlie, Åsmund Langsether,
Jardar Sørvoll, Anna Skårberg & Thorbjørn Hansen*

RAPPORT

NR 5/11



Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner

– fire casestudier

HANS CHRISTIAN SANDLIE
ÅSMUND LANGSETH
JARDAR SØRVOLL
ANNA SKÅRBERG
THORBJØRN HANSEN

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 5/2011

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2011
NOVA – Norwegian Social Research
ISBN 978-82-7894-374-8
ISSN 0808-5013

Illustrasjonsfoto:	© stock xchng
Desktop:	Torhild Sager
Trykk:	Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00

Telefaks: 22 54 12 01

Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

I denne rapporten redegjør vi for hvordan fire utvalgte casekommuner har forsøkt å løse sine utfordringer knyttet til organisering og planlegging av sitt boligsosiale arbeid. Prosjektet rapporten bygger på er utført for Husbanken Region Midt-Norge. Formålet med prosjektet var å frembringe anvendbar kunnskap om hvordan kommunene kan løse sine koordineringsutfordringer knyttet til en horisontal (mellom ulike tjenester) og vertikal (mellom ulike forvaltningsnivå) fragmentering i det boligsosiale arbeidet.

Prosjektet er gjennomført som et teamarbeid der forskerne Anna Skårberg, Jardar Sørvoll, Thorbjørn Hansen, Åsmund Langsether og Hans Christian Sandlie har deltatt. Sistnevnte har fungert som leder for prosjektet. Foreløpige resultater er presentert for oppdragsgiver og representanter for casekommunene på to halvdagsseminarer i august og desember 2010. Dette ga oss verdifulle kommentarer til prosjektarbeidet og et rapportutkast som ble presentert på seminaret i desember. Forfatterne ønsker derfor å takke intervjupersonene som stilte opp i våre casekommuner, samt deltakerne på de to nevnte seminarene.

Våre ønsker også å takke våre kontaktpersoner ved Husbanken, Rune Flessen og Svein Hammer. De har også bidratt med verdifulle innspill. Ved NOVA ønsker vi spesielt å takke Mia Vabø for å ha lest og kommet med gode kommentarer til et utkast til denne rapporten.

Oslo, februar 2011

Hans Christian Sandlie

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Formål og problemstillinger	14
1.3 Hva er god praksis?	16
1.4 Rapportens disposisjon	18
2 Data og metode	19
2.1 Casestudie som hovedtilnærming	20
2.1.1 Valg av kommuner	21
2.1.2 Begrensninger ved metoden	23
2.2 Nærmere om intervjuene	24
2.3 Dokumentanalyse	25
3 Boligsosial virksomhet – struktur, oppgaver og utfordringer	27
3.1 Boligsosiale virkemidler	28
3.2 Organisatoriske rammer for det boligsosiale arbeidet	29
3.3 Fragmentert og konsentrert organisering	30
3.4 Koordineringsutfordringer på operativt plan	32
3.5 Horisontal samordning av ulike basistjenester	33
3.6 Helhetlig og overordnet boligsosial strategi	36
3.6.1 Målstyring, prioritering og resultatevaluering	37
3.6.2 Utfordringer knyttet til planlegging og målstyring	39
3.6.3 Boligsosiale handlingsplaner	42
3.6.4 Forankring av strategiske planer	43
4 Kommunene i undersøkelsen	45
4.1 Boligsosiale utfordringer	45
4.2 Organisering av det boligsosiale arbeidet	47
4.3 Moss	48
4.4 Tromsø	50
4.5 Kristiansand	53
4.6 Trondheim	55
5 NAV og boligsosiale tjenester	60
5.1 NAV-reformen	60
5.2 Integrering og minimumsløsning	62
5.3 Foreløpige erfaringer	63

6 Arbeidsrutiner og -prosesser	67
6.1 Rolle- og ansvarsfordeling	68
6.1.1 Formelle samarbeids- og intensjonsavtaler.....	69
6.1.2 Uformelle samarbeidsrelasjoner	71
6.1.3 Skriftlige rutiner og retningslinjer	73
6.1.4 Fullmakter og administrativt handlingsrom.....	74
6.2 Kompetansebygging	75
6.3 Koordinerings- og strategiorgan	76
7 Boligosiale handlingsplaner som styringsinstrument	79
7.1 Konkrete og realistiske mål	80
7.2 Detaljert fremdriftsplan.....	83
7.3 Helhetlige boligplaner	84
7.4 Prosessorientert planarbeid.....	85
7.5 Prosjektorganisering	87
7.6 Ansvar for iverksetting og gjennomføring.....	89
7.7 Politisk forankring.....	90
8 Avsluttende kommentar	93
Summary	97
Referanser	99
Vedlegg: Organisasjonsmodeller	103

Sammendrag

I løpet av de siste tiårene har boligen fått en mer fremtredende plass i sosialpolitikken som utgangspunkt for omsorg, sosialisering og rehabilitering av svakstilte grupper. Det politiske målet har vært at så mange som mulig skal få bo i egen bolig med tjenester adskilt fra boligen, og mange institusjoner er nedlagt. Noen av de svakstilte vil imidlertid ikke være i stand til å etablere og opprettholde en stabil boligsituasjon uten tett oppfølging. «Boligsosialt arbeid» har blitt en samlebetegnelse for arbeidet med å skaffe de fattigste og svakstilte i samfunnet egen bolig, hjelp til å mestre sin boligsituasjon og til å finne sin plass i nærmiljøet.

Det boligsosiale området er et fragmentert felt. Det eksisterer flere ulike virkemidler, og regelverket på området er komplisert og omfattende. Boligsosiale tiltak er ofte innvevd i ulike velferdsfelt, og ulike typer virkemidler er ofte plassert i ulike forvaltningsenheter. Dette stiller krav til stor grad av samordning mellom flere sektorer og flere forvaltningsnivåer. Erfaringer fra tidligere studier tyder imidlertid på at kommunene ofte mangler en samordnet organisering og planlegging av det boligsosiale arbeidet.

De boligsosiale utfordringene må ses i sammenheng med den mer allmenne og generelle boligpolitikken. Grovt sett kan vanskeligstilte på boligmarkedet beskrives som en stor gruppe med forholdsvis enkle behov for bolig. Ofte er dette personer som primært trenger hjelp til å fremskaffe bolig i den private eller kommunale boligmassen, og/eller økonomisk bistand for å dekke boustgifter. I tillegg vil enkelte ha behov for en bolig som er tilpasset sin nedsatte funksjonsevne. Dette er med andre ord behov det kommunale tjenesteapparatet burde være organisert for å ivareta. En relativt sett liten gruppe har imidlertid behov for sammensatte tjenester, og det er for denne gruppen de boligsosiale utfordringene er store. Brukere med et sammensatt tjenestebehov krever en koordinert innsats fra flere tjenesteenheter, eller en horisontal samordning. Videre har disse brukerne ofte behov kommunene må tenke nytt omkring, slik at de også krever en vertikal samordning mellom politikk, planer og praksis.

Formålet med denne rapporten er å presentere anvendt kunnskap om hvordan kommunene kan løse koordineringsutfordringene knyttet til å etablere en helhetlig og tverretattlig tilnærming til den boligsosiale virksomheten. For kommunene innebærer dette utfordringer av både strategisk og operativ art. I denne studien er det de strategiske utfordringene som er vektlagt: Hvordan kan kommunene etablere en horisontal (mellom ulike tjenesteenheter) og vertikal (mellom ulike forvaltningsnivå) samordning av sin boligsosiale innsats? Dette vil både være et spørsmål om god organisering og et spørsmål om å etablere målrettede og godt forankrede planer.

Grunnlaget for rapporten er en eksplorerende casestudie av fire utvalgte kommuner. Det primære formålet med studien har vært å få en bedre innsikt i og forståelse av hva som kan fremme og hemme styringen av det boligsosiale arbeidet i en kommune. Våre analyser gir ikke grunnlag for å anbefale en organisasjonsmodell fremfor en annen eller til å peke på en liste over grep alle kommuner bør ta når de skal utarbeide planer eller omorganisere egen boligsosial virksomhet. Det boligsosiale arbeidet, samt organiseringen og planleggingen av dette arbeidet, må tilpasses den lokale situasjonen kommunene står overfor. Kommunene bør med andre ord primært stimuleres til å reflektere over egen situasjon, slik at de kan legge strategiske planer med hensyn til sine boligsosiale utfordringer og potensielle løsninger.

Generelt sett kan vi si at «god organisering» i første rekke dreier seg om å oppnå det en ønsker med minst mulig ressursbruk. Det boligsosiale arbeidet innebærer en innsats på tvers av horisontale og vertikale skiller i den kommunale organisasjonen. Utfordringen vil være å etablere en klar organisasjonsstruktur med tydelig ansvarsfordeling og retningslinjer for gjennomføring av ulike arbeidsoppgaver. Dette forutsetter for det første at kommunene har klare operative mål og ambisjoner. Videre må kommunene ha god kjennskap til aktuelle virkemidler, og de må sørge for at de ulike virkemidlene gis tilfredsstillende ressurser. En målrettet innsats innebærer også å ha god oversikt over både situasjonen på boligmarkedet generelt og for ulike vanskeligstilte grupper spesielt, herunder hvilke tiltak som fungerer bra og mindre bra med hensyn til å ivareta ulike prioriterte søkergruppers behov. Sistnevnte forutsetter gode rapporteringsrutiner for å sikre informasjonsflyt og en løpende evaluering av tjenestetilbudet.

En helhetlig tilnærming til det boligsosiale arbeidet innebærer at kommunene har en gjennomtenkt strategi for sin innsats. Her vil utarbeidelse av boligpolitiske planer være viktig, både for å tydeliggjøre målene i den lokale boligpolitikken og for å klargjøre ansvar for gjennomføring av ulike tiltak. Strategisk planlegging omfatter blant annet dimensjonering av ressurser, kartlegging av behov, utarbeide tiltak og delegere ansvar for gjennomføring av disse, etablere rapporteringsrutiner, samt utarbeide krav til de som skal utføre ulike tiltak.

Erfaringene fra våre casekommuner tyder på at ansvaret for det boligstrategiske arbeidet bør sentraliseres og plasseres i et organ som er forankret på det strategiske nivået i kommuneorganisasjonen. Dette organet bør gis et reelt mandat til å utarbeide, iverksette og evaluere ulike boligsosiale tiltak og arbeidsmetoder.

For at boligstrategiske planer skal oppleves som et nyttig arbeidsverktøy, må planene ha en bred forankring blant de som arbeider med boligpolitiske og boligsosiale spørsmål. Denne kan etableres gjennom at berørte aktører gis mulighet til aktiv deltakelse og påvirkning i utformingen av planene. Forankring antas å være nødvendig for å kunne etablere en felles forståelse og engasjement for den boligstrategiske tenkningen i en kommune.

Realisering av planer og vedtak vil også være avhengig av at de på politisk nivå følges opp med tilstrekkelige bevilgninger i de årlige budsjetter. Vårt inntrykk er at det derfor er viktig at det politiske nivået tidlig blir engasjert i utarbeidelsen av planer. En slik forankring vil kunne avklare handlingsplanens strategiske grunnlag. Videre vil en slik forankring være en viktig (men ikke tilstrekkelig) forutsetning for at planen skal tas inn i og legges til grunn for øvrige kommunale styringsdokument.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Boligpolitikken har alltid vært en viktig del av velferdspolitikken i Norge. Hovedtanken har vært å veve et sikkerhetsnett for alle, og gjennom hele etterkrigstiden har det eksistert en rekke ulike støtteordninger for å sikre den generelle boligforsyningen og en god bolig til alle. Fra slutten av 1980-tallet har imidlertid de boligpolitiske målene endret seg fra at det skulle være et offentlig ansvar å sørge for boligforsyningen, til at det offentlige primært skal ha et ansvar for fordelingen av boliger til utsatte grupper (Kiøsterud 2005). Endringene kan karakteriseres som en «boligsosial vending» i norsk boligpolitikk, der hovedfokus er flyttet fra å være universelt innrettet mot hele befolkningen til å bli mer selektivt rettet mot de vanskeligst stilte.

De siste tre tiårene har vi kunnet se en økende interesse fra norske myndigheters side for å benytte boligen og lokalsamfunnet som arena for sosial forebygging og problemløsning. Boligen har fått en mer fremtredende plass i sosialpolitikken som utgangspunkt for omsorg, sosialisering og rehabilitering av svakstilte grupper (Thyness 2004). I forbindelse med HVPU-reformen ble for eksempel mange institusjoner nedlagt og utviklingshemmede skulle etablere seg i egen bolig i hjemkommunen. Siden har reformene innen psykiatri og rusomsorg gått i samme retning. Med utbygging av hjemmetjenester og omsorgsboliger med tilhørende servicetilbud, kan også eldre bli boende lenger i egen bolig. Noen av disse brukergruppene vil ikke være i stand til å etablere og opprettholde en stabil boligsituasjon uten tett oppfølging. «Boligsosialt arbeid» og «bomiljøarbeid» har blitt samlebetegnelser for arbeidet med å skaffe de fattigste og svakstilte i samfunnet egen bolig, hjelp til å mestre sin boligsituasjon og til å finne sin plass i nærmiljøet.

Satsingen på de svakstilte gruppene gjør det nødvendig for boligsektoren og helse- og sosialsektoren å samarbeide tettere enn før (Thyness 2005). Boligavdelingene og sosialkontorene/NAV har tradisjonelt arbeidet hver for seg. Boligsektoren har vektlagt framskaffelse av bolig og nødvendig vedlikehold, og har dermed liten erfaring med sosialt arbeid. Sosial-

kontorene/NAV har derimot hatt en ideologi om å yte hjelp til selvhjelp i en kortere periode (f.eks. økonomisk hjelp, råd og veiledning), og har i stor grad overlatt boligspørsmålet til andre instanser. Overfor (nye) brukergrupper med sammensatte tjenestebehov, vil denne tradisjonelle arbeidsfordelingen være en stor utfordring. Stamsø og Østby (2000) har for eksempel pekt på at sosialkontorene oppfatter ansvaret for klientenes boligproblemer svært forskjellig, mens andre undersøkelser viser at kunnskapen i hjelpeapparatet om de boligpolitiske virkemidlene er svak og at ansvaret for de bostedsløse har vært pulverisert (Ulferstad 1999; Øistensen 1999).

Hovedansvaret for den praktiske gjennomføringen av boligpolitikken ligger i det alt vesentlige hos kommunene, og med økt politisk oppmerksomhet på boligsosialt arbeid stiller dette krav til administrativ tilpasning og økt kompetanse i det kommunale tjenesteapparatet. Dette har skapt nye og store utfordringer for kommunene. De vanskeligstilte på boligmarkedet er en sammensatt gruppe som omfatter både personer som primært har økonomiske problemer på boligmarkedet og personer som trenger tett oppfølging for å kunne etablere seg og opprettholde en stabil boligsituasjon. Behovene kan variere mellom ulike personer, og over tid kan de også variere i både type og omfang for den enkelte boligsøker.

Riksrevisjonen (2008) har pekt på at det er mangler i gjennomføringen av den boligsosiale politikken. Regelverket på området er komplisert og omfattende, og det stilles krav til stor grad av samordning mellom flere sektorer og flere forvaltningsnivåer. Dette er en samordning kommunene ofte ser ut til å mangle. Den kommunale boligpolitikken fremstår derfor som fragmentert og lite koordinert (se f.eks. Myrvold m.fl. 2002; Skog Hansen m.fl. 2007; Langsether m.fl. 2008): Boligpolitiske virkemidler blir ofte ikke sett i sammenheng, og utbyggingspolitiske tiltak og boligsosiale tiltak iverksettes ofte uavhengig av hverandre. Kunnskapen om eksisterende boligpolitiske virkemidler er ofte mangelfull, og ofte er det ingen stilling (eller person) i tjenesteapparatet som har ansvaret for en samordnet og helhetlig bruk av virkemidlene. Ofte er det heller ingen som har et helhetlig ansvar for situasjonen til vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er derfor en risiko for at de boligsosiale virkemidlene i mange tilfeller ikke når hele gruppen av vanskeligstilte, og at de ikke blir brukt på en måte som er tilpasset den enkelte bruker.

I mange kommuner mangler det en felles målsetting for det boligsosiale arbeid, og den boligfaglige kompetansen er gjerne mangelfull. Den sosiale delen av boligpolitikken anses primært som administrasjonens ansvar, og gjøres dermed sjelden til et spørsmål om politikk (Myrvold m.fl. 2002). Slike mangler i boligpolitikken vil som regel føre til en reaktiv boligpolitikk, noe som betyr at kommunens tiltak i stor grad kommer for å løse akutte problemer eller som svar på andre aktørers initiativ. De alvorligste utfordringene for den boligsosiale politikken vil oppstå i kommuner hvor denne «*fra dag til dag*»-politikken blir dominerende, og dette går på bekostning av en målrettet og proaktiv strategisk boligsosial politikk som er godt forankret i det boligsosiale tjenesteapparatet. Mange kommuner viser at det er mulig å drive en boligpolitikk etter dag til dag-metoden, og med lite vekt på strategiske aspekt. Vi tolker Riksrevisjonens kritikk av måten kommunene driver den boligsosiale virksomheten på som en etterlysning av de strategiske og styrende aspekter ved politikken.

De strategiske oppgavene består først og fremst i å trekke opp og prioritere mellom de langsiktige målene for den operative/utførende virksomheten, skaffe til veie de nødvendige ressurser, anslå udekkede behov, dimensjonere virkemiddelbruken, gi anslag på resultatene av de tiltak som er satt ut i livet, evaluere virksomheten og dens måloppnåelse, og eventuelt justere målene for politikken. I den grad kommunene løser disse oppgavene har de også skaffet seg et godt grunnlag for å praktisere en helhetlig boligpolitikk hvor bruken av de ulike virkemidler er samordnet. Når alle disse elementene er stilt sammen i et felles dokument og det prioriteres mellom aktuelle tiltak, snakker vi om en boligsosial handlingsplan. Å lage slike planer kan synes som en ambisiøs oppgave. På noen områder – som for eksempel å måle behov, behovsdekking og resultater av den politikk som er ført i en periode – er det fremdeles store utfordringer som må løses, både prinsipielt og praktisk, med hensyn til å skaffe relevante data. Men ut over det vil de fleste typer av data som er nødvendige for å lage en plan for det boligsosiale arbeidet finnes i offentlig statistikk og i kommunenes eget budsjettmateriale. Slike planer utarbeides likevel i bare vel halvparten av landets kommuner, og brukes aktivt av enda færre (Rambøll 2008).

1.2 Formål og problemstillinger

Storting og sentrale myndigheter setter rammer for boligpolitikken, mens ansvaret for iverksetting av denne politikken er delegert til kommunene. Iverksettingen skjer ved at politikken implementeres på ulike nivåer i kommuneorganisasjonen. På strategisk nivå skal tiltak innarbeides i kommunens langsiktige planer og tildeles tilstrekkelig med ressurser, mens tiltak settes ut i praksis på operativt nivå. Kommunene vil ha et ulikt antall operative basisenheter, såkalt horisontal spesialisering. I større kommuner har man også etablert en vertikal spesialisering ved å skille mellom forvaltning og drift av ulike virkemidler (bestiller- og utførerfunksjoner).

Det boligsosiale området er et fragmentert felt. Ulike typer virkemidler knyttet til bolig er for det første ofte plassert i ulike forvaltningsenheter, og for det andre er de boligsosiale tiltakene gjerne innvevd i ulike velferdsfelt. Tiltakene er sjelden rettet mot én bestemt brukergruppe. Tvert imot er de overgripende for mange tjenestefelt og de tilgodeser mange kategorier av brukere. De boligsosiale tiltakene kan vanskelig isoleres; de er med andre ord dømt til å eksistere i samspill med flere andre tiltak.

Formålet med denne studien er å få økt kunnskap om hvordan kommunene løser utfordringene knyttet til en fragmentert organisering av den boligpolitiske virksomheten generelt og den boligsosiale virksomheten spesielt. Erfaringer fra tidligere studier tyder på at enkelte kommuner har arbeidet mer systematisk enn andre med sine utfordringer, slik at de har kommet frem til en mer helhetlig organisering av det boligsosiale arbeidet og en bedre samordning av virkemiddelbruken. I disse kommunene ser det også ut til at en felles boligfaglig kompetanse er i ferd med å vokse frem i det kommunale tjenesteapparatet, og de har til en viss grad også systematisert virkemidlene for det boligsosiale arbeidet (se f.eks. Magnussen 2006; Langsether m.fl. 2008). Kommuner som har gode og nyttige erfaringer fra dette området vil sannsynligvis ha noe å lære bort til andre kommuner som sliter i sitt arbeid. Husbanken ønsker gjennom dette prosjektet en nærmere beskrivelse og analyse av hvordan ulike kommuner løser utfordringene knyttet til en fragmentert organisering av det boligsosiale arbeidet, både strategisk og praktisk: *Hva skal til for å få til en organisering som møter utfordringene kommunene står overfor på det boligsosiale området?*

Kommunal organisering vil i denne sammenheng omfatte to forhold (jf. Hagen og Sørensen 2006): For det første de institusjonelle ordningene som regulerer forholdet *mellom* staten og kommunene, og for det andre formene for organisering *internt* i kommunene. Forholdet mellom staten og kommunene definerer de kommunale rammebetingelsene for den boligsosiale politikken. Rammebetingelsene utgjøres av oppgavefordelingen mellom staten og kommunene, reguleringene av oppgaveløsningen, finansieringsordninger og kommunenes størrelse. Intern organisering omfatter lokale systemer for politisk styring, administrativ ledelse og produksjon av offentlige goder. I dette prosjektet er vi primært opptatt av modeller for organisering av tjenesteproduksjonen (forvaltningsorganisering), og mindre interessert i modeller for organisering av politisk virksomhet.

Det er en grunnleggende antakelse at den operative, løpende boligsosiale virksomheten vil bli bedre (mer effektiv og målrettet) dersom den er en del av en helhetlig strategi. Dette var også en sentral tanke i Husbankens initiativ på 1990-tallet for å stimulere kommunene til å utarbeide boligsosiale handlingsplaner. Hva slike planer bidrar med i praksis, er imidlertid i liten grad kartlagt.

Formålet med en handlingsplan er å fremme samordning og helhetlig planlegging, slik at ressursene kan benyttes der de trengs mest. Planarbeidet skal med andre ord gi kommunen et godt styringsverktøy, slik at planen fører til handling og utvikling (jf. Husbankens veileder «Slik gjør vi det»). Det er også knyttet forventninger til at arbeidet med planen vil styrke kommunenes kompetanse om de boligsosiale utfordringene (Rundskriv U-10/2002). En slik plan kan gi den enkelte kommune bedre oversikt over behov og tilgjengelige virkemidler, og dermed et bedre grunnlag for å utvikle lokale strategier.

En kartleggingsundersøkelse gjennomført av Rambøll Management (2008) tyder på at det er en viss sammenheng mellom det å ha boligsosiale handlingsplaner og det å ha høy aktivitet på det boligsosiale feltet. Etablering av planverktøy kan dermed se ut til å ha en positiv effekt på kommunenes aktivitet. Det er imidlertid stor forskjell mellom kommunene med hensyn til hvor stor vekt de legger på det strategiske arbeidet og hvordan det strategiske og operative arbeidet er koordinert (Magnussen 2006; Langsether m.fl.

2008). I mange kommuner er koordineringen på dette området dårlig. Det betyr at den boligsosiale planleggingen ofte er dårlig forankret, og lite basert på erfaringene, i det operative miljøet. Når målene ikke er implementert hos de operative organer og disse organene ikke rapporterer sine resultater, blir målstyring gjerne illusorisk. Blant de kommunene som klarer å koordinere organiseringen av det boligsosiale arbeidet på en god og effektiv måte, opplever man at dette gjerne bidrar til en mer effektiv utnyttelse av de økonomiske virkemidlene.

Hvor nyttig og effektiv en boligsosial handlingsplan er som styringsverktøy, vil avhenge av hvor godt den er implementert og forankret hos dem som beslutter og iverksetter tiltakene i planen. Husbanken ønsker derfor en nærmere beskrivelse og analyse av kjennetegn ved gode planprosesser: *Hva skal til for at boligpolitiske planer har strategisk og operativ forankring og oppleves som et nyttig og effektiv plandokument og arbeidsverktøy?*

1.3 Hva er god praksis?

Husbanken ønsker at kunnskapen som frembringes i studien skal være anvendbar for så vel kommuner som Husbanken selv. Dette betyr på den ene siden at kunnskapen må være konkret og detaljert nok til at vi fanger opp det spesielle i den enkelte kommune. På den annen side må vi også identifisere generelle faktorer og prosesser som andre kommuner kjenner seg igjen i og har mulighet til å påvirke. Studien skal med andre ord identifisere de gode eksemplene, nærmere bestemt vil dette si at vi ønsker å finne frem til kommuner som har organisert seg godt og som bruker boligsosiale handlingsplaner som styringsredskap i sin boligpolitikk. Dette betyr at vi må studere boligpolitikk i praksis, der et viktig siktemål er å etablere innsikt i prosessene omkring det boligsosiale arbeidet i kommunene (diskusjoner, interesseavveining, prioriteringer og eventuelle konflikter).

Generelt sett kan vi i utgangspunktet si at alle kommuner står overfor boligsosiale utfordringer. De vil imidlertid variere i art og omfang fra kommune til kommune. Utfordringene vil kunne være knyttet til de boligsosiale behovene og hvor alvorlige de er, hvilke ressurser som er tilgjengelig når det gjelder de konkrete virkemidler, måten den boligsosiale virksomheten er organisert på, måtene man arbeider på (rutiner for saksbehandling og

informasjon f.eks.), om man benytter en boligsosial handlingsplan, den boligfaglige kompetansen som finnes i kommunen og hvilke rutiner man har etablert for læring osv. På det generelle planet kan vi definere god praksis som kommunenes evner til å finne realiserbare og effektive løsninger på sine utfordringer – enten ved å lære av andre eller av egne erfaringer, og i neste omgang deres evner til å realisere de løsninger de har funnet.

Ved å identifisere handlemåter som har vist seg gode i noen kommuner, kan vi ha en antagelse om at disse handlemåtene også kan overføres til andre kommuner som står overfor liknende utfordringer. Tanken er at kommuner på denne måten kan implementere praksis som allerede er gjennomprøvd og påvist effektiv. «God praksis» viser da til praksis som har vist seg å være god for noen kommuner, uavhengig av om det kan tenkes praksiser som er bedre egnet enn den vi har avdekket. Valget om å fokusere på god praksis er gjort ut fra en erkjennelse av at norske kommuner er svært forskjellige. Kommunene har for eksempel ulik historikk, forskjellige organisasjonsmodeller, forskjellige personalressurser, ulikt innbyggertall og demografi, og de har brukere med ulike behov.

Kommunene står fritt til å organisere sine tiltak og tjenester slik de finner det hensiktsmessig, rettferdig og kostnadseffektivt. I denne rapporten tar vi sikte på å gi et innblikk i hvordan fire utvalgte kommuner har valgt å løse sine boligsosiale utfordringer med hensyn til organisering og planlegging. Nærmere bestemt ønsker vi å avdekke hvilke prosesser som ligger til grunn for disse kommunenes valg av organisering og planarbeid. God praksis vil i denne sammenheng betraktes som handlingsmønstre som bidrar til at man oppfyller kravene til én eller flere bestemte funksjoner. Vi ser for oss at det er særlig tre krav som ligger til grunn for hva som kan defineres som god praksis eller gode prosesser: For det første må det boligsosiale arbeidet ivareta substansielle politikk mål; for eksempel sørge for at vanskeligstilte i boligmarkedet får en akseptabel bolig. For det andre må den boligsosiale innsatsen ivareta lovens prosessuelle krav; tiltak og tjenester må utføres innenfor det lovverket foreskriver. For det tredje må den boligsosiale innsatsen ivareta krav om kostnadseffektivitet; både ut fra et politisk og administrativt ståsted vil det være et tydelig ønske om å unngå unødvendig ressursbruk, slik at man oppnår best mulig tjenestetilbud for lavest mulig kostnader.

Å administrere sosiale velferdstjenester handler med andre ord ikke bare om å dekke ulike støttebehov, det handler også om rasjonering av knappe ressurser og sørge for at mennesker behandles formelt riktig og rettferdig. En sentral antagelse i denne studien er at dette forutsetter at det boligsosiale arbeidet er helhetlig organisert og godt planlagt, slik at en får en hensiktsmessig bruk av virkemidlene både for den enkelte bruker og kommunene selv.

1.4 Rapportens disposisjon

Etter å ha redegjort for rapportens datagrunnlag i kapittel 2, vil vi i kapittel 3 gir en redegjørelse for begreper og teorier som er sentrale i studiens analyser. Kapittelet bygger primært på erfaringer fra egne og andres studier av ulike aspekter av kommunenes boligpolitikk. I tillegg vises det også til mer generelle studier av organisasjonsstrukturen og planarbeid i kommunene.

I kapittel 4 presenterer vi grunntrekkene i den boligsosiale organiseringen i våre fire utvalgte casekommuner (Kristiansand, Moss, Trondheim og Tromsø), mens vi i kapittel 5 kort redegjør for NAV-reformens foreløpige konsekvenser for det boligsosiale arbeidet i casekommunene. Beskrivelsene i disse to kapitlene avdekker med andre ord konkrete bidrag, både med hensyn til organisering og planlegging, for å tilstrebe en helhetlig og tverrfaglig boligsosial arbeidsinnsats.

I kapittel 6 og 7 går vi nærmere inn på hvilke arbeidsrutiner og -prosesser som ser ut til å være nødvendige for å oppnå en hensiktsmessig organisering (kap. 6) og for å sikre at boligpolitiske planer får en operativ og strategisk forankring (kap. 7).

2 Data og metode

Tre forhold har vært sentrale for det forskningsdesignet, arten av data og metodene for datainnsamling vi valgte i denne studien:

- 1) Formålet med prosjektet.
- 2) Kunnskapsstatusen på dette området.
- 3) Den fragmenterte organiseringen av den boligsosiale virksomheten i kommunene.

Formålet med dette prosjektet har vært å beskrive og identifisere «god praksis» i kommunenes boligsosiale arbeid, og å skaffe tilveie anvendbar kunnskap om hvilke forhold og faktorer en slik praksis er betinget av. Å framskaffe slik kunnskap vil først og fremst bety å belyse hvordan kommunene arbeider med boligsosiale spørsmål, hvordan de organiserer det boligsosiale arbeidet og hvilken rolle boligsosiale handlingsplaner spiller. Det er i denne forbindelsen særlig lagt vekt på å framskaffe anvendbar kunnskap om hvordan kommunene løser utfordringene knyttet til den fragmenterte organiseringen av den boligsosiale virksomheten – og å belyse hvilke faktorer som er viktig for at boligsosiale handlingsplaner skal forankres både på strategisk og operativt nivå i den kommunale boligforvaltningen og oppleves som nyttige plandokumenter og arbeidsverktøy i det boligsosiale arbeidet.

Om kunnskapsstatusen er det å si at dette er et felt hvor det er lite tidligere forskning å bygge på. Det betyr at dette er et område som både er preget av et mangelfullt begrepsapparat, og at kunnskapsgrunnlaget med hensyn til hvilke faktorer som er viktige, og hvilke relasjoner som eksisterer mellom sentrale faktorer/variable, er spinkelt og usikkert. Det betyr at vi i dette prosjektet ikke hadde et forskningsmessig grunnlag som det var selvsagt og uproblematisk å bygge videre på. I tillegg til det empiriske arbeidet – som er sentralt i dette prosjektet – har vi derfor funnet det nødvendig å arbeide med utvikling av begreper. Ut fra et faglig ståsted mener vi dette har vært en god løsning. I prosjektet spørres det etter anvendbar kunnskap. En slik kunnskap må bygge på operasjonelle begreper som gir en adekvat begrepsfesting

av vesentlige egenskaper ved de fenomener som skal studeres og samtidig er fruktbare for formulering av hypoteser om viktige sammenhenger mellom sentrale fenomener. Slike begreper lar seg ofte best utvikle i samvirke med empirisk arbeid.

Fra egne studier (jf. Langsether m.fl. 2008) har vi erfaringer for at den boligsosiale virksomheten i kommunene har en svært fragmentert organisasjon, og at organiseringen dessuten er svært ulik fra kommune til kommune. Dette gjør det vanskelig å samle inn sammenlignbare (homogene) data om den boligsosiale virksomheten fra et stort antall kommuner.

Disse forholdene til sammen tilsier at det på grunnlag av den nåværende kunnskapsstatus synes mest fruktbart å belyse de problemstillinger som oppdragsgiver reiser ved hjelp av et forskningsdesign som har en eksplorerende karakter, og tilrettelegge for en studie av den boligsosiale virksomheten i kommunene både i dybden og bredden. Vi har derfor valgt et forskningsdesign som legger til rette for en omfattende beskrivelse av den boligpolitiske virksomheten i kommunene. Den primære datakilden i prosjektet er intervjuer med nøkkelpersoner knyttet til boligforvaltningen i kommunene, både på strategisk og operativt nivå og også på politisk nivå der det har vært hensiktsmessig. I tillegg til intervjuer har vi benyttet ulike former for skriftlige datakilder; boligsosiale handlingsplaner eller boligprogram, utredninger, vedtak og budsjettdokumenter som er relevante for temaet, kommunenes presentasjon av sitt boligsosiale tilbud på nettet, og relevante offentlige dokumenter – som NOUer, stortingsmeldinger og rundskriv fra departementene. Dokumenter som belyser kommunenes arbeid med og vurdering av sin organisasjonsstruktur og måten de arbeider på, er av særlig interesse i vår sammenheng.

2.1 Casestudie som hovedtilnærming

Vår metodiske hovedtilnærming har vært casestudie. En viktig begrunnelse for å anvende casestudium som metode er at organiseringen av det boligsosiale arbeidet ikke kan analyseres som et avgrenset fenomen, men må ses som en del av kommunens komplekse tjenesteproduksjon og tjenesteorganisasjon. *«Et casestudium er en empirisk undersøkelse, som undersøker et samtidig fenomen innenfor rammen av dets eget liv, når grenseflaten mellom*

fenomen og kontekst ikke er selvinnløsende klar og når det brukes mange datakilder» (Yin 1994:). Casestudien gir oss mulighet til å få en spesiell nærhet til og dermed en bedre forståelse både for organiseringen av det boligsosiale arbeidet, måten man arbeider på og betydningen av boligsosiale handlingsplaner. Casestudie som forskningsdesign gir mulighet for å kunne belyse det boligpolitiske arbeidet fra ulike perspektiver i hver og en av kommunene.

2.1.1 Valg av kommuner

Ut fra prosjektets formål har det vært vesentlig at vi kunne gå i både dybden og bredden i de kommunene som ble valgt ut som studieobjekter. Dette betydde at det var nødvendig å avgrense studien til et begrenset utvalg av kommuner. Fordi norske kommuner er svært forskjellige både med hensyn til størrelse, strukturelle forhold, hvilke boligsosiale utfordringer de står overfor og hvordan de har organisert den boligsosiale virksomheten, ville vi – uansett hvordan vi valgte våre studieobjekter – ikke få et utvalg som på noen måte ville være representativt. Siden fokus for dette prosjektet er «god praksis», organiseringen av den boligsosiale virksomheten og bruken av boligsosiale handlingsplaner, fant vi det naturlig å velge kommuner som vi hadde inngående kjennskap til fra et tidligere forskningsprosjekt, og bygge videre på de erfaringer og de data vi hadde fra dette prosjektet (Langsether m.fl. 2008). Dette prosjektet var også et oppdrag vi utførte for Husbanken, og kan sies å være en forløper for herværende prosjekt. Vi brukte vår erfaring fra dette prosjektet til å velge ut casekommuner. Casekommunene i denne studien er med andre ord kommuner vi allerede hadde vurdert til å ha en god, eller rimelig tilfredsstillende, praksis. Videre valgte vi kommuner som hadde erfaring med å utarbeide boligsosiale handlingsplaner. Et tredje viktig element var å velge kommuner som hadde arbeidet med – og hadde et bevisst forhold til – organiseringen av den boligsosiale virksomheten. Konkret valgte vi kommuner som hadde etablert en formell organisasjon som var gitt en sentral rolle i forvaltningen av de boligsosiale virkemidlene, både hva angår drift (løsning av operative oppgaver) og planlegging (løsning av strategiske oppgaver). Her må det understrekes at de kommunene vi valgte ikke var like verken med hensyn til organisasjon eller erfaringer med å bruke boligsosiale handlingsplaner. Litt av poenget var her å velge kommuner som, ut over en

viss grad av formell koordinering, hadde valgt noe ulike måter å organisere dette arbeidet på. Her snakker vi om ulikheter som er stabile over tid, og ikke ulikheter som skyldes at to eller flere kommuner befinner seg i ulike faser i en reformprosess som har lik organisering som mål på lengre sikt. Vi valgte også å begrense denne studien til bykommuner over en viss størrelse. Dette representerer også en innsnevring, men samtidig også en sterkere fokusering, av prosjektet. Hovedgrunnen til dette valget er at dette er kommuner som har stått overfor komplekse utfordringer i flere år og som har jobbet systematisk med dette over lengre tid. I mindre kommuner vil utfordringene på dette feltet rimeligvis ha en mindre kompleks karakter, og de løsninger man har valgt kan være mer skjønnsmessige og være mer bestemt av særegne generelle forhold ved den enkelte kommune enn av egenskaper ved – og utfordringer på – det boligsosiale feltet. På en måte kan det være vanskeligere å si noe om hva som kan være god praksis i små enn i store kommuner.

I første omgang valgte vi Tromsø, Kristiansand og Moss som casekommuner for denne studien. Disse kommunene tilfredsstilte de ovenfor nevnte kriteriene. De deltok også i det tidligere prosjektet vi har gjennomført, og dette valget har gjort det mulig å dra maksimal nytte av erfaringene og kunnskapen som forelå fra dette prosjektet. I tillegg valgte vi Trondheim kommune som casekommune. Fra studier (se for eksempel Ytrehus m.fl. 2007) – og vår egen kjennskap til ulike sider ved det boligsosiale arbeidet i Trondheim – visste vi at Trondheim i løpet av de siste årene har lagt ned mye arbeid i å utrede alternative måter å organisere det boligsosiale arbeidet på, og har etablert en ny organisasjonsmodell for dette arbeidet per 1.1.2009. Formålet med denne omorganiseringen har vært å finne fram til en mer rasjonell organisering og bedre arbeidsrutiner for den boligsosiale virksomheten i kommunen. Selv om Trondheim ikke passet like godt som de andre kommunene, vurdert ut fra de ovenfor nevnte kriteriene, valgte vi å ta den med først og fremst som et eksempel på en storkommune som i lengre tid har arbeidet aktivt og bevisst med organiseringen av den boligsosiale virksomheten.

Vi vil også nevne at NOVA – ved Langsether og Sandlie – fra mai 2010 har arbeidet med en forstudie til Boligsosialt utviklingsprogram i Lørenskog kommune; finansiert av Husbanken Region øst. Dette prosjektet besto av en

kartlegging og analyse av det boligsosiale arbeidet i Lørenskog kommune, med særlig vekt på kartlegging og identifisering av sentrale utfordringer, vurdering av forbedringspotensialet på ulike områder av den boligsosiale virksomheten og anbefalinger av områder og tiltak hvor en satsing ville kaste mye av seg. Disse prosjektene overlappet hverandre på sentrale områder, både hva angår tema og problemstillinger. For oss som forskere er det i en slik situasjon naturlig å bruke erfaringer fra det ene prosjektet i studien av det andre. I praksis ville det også være umulig å unngå dette. Siden begge disse prosjektene var finansiert av den samme institusjon, og ble gjennomført på samme tid, fant vi en slik utnytting av disse studiene både uunngåelig og ønskelig. Siden Lørenskogstudien ble påbegynt mye senere enn herværende studie, er det den som har hatt mest nytte av dette samarbeidet. På enkelte områder representerer imidlertid også Lørenskog høyst relevante data og erfaringer fra en femte kommune som gjør det mulig å utdype og tydeliggjøre fenomener og relasjoner vi ser tendenser til i de fire casekommunene. I de tilfeller hvor data fra Lørenskog spiller en viktig rolle for analyser og konklusjoner i dette prosjektet, er det nevnt i teksten.

2.1.2 Begrensninger ved metoden

Casestudier er etter vår vurdering godt egnet til å belyse aspekter ved den boligsosiale virksomheten i større kommuner som er viktige for at man kan snakke om at man har en «god praksis» på dette området. Det er imidlertid også viktige sider ved den boligsosiale virksomheten som kan ha stor betydning for om resultatet av virksomheten er god/tilfredsstillende eller ikke, som denne metoden er lite egnet til å si noe om. Dersom man mener at den endelige bedømmelsen av praksis på det boligsosiale området bare kan gjøres med utgangspunkt i de boligsosiale resultater denne praksisen fører til for de som må søke til kommunene for å få hjelp til å skaffe seg og å beholde en egnet bolig, er det åpenbart at et design som ikke også omfatter brukerundersøkelser, har viktige begrensninger. Dette er den største svakheten i vårt opplegg. Brukerundersøkelsen ville prinsipielt sett latt seg gjennomføre i alle de fire kommunene, men adekvate brukerundersøkelser ville ha blitt både for tids- og ressurskrevende til å kunne bli gjennomført innen de rammene som var aktuelle i vårt tilfelle.

Når det ikke er mulig å bedømme praksis på grunn av de resultater den fører til, er det en alternativ metode å gå fram slik vi her har gjort – det vil si å bedømme praksisen direkte; måtene man arbeider på, rutiner for saksbehandling, organiseringen av virksomheten, de ansattes kompetanse osv. Vår design har imidlertid også andre begrensninger. Her tenker vi først og fremst på hvordan man prioriterer og fatter beslutninger om administrative forhold (både formelle og uformelle aspekter ved dette, og hvem som har makt i slike spørsmål), ulikhet i holdninger og vurderinger, forekomsten av uenighet og konflikter mellom de ansatte (på faglig og/eller annet grunnlag) og hvilke mekanismer man har for løsning av konflikter som måtte oppstå. Slike fenomener lar seg best studeres ved deltagende observasjon. En slik metode hadde vi ikke mulighet for å bruke i denne studien. Disse fenomenene blir derfor også berørt i svært liten grad.

2.2 Nærmere om intervjuene

I tillegg til dokumentstudier har vi basert våre casestudier på kvalitative data i form av intervjuer. Kvalitative intervjuer kan utformes på ulike måter. Den ene ytterligheten preges av lite struktur, og kan betraktes som en samtale mellom forsker og informant hvor hovedtemaene er bestemt på forhånd. En slik uformell tilnærming tilsier at informanten kan bringe opp temaer i løpet av intervjuet og forskeren kan tilpasse spørsmålene til de temaene informanten bringer opp (Thagaard 2002). En fordel ved en lite strukturert tilnærming er at forskeren kan følge informantens fortelling og utdype temaer informanten bringer opp, men som forskeren ikke hadde tenkt på i forkant. Den andre ytterligheten er basert på et strukturert opplegg der spørsmålene er utformet på forhånd, og rekkefølgen av spørsmålene i stor grad er fastlagt. Fordelen med en slik tilnærming er at svarene blir mer sammenlignbare. Vi valgte å benytte oss av en mellomform, en såkalt delvis strukturert tilnærming, der temaene vi snakket med informantene om i hovedsak var bestemt på forhånd, mens rekkefølgen på temaene ble bestemt underveis. På denne måten kan vi følge informantens fortelling, men likevel sørge for å få informasjon om de temaene som er fastlagt i utgangspunktet. Fleksibilitet i intervjusitasjonene er viktig, både med tanke på at vi må være åpne for at informanten kan ta opp temaer som vi ikke hadde tenkt på i

forkant og at vi knytter spørsmålene til informantens forutsetninger og setter det inn i gjeldende kontekst.

Alle intervjuene ble gjennomført i perioden vår og tidlig sommer 2010. Vi har hovedsakelig intervjuet personer i tre posisjoner i kommunenes tjenesteorganisasjon; kommunaldirektør/kommunalråd, ledere og rådgivere i saksbehandlende fagenheter, saksbehandlere som jobber direkte med brukerne. De fleste intervjuene er gjort av enkeltpersoner, men ved enkelte tilfeller hadde vi mindre gruppeintervju. Gruppeintervju benyttet vi kun der det var ønskelig fra informantenes side og der personene var noenlunde samkjørte. Videre hadde vi utarbeidet intervjuguider som var sendt ut til informantene på forhånd, disse ble benyttet veiledende, som huskelister under intervjuene. Intervjutiden ble beregnet til å være på cirka 45 minutter opp mot en time.

Intervjuer som har som siktemål å få fram aktørers synspunkt og vurderinger av egen virksomhet, er også forbundet med svakheter, Som kjent er såkalte «moderne organisasjoner» preget av at «hvilke ideologier, mål og virkelighetsoppfatninger organisasjoner gir uttrykk for, kan være viktig for den støtten eller motstanden de får utenifra. Organisasjoner kan påvirke reaksjoner utenfra ved å hevde at de er effektive, serviceorienterte eller at de handler til fellesskapets beste. Enda mer betyr det hvilke mål organisasjonen gir uttrykk for» (Brunsson og Olsen 1990). En konsekvens av dette er at organisasjoner kan fokusere mindre på å formidle reelle effekter og resultater av virksomheter, enn på det bildet de ønsker at omverdenen skal ha av virksomheten. I noen av intervjuene fikk vi inntrykk av at informantene la større vekt på de positive sidene ved den boligpolitiske organiseringen og underkommuniserte utfordringer, selv om dette langt fra alltid var tilfelle. Dette gjaldt først og fremst ledelsesnivået i kommunene.

2.3 Dokumentanalyse

Relevante kommunale budsjett dokumenter, årsrapporter, vedtak, planer og utredninger hos casekommunene, har vært sentrale i dokumentstudiene både i forkant og i etterkant av intervjuene. Vi har samlet den informasjonen kommunene har gjort tilgjengelig på internettet, samt fått tilsendt nødvendige dokumenter etter å ha vært i kontakt med kommunene. Kommunenes

boligsosiale handlingsplaner eller boligprogram har vært helt sentrale i prosjektet. Dokumentene og planene er vurdert slik de framstår i seg selv som uttrykk for de mål og den praksis kommunene har hatt (jf. Langsether og Sandlie 2010). Det er også naturlig å sammenholde dette med nasjonale føringer og lovreguleringer på feltet.

Videre har vi benyttet oss av en del tallmateriale og statistikk, hovedsakelig hentet fra KOSTRA og Eiendomsmeglerbransjens prisstatistikk. Hensikten med dette er å vise kommunenes størrelse og bruk av virkemidler og få et sammenliknbart utgangspunkt for analysene av det kvalitative materialet.

3 Boligsosial virksomhet – struktur, oppgaver og utfordringer

Den kommunale boligsosiale virksomheten kan først og fremst beskrives ved de boligsosiale behovene og det boligsosiale virkemiddelapparatet kommunene disponerer for å dekke disse behovene. Det boligsosiale arbeidet retter seg mot personer med høyst ulik bakgrunn og livserfaring. Her kan det være snakk om løslatte fanger som skal tilbake til hverdagslivet etter et langt fengselsopphold, nyankomne flyktninger, rusmisbrukere, personer med psykiske lidelser, førstegangsetablerende ungdom osv. Behovene vil variere fra person til person, og den enkeltes hjelpebehov kan variere over tid. Noen trenger så mye hjelp at det må kalles pleie og omsorg. Her vil helsevesenet og kommunenes hjemmetjenester ofte være de rette tjenesteyterne. Andre klarer seg med mindre hjelp og litt praktisk assistanse. Her vil såkalte oppfølgings-tjenester kunne bidra. Mange vil imidlertid kun ha behov for økonomisk støtte til husleie, og her vil gjerne bostøtte være nok.

De boligsosiale utfordringene må ses i sammenheng med den mer allmenne og generelle boligpolitikken. Grovt sett kan vanskeligstilte på boligmarkedet beskrives som en stor gruppe med forholdsvis enkle behov for bolig. Ofte er dette personer som primært trenger hjelp til å fremskaffe bolig i den private eller kommunale boligmassen, og/eller økonomisk bistand for å dekke boutgifter. I tillegg vil enkelte ha behov for en bolig som er tilpasset sin nedsatte funksjonsevne. Dette er med andre ord behov det kommunale tjenesteapparatet burde være organisert for å ivareta. En relativt sett liten gruppe har imidlertid behov for sammensatte tjenester, og det er for denne gruppen de boligsosiale utfordringene er store. Brukere med et sammensatt tjenestebehov krever en koordinert innsats fra flere tjenesteenheter, eller en horisontal samordning. Videre har disse brukerne ofte behov kommunene må tenke nytt omkring, slik at de også krever en vertikal samordning mellom politikk, planer og praksis.

Denne studien har hovedfokus på identifisering av utfordringer kommunene møter i det løpende boligsosiale arbeidet og i planleggingsvirksomheten på dette feltet, samt hvordan de løser disse utfordringene. I dette kapittelet gir vi en nærmere redegjørelse for begreper og teorier som har vært sentrale for å kunne kartlegge, analysere og forstå den boligsosiale virksomheten i våre fire casekommuner. Kapittelet bygger på erfaringer fra ulike studier av ulike aspekter ved kommunenes boligpolitikk (Myrvold m.fl. 2002, Holm 2007, Langsether m.fl. 2008, Langsether og Sandlie 2010 og andre). I tillegg bygger vi også på erfaringer fra mer generelle studier av og teorier om organisasjonsstrukturen og planarbeid i kommunene (Kleven 2002, Dahl Reisæther 2008, Thyness 2004).

3.1 Boligsosiale virkemidler

De boligsosiale virkemidlene kommunene disponerer kan deles inn i to hovedkategorier (Langsether m.fl. 2008): Individrettede (f.eks. startlån og bostøtte) og systemrettede (for eksempel statlige lån til kommunene til bygging av boliger til utleie). I denne studien er vi primært opptatt av de individrettede virkemidlene. Disse kan videre deles inn i tre kategorier; økonomiske virkemidler, kommunale utleieboliger og oppfølgingstjenester. De boligøkonomiske virkemidlene består av statlig finansierte startlån og tilskudd til kjøp eller utbedring av egen bolig og den statlige bostøtten. Her kan vi også plassere den kommunale bostøtte og den del av sosialhjelpen som går til boligformål, dekking av husleierestanser og lignende.

De kommunale utleieboligene består enten av ordinære kommunale boliger for vanskeligstilte eller av ulike kategoriboliger som er øremerket for bestemte brukergrupper. Dette kan være boliger for ungdom, trygde- og omsorgsboliger, eller boliger knyttet til ulike typer særomsorg (f.eks. flyktninger/asylsøkere, rusmisbrukere, psykisk utviklingshemmede og personer med psykiske problemer). I tillegg til de kommunalt eide utleieboligene kan kommunene også formidle boligsøkere til det private leiemarkedet. Slik formidling benyttes gjerne overfor boligsøkere som ikke er vanskeligstilte nok til å komme i betraktning ved tildeling av kommunale boliger (Langsether 2005). Kommunene benytter også midlertidige boløsninger (hospits o.l.) overfor bostedsløse og personer i akutt nød.

Oppfølgingstjenester er tjenester som tilbys boligsøkere som trenger praktisk bistand for å etablere og opprettholde en stabil bo- og livssituasjon. Dette skal være et individuelt tilpasset tiltak satt sammen av ulike tjenester brukeren har behov for. Slike tiltak vil derfor ofte være svært sammensatt (Ytrehus m.fl. 2007). Det kan for eksempel gis praktisk bistand (hjemmehjelp) eller opplæring/veiledning i hjemmet. Ergoterapeuter kan vurdere tilrettelegging av bolig eller boligbehov. Andre aktører kan være aktivtører, saksbehandlere og spesialkonsulenter innen rus og psykisk helsevern, psykiatrisk sykepleie, personlige assistenter, avlastere osv.

Mellom dagens boligsosiale virkemidler vil det eksistere ulike typer avhengigheter. Noen virkemidler har tildelingsregler som utelukker andre; man kan for eksempel ikke både leie kommunal bolig og motta startlån. For andre kan situasjonen være at hvor mye man mottar av ett virkemiddel er bestemmende for hvor mye man kan få av et annet (om man er berettiget til bostøtte – og i tilfelle hvor mye, er av betydning for om – og hvor mye – man kan få i startlån). For kommunal bolig og booppfølgingstjenester må vi generelt kunne anta at det vil være en gjensidig avhengighet; effekten av å bli tildelt ett av dem avhenger av hvor mye man blir tildelt av det andre. Alle disse avhengighetene tilsier at tildeling og bruk av de aktuelle virkemidlene bør sees i sammenheng. Hadde ikke disse avhengighetene eksistert, hadde vi heller ikke hatt det samme behov for å se bruken av de ulike virkemidler i sammenheng.

3.2 Organisatoriske rammer for det boligsosiale arbeidet

Generelt sett inkluderer boligpolitikken alt fra overordnede målsettinger og lovreguleringer, via mer eller mindre avgrensede policyer, til et bredt virkemiddelapparat. På kommunalt nivå krever realiseringen av de aktuelle virkemidlene at ulike forvaltningsoppgaver løses. Her vil noen forvaltningsoppgaver være like for de fleste virkemidler, mens andre er spesifikke for hvert enkelt virkemiddel. Forvaltningsoppgavene vil delvis være av operativ karakter; det vil si at de dreier seg om å sette aktuelle virkemidler ut i livet (som f.eks. tildeling av bolig eller lån, gjennomføring av en tjeneste, utleie, formuesforvaltning, rapportering og lignende) og delvis av strategisk karakter (f.eks. planlegging, målformulering, framskaffing av virkemidlene og

nødvendige ressurser og kompetanse for å sette dem ut i livet, etablering av en organisasjon for iverksetting, lage rutiner for koordinering og saksbehandling, etablering av rutiner for rapportering av resultater og evaluering av resultater og organisasjon).

De fleste norske kommuner er i dag organisert etter to-nivå-prinsippet. Dette innebærer en organisasjonsstruktur der vi kan gruppere forvaltningsorganene som henholdsvis organer på strategisk og operativt nivå (Kleven 2002). Strategiske organer er hovedsakelig tillagt arbeid med planlegging, ledelse og stabsoppgaver, mens operative organer primært er tillagt arbeid med å sette kommunale tiltak ut i praksis. Operative organer kan videre grupperes etter hvorvidt de hovedsakelig er tillagt bestiller- eller utførerfunksjoner.

På det operative nivået er den kommunale forvaltningen delt inn i et varierende antall tjenesteenheter med rapporteringsplikt til det strategiske nivået. Hovik og Stigen (2008) fant for eksempel at antallet selvstendige tjenesteenheter med rapporteringsplikt direkte til administrasjonssjefsnivået varierte fra 1 til 227 i kommunene i 2008. Tjenesteenhetene i de enkelte kommunene vil med andre ord omfatte et svært ulikt antall «basistjenester», som videre kan forvalte svært forskjellige virkemidler. Langsether m.fl. (2008) har også pekt på at vi heller ikke alltid vil finne at de strategiske og operative forvaltningsoppgavene som er knyttet til ett og samme virkemiddel er skilt fra hverandre organisatorisk, selv om kommunen er organisert etter to-nivå-prinsippet. I små kommuner kan operative oppgaver bli behandlet på rådmannsnivå (i noen tilfeller også på politisk nivå), mens strategiske oppgaver kan delegeres ned til forvaltningsorganer på det operative nivået.

3.3 Fragmentert og konsentrert organisering

Det kommunale selvstyret gir kommunene stor frihet til å bestemme hvilke virkemidler de vil bruke, i hvilket omfang de vil bruke dem og hvordan de vil organisere arbeidet med de virkemidlene de har valgt. Når det gjelder spørsmålet om hvordan kommunene løser de forvaltningsoppgaver som iverksettingen av et virkemiddel innebærer, er friheten deres likevel mindre. Det gjelder særlig måten tildelingen av virkemidlene skjer på, hvor kommunene blant annet vil være underlagt gjeldende krav til saksbehandling (jf. Rundskriv U-10/2002).

Egenskapene ved de boligsosiale virkemidlene på den ene siden og den kommunale forvaltningsstrukturen på den andre, gir rom for at forvaltningen av de ulike boligsosiale virkemidler kan bli organisert svært ulikt. Forvaltningen kan på den ene siden bli lagt til ett, eller et fåtall, organer/tjenesteenheter (f.eks. boligkontor). Dette kan betraktes som en konsentrert organisering. På den annen side kan forvaltningen av de boligsosiale virkemidlene være spredt på mange tjenesteenheter, og det er i slike tilfeller vi snakker om en (horisontal) fragmentert organisering. Dersom forvaltningen av enkelte virkemidler i tillegg er splittet etter tildeler-utfører-dimensjonen, betyr dette en ytterligere vertikal fragmentering av den samlede forvaltningen. Ut fra hvor mange tjenesteenheter som er involvert i den boligsosiale innsatsen, kan vi med andre ord karakterisere organiseringen som mer eller mindre fragmentert (alternativt konsentrert).

I de fleste norske kommuner er den boligsosiale virksomheten på det operative nivået organisert på en utpreget fragmentert måte (Langsether m.fl. 2008). I de litt større kommunene er det for eksempel ikke uvanlig at mer enn 8–10 tjenesteenheter er involvert i den samlede boligsosiale virksomheten. Denne fragmenteringen gjør det vanskelig å anlegge et helhetlig perspektiv ved tildeling og bruk av de boligsosiale virkemidlene overfor søkere/brukere med sammensatte tjenestebehov. For den enkelte søker/bruker kan konsekvensen være at de ikke får den «virkemiddelpakken» som ville representere den beste løsningen i den situasjon de er i. For det offentlige samlet betyr det en dyrere løsning enn man kunne ha hatt. En fragmentert organisering kan også få andre negative konsekvenser. I tjenestesteder som har lite kommunikasjon med hverandre kan det lett oppstå tendenser til «separatisme» – noe som igjen kan medføre at folk ansatt på de enkelte tjenestesteder kan ha problemer med å innse betydningen av en koordinert virkemiddelbruk, og bli vanskelig å få med i arbeidet mot felles mål. Fragmentert organisering – og de negative konsekvenser det kan ha – representerer kanskje en av de største utfordringene for den kommunale boligpolitikken. Dette er imidlertid en utfordring som kan løses på flere måter – enten ved å sentralisere forvaltningen av enkelte virkemidler eller ved å etablere spesielle organer for å ivareta behovene for samordning av bruken av enkelte virkemidler.

3.4 Koordineringsutfordringer på operativt plan

Å utforme tjenester som er tilpasset brukernes behov er en permanent utfordring for tjenesteapparatet (Thyness 2004). Tjenesteapparatet er sektorisert og består av en lang rekke større eller mindre velferdsbyråkratier. Hver sektor har sine målsettinger å ivareta og sine bestemte brukergrupper å betjene. Dette innebærer at tjenestesektorene har mye kompetanse på sine spesialområder, men lite kompetanse eller oversikt over helheten. Samarbeid og samordning er ofte fraværene. Høy grad av spesialisering og arbeidsdeling innenfor tjenesteapparatet innebærer derfor en risiko for dobbeltarbeid og «gråsoner» i ansvar mellom ulike tjenester, og det kan slik sett synes paradoksalt at ønsket om en helhetlig innsats for vanskeligstilte skal iverksettes gjennom et sektorisert og fragmentert hjelpeapparat.

På det generelle plan er vi vitner til en utvikling av en stadig mer omfattende og differensiert offentlig gode- og tjenesteproduksjon, der formålet er å dekke stadig mer differensierte og sammensatte behov i befolkningen. Denne gode- og tjenesteproduksjonen foregår med en stadig større spesialisering og økende arbeidsdeling. Folks behov, både generelt og på boligområdet spesielt, kan dekkes på ulike måter og løsningene kan organiseres på ulike vis. I kommunene fører denne utviklingen til en stadig debatt om hvordan denne produksjonen skal organiseres. Skal man høste fordelene av økende arbeidsdeling og spesialisering innenfor kommuneorganisasjonen og bygge opp en kommunal forvaltning splittet opp på et stort antall tjenesteenheter, som hver for seg leverer sin begrensede del til den totale behovsdekkingen for ulike personer og grupper. Eller skal man organisere produksjonen ut fra prinsippet om særomsorg, det vil si at man for grupper med bestemte behov (f.eks. blinde) organiserer tjenesteproduksjonen i en etat som leverer et sammensatt produkt som er satt sammen slik at det best mulig dekker de ulike grupperes komplekse behov?

Et sentralt formelt koordineringsproblem vil derfor være avveiningen mellom å organisere virksomheten i spesialiserte faglige enheter eller å ha organisasjonsheter med større grad av generalister som løser ulike tjenestebehov. Spesialister vil som oftest være den mest effektive organiseringen for å yte bistand til brukergrupper med klart definerte behov (f.eks. personer med funksjonsnedsettelse). Selv om brukerbehovene i slike tilfeller kan være

komplekse, vil de likevel i stor grad begrense seg til kjente problemstillinger for en spesialisert fagenhet. Innenfor det boligsosiale området kan imidlertid en organisering med spesialiserte fagenheter skape problemer for utvikling av tiltak overfor personer med sammensatte hjelpebehov. For forvaltningen vil en slik fragmentert organisering kunne bety at den ikke får mulighet til å bruke den kompetansen den samlet rår over til å utvikle og tilby helhetlige tiltakspakker tilpasset folks behov. En slik organisering vil gjøre det vanskelig å bygge opp en god boligsosial fagkompetanse i kommunen, og en kan stille seg spørsmålet om dette i seg selv kan føre til en faglig sett dårligere boligpolitikk overfor de vanskeligstilte enn det som hadde vært mulig ved en mindre fragmentert organisasjon.

Det er særlig i forbindelse med brukere med sammensatte behov for oppfølgingstjenester at koordineringsutfordringene kan bli store. Disse brukerne kan ofte ha et behov som gjør at de kommer i berøring med mange ulike kommunale tjenestesteder. Ulike deler av tjenesteapparatet vil imidlertid møte ulike sider av brukernes boligbehov, og vil derfor ha ulike erfaringer og ulike perspektiv på de boligsosiale utfordringene i en kommune (Rønnow 2004). Hjemmetjenesten møter for eksempel brukernes behov for praktisk bistand til å mestre bosituasjonen og eventuelt behovet for en ny og mer egnet bolig, sosialtjenesten og NAV møter klienter som er uten bolig eller i ferd med å miste sin bolig. Barnevernet kan møte trangbodde familier der barna har problemer med å få ro til å gjøre skolearbeid. Boligsosialt arbeid er med andre ord en tverrfaglig utfordring, der dialog og samarbeid mellom mange aktører er en forutsetning om man skal kunne løse disse utfordringene. En betingelse for at dette tverrfaglige møtet skal resultere i en helhetlig kommunal boligpolitikk, vil være at det finnes institusjonelle enheter eller klart definerte rutiner som sørger for samordning av det boligsosiale arbeidet i kommunen (jf. Myrvold m.fl. 2002).

3.5 Horisontal samordning av ulike basistjenester

På det operative planet vil koordinering og samordning bli bestemt av hvordan ulike tjenester rent praktisk forholder seg til hverandre. Formålet med koordinering er å sikre kommunikasjon mellom ulike tjenesteenheter som har behov for å koordinere sine beslutninger. Slikt kommunikasjonsbehov kan tenkes å oppstå mellom tjenesteenheter som tildeler ulike

virkemidler; mellom tjenester som har ansvar for ulike forvaltningsoppgaver for det samme virkemiddel (f.eks. den som tildeler og den som utfører samme virkemiddel – f.eks. en bestemt oppfølgingstjeneste). Behov for kommunikasjon og koordinering kan også oppstå mellom ulike organer som er gitt forvalteransvaret for øremerkede delmengder av et virkemiddel. Der som etterspørselen etter ulike typer øremerkede boliger over tid utvikler seg helt annerledes enn forventet, vil det ganske raskt oppstå krav om å bli informert og å reforhandle gjeldende fordeling av boligmassen. I alle disse tilfellene dreier det seg om koordinering på det operative planet – vi kan betegne det som horisontal koordinering.

Koordinering og samordning av ulike tjenester kan være regulert på ulike måter. De kan i større eller mindre grad være styrt av formelle eller uformelle regler, eller de kan ha preg av spontant nettverk (Dahl Reisæter 2008). Det er måten kommunikasjon og kontroll skjer på som skiller den ene formen for koordinering fra den andre (Langsether m.fl. 2008). For det første kan forvaltningen av flere virkemidler samlokaliseres i bestemte forvaltningsenheter, som for eksempel et boligkontor. Kommuner som har etablert boligkontor, har som oftest også valgt å flytte alle de boligøkonomiske virkemidlene til denne enheten. Dette er i tråd med Husbankens anbefalinger. De senere årene har en rekke kommuner også vedtatt å sentralisere forvaltningsoppgavene, ut over tildeling, for de fleste kommunale utleieboligene. Som oftest er det et ønske om en mer effektiv, rasjonell og behovsbasert boligformidling som ligger bak en sentralisering av boligtildeling og boligforvaltning.

En annen løsning på problemer knyttet til en fragmentert organisering kan oppnås ved å etablere bestemte organer for koordinering, som for eksempel tverretatlige tildelingsutvalg for boliger. Slike tverretatlige tildelingsorganer kan ha ulik status og være sammensatt på ulike måter. I noen kommuner er de for eksempel ikke gitt den formelle tildelingsretten, men kun en rett til å innstille.

For det tredje kan samordning oppnås ved å etablere formelle rutiner for samarbeid, konsultasjon og gjensidig informasjonsplikt mellom ulike enheter som er involvert i det boligsosiale arbeidet.

Uformell koordinering er en fjerde samordningsform. Dette er en form som omfatter rutiner og samhandlingsmønstre som verken er forankret i

kommunale organer eller nedfelt i skriftlige avtaler og retningslinjer. Uformell samordning kan være både en erstatning for og et supplement til de formelle samordningsrutinene. Et vist uformelt samarbeid er antageligvis nødvendig for en kommune som ønsker å drive et fleksibelt og effektivt boligsosialt arbeid. Det uformelle samarbeidet vil som regel være svært personavhengig. Det gjør det også svært sårbart.

Det er en sentral del av denne studien å kartlegge arten og omfanget av fragmentert organisering på det boligsosiale området i våre casekommuner. I den sammenheng vil det være interessant å finne ut hvordan kommunene har forholdt seg til dette problemet; har de sett på dette som et viktig eller mindre viktig spørsmål? Har de gjennomført organisatoriske endringer på dette området? Er de i tilfelle tilfredse med den løsningen de valgte? Av særlig interesse i denne forbindelsen er det å se hvor like – eventuelt ulike – de valgte løsninger er. Et annet interessant spørsmål dreier seg om hvordan – og på hvilken måte – disse kommunene har gjennomført evt. organisasjonsmessige endringer på dette feltet: har det skjedd gjennom mange små skritt eller ved en stor endring? Er dette et tema som er behandlet som en del av arbeidet med de boligsosiale handlingsplanene eller er det behandlet separat?

Erfaringer fra tidligere organisasjonsstudier viser at aktører i ulike organisasjoner kan sette opp en del forsvarsverker mot samarbeid (Repstad 2004). Østergren og Dahl Reisæter (2010) mener derfor at samarbeidsrelasjoner bør undersøkes med utgangspunkt i hvilke grenseflater som er med på å definere forholdet mellom tjenestene; for eksempel faglige (hva er problemet? hvordan kan dette løses?), funksjonelle (hvem har ansvaret for hva?) og økonomiske (hvilket budsjett skal utgiftene føres på?). I skjæringspunktene mellom disse grenseflatene kan det oppstå gråsoner og motstridende interesser som gir rom for uenighet, mistillit og manglende samhandling. Dette kan for eksempel dreie seg om samarbeidsproblemer som følge av ulik faglig tilnærming, ansvarsforståelse og rolleforventninger, samt ulike og til dels motstridende økonomiske incentiver. Dersom den totale virksomheten er inndelt i mange separate tjenesteenheter, øker dette også antallet potensielle gråsoner der det kan oppstå strid og uklarhet om hvem som har ansvaret for hva. Dette er en type konflikter som vi i liten grad får avdekket innenfor vår metodiske tilnærming.

3.6 Helhetlig og overordnet boligsosial strategi

De strategiske forvaltningsoppgavene dreier seg om betingelsene for – og målene med – virksomheten på det operative planet. Disse oppgavene er av to typer (Langsether m.fl. 2008); den første typen er knyttet til de enkelte virkemidler. Her dreier det seg om å bestemme folks boligsosiale behov på kortere eller lengre sikt, å utvikle og framskaffe effektive virkemidler, å formulere adekvate mål for det man søker å oppnå og å etablere rutiner for å rapportere og evaluere det man har oppnådd. Den andre typen strategiske oppgaver dreier seg om organiseringen av den boligsosiale virksomheten, fastsetting av kriterier for tildeling av ulike virkemidler, oppfølging av saksbehandlingsregler og de holdninger man møter aktuelle og potensielle brukere med. Å utvikle en helhetlig og overordnet boligstrategi har en annen karakter, og et annet formål, enn å samordne bruken av de enkelte boligsosiale virkemidlene. Her dreier det seg om å utvikle en helhetlig boligpolitikk – en samordning på et overordnet nivå, som ser politikkenes mål og virkemidler, organisasjon og arbeidsrutiner og aktørenes kompetanse og holdninger i sammenheng.

For at en boligstrategi som har slike egenskaper, og kan spille en slik rolle skal kunne utvikles, må flere betingelser være oppfylt. Den første betingelsen er at kommunene har et boligsosialt organ som har kompetanse til å utarbeide en slik strategi, i neste omgang at dette organet blir gitt et slikt oppdrag – og ressurser til å gjennomføre det. Vi har i tidligere studier funnet indisier på at arbeidet med strategiske spørsmål er et kritisk punkt i mange kommuner, og at det henger sammen med at behovet for å arbeide med slike spørsmål er lite erkjent (Langsether m.fl. 2008, Langsether og Sandlie 2010). Et annet forhold av betydning er at det i mange kommuner ikke eksisterer organer som er egnet til å påta seg – eller bli pålagt – arbeidet med boligstrategiske oppgaver og utfordringer for hele det boligpolitiske feltet i kommunene. Mangelen på slike organer kan i mange tilfeller være en konsekvens av den fragmenterte organiseringen av boligvirksomheten på det operative planet. Fragmentert organisering på det operative planet vil gjerne føre til en fragmentert organisering også på det strategiske planet.

Å drive politikk etter en strategi vil i det minste si at man har fastlagt målene for politikken, og at man har klargjort hvilke virkemidler man har til

rådighet. Videre forutsetter en strategi at man kjenner relasjonene mellom mål og virkemidler (dvs. at man kjenner systemet) og endelig at virkemiddelbruken bestemmes etter bestemte kriterier (effektivitet, optimalitet). At politikken er strategisk innebærer en forestilling om resultatevaluering og – om nødvendig – at enten målene eller virkemiddelbruken justeres. Å drive en strategisk fundert politikk er en kontinuerlig læreprosess. Generelt kan man tenke seg at innslaget av strategiske elementer i virkemiddelbruken i kommunene varierer fra tjenesteenhet til tjenesteenhet. Så lenge man driver sektorplanlegging, og/eller den boligsosiale virksomheten er lite fragmentert, spiller dette liten rolle. Dersom virksomheten derimot er sterkt fragmentert, og forskjellene mellom tjenesteenhetene mht. til hvilke planleggingsmodeller den bruker er store, kan dette medføre problemer med å bli enige om en enhetlig modell for planlegging av virksomheten på hele boligsektoren.

3.6.1 Målstyring, prioritering og resultatevaluering

En sentral forutsetning for å få til en målrettet og koordinert boligsosial innsats, er at kommunen har en klart formulert tanke eller intensjon om hva den ønsker å oppnå. Et klart definert mål er nødvendig for å gi retning til det boligsosiale arbeidet og styre utviklingen mot målet. Ved siden av klart definerte mål, forutsetter styring og utvikling av god praksis holdbar, adekvat og detaljert kunnskap om hvilke resultater som er oppnådd av de tiltak som er gjennomført. Det er ikke nok å ha gode visjoner for virksomheten, dersom de oppnådde resultatene ikke samsvarer med disse visjonene.

Kommunene er gjennom ulike veiledere fra Kommunal- og regionaldepartementet anbefalt å bruke en såkalt «balansert målstyring» som styringsverktøy (KRD 2002; 2004; 2007). Balansert målstyring innebærer at kommunene fokuserer på ulike typer av resultater; kvalitative, kvantitative, økonomiske og ikke-økonomiske. Poenget er at en kommunes suksess må måles ut fra flere perspektiver. En kommune kan for eksempel ha god økonomi og god budsjettkontroll uten at brukerne av kommunale tjenester er tilfredse med den behandlingen de får i tjenesteapparatet; service og rutiner trenger ikke være i samsvar med brukernes forventninger. Tanken er at balansert målstyring vil øke sannsynligheten for at tjenestemottakere møter en kommune som kjenner deres behov og deres ønsker, og som slik sett kan tilrettelegge tjenester til innbyggernes beste.

Et avgjørende spørsmål for den strategiske ledelsen vil være om dagens rapporterings- og styringssystem er gode nok, og om de gir relevant informasjon om prioriterte forhold. Både den politiske og administrative ledelsen må med andre ord være bevisst og tydelig på hva den ønsker å oppnå med sin boligsosiale politikk. Målstyring understreker nødvendigheten av langsiktige visjoner, tydelige mål og systematisk måling av resultater. Et styrings- og rapporteringssystem bør derfor balansere sin oppmerksomhet mellom *gårsdagens resultater* (f.eks. budsjett og regnskap), *dagens resultater* (f.eks. brukertilfredshet, interne rutiner og arbeidsprosesser) og *fremtidige resultater* (f.eks. læring og fornyelse).

Ved bruk av målstyring vil det være viktig at opparbeidet erfaring og tidligere oppnådde resultater gjøres tilgjengelig for berørte parter. På denne måten kan resultatene brukes aktivt i forbedringsarbeid, samt legge grunnlaget for delt kunnskap om sterke og svake sider ved det boligsosiale arbeidet. På politisk nivå vil en for eksempel få mulighet til overordnet styring og til å vurdere om utviklingen for det boligsosiale arbeidet går i ønsket retning. Administrative ledere får mulighet til å vurdere om innsatsen gir ønskede resultater, og eventuelt korrigere tiltak som ikke gir ønskede resultater og iverksette nye tiltak der dette er nødvendig. Tjenesteutøvere på operativt nivå får et bedre grunnlag for egenutvikling og kommunikasjon med den strategiske ledelsen, mens brukerne potensielt sett gis mulighet for systematisk og regelmessig tilbakemelding både om hva de opplever som viktig og kvaliteten på tjenestene. Sistnevnte forutsetter imidlertid at tjenesteapparatet har rutiner for å fange opp brukernes forventninger, behov og opplevelser (f.eks. rapporteringsrutiner og brukerundersøkelser).

En boligsosial strategi som skal kunne løfte det boligsosiale arbeidet ut over å være en enkel «fra dag-til-dag»-virksomhet bør ideelt sett inneholde følgende elementer:

- Den må kartlegge de boligsosiale behov i befolkningen.
- Den må formulere de mål det skal arbeides etter.
- Den må bestemme hvilke virkemidler som skal brukes – og i hvilket omfang.
- Den må sørge for at den vedtatte politikken blir iverksatt.

- Den må sørge for at resultatene av den iverksatte politikken blir registrert.
- Det må eksistere rutiner for rapportering av resultatene av den politikken som er ført og ellers sikrer åpen kommunikasjon mellom ulike nivåer i organisasjonen.
- Det må eksistere rutiner for evaluering av den politikken som er ført.

Dette kan ses på som ambisiøse krav som ikke kan bli oppfylt. De bør imidlertid i hovedsak være oppfylt dersom de mest ambisiøse varianter av resultatbasert målstyring skal kunne realiseres. Når det gjelder ulike varianter av målstyring, vil vi argumentere for at man er realistisk med hensyn til hva som kan oppnås. Ellers kan man lett komme i skade for å gi politikken en mer objektiv status enn det er saklig grunn for.

Interessen for å arbeide etter en helhetlig strategi på det boligsosiale området henger sammen med interessen for boligsosiale handlingsplaner. En plan er et strategidokument hvor politikerne/administrasjonen fastlegger retningslinjene for politikken på et bestemt område for en lengre tidsperiode. Det er stor forskjell mellom kommunene med hensyn til hvordan de behandler strategiske utfordringer i sine boligsosiale handlingsplaner. Det gjelder også våre fire casekommuner. Vi vil imidlertid neppe finne kommuner hvor myndighetene ikke i det minste forsøker å danne seg et bilde av befolkningens behov og behovsdekkingen på viktige områder, og på det grunnlaget spesifiserer hvilke mål den boligsosiale virksomheten skal søke å realisere og hvilke tiltak (dvs. hvilken konkret politikk) de vil sette ut i livet. Selv i sin enkleste form kan vi betegne en politikk som inneholder disse elementene som en form for resultatbasert målstyring. Men selv ved denne enkle formen for målstyring av den boligsosiale virksomheten vil vi møte problemer.

3.6.2 Utfordringer knyttet til planlegging og målstyring

I det følgende skal vi se nærmere på noen problemer som kan oppstå i forsøk på å drive boligsosial planlegging, og mer generelt, ved forsøk på målstyring på dette området. Modeller for målstyring er ofte basert på forutsetninger om at sentrale begreper som behov, behovsdekning, resultater og virkemidler er

entydige og lette å begrepsfeste, operasjonalisere og måle. Dette er imidlertid forutsetninger som er problematisk av to grunner:

- 1) Boligbehovet som skal dekkes har en heterogen karakter. Det samme gjelder resultatene man vil skape (målene for politikken). Det impliserer at både behov og resultater kan være vanskelig å begrepsfeste. Boligbehovet som skal dekkes av en kommunal utleiebolig f.eks. har både en kvantitativ og en kvalitativ side. I tillegg kommer krav til spesiell innredning (grunnet begrensninger i beboernes funksjonsevne), bomiljø og beliggenhet. Sist, men ikke minst, må en bolig og de fasiliteter den har – fra ståstedet boligbehov – ses i relasjon til antall personer som skal bo i boligen og den fase i livet de befinner seg i. Denne korte drøftingen gjør det tydelig at boligbehov er et heterogent fenomen, og bolig likeså. Går vi til boligsosiale oppfølgingstjenester blir bildet enda mer komplisert. I tillegg til at behovet for slike tjenester varierer fra person til person, vil den enkelte persons behov ofte variere over tid. Når det gjelder slike tjenester er det ikke bare behovet som er heterogent og vanskelig å begrepsfeste og måle. Det samme gjelder de tjenester som skal produseres for å dekke behovet. Når vi husker at resultatet av å bruke disse tjenestene helst bør være at behovet opphører, er det umiddelbart innlysende at for at så skal skje trengs det skreddersydde snarere enn standardiserte tjenester.
- 2) Det andre aspektet gjelder målbarhetsproblematikken. De variable vi har å gjøre med på det boligsosiale feltet – behov, resultater og virkemidler – vil selv etter de mest avanserte presiseringer ikke være målbare verken på forholdstalls- eller intervallnivå; det vil si at det kun er meningsfullt å si at en delmengde av et behov – eller et virkemiddel – er større eller mindre enn en annen delmengde av det samme behovet/virkemidlet.

Både de boligsosiale fenomenenes komplekse karakter og begrensningene når det gjelder målbarhet, skaper problemer for forsøk på såkalt resultatbasert målstyring og for den boligsosiale planleggingen allment. Dette er ikke noe nytt fenomen når det gjelder tjenesteproduksjon i offentlig sektor. Det finnes flere metoder for å «løse» disse problemene:

- I mangel av entydige resultatmål kan de erstattes med mål for innsatsen på området. I helsesektoren blir problemet med manglende positivt mål på helse gjerne erstattet med mål på innsatsen av sentrale virkemidler; for eksempel antall leger eller sykesenger per 1000 innbyggere, eller antall leger per 1000 pasienter, ol. På boligsektoren tilsvarer dette å se bort fra komplekse mål på boligbehov – og hvordan de blir dekket, og heller se på antall kommunale boliger per 1000 hushold som et mål på boligsituasjonen i kommunen.
- Dekningsgrader og ventelister er andre mål som kan brukes. Eksempler på slike mål er andel søkere til kommunale boliger som er tildelt bolig og andel søkere til booppfølgingstjenester som er tildelt slike tjenester. Slike tjenester er imidlertid enda mer problematiske å tolke og å sammenligne. En time med boligsosiale oppfølgingstjenester til person A kan neppe likestilles med en time til person B.
- I mangel på gode mål på resultatene av en bestemt innsats kan man formulere mål om kvaliteten på arbeidsrutiner, prosedyrer og saksbehandlingsregler. Her er det en underliggende tanke at gode rutiner og prosedyrer vil sikre et godt resultat av en bestemt innsats.
- Ytterligere en måte å løse problemene som manglende målbarhet av behov, behovsdekking og resultater på, er å måle befolkningens/brukernes tilfredshet med den førte politikken ved bruk av spørreundersøkelser. Dette er en metode som også brukes i arbeidet med boligsosiale handlingsplaner. Denne metoden er grei nok – brukt kritisk. Den er særlig sårbar for hvordan spørsmålene er formulert og hvordan utvalgene avgrenses.
- I de boligsosiale handlingsplanene til våre casekommuner vil vi finne at de målene som ofte brukes angår innsatsen og kvaliteten av bestemte virkemidler. Tromsø har f.eks. formulert som mål «Å bruke startlån og tilskudd i større omfang». Her er målet for politikken formulert som bruken av bestemte virkemidler. Større omfang er imidlertid et lite presist mål som kun sier i hvilken retning man skal gå, men ikke hvor langt. I neste omgang formuleres det hvilke tiltak som skal brukes for å realisere dette målet. Denne måten å formulere mål, tiltak og strategier på, gjør at handlingsplanene blir både konkrete og operative.

Problemene med målbarhet og begrepsfesting skaper problemer både for måling og tolkning. Det gjør det ofte lite meningsfylt å sammenligne situasjonen i ulike kommuner, og til og med situasjonen for ulike grupper i en og samme kommune. Det vil særlig gjelde behov, behovsdekning, resultater og innsats angående oppfølgingstjenester. Minst problematisk vil det være å foreta sammenligninger over tid for identiske grupper i samme kommune. Fra år til annet kan vi her regne med at forutsetningene med hensyn til både tolkning og målbarhet, endres lite.

Som et supplement til de tradisjonelle måtene å praktisere målstyring på, med de problemer de medfører, vil vi argumentere for at det arbeides med metoder som bygger på systematisering av de erfaringer som personalet som arbeider i 1. linje, med iverksetting av den vedtatte politikken, gjør seg i sitt daglige arbeid. Dette er ikke ment som en erstatning for brukerundersøkelser, men som et supplement også på dette feltet. Slike erfaringsbaserte evalueringer vil også skape arenaer som kan bidra til en bedre forankring av politikken også i denne gruppen av ansatte. For sosial tjenesteyting av den karakter det her dreier seg om, er det kanskje svært viktig at de som omsetter politikken til praksis, kjenner den godt og kan gå god for den.

3.6.3 Boligososiale handlingsplaner

Boligososiale handlingsplaner er et helt sentralt styringsinstrument kommunene kan benytte for å utarbeide, vedta og realisere en helhetlig boligososial politikk. Bare litt over halvparten av norske kommuner har imidlertid utarbeidet en slik plan, og fåtallet av disse rapporterer at planene har hatt stor betydning for den boligososiale virksomheten i deres kommune (Rambøll 2008). Dette gjelder både for det daglige praktiske boligososiale arbeidet og for betydningen disse planene har hatt som planverktøy.

En boligososial handlingsplan kan prinsipielt ses på som et strategidokument som omfatter hele den boligososiale virksomheten i en kommune. Det er en grunnleggende antakelse at den operative, løpende boligososiale virksomheten vil bli bedre (mer effektiv og målrettet) dersom den er en del av en helhetlig strategi. Videre er det også knyttet forventninger til at arbeidet med slike planer vil styrke kommunenes kompetanse om de boligososiale utfordringene (Rundskriv U-10/2002).

Handlingsplaner bør kunne gi den enkelte kommune bedre oversikt over behov og tilgjengelige virkemidler, og dermed et bedre grunnlag for å utvikle lokale strategier. Slike planer uttrykker gjerne noen overordnede mål og visjoner, og som virkemiddel skal de bidra til å iverksette og gjennomføre målene og visjonene (Sverdrup 2002). Planene er med andre ord ofte basert på et mål- og resultatstyringskonsept (Kleven 1998); hovedmål, delmål og resultatmål blir satt opp for alle de områder som handlingsplanene omfatter, og en beskriver tiltak for måloppnåelse på de ulike målnivåene. Dette gjelder også i utgangspunktet for boligsosiale handlingsplaner. Disse planene skal beskrive overordnede nasjonale mål og visjoner for boligpolitikken, samt mål og tiltak for det lokale boligsosiale arbeidet (jf. Husbankens veileder «Slik gjør vi det»).

3.6.4 Forankring av strategiske planer

Ansvar for vanskeligstilte på boligmarkedet har blitt et felles ansvar for tjenesteapparatet i kommunene. Dette krever at det etableres en felles forståelse omkring dette ansvaret. Boligsosiale handlingsplaner vil være en viktig plattform som danner grunnlaget for en slik felles forståelse. Dette forutsetter imidlertid at planen og planprosessene er godt forankret i de organene planen skal virke. Studier av kommunenes planarbeid viser imidlertid at dette planarbeidet ofte har vært dårlig forankret, både «nedover» i det operative nivået av den boligsosiale virksomheten (Langsether m.fl. 2008) og «oppover» i det strategiske plannivået av boligpolitikken (Holm 2007). I denne studien vil vi derfor vie særlig oppmerksomhet omkring hva som skal til for at boligpolitiske planer har strategisk og operativ forankring, og hva som skal til for at planene skal oppleves som et nyttig og effektivt arbeidsverktøy.

Sannsynligheten for en vellykket realisering av en vedtatt politikk vil gjerne avhenge av hvor solid den er forankret i egen organisasjon; både på det strategiske og det operative planet. Med blant annet utgangspunkt i Habermas' (1984, 1987) teori om kommunikative handlinger, har Yttredal (2010) pekt på to kjerneelementer i forankring; *deltakelse* og *eierskap*. Forankring handler om at personer som kan påvirke gjennomføringen av et tiltak også har mulighet til å delta i utformingen av tiltaket. Videre innebærer forankring en aksept fra de som deltar. Deltakelse skal med andre ord føre til en aktiv tilslutning til tiltaket, slik at deltakerne opplever et eierskap til tiltaket. Forankring handler med andre ord om å etablere felles forståelse og engasje-

ment, slik at de berørte aktørene er villige til å prioritere og bidra med ressurser til boligsosialt arbeid. I praksis handler dette om å involvere og informere aktører på det boligsosiale området, samt bringe nye aktører inn i dette arbeidet. For den typen av sosialpolitisk virksomhet det i denne studien dreier seg om, er det kanskje avgjørende for resultatet at den politikken som settes ut i livet er forankret hos utøverne som står i første linje. En god forankring i egen organisasjon lar seg best etablere ved at de som har som primæroppgave å sette vedtak og planer ut i livet, inkluderes i arbeidet med å utarbeide dem.

Bergem m.fl. (2010) peker også på betydningen av at offentlig tjenesteyting – og måten den foregår på – er forankret hos brukerne. Her argumenteres det for dette ut fra både et instrumentelt ståsted – politikken blir bedre og mer effektiv ved en slik forankring, og fra et demokratisk ståsted: Brukermedvirkning bør praktiseres uansett, fordi det har verdi i seg selv.

Brukermedvirkning kan praktiseres på to ulike måter som begge er viktige: Individuell medvirkning i egen sak – f.eks. ved deltakelse i ansvarsgrupper og ved utarbeiding av individuell plan. Den andre formen for medvirkning dreier seg om den innflytelse som kan utøves av brukernes interesseorganisasjoner ved deltakelse i utarbeidelsen av handlingsplaner og andre boligsosiale tiltak og ved å delta i høringer.

Planprosesser handler både om å frembringe og iverksette et plan-dokument. Disse prosessene bør ses i sammenheng. Å forankre boligsosiale handlingsplaner administrativt og politisk i egen kommune, innebærer at en knytter dette planarbeidet til det øvrige politiske og administrative apparatet i kommunen (Magnussen 2006). Politiske planvedtak betyr ikke nødvendigvis at planer blir iversatt og gjennomført med de intensjonene og i den form den ble vedtatt (Kleven 1998). En nødvendig forutsetning for realisering av planer og vedtak er at de følges opp med nødvendige ressurser. Dette krever at planene og vedtakene får gjennomslag på det politiske nivået og i kommunenes økonomi- og boligplaner, og på kommunebudsjettene. I vår studie reiser dette et viktig spørsmål til den strategiske ledelsen for det boligsosiale arbeidet i kommunene: Hvor sterkt er det boligsosiale arbeidet forankret på det politiske planet i kommunene?

4 Kommunene i undersøkelsen

I dette kapittelet blir den boligsosiale organiseringen i våre fire casekommuner presentert og analysert. Kapittelet begynner med en gjennomgang av boligsosiale utfordringer i denne undersøkelsens casekommuner: Trondheim, Kristiansand og Moss. Deretter følger en beskrivelse av grunntrekkene i de fire kommunenes boligsosiale organisering.

4.1 Boligsosiale utfordringer

De fire casekommunene, Trondheim, Kristiansand, Tromsø og Moss, er alle store kommuner med betydelige boligsosiale utfordringer i norsk målestokk. Casekommunene har også større press på boligmarkedet enn det som er typisk i norske kommuner. Tabell 4.1 gir en oversikt over de fire kommunenes bruk av noen av de mest sentrale boligsosiale virkemidlene: Kommunale boliger, bostøtte, Startlån og boligtilskudd. Sammen med ulike former for oppfølgingstjenester utgjør dette hovedvirkemidlene i kommunenes boligsosiale arbeid. I mange kommuner er boligarbeidets hovedutfordring å få til en ressurseffektiv og koordinert bruk av disse virkemidlene. Dette gjelder også Moss, Tromsø, Kristiansand og Trondheim.

Tabell 4.1: KOSTRA-data for 2009. Kilde: Statistisk sentralbyrå (http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selectvarval/define.asp&Tabellid=04695).

	Moss	Tromsø	Kristiansand	Trondheim
Folketall	30 030	67 305	81 295	170 936
Disp. boliger	760	1 251	2 015	4 504
Bostøtte a.h	1 130	1 571	2 566	4 902
Bostøtte p.m	2 389 203	3 912 522	5 894 180	11 682 933
Startlån	42 933 00	66 169 000	85 196 000	134 851 000
Boligtilskudd	3 500 839	3 077 512	9 588 511	12 714 841

De boligsosiale handlingsplanene og intervjupersonene i kommunene nevner flere av de samme utfordringene. Både i Moss og Kristiansand ønsker man eksempelvis å øke sirkulasjonen i den kommunale boligmassen. Målsettingen er å skifte ut beboere som kan greie seg på det private markedet, og erstatte

dem med grupper med større behov. Startlånet, bostøtte og boligtilskudd kan nærmere bestemt brukes som en samlet pakke for å hjelpe kommunale leieboere over på det private markedet. I tråd med kommunenes mål om at flest mulig skal klare seg selv, har Trondheim kommune fra 2009 hatt prosjektet «fra kommunal til privat bolig» som konkret innebærer beboerkjøp av kommunale leieboliger. Dette gjelder hovedsakelig kommunalt eide borettslagsleiligheter, der kommunen tilbyr leietakerne å kjøpe leilighetene til takstverdi. I alle kommunene finnes det en bevissthet om at en effektiv bruk av Husbankens virkemidler kan bidra til å realisere målet.

Intervjupersonene og boligplanene i alle casekommunene nevner det boligsosiale arbeidets varierte og sammensatte målgrupper som en utfordring. Flyktninger, økonomisk vanskeligstilte, eldre, syke, rusavhengige og psykisk syke etc., er alle blant dette arbeidets målgrupper. I alle kommuner blir det derfor arbeidet med å skreddersy og tilpasse det boligsosiale tjenestetilbudet til ulike grupper og individer.

Intervjupersonene i alle fire kommuner nevner også boligprisene som en boligsosial utfordring. Tabell 4.2 gir et øyeblikksbilde av boligprisene i casekommunene. Ikke bare gjør høye boligpriser det vanskelig for enkelte grupper å etablere seg på det private boligmarkedet, men det gjør det også vanskeligere for kommunen å kjøpe, leie eller bygge kommunale boliger. I tillegg betyr høye boligpriser at Startlånet ikke alltid strekker til for å finansiere boliger til personer som kvalifiserer for denne låneordningen.

Tabell 4.2: Boligpriser per m² 2010 i NOK. Kilde: Eiendomsmeglerbransjens boligprisstatistikk (http://www.nef.no/asset/2265/1/2265_1.pdf)

Moss	21 600
Tromsø	26 000
Kristiansand	26 500
Trondheim	26 600

Selv om høye boligpriser kan skape problemer for kommunenes boligarbeid, kan det private markedet også løse boligsosiale problemer. Intervjupersoner i Tromsø påpeker i den sammenheng at høy boligbygging i kommunen de siste årene har fjernet noe av presset på de boligsosiale tjenestene. Økt boligbygging har bidratt til lavere prisøkning og flere muligheter for bolig-søkere med begrensede økonomiske ressurser, fremhever disse informantene.

4.2 Organisering av det boligsosiale arbeidet

Den formelle boligsosiale organiseringen i casekommunene skiller seg klart fra hverandre. Dette illustrerer den store kommunale variasjonen på dette området. Et fellestrekk er imidlertid at de kan betraktes som ulike forsøk på å løse de boligsosiale utfordringene nevnt ovenfor. Dette gjelder ikke minst utfordringer og målsettinger knyttet til fragmenteringen og koordineringen av det boligsosiale arbeidet. Selv i tilfeller hvor ett organ er meget sentralt på det operative nivået – som i Kristiansand, Tromsø og Moss – er det boligsosiale arbeidet et felt som involverer mange forskjellige kommunale instanser. Det betyr at utfordringene knyttet til samarbeid og samordning gjelder alle kommuner.

Nedenfor følger en tabell som skjematisk og forenklet fremstiller hovedtrekk ved de fire casekommunenes boligsosiale organisering. Tabellen viser hvordan hovedansvaret for viktige boligsosiale oppgaver er fordelt på ulike kommunale organer, men sier ikke noe om institusjonaliserte eller uformelle samarbeidsrelasjoner.

Tabell 4.1: Fordeling av hovedansvar for oppgaver på ulike forvaltningsorganer.

Kommune	Plan/ledelse	Fremskaffe/ forvalte	Bolig- tildeling	Husbankens virkemidler	Oppfølging
Trondheim	Kommunal- direktør for Byutvikling / Helse og Velferd	Eiendom	Enhet for service og internkontroll (Helse og Velferd)	Bydelskontor	Bydelskontor
Kristiansand	Helse og sosialdirektør / EBT	Kristiansand boligselskap KF	EBT Boligtjenesten	EBT Boligtjenesten	EBT Boligtjenesten
Tromsø	Boligkontoret / Kommunalsjef	Boligkontoret / Eiendom	Boligkontoret / utvalg	Boligkontoret	Sosial-, Rus- og psykiatri- og Flyktning- tjenesten.
Moss	Kommunalsjef for Helse og Sosial- sektoren	Moss kommu- nale Eien- domsselskap (MK Eiendom)	NAV	NAV	Sosial-, Rus- og Psykiatri- tjenesten

4.3 Moss

Den øverste lederen for det boligsosiale arbeidet i kommunen er kommunalsjefen for helse- og sosialsektoren ved rådmannskontoret. Kommunalsjefen har det formelle ansvaret for planarbeid, evaluering, daglige drift og gjennomføringen av bystyrets vedtak på det boligsosiale området. Rådmannskontoret, ved kommunalsjefen for helse- og sosial, utgjør dermed det strategiske nivået i Moss kommunes boligsosiale arbeid (jf. Langsether et al. 2008:104).

Boligenheten ved NAV-Moss er den sentrale utføreren på operativt nivå i det boligsosiale arbeidet. Den kommunale virksomheten knyttet til de boligøkonomiske virkemidlene (bostøtte, Startlån og boligtilskudd) og tildelingen av kommunale boliger er plassert her. Boligkonsulenten ved NAV spiller en særskilt viktig rolle i kommunens boligsosiale arbeid. Personen som har denne stillingen er ansvarlig for tildelingen av kommunale boliger, administrere ventelisten for boligsøkere, og holde oversikten over leietagerne i den kommunale boligmassen. Boligkonsulenten er således ansvarlig for å vurdere hvilke leieboere som får fornyet sine leiekontrakter, og hvilke som får beskjed om å bevege seg over i det private markedet, eventuelt ved hjelp av Husbankens låne- og støtteordninger. Videre er boligkonsulenten pålagt å vurdere alle som søker om kommunal bolig opp mot de boligøkonomiske virkemidlene. Søkere med en, relativt sett, solid og stabil økonomi kan for eksempel bli oppfordret til å søke om Startlån. Boligkonsulenten sørger også for at alle nye og gamle leietagere som kvalifiserer til bostøtte blir gjort kjent med ordningen.

Gjeldsrådgiverne ved NAV kan betraktes som en assosiert del av boligenheten. De hjelper til med å vurdere søkeres økonomi, og bidrar med praktiske råd og bistand til kommunale leieboere og boligsøkere som har gjeldsproblemer eller andre økonomiske problemer. De ansatte ved NAVs publikumsmottak har også en viktig rolle i det boligsosiale arbeidet. Det er deres oppgave å informere og bistå personer som er innenfor målgruppen til de boligsosiale virkemidlene.

Boligenheten ved NAV er et uttrykk for en viss sentralisering av det boligsosiale arbeidet i Moss. Dette kan tolkes som et forsøk på å løse utfordringene knyttet til «fragmentert organisering». Tidligere var de boligsosiale virkemidlene i Moss fordelt mellom mange ulike instanser. På 1990-tallet var

ansvaret for Husbankens låne- og boligtilskuddsordninger direkte underlagt sjefen ved kommunens økonomikontor. Den kommunale saksbehandlingen knyttet til bostøtten ble utført ved sosialkontoret, og ansvaret for boligtildelingen var delt mellom sosialetaten, omsorgsetaten og Moss kommunale eiendomsselskap (MK Eiendom). Konklusjonen i kommunens boligsosiale handlingsplan fra 2001 er at denne organisatoriske oppsplittingen hadde en rekke uheldige konsekvenser. For det første var det vanskelig for brukerne å finne frem til virkemidlene. I tillegg skapte den organisatoriske fragmenteringen også forvirring blant resepsjonistene ved kommunens sentralbord. Ofte ble brukere henvist frem og tilbake mellom de ulike instansene – de ble dermed «kasteballer» i systemet. I den boligsosiale handlingsplanen antydes det videre at mye tid ble kastet bort på samarbeid mellom de ulike instansene. Endelig blir det vist til at det fantes flere problemer og konflikter knyttet til tildelingen av kommunale boliger. I den boligsosiale handlingsplanen blir det derfor tatt til orde for å bedre samarbeidsklimaet eller slå sammen de ulike tildelingsinstansene, for slik å få til en mer hensiktsmessig utnyttelse av den kommunale boligmassen (Moss kommunes boligsosiale handlingsplan, 2001:22–23).

I 2002 tok kommunen konsekvensene av denne negative vurderingen av den boligsosiale organiseringen. Da ble Husbankens låne- og tilskuddsordninger og tildelingen av alle kommunale boliger flyttet til forvaltningskontoret for sosiale tjenester. På samme tidspunkt ble bostøtten flyttet fra sosialkontoret til Servicetorget, kommunens informasjonskontor for alle offentlige tjenester. Da Startlånet, boligtilskuddet og tildelingen av de kommunale boligene ble flyttet til det nyåpnede NAV-kontoret i november 2009, ble imidlertid bostøtten med på lasset.

Ifølge intervjupersonene i Moss er det flere fordeler knyttet til en samlet forvaltning av de mest sentrale boligvirkemidlene. En samlet forvaltning gjør det enklere å se de ulike virkemidlene i sammenheng, bidrar til et samlet og levende boligsosialt fagmiljø, gjør det lettere for folk å finne frem til virkemidlene og skaper økt oppmerksomhet om boligfeltet på politisk nivå. Informantene fremhever videre at samforvaltning bidrar til at boligsøkere blir vurdert opp mot bostøtte, boligtilskudd og Startlån. Det innebærer at noen søkere med stabil og velordnet privatøkonomi blir henvist til Husbankens

ordninger. Sagt på en annen måte, intervjupersonene mener dermed at boligenheten ved NAV bidrar til å redusere problemene knyttet til fragmenteringen og koordineringen av det boligsosiale arbeidet.

Selv om NAV-kontoret er det viktigste organet på operativt nivå, utfører også andre organer sentrale oppgaver på dette nivået. MK Eiendom, kommunens frittstående eiendomsselskap, forvalter, vedlikeholder, kjøper, selger og bygger kommunale utleieboliger. Eiendomsselskapet har ingen sosialfaglige funksjoner, men er en profesjonell byggherre og boligforvalter som driver sin virksomhet etter forretningsmessige prinsipper. Rus- og psykiatritjenesten, som er organisert innenfor helse- og omsorgssektoren, har ansvaret for oppfølgingstjenestene rettet mot sine målgrupper. Disse tjenestene ytes både til leietakere i den kommunale boligmassen, og personer som bor i egen leid eller eid bolig. I tillegg har kommunen et eget rusteam. Dette rusteamet er en del av sosialtjenesten, og har et spesielt ansvar for å følge opp sterkt belastede rusmisbrukere som bor i egen bolig. En viktig målgruppe for rusteamet er personer som er gjennomgår legemiddelassistert rehabilitering innenfor rammen av LAR. Ulike virksomheter organisert innenfor rammen av helse- og omsorgssektoren leverer også bo-oppfølgingstjenester: To enheter følger opp funksjonshemmede som er kommunale leieboere, selveiere eller bor i døgnbemannet bofellesskap. Virksomheten Hjemmebaserte tjenester tilbyr på sin side hjemmesykepleie og hjemmehjelp til eldre og andre pleietrengende. Endelig har flyktingtjenesten, som er en del av tilbudet ved Moss kommunes voksenopplæring- og kvalifiseringssenter, det operative ansvaret for å bosette og følge opp flyktinger. Flyktingtjenestens mest sentrale oppgave er å bosette og følge opp mindreårige asylsøkere i bofellesskap. Som følge av at Moss kommune har påtatt seg betydelige forpliktelser på dette området i løpet av de siste årene, har flyktingtjenesten etter hvert fått store boligsosiale oppgaver.

4.4 Tromsø

I Tromsø står boligkontoret meget sentralt i det boligsosiale arbeidet. Boligkontoret er en av 77 selvstendige resultatenheter innenfor rammen av kommunens to-nivå modell. På det operative nivået er kontoret ansvarlig for den kommunale saksbehandlingen knyttet til alle Husbankens låne- og støtteordninger. I tillegg er kontorets leder, boligsjefen, ansvarlig for

tildelingen av boliger til vanskeligstilte grupper. Han rådfører seg imidlertid med et tildelingsutvalg bestående av representanter for Rus- og psykiatritjenesten, Flykningtjenesten og Sosialtjenesten. Boligkontoret har videre ansvar for faktureringen og leiekontraktene i den kommunale boligmassen (Tromsø boligsosial handlingsplan 2009–2014:11–18). Nylig byttet også to boveiledere ved Flykningtjenesten arbeidsplass til boligkontoret. Endelig har kontoret et tungt ansvar for tilpasningen av virkemidler til den enkelte bruker, og samarbeidet mellom de ulike instansene involvert i det boligsosiale arbeidet. Boligkontoret kartlegger tjenestebehov og skreddersyr det boligsosiale tilbudet på individnivå. Økonomisk rådgivning og personlige samtaler med boligsøkere og kommunale leietakere er et vesentlig element i dette arbeidet. Hensikten er å utnytte det boligsosiale tjenestetilbudet, inkludert Husbankens virkemidler, kommunale boliger og ulike oppfølgingstjenester, til det beste for den enkelte bruker. I tillegg er det kontorets oppgave å være et sentrum for den boligsosiale kompetansen i kommunen, samt videreføre denne kompetansen til andre relevante enheter (Tromsøs boligsosiale handlingsplan 2009–2014:34–41).

Boligkontoret er også en viktig aktør på det strategiske nivået. Dette kommer til uttrykk på flere måter: Prosjektlederen for komiteen som utarbeidet kommunens siste boligsosiale handlingsplan er ansatt ved kontoret, og to andre ansatte var medlemmer av komiteen. Boligsjefen var videre medlem i styringsgruppa som kvalitetssikret arbeidet med planen. Det er også boligkontorets oppgave å dokumentere virkningene av det boligsosiale arbeid, og bidra til bevissthet om boligarbeidets målsettinger og strategier i kommunen som helhet. I forlengelsen av denne oppgaven bidrar kontoret også sterkt til å utvikle nye tjenestetilbud. Endelig har boligkontoret ansvar for å rullere den boligsosiale handlingsplanen, samt kontrollere at planens målsettinger blir virkeliggjort og tatt hensyn til i det daglige arbeidet (Tromsøs boligsosiale handlingsplan 2009–2014:34–41).

Boligkontoret i Tromsø representerer et tydelig forsøk på å løse utfordringene knyttet til koordineringen og fragmenteringen av det boligsosiale arbeidet. Ikke bare forvalter boligkontoret mange sentrale virkemidler på operativt nivå, men kontoret har også en nøkkelrolle i plan- og strategiarbeidet. På denne måten bidrar derfor boligkontoret til å binde sammen det operative og strategiske nivået.

I likhet med intervjupersonene i Moss peker informantene i Tromsø på mange fordeler knyttet til samlingen av mange boligvirkemidler innenfor rammen av boligkontoret: Det fremmer helhetstenkning og mulighetene for å se ulike virkemidler i sammenheng; det skaper et sentrum for boligsosial kompetanse, boligsosial planlegging og kunnskapsutvikling; og bidrar til å gjøre boligfeltet synlig for brukere og lokalpolitikere. På samme vis som i Moss mener derfor informantene at utstrakt samforvaltning bidrar til å løse noen av samarbeids- og koordineringsutfordringene i det boligsosiale arbeidet. I tillegg fremhever intervjupersonene i Tromsø sterkt betydningen av boligkontorets rolle på strategisk nivå.

En rekke andre enheter er også involvert på det operative nivået i Tromsø. Resultatenheten Eiendom er ansvarlig for vedlikeholdet av alle kommunale boliger. Omsorgsboliger tildeles av et sentralt vedtaksteam eller tildelingskontoret for omsorgstjenester. Mange ulike fagenheter yter videre tunge bidrag som bo-oppfølgere av sine respektive grupper. Dette gjelder Helse- og omsorg, Sosialtjenesten, Rus- og psykiatritjenesten og Flyktningtjenesten.

Som i alle andre kommuner har rådmannsnivået, representert gjennom den ansvarlige kommunalsjefen, formelt sett det administrative hovedansvaret for det strategiske arbeidet. Selv om boligkontoret i Tromsø har fått delegert mange strategiske oppgaver, spiller likevel rådmannsnivået en viktig rolle på dette området. Rådmannsnivået var blant annet representert i styringsgruppen som overvåket arbeidet med den siste boligsosiale handlingsplanen. I kommunens boligsosiale handlingsplan blir det fremhevet at rådmannen har et overordnet ansvar for å legge til rette for tverrfaglig samarbeid mellom ulike instanser. Ifølge planen har rådmannsnivået blant annet følgende oppgaver:

- A) Gjennomføre prosjekt som sørger for samhandlingsavtaler, rutinebeskrivelser og utvikling av system mellom enheter involvert i det boligsosiale arbeidet.
- B) Skape arena for samhandling på nødvendig nivå mellom instanser i kommunen, og ut mot organisasjoner utenfor kommunens organisasjon.
- C) Innføre gjennomgående saksbehandlingssystem (dataprogram) som gjør tverrfaglig individuell oppfølging mulig (Tromsøs boligsosiale handlingsplan 2009–2014:38).

En rekke andre instanser er også involvert i det boligsosiale arbeidet på strategisk nivå. Prosjektgruppen som utarbeidet boligsosial handlingsplan hadde for eksempel representanter fra følgende instanser foruten boligkontoret: Sosialtjenesten, Rus- og psykiaritjenesten, Flyktningtjenesten, Eiendom, Pleie- og omsorg og Barneverntjenesten. Som tidligere nevnt, har disse instansene også sentrale oppgaver på det operative nivået. I tillegg var lederne for resultatene Eiendom og Byutvikling en del av styringsgruppen som kvalitetssikret arbeidet med den boligsosiale handlingsplanen.

4.5 Kristiansand

Helse- og sosialdirektøren er den øverste strategiske lederen for det boligsosiale arbeidet i Kristiansand kommune. Kontoret til Helse- og sosialdirektøren fungerte som styringsgruppe for arbeidsutvalget som utformet boligsosial handlingsplan i 2006. To representanter for Helse- og sosialdirektørens kontor var for øvrig representert i arbeidsgruppen. En nåværende ansatt ved kontoret var i tillegg prosjektleder for gruppen. Denne personen er i dag ansvarlig for å følge opp implementeringen av planen.

Kristiansand kommune operer med et gjennomført organisatorisk skille mellom bestiller- og utførerenheter. EBT boligjenesten, som spiller en meget sentral rolle i kommunens boligsosiale arbeid, er bestillerenheten i helse- og sosialsektoren. Tjenesten er delt inn i tre avdelinger: avdeling for bolig, lån og tilskudd, avdeling for utviklingshemmede, psykiatri og boligsosialt arbeid og avdeling for helse- og omsorgstjenester.

EBT boligjenesten har viktige oppgaver både på det operative og strategiske nivået i det boligsosiale arbeidet. På det operative nivået har EBT boligjenesten ansvaret for tildelingen av oppfølgingstjenester, tildelingen av kommunale boliger og Husbankens låne-, støtte- og tilskuddsordninger.

EBT Boligtjenestens rolle på det strategiske nivået kommer til uttrykk gjennom dets rolle i det boligsosiale planarbeidet. Avdelingslederen for enheten med ansvar for lån, tilskudd og boligtildeling var representert i gruppen som utarbeidet den nåværende boligsosiale handlingsplanen, og EBT boligjenesten er mer generelt en sentral premissleverandør for planarbeidet i boligsektoren. EBT boligjenesten har videre det «overordnede ansvar for å koordinere det boligsosiale arbeidet rettet mot gruppen vanskeligstilte på

boligmarkedet, herunder hovedansvar for at boligsosial handlingsplan blir fulgt opp» (BS handlingsplan Kristiansand 2007–2011:50). Ifølge kommunens boligsosiale handlingsplan skal tjenesten holde oversikten over målgruppens bolig- og tjenestebehov, og koordinere kommunens samlede innsats for å løse vanskeligstiltes boligproblemer. Koordineringsfunksjonen innbefatter også ansvaret for, at «alle innenfor Helse- og sosialsektoren som er aktør i det boligsosiale arbeidet er kjent med strategier og prioriteringer» (BS handlingsplan Kristiansand 2007–2011:50).

EBT Boligtjenesten er i likhet med boligkontoret i Tromsø et av de tydeligste forsøkene på å løse problemene forbundet med «fragmentert organisering» av boligarbeidet i norske kommuner. Også denne tjenesten bygger bro mellom det operative og strategiske nivået, gjennom sitt brede ansvar i det praktiske og det planmessige arbeidet. I denne sammenheng er det ikke minst grunn til å fremheve at EBT boligtjenesten spiller en viktig rolle når det gjelder å forankre boligsosiale strategier og målsettinger på det operative nivået.

EBT kan også sies å være et uttrykk for en sosialfaglig vending i Kristiansand kommunes boligsosiale arbeid. Ifølge en informant fantes det store svakheter ved boligarbeidet i kommunen på 1990-tallet: «folk ble tildelt kommunale boliger, men hadde ingen forutsetninger for å bo. De greide ikke å forholde seg til naboer; greide ikke å tømme sin egen søppel». Intervjupersonen fremhever at det etter hvert vokste frem en erkjennelse om at store deler av tjenestetilbudet i helse- og sosialsektoren måtte knyttes til tildelingen av kommunale boliger. Flyttingen av de fleste boligvirkemidlene fra det gamle boligkontoret i teknisk sektor til EBT i helse- og sosialsektoren i 2003 var således kulminasjonen av en lengre prosess. Denne utviklingen kan betraktes som en tilpasning til den «boligsosiale vendingen», glidningen fra en generell til en selektiv boligpolitikk på 1990- og 2000-tallet.

Intervjupersonene i Kristiansand fremhever alle at koblingen av bolig-tjenestene med andre sosial- og helsetjenester gjennom EBT har vært vellykket, sett fra deres ståsted. Det skaper en bevissthet om boligvirkemidlene i hele helse- og sosialsektoren, og gjør det enklere å skreddersy et tjenestetilbud til den enkelte beboer. Mer generelt fremhever informantene i Kristiansand at samforvaltningen av Startlån, boligtilskudd, bostøtte og boligtildeling

bidrar til at de ulike boligvirkemidlene blir brukt på en koordinert og effektiv måte. Intervjupersonene mener også at samforvaltningen av boligvirkemidlene ved EBT fører til en gunstig konsentrasjon av den boligsosiale kompetansen i kommunen. Endelig hevder informantene at EBT bolig-tjenestens sentrale rolle på det operative nivået bidrar til å synliggjøre det boligsosiale feltet på politisk nivå.

I forbindelse med den «sosialfaglige vendingen» i Kristiansand ble typiske tekniske oppgaver flyttet fra kommunens gamle boligkontor. Kjøp, salg og bygging av kommunale boliger ble skilt ut i et eget kommunalt foretak i 1997. Det innebærer at kjerneoppgaven til kommunens gamle boligkontor, fremskaffelsen av kommunale boliger, i dag blir utført av Kristiansand Boligselskap KF. Dette selskapet bygger, selger og erverver boliger i tråd med EBT bolig-tjenesten og Helse- og sosialdirektørens behovsvurderinger og politikernes prioriteringer.

Flyktningetjenesten, sosialtjenesten, SOFOT (bo-oppfølging for rusmisbrukere) og Ung-etat, er også involvert på operativt nivå i det boligsosiale arbeidet. De bistår sine målgrupper med hjelp til å etablere seg i en eid eller leid bolig, og henviser personer med store boligproblemer til EBT bolig-tjenesten. SOFOT, Enhet for utviklingshemmede og andre enheter utfører bo-oppfølgingstjenester etter bestilling fra EBT bolig-tjenesten (BS handlingsplan, Kristiansand 2007:51).

To ansatte ved DuVito, kommunens servicetorg, har for øvrig ansvar for den kommunale saksbehandlingen knyttet til den statlige bostøtten. Disse er for øvrig i tett dialog med avdelingen for lån, støtte og tilskudd ved EBT Boligtjenesten.

4.6 Trondheim

Trondheim kommune skiller mellom generell boligpolitikk og spesiell boligpolitikk rettet mot vanskeligstilte. Trondheim gjennomgikk en større omorganisering på boligområdet med virkning fra 1. januar 2009. Før dette var boligpolitikken hovedsakelig samlet under Byutvikling med Boligenheten som en sentral enhet. Omorganiseringen skilte ut den spesielle boligpolitikken og flyttet den til tjenesteområdet Helse og velferd. I dag er med andre ord kommunens boligoppgaver delt mellom tjenesteområdene Byutvikling

og Helse og velferd. Generelt kan man si at Helse og velferd har ansvaret for individrettet arbeid mens Byutvikling har ansvar for boligmassen og strategisk boligpolitikk. Det er kommunaldirektørene, sammen med fagstabene for de respektive tjenesteområdene, som har ansvaret for det strategiske planarbeidet.

Trondheim Eiendom ligger under kommunaldirektør for Byutvikling og har som eier av boligene ansvar for å utvikle boligmassen ved nybygging, kjøp, rehabilitering og salg; forvaltning av boligene; drift av boligene; samt vedlikehold av boligene. Omgjøring og rehabilitering av leiligheter foretas etter de behov som beboere/søkere har. Dette gjøres i samarbeid med Helse og velferd da det er de som sitter på denne kunnskapen. Etter omorganiseringen i 2009 ble i tillegg bomiljøoppgaver lagt til Trondheim Eiendom. Bomiljøoppgavene innebærer kontakt med leietakeren og registrering av uro og støy i de kommunale boligområdene.

Helse- og velferd har ansvar for kommunens helse- og velferdstjenester i egne hjem og i private og kommunale institusjoner. Det er totalt 90 enheter som gir ulike typer tjenester: hjemmetjenester, sykehjem, helsetjenester, økonomisk sosialhjelp, rådgivning, oppfølging, dagtilbud, matombringning etc. Rådmannen ved kommunaldirektøren for Helse og velferd har et samlet ansvar for disse tjenestene. Hver enhet ledes av en enhetsleder som er ansvarlig for egen enhet og for å koordinere tjenestetilbudet til brukere som trenger tjenester fra flere enheter. Etter omorganiseringen og nedleggelsen av Boligenheten, skjer boligtildelingen nå i Enhet for service og internkontroll (ESIKT). ESIKT er en byomfattende enhet under Helse og velferd som jobber med utvikling og drift av fagsystemer, kommunal fakturering, gjennomføring og oppfølging av brukere, medarbeiderundersøkelser, tildeling av boliger/institusjonsplasser, brannvern/sikkerhetsarbeid, kvalitet- og internkontrollarbeid. Systemansvarlig for datasystemet BOEI – bolig- og eiendomssystemet (eies av Byutvikling) er også plassert hos ESIKT. Systemet benyttes ved søknadsbehandling, tildeling av bolig, vedlikehold, husleie, bomiljø og arbeid med kommunal bostøtte. BOEI benyttes av både Helse og velferd gjennom de bydelsvise helse- og velferdskontorene og ESIKT, og Byutvikling gjennom Trondheim Eiendom. Det er for eksempel gjennom dette datasystemet Trondheim Eiendom gir ESIKT beskjed om hvilke

leiligheter som er ledige. ESIKT rapporterer til kommunaldirektøren. Saksbehandlingen enheten skjer med bakgrunn i vedtak og en bestilling fra de bydelsvise Helse- og velferdskontorene.

Trondheim har Helse- og velferdskontor i fire bydeler som skal sikre alle innbyggerne lik tilgang på helse- og velferdstjenester. Kontorene er lokalisert sammen med NAV i et Offentlig servicekontor. Det er Helse- og velferdskontorene som har kontakt med brukerne og det er de som fatter boligvedtaket og sender en bestilling til ESIKT på hvilken type bolig vedkommende skal ha. Kontorene har kontakt og oppfølging med brukerne, de bestiller helse- og velferdstjenester i hjemmet, har søknadsbehandling til kommunal bolig, og gjør vedtak om oppfølgingstjenester til brukere med rusproblemer, sosiale problemer og psykiske problemer. Kontorene samarbeider med hjemmetjenestene ved sonene som utfører selve tjenesten. Alle de fire helse- og velferdskontorene har ansvar for råd og veiledning av alle boligvirkemidler. Ett av kontorene (Midtbyen) fikk etter omorganiseringen en sentral funksjon når det gjaldt koordinering og beslutningsmyndighet av boligvirkemidlene (herunder også UNGBO og flyktningsbosetting). Et annet kontor (Lerkendal) har ansvaret for bostøtte (statlig og kommunal), og et tredje kontor (Østbyen) har ansvaret for søknadsbehandling av startlån og boligtilskudd.

I motsetning til de tre andre casekommunene, som alle har vært gjennom en prosess hvor store deler av boligarbeidet har blitt lagt til samme organ, har Trondheim kommune valgt å oppløse Boligenheten. Bakgrunnen for denne beslutningen var konklusjonene fra Prosjekt Bolig, et prosjekt opprettet etter initiativ fra Rådmannen for å vurdere hvordan kommunen best kunne realisere den lokale boligpolitikken, både sett i forhold til det daværende behovet, men også for å møte framtidens behov i kommuneplanperioden (2008–2020). Prosjekt Bolig ble styrt fra øverste administrative hold i Trondheim kommune. Dette illustreres ved at kommunaldirektøren var prosjektansvarlig og at en ansatt ved Rådmannens fagstab var prosjektleder. Etter prosjektets utredning og anbefaling, besluttet Rådmannen at Boligenheten skulle legges ned fra 1. januar 2009, og at ansvaret for kommunens boligoppgaver skulle fordeles mellom helse- og velferdsområdet og byutviklingsområdet.

Da Boligenheten eksisterte var boligkompetansen samlet på ett sted under tjenesteområdet Byutvikling. Som følge av omorganiseringen ble kompetansen spredd mellom ulike enheter og nivåer. Dette betyr ikke nødvendigvis at boligarbeidet har blitt dårligere koordinert. De individrettede virkemidlene ble plassert sammen med andre individrettede tjenester under tjenesteområdet Helse- og velferd. De fire Helse- og velferdskontorene forvalter videre alle disse virkemidlene. Intervjuene fra Trondheim gir også inntrykk av at det har vært et omfattende fokus på kompetanseoverføring, skriftliggjøring av rutiner og samarbeidsrelasjoner, samt forbedring av systemer (inkludert datasystemer) i tiden etter omorganiseringen. Det er for eksempel etablert faste møter mellom alle som har ansvaret for ulike boligvirkemidler. Dette har vært gjort for å gi bedre og mer effektive tjenester til brukerne, ifølge intervjupersonene. Men med omorganiseringen har de også fått nye utfordringer. En intervjuperson sier det på denne måten: «Når vi satt på samme kontor så vi alle virkemidlene, letter å bruke dem! For eksempel startlån og bostøtte. Nå er de virkemidlene mindre brukt, mer rett over på kommunal boligventeliste.»

Omorganiseringen av det boligsosiale arbeidet i Trondheim ble begrunnet på flere måter. For det første var det en uttalt bekymring at man ikke klarte å se helheten i tjenestetilbudet til de aller vanskeligst stilte når de individrettede tjenestene rapporterte til to forskjellige tjenesteområder (f.eks. stadige endringer i behovene for oppfølging i forhold til bolig, rusomsorg og psykisk helsevern). Man ønsket derfor å samle de individrettede tjenestene og den spesielle boligpolitikken ble flyttet til tjenesteområdet Helse og velferd. Dette svarte til en ambisjon om å etablere en bedre ansvars- og oppgavefordeling og oppheve fragmenteringen av boligvirkemidlene på operativt nivå. I rapporten fra Prosjekt Bolig heter det at den daværende organiseringen på operativt nivå, med delt ansvar mellom Boligenheten, Helse- og velferdskontorene og Helse- og velferdstjenestene, bidro «til mangelfull kunnskap om alle virkemidler, og gir ikke optimal utnyttelse av boligvirkemidlene» (Hovedrapport, Prosjekt Bolig:2). På denne måten kan også omorganiseringen i Trondheim dels betraktes som et forsøk på å løse utfordringene knyttet til fragmenteringen og koordineringen av det boligsosiale arbeidet.

For det andre ønsket man å få ned gjennomsnittlig tomgangstid knyttet til oppussing og vedlikehold. Tomgangstiden som følge av oppussing var 42, 53 og 55 dager i henholdsvis 2008, 2007 og 2006. For 2009 var gjennomsnittlig tomgangstid i underkant av 30 dager og tomgangstapet er redusert med 1.3 millioner kroner fra 2008 til 2009. Reduksjonen av tomgangstiden skyldes blant annet at Trondheim eiendom har endret arbeidsprosessene for igangsetting av boliger etter at leietaker er flyttet ut. Ansvarsforhold og arbeidsmetodikk er nå klarer definert, slik at den enkelte vedlikeholdsplanlegger eier prosessen på egne tiltak helt fra leietaker sier opp boligen til den er klar for ny leietaker.

5 NAV og boligsosiale tjenester

I løpet av de siste årene har mange kommuner gjennomført NAV-reformen. Selv om reformen gir stort rom for lokale tilpasninger (Monkerud 2008), er den omfattende og påvirker kommunenes boligsosiale organisering og planlegging. For NAV kan boligspørsmålene ofte være perifere og problematiske, og i den kommunale sektoren blir reformen av enkelte oppfattet som en trussel (Langsether m.fl. 2008). Det gjelder særlig der boligoppgavene fra før er godt koordinert, og hvor en frykter mer fragmentering av saksbehandling og kompetanse. For andre innebærer derimot reformen en mulighet til å foreta en nødvendig koordinering av hele boligsektoren innen for rammen av NAV.

I dette kapitlet følger en kort redegjørelse for NAV-reformens foreløpige konsekvenser for det boligsosiale arbeidet i norske kommuner. Deretter følger en oversikt over reformens konsekvenser i de fire casekommunene. De foreløpige erfaringene fra Tromsø, Moss, Kristiansand og Trondheim, vil brukes som illustrasjoner på allmenne boligsosiale utfordringer i de etterfølgende kapitlene. Til sist i kapitlet følger en nærmere sammenligning av erfaringene med NAV-reformen i to av casekommunene, Moss og Tromsø. Dette er kommuner som har valgt ulike løsninger på dette området, og som derfor kan illustrere ulike aspekter knyttet til NAV-reformen og det boligsosiale arbeidet.

5.1 NAV-reformen

Stortinget vedtok NAV-reformen i 2005. Som et direkte resultat ble de statlige trygde- og arbeidsetatene slått sammen og nye førstelinjetjenester, eller NAV-kontor, bestående av arbeids-, trygde- og sosialtjenestene ble etablert i kommunene fra 2006 til 2010. Den politiske begrunnelsen for reformen var på ingen måte knyttet til den kommunale boligpolitikken. Hovedformålet med NAV-reformen var å fremme større yrkesdeltagelse og aktivisering blant trygdemottakere. I tillegg ønsket Stortinget å legge til rette for en samling av tjenestetilbudet til de primære målgruppene i tråd med

«en-dør»-tankegangen. Boligsosiale problemstillinger var nær sagt fraværende i reformprosessen (St. meld. nr. 9 2006-07:78). Dette var kanskje en av årsakene til at boligsektoren i mange kommuner forholdt seg forbausende passiv, og/eller ble holdt utenfor beslutningsprosessene omkring boligvirkemidlenes plassering i forhold til NAV. Langsether m.fl. (2008:79) konkluderer derfor med at «NAV-reformen har gått over hodet på boligsektoren».

Loven om arbeids- og velferdsforvaltning åpner for at de boligsosiale virkemidlene kan legges til NAV, blant annet som følge av at stabile og gode boligforhold kan være viktig for å oppfylle reformens hovedmålsetting om økt yrkesdeltakelse. Kommunene har imidlertid hatt stor frihet til selv å bestemme hvilke tjenester som skal legges til de nye NAV-kontorene, ut over den obligatoriske minimumsløsningen. Den innebar kun at ansvaret kommunene har i henhold til kapittel 5 i sosialtjenesteloven skulle plasseres ved NAV.¹ Mange kommuner har benyttet denne friheten til å holde sentrale boligvirkemidler utenfor NAV-systemet. Tromsø er en av dem. Andre kommuner, som for eksempel Moss, la store deler av boligarbeidet til NAV.² Flere studier, jf. Rambøll (2008) og Monkerud (2008) viser at flertallet av kommunene som hadde etablert NAV-kontorer, valgte å legge tildelingen av midlertidig husvære (hospitser ol.) til NAV. Tildeling av midlertidige boliger, eller såkalte nødboliger, i form av hospits, campingvogn eller lignende, ble for øvrig fra 1. januar 2010 gjort til en del av den obligatoriske minimumsløsningen (Sluttrapport fra ekspertgruppe 2010:27).

Selv i kommuner som har valgt å beholde alle boligvirkemidlene utenfor den nye Arbeids- og velferdsetaten, vil NAV-kontorene likevel spille en større eller mindre rolle i det boligsosiale arbeidet. For det første vil NAV-kontorets ansvar for nødboliger og sosialhjelpsutbetalingene gi det en boligsosial rolle. Sosialhjelp blir for eksempel ofte brukt til å finansiere husleie og husleierestanser. For det andre skaper NAV-kontorets ansvar for å

¹ Denne loven har i dag blitt skiftet ut med loven om sosialtjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen.

² Se Langsether m.fl. (2008) for en oversikt over undersøkelser som prøver å vise konsekvensene av NAV-reformen for den organisatoriske plasseringen av boligvirkemidlene i norske kommuner. Det finnes dessverre ingen oppdaterte undersøkelser som går helt frem til 2010–2011.

informere sine brukere om relevante kommunale tjenester, et behov for kunnskap og informasjon om de boligvirkemidlene og organiseringen av boligarbeidet i en kommune. Blant annet av disse grunnene vil alle kommuner ha grunn til å integrere NAV-kontoret i det kommunale samarbeidet omkring boligsosiale oppgaver. Den nye loven om Arbeids- og velferdsforvaltning pålegger for øvrig NAV-kontorene og relevante kommunale tjenester å inngå formelle samarbeidsavtaler.

5.2 Integrering og minimumsløsning

Våre casekommuner har tilpasset seg NAV-reformen på ulikt vis. Dette kan være en indikasjon på at reformen har bidratt til ytterligere variasjon i den boligsosiale organiseringen på tvers av norske kommuner. Moss har for eksempel flyttet mange av de mest sentrale boligvirkemidlene til en bolig-enhet ved NAV, mens Tromsø har valgt å beholde boligkontoret samlet utenfor NAV. Trondheim har også valgt å beholde sentrale boligvirkemidler utenfor NAV. Kristiansand har, som den eneste kommunen i landet, ikke opprettet NAV-kontor på det nåværende tidspunkt.

Fra november 2009 flyttet Moss alle de boligøkonomiske virkemidlene (startlån, bostøtte og boligtilskudd) og tildelingen av de kommunale boligene til det nyopprettede NAV-kontoret. Dette var et resultat av en lengre politisk prosess. Den opprinnelige innstillingen fra rådmannen konkluderte med at alle boligsosiale virkemidlene skulle flyttes til Servicetorget. Flertallet i kommunestyret sluttet i første omgang opp om rådmannens forslag. Fremskrittspartiet fremmet imidlertid et motforslag om å flytte boligvirkemidlene til NAV. Dette forslaget fikk flertall etter en relativt omfattende debatt i kommunestyret.

I Tromsø ønsket lokalpolitikerne i utgangspunktet å innlemme boligvirkemidlene og Flyktningetjenesten i NAV. Etter en intern utredning ble disse planene skrinlagt. Ved boligkontoret er man fornøyd med denne løsningen, men har stor tro på et nært samarbeid med NAV-kontoret på sikt. På det nåværende tidspunkt er NAV-Tromsø i en innkjøringsfase; kontoret ble først etablert i fjerde kvartal 2009.

NAV-kontorene i Trondheim er samlokalisert med de fire Helse- og velferdskontorene i såkalte Offentlige servicekontor (OSK), og kontorene

inngår derfor i et naturlig samarbeid med enhetene som har ansvar for boligvirkemidlene. Allerede i 2005 ble Aetat organisert sammen med trygdeetaten og sosialtjenesten i Offentlig servicekontor. Dermed har ikke NAV-reformen ført til store organisasjonsmessige endringer i Trondheim. Trondheim har for øvrig valgt den såkalte minimumsløsningen, men har i tillegg flyttet tjenester knyttet til økonomisk sosialhjelp, krisetiltak og oppfølging til NAV. Det midlertidige, akutte boligtilbudet flyttes også til NAV-kontorene som følge av endringene på dette området fra 1.1.2010.

Kristiansand har som nevnt ikke opprettet et NAV-kontor i skrivende stund. Det er likevel klart at ingen av boligvirkemidlene, bortsett fra midlertidige boliger, blir flyttet til NAV når kontoret åpner. EBT boligjenesten og Helse- og sosialdirektørens kontor har vært opptatt av å holde boligvirkemidlene samlet. Dette både for å beholde et samlet boligsosialt fagmiljø og for å sikre en god samordning av boligvirkemidlene. I tillegg har man ønsket å beholde dagens nærhet mellom boligvirkemidlene og andre virkemidler i helse- og sosialsektoren. Dette er også bakgrunnen for at ingen av boligvirkemidlene ble flyttet til NAV. Når reformen blir gjennomført skal imidlertid NAV-kontoret og EBT boligjenesten samlokaliseres i et nytt bygg. Det kan skape et godt klima for samarbeid på sikt, fremhever våre informanter.

5.3 Foreløpige erfaringer

NAV-reformen er en av Norgeshistoriens største og mest kompliserte forvaltningsreformer. I de fem årene som har gått siden reformen ble vedtatt har kritikk mot reformen blitt rettet fra ulike hold. Det har ikke manglet oppslag i media om manglende kompetanse, treg saksbehandling og sykdom, mismot og misnøye blant de ansatte. Som et svar på denne kritikken opprettet regjeringen i februar 2010 en hurtigarbeidende ekspertgruppe som skulle utrede «tiltak for å forbedre NAVs virkemåte». Denne gruppen foreslo å rendyrke NAV-kontorenes profil i retning av oppgaver som var direkte relatert til «arbeidslinjas» krav om økt yrkesdeltagelse og aktivisering. Ifølge ekspertgruppen var det liten grunn til at tildelingen av kommunale boliger og forvaltningen av Husbankens virkemidler skulle være en del av NAV-

kontorens oppgaveportefølje. Ekspertgruppens sluttrapport konkluderer på følgende vis:

Ekspertgruppa mener at NAV-kontoret i større grad bør konsentreres om arbeidsrettede aktiviteter. En bred oppgaveportefølje kan bidra til å svekke det ledelsesmessige fokus på NAV-kontorets kjerneoppgaver. [...] Gruppa kan ikke se at tjenester som [...] forvaltning av kommunale boliger eller Husbankens støtteordninger skal ligge i NAV-kontoret, og anbefaler at også disse tjenestene flytter ut («Tiltak for å forbedre NAVs virkemåte», sluttrapport fra Ekspertgruppa 2010:79).

I det som følger blir det gjort nærmere rede for de foreløpige erfaringene med NAV-reformen i to av casekommunene, Moss og Tromsø. Dette er kommuner som har valgt ulike løsninger på dette området, og derfor illustrerer ulike erfaringer og utfordringer knyttet til det boligsosiale arbeidet og NAV-reformen.

Moss er som nevnt den av våre kommuner som har integrert de mest sentrale boligvirkemidlene i NAV. Intervjupersonene herfra er imidlertid varsomme når det gjelder å trekke konklusjoner om NAV-løsningens betydning for det boligsosiale arbeidet i kommunen. De vektlegger at reformen fortsatt er i innkjøringsfasen, og at det dermed blir prematurt å gi uttrykk for bastante vurderinger. Hovedoppfatningen synes imidlertid å være at flyttingen av boligvirkemidlene til NAV har hatt begrenset betydning for det boligsosiale arbeidet så langt. Arbeidet med de boligøkonomiske virkemidlene og tildelingen av de kommunale boligene har stort sett fortsatt som før, fremhever våre informanter. Overføringen av bostøtten fra Servicekontoret til boligenheten ved NAV vurderes riktignok som en positiv endring for helheten i det boligsosiale arbeidet, men intervjupersonene legger generelt sett vekt på kontinuitet fremfor brudd. Kontinuiteten skyldes i stor grad at boligenheten ved NAV er en direkte videreføring av boliggruppa ved forvaltningskontoret for sosiale tjenester. De ansatte i boliggruppa på forvaltningskontoret fulgte sågar med over i NAV-systemet. På den annen side er det verdt å merke seg at intervjupersonene ikke betrakter NAV-reformen som en trussel mot det kommunale selvstyre i boligpolitiske spørsmål, eller som en hindring for å utføre et godt boligsosialt arbeid. Den utbredte skepsis

mot NAV-reformen blant kommunenes boligbyråkrater, som ble avdekket i NOVA-rapport 18/2008 (Langsether et al. 2008:91), finnes dermed ikke i Moss. Tvert imot er mange optimistiske på vegne av NAV-reformen på sikt, og opplever allerede at reformen har hatt positive virkninger for det boligsosiale arbeidet. En intervjuperson sier det på denne måten:

NAV har på ingen måte vært en barriere for utførelsen av et godt boligsosialt arbeid, snarere tvert imot. Vi var en samlet boligenhet med erfarne medarbeidere før vi flyttet, og vi har fortsatt vårt samarbeid innenfor rammene av NAV. I NAV-bygget sitter vi til og med enda mer samlet enn før. De fysiske omgivelsene muliggjør på denne måten et enda tettere samarbeid. Videre har det blitt lettere å samarbeide med gjeldsrådgiverne, som også er ansatt ved NAV. Det hender at jeg viser boligsøkere med gjeldsproblemer til dem, eller på andre måter søker deres råd. Endelig har den tette fysiske samlokaliseringen av boligvirkemidlene ved NAV ført til at omgivelsene i større grad betrakter oss som en enhet.

Ifølge denne informanten har flyttingen av boligvirkemidlene til NAV på denne måten hatt mange positive virkninger: de fysiske rammene skaper gode forutsetninger for samarbeid, samarbeidet med gjeldsrådgiverne har blitt styrket, og samlokaliseringen fører til at omgivelsene i større utstrekning ser på boliggruppa som en enhet. Selv om andre intervjupersoner fremhever at NAV-reformen har skapt en del praktiske problemer i arbeidshverdagen i form av strengere sikkerhetsrutiner og rigide regelverk, er det ikke sterk motstand mot reformen blant boligbyråkraterne i Moss.

I Tromsø engasjerte miljøet rundt Boligkontoret seg tidlig i debatten om boligvirkemidlenes plassering i forhold til NAV. Ifølge opplysninger fra Boligsjefen har man drøftet dette spørsmålet i tre utredninger. Alle tre utredningene har kommet ut med samme anbefaling, at BK ikke bør bli en del av NAV-Tromsø. De viktigste argumentene for dette standpunktet er at Boligkontorets virkemiddelapparat inneholder mange virkemidler som har liten relevans for NAV. En har i forlengelsen av dette fryktet at overføringen av boligoppgavene til NAV ville bli en administrativ byrde, samt føre til en svakere prioritering av flere viktige boligsosiale hensyn. Dette er en argumentasjon som har mye til felles med Ekspertgruppens syn referert ovenfor. Både ekspertgruppen og utrederne i Tromsø har konkludert med at NAV, av

hensyn til sin egen virksomhet, bør begrense seg til sine kjerneoppgaver. Boligkontoret argumenterer ellers med at det i sitt daglige arbeid har mer kontakt og samhandling med andre kommunale tjenester, for eksempel rus-, psykiatri-, flyktning- og omsorgstjenestene, enn oppgaver det kan være aktuelt å plassere ved NAV. Videre vises det til kulturforskjeller mellom Boligkontoret, NAV og de tjenesteutøvende enheter. Det gjelder både saksbehandlings- og arbeidskulturen. Boligkontoret skiller seg ut fra de andre ved at det er tillagt forvaltningsoppgaver som også krever en forretningsmessig kompetanse. Det gjelder først og fremst tildeling av lån og tilskudd, utleie av boliger og ulike oppgaver knyttet til forvaltningen av boligkapitalen.

Boligkontoret innrømmer imidlertid at NAV vil ha behov for en viss innflytelse på boligtildelingen, og at man ved å plassere hele Boligkontoret i NAV også ville skapt et grunnlag for samordning av de boligsosiale virkemidlene. Argumentene mot en slik løsning er at man vil oppnå den nødvendige innflytelse på boligtildelingen ved å beholde dagens ordning hvor Sosialkontoret/NAV er representert i tildelingsutvalget for kommunens utleieboliger. Når det gjelder behovet for koordinering, er argumentet mot en plassering av Boligkontoret i NAV at dette er en løsning som medfører flere ulemper enn fordeler, og at nødvendig koordinering kan oppnås på enklere måter.

Erfaringene fra Moss og Tromsø viser tydelig at NAV-reformen har hatt svært ulike konsekvenser for det boligsosiale arbeidet i kommunene. I Moss har reformen ført til en ny samordning på operativt nivå innenfor rammen av NAV. Den viktigste konsekvensen av reformen i Tromsø, er antagelig muligheten den gav til en prinsipiell utredning av boligarbeidet og dens forhold til sosialtjenesten og resten av tjenestetilbudet i kommunen.

6 Arbeidsrutiner og -prosesser

Ambisjonen i denne studien er å synliggjøre hvilke egenskaper som kjenner tegner en god praksis når det gjelder den boligsosiale virksomheten i kommunene. I utgangspunktet vil kommunenes praksis på dette området bestemmes av hvordan virksomheten er organisert – det gjelder både den løpende daglige virksomheten og den boligsosiale planleggingen – de arbeidsrutiner og -prosesser som er styrende for virksomheten, i hvilken grad virksomheten oppfyller lovens krav til saksbehandling og er bevisst på holdningene man møter folk med som er i en vanskelig livssituasjon. Sist, men ikke minst, må praksis vurderes fra et brukerperspektiv med vekt på både omfanget og kvaliteten på de goder og tjenester som ytes.

I de to foregående kapitlene presenterte vi detaljerte beskrivelser av hvordan våre fire casekommuner har valgt å organisere den boligsosiale virksomheten. Det er slående hvor ulike løsninger disse kommunene har valgt, selv når det også tas hensyn til at vi her har å gjøre med kommuner av ulik størrelse – en faktor som vi generelt sett må anta vil føre til ulikhet både i art og omfang av boligsosiale problemer – og føre til ulikhet i organisatoriske løsninger – i den grad det dreier seg om problemer som kan løses med organisatoriske grep. Vi ser imidlertid at forskjellene i organisatoriske løsninger dreier seg mye om ulike måter å ivareta behovet for koordinering av virkemiddelbruken på – et behov som i hovedsak er et resultat av en fragmentert organisering av virksomheten. Dette indikerer en situasjon hvor ulike organisasjonsmodeller kan gi adekvate løsninger på nokså like utfordringer, og at mindre betydningsfulle lokale særtrekk kan være bestemmende for valget av modell. Slike særtrekk kan bestå i ulikheter i den boligfaglige kompetansen, i evnen til å lære av egne og andres erfaringer og hvilke rutiner man har på dette området. Dette betyr at en organisasjonsmodell som lykkes i én kommune, ikke nødvendigvis er en god modell for en annen. Det er viktig at organiseringen og planleggingen av det boligsosiale arbeidet tilpasses den enkelte kommunes utfordringer, organisasjon og virkelighet. Lokal

tilpasning er med andre ord et nøkkelord i forståelsen av hvordan kommunene organiserer og planlegger sitt boligsosiale arbeid.

Kommuner som er forskjellig organisert, kan stå overfor likeartede utfordringer med hensyn til koordinering og planlegging. God boligsosial praksis vil som nevnt kreve en målrettet og koordinert innsats som møter de konkrete utfordringene kommunen står overfor. En målrettet innsats vil på den ene siden bare være mulig dersom kommunene har oversikt over de boligbehovene deres innbyggere har. Videre må kommunene ha en klar formening om hvordan disse behovene kan imøtekommes på en tilfredsstillende måte av det samlede tjenesteapparatet. En koordinert innsats vil på den annen side kreve at kommunene har en tydelig plan for hva som må gjøres, der ulike aktører får et tydelig ansvar for ulike oppgaver i det boligsosiale arbeidet. En god boligsosial organisering vil med andre ord være avhengig av at kommunene etablerer en helhetlig og langsiktig strategisk planlegging, der utfordringene kartlegges og løsningene beskrives.

Bedømt ut fra kravene til god praksis synes noen generelle forhold ut til å gå igjen. For å sikre en effektiv gode- og tjenesteyting må kommunene organisere arbeidet slik at man utnytter fordelene av arbeidsdeling og fagspesialisering i tjenesteapparatet, men samtidig etablerer koordineringsløsninger og måter å arbeide på som sikrer helhetlige løsninger. Her vil rutiner som sikrer informasjonsflyt, evnen til læring og kontinuerlig oppbygging av kompetanse, spille en sentral rolle. Forankring av tiltak og planer og klarhet i ansvars- og rollefordeling innen den kommunale organisasjonen, er også sentrale elementer. Videre i dette kapittelet vil vi derfor – først og fremst på grunnlag av data fra våre fire casekommuner – se nærmere på hvilke arbeidsrutiner og -prosesser som ser ut til å være nødvendige for å utvikle en god boligsosial praksis.

6.1 Rolle- og ansvarsfordeling

Det boligsosiale arbeidet er et område som nødvendigvis involverer mange kommunale instanser. Selv i kommuner som har valgt å samle mange virkemidler og oppgaver i ett organ, i likhet med Moss, Tromsø og Kristiansand, samarbeider mange enheter om å løse de boligsosiale utfordringene på operativt nivå. Dette viser at de generelle boligpolitiske målsettingene i

kommunene ikke kan realiseres uten engasjement fra flere hold, og at det boligsosiale arbeidet derfor blir et bredt felt det er vanskelig eller umulig å avgrense til ett organ. Denne fragmenterte strukturen innebærer at mange instanser har et tungt ansvar i kommuner som har et velfungerende boligarbeid. I Moss har ikke minst personer som arbeider i virksomheter utenfor NAV et ansvar for å henvise og informere potensielle brukere om bostøtte, Startlån og det kommunale boligtilbudet. På denne måten skapes det mange veier inn til de boligsosiale virkemidlene. På lignende vis har NAV-kontorene i Kristiansand, Tromsø og Trondheim en viktig oppgave når det gjelder å informere potensielle målgrupper om boligvirkemidlene.

Samarbeid er en nødvendig forutsetning for organisasjonsledelse og -utvikling. En vellykket koordinering av boligsosialt arbeid forutsetter derfor at det etableres både formelle og uformelle arenaer der ulike aktører kan diskutere utfordringer og enes om mulige løsninger. For å sikre en god organisering, må imidlertid kommunene ha en konkret plan for drift og oppfølging av ulike tiltak. Blant annet må en ta stilling til hvem som skal gjøre hva, og hvem som har ansvar for oppfølging av resultatene i form av nødvendige tiltak. Samarbeid og samordning forutsetter en tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom de involverte partene. Dette bør så langt det lar seg gjøre nedfelles i skriftlige retningslinjer og samarbeidsavtaler. Ikke minst bør en slik rolle- og ansvarsfordeling inngå i boligsosial handlingsplan. Skal en handlingsplan fungere som et nyttig styringsinstrument, må dokumentet inneholde en konkret plan for drift og oppfølging av tiltakene som beskrives i planen.

6.1.1 Formelle samarbeids- og intensjonsavtaler

Den fragmenterte karakteren til det boligsosiale arbeidet innebærer at det må etableres arenaer for samhandling og samarbeid. På denne måten kan kommunene koordinere virkemiddelbruk og oppfølging av brukere på en effektiv måte. Samarbeids- og samhandlingsmønstrene kan være formelle, for eksempel i form av skriftlige avtaler, eller basert på uformelle, verbale overensstemmelser.

Etter at boligvirkemidlene ble flyttet over til det nye arbeids- og velferdskontoret i oktober 2009, la man for eksempel i Moss stor vekt på å etablere samarbeidsavtaler mellom NAV og relevante kommunale tjenester.

Boligkonsulentene ved NAV Moss har inngått formelle samarbeidsavtaler med flere virksomheter knyttet til tildelingen av kommunale boliger (f.eks. tjenester for funksjonshemmede, flyktningtjenesten, psykiatri- og rus-tjenesten og rusteamet). Disse skriftlige avtalene ble godkjent av NAV-leder 1.1.2010, og er hjemlet i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Alle avtalene stadfester at det skal avholdes separate møter om tildeling av kommunale boliger mellom boligkonsulentene og de respektive virksomhetene hver fjortende dag. På disse møtene drøftes enkeltsaker og beslutninger om boligtildeling fattes i fellesskap. Møtene er også en anledning til å informere, diskutere og oppdatere hverandre om udekkede boligsosiale behov. Disse møtene kan sies å være en erkjennelse av at de ulike tjenestene vet best hvor «skoen trykker» for sine brukere, og at det derfor er nødvendig for boligkonsulentene å inkludere dem i beslutninger omkring boligtildeling.

I Trondheim ble mange samarbeidsavtaler skriftliggjort, som følge av den store boligsosiale reformen. Før var samarbeidet i kommunens boligsosiale arbeid mye basert på tilfeldigheter og personlige relasjoner, men med omorganiseringen har de skriftlige avtalene ført til større grad av regelmessighet og orden i samarbeidsrelasjonene, fortsetter intervjupersonen. NAV og Helse- og velferd har for eksempel etablert faste møtetidspunkt. I tillegg arbeider de for å utvikle veiledere med eksempler for å styrke kompetansen og sikre likebehandling ved de bydelsvise Helse- og velferdskontorene.

Trondheim kommune samarbeider også mye med private aktører på det operative nivået. Veldedige stiftelser og frivillige organisasjoner drifter blant annet tjenester rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet på vegne av kommunen. Her har kommunen inngått skriftlige samarbeidsavtaler om boliger og driftsavtaler om tjenester som sikrer kommunen tildelingsrett. Samarbeidsavtalene inneholder klare retningslinjer, og de private aktørene pålegges dokumentasjons- og rapporteringsplikt.

I Kristiansand og Tromsø foregår mye av den boligsosiale samhandlingen på operativt nivå innenfor rammen av EBT Boligtjenesten og boligkontoret. EBT Boligtjenesten har et utstrakt samarbeid med andre enheter. Avdeling for lån og tilskudd samarbeider tett med DuVito om bostøtten, og er stadig i kontakt med Kristiansand Boligselskap KF. Representanter for

EBT møter fire ganger hvert år i boligselskapets styre. På den måten holder EBT seg oppdatert på boligselskapets virksomhet; ikke minst om fremdriften i utbyggingsprosjektene. EBT Boligtjenesten informerer også boligselskapets ledelse om behovet for ulike typer boliger.

I Tromsø er det ukentlige boligtildelingsmøtet en viktig arena for samhandling. Her møter boligsjefen representanter for Rus- og psykiatritjenesten, Boligkontoret, Flyktningtjenesten og Sosialtjenesten. På møtene fattes beslutninger om tildeling og informasjon utveksles om boligsosiale behov i kommunen. Boligkontoret har tatt initiativet til etablering av samarbeidsavtaler med de fleste tjenesteenheter som det har forvaltningsmessige og faglige relasjoner til. Boligkontoret legger stor vekt på å være godt informert om alle forhold av betydning for å løse dets oppgaver – både operative og strategiske oppgaver. Vi skal merke oss at i Tromsøs boligsosiale handlingsplan er den høyest prioriterte administrative strategien å «Videreutvikle den kommunale samhandlingen innenfor det boligsosiale området». Stabile samarbeidsrelasjoner vil i praksis også fungere som gode informasjonskanaler.

6.1.2 Uformelle samarbeidsrelasjoner

Selv om formaliserte samarbeidsavtaler er en viktig del av kommunenes boligarbeid, spiller fremdeles uformelle samarbeidsrelasjoner en betydelig rolle. Dersom behovet for koordinering og samordning ikke blir ivaretatt av formelle koordineringsorganer (f.eks. tverretatlige tildelingsutvalg) eller skriftlige retningslinjer og samarbeidsavtaler, kan det vokse frem uformelle koordineringsløsninger. Slike løsninger kan for eksempel ha form av uformelle former for informasjon, konsultasjon og rapportering mellom kolleger i ulike forvaltningsenheter.

Vi kan skille mellom to ulike former for uformell koordinering som kan oppstå for å løse samordningsbehov (jf. Langseth og Sandlie 2010): *konsultasjonsmodellen* og *nøkkelpersonmodellen*. Begge modellene er delvis basert på kjennskap til kommuneorganisasjonen og personlig kjemi. Konsultasjonsmodellen finner vi gjerne mellom saksbehandlere for flere tjenester, altså det operative nivået i kommuneorganisasjonen. En boligforvalter kan for eksempel ha en fast kontaktperson på sosialkontoret som han eller hun jevnlig, eller ved behov, kan drøfte konkrete tildelingssaker med. Selv om det ikke

eksisterer formelle informasjons- og rapporteringsrutiner, kan med andre ord tjenesteutøverne selv etablere samarbeid og samordning mellom ulike forvaltningsenheter (f.eks. bostøttesøknader som gjøres om til startlånsøknad).

Nøkkelpersonmodellen finner vi som oftest på det strategiske nivået i kommuneadministrasjonen. Modellen viser til situasjoner der enkelte personer uformelt kan bli pålagt eller påta seg koordineringsroller for å løse strategiske oppgaver. Slike løsninger kan for eksempel oppstå i situasjoner der enkeltpersoner har stor oversikt over kommunens boligsosiale virksomhet og denne virksomhetens brukere (personer med kompetanse, pågangsmot og spesielle personlige egenskaper).

Selv om uformelt samarbeid i mange tilfeller vil gi gode resultater, har denne koordineringsformen opplagte svakheter. Den er som oftest implisitt og personavhengig. Samordningen kan opphøre når en av partene ikke ønsker å opprettholde samarbeidet, eller dersom en nøkkelperson slutter eller bytter rolle i kommuneorganisasjonen. Siden samordningen ikke er eksplisitt og skriftlig, vil det også være vanskelig å videreføre erfaringer. Kompetanseoppbygging og læring blir derfor problematisk. Kontroll og kommunikasjon blir et personlig anliggende i uformell koordinering.

Svakheterne med uformelle koordineringsløsninger tilsier at man ikke på noe felt helt overlater løsningen av behovet for koordinering til slike ordninger. Det er imidlertid viktig at den ansvarlige ledelsen gir rom for at uformelle ordninger kan fungere som et supplement til de formelle samarbeidsordningene.

Det er vanskelig å bedømme hvilken rolle det uformelle samarbeidet spiller i de fire case-kommunene. Vårt inntrykk – både fra dokumenter og intervjuer – er at ledelsen er klar over de uformelle løsningers svakheter og fortrinn. De omorganiseringer disse kommunene har vært gjennom har ført til at mange av de ansatte har arbeidet på flere områder av boligsektoren – noen også i lange perioder. Gjennom et langt yrkesliv kan mange ha etablert nære og fortrolige relasjoner til kolleger som sitter i ulike posisjoner i systemet. Om de ikke har opparbeidet nære relasjoner, kan de ha opparbeidet mye kunnskap om «hvem som vet hva» i systemet. Å høste av slike kunnskaper gjør systemet mer effektivt.

6.1.3 Skriftlige rutiner og retningslinjer

En viktig side ved den boligsosiale organiseringen i vid forstand er regler og rutiner knyttet til bruken av virkemidler og oppfølging av brukerne. Alle våre casekommuner har utarbeidet skriftlige retningslinjer for saksbehandling knyttet til tildeling av kommunale boliger og de boligøkonomiske virkemidlene. For eksempel stadfester de skriftlige rutinene ved NAV i Moss at tildeling av kommunal bolig, Startlån og boligtilskudd er enkeltvedtak med klagerett i tråd med § 15 i lov om sosiale tjenester i velferds- og arbeidsetaten (NAV Moss 2009). Det er også nedfelt som skriftlig retningslinje at bolig-søkere skal vurderes opp mot Husbankens støtte-, tilskudds- og låneordninger. På denne måten forsøker man å sørge for at stønadsberettigede bolig-søkere får bostøtte, og at søkere som ikke blir tildelt kommunal bolig automatisk blir informert om mulighetene for å søke Startlån og boligtilskudd.

I Trondheim har Enhet for service og internkontroll (ESIKT) også skriftliggjort en prioriteringsnøkkel for tildeling av bolig, som skiller mellom «mågrunn» og «ønskegrunn» for boligtildeling. Dette har etter våre informanters vurdering gitt ESIKT bedre grunnlag for å ta riktig tildelingsavgjørelse. Det har også ført til kortere ventetid på bolig.

Våre casekommuner har også etablert formaliserte rutiner for evaluering av kommunale leiekontrakter i perioden før de løper ut. Ifølge disse rutinene skal for eksempel boligkonsulenten i Moss vurdere en beboers økonomiske og sosiale situasjon ved hjelp av tilgjengelige data, personlig samtale og drøftinger med tilsynsverge, Flyktningetjenesten eller Rus- og psykiatritjenesten. Etter denne evalueringen får beboerne anbefaling om å søke om ny kontrakt eller blir henvist til det private markedet og Husbankens ordninger.

Kommunene har ikke bare utarbeidet skriftlige tildelingsrutiner, de har også formelle rutiner for å ivareta en samordning mellom ulike virkemidler. I Kristiansand har for eksempel EBT boligjenesten formaliserte rutiner for samordning av de ulike boligsosiale virkemidlene. Alle som søker om boliger blir vurdert opp mot de boligøkonomiske virkemidlene. En del søkere blir ut fra inntekt og/eller egenkapital henvist til Husbankens låne- og støtteordninger. EBT boligjenesten har også rutiner for å vurdere om bolig-søkerne har behov for andre helse- og omsorgstjenester.

6.1.4 Fullmakter og administrativt handlingsrom

Behovet for formalisering og skriftliggjøring av ulike retningslinjer må ikke tolkes som at den enkelte tjenesteutøver må kontrolleres og detaljstyres i alt hun eller han foretar seg. Alle avgjørelser og beslutninger blir ikke tatt i henhold til veiledere og retningslinjer. Uformelle praksiser og mønstre har som nevnt fremdeles stor betydning i det daglige boligsosiale arbeidet.

En overdreven regelstyring medfører gjerne liten delegering av ansvar og myndighet til den enkelte tjenesteutøver. Dette kan hemme hurtige beslutningsprosesser som kan være påkrevd i enkelte situasjoner. Kommunene må derfor finne et nivå på regelbruken som balanserer behovet for kontroll med behovet for en ansvarliggjøring og myndiggjøring av tjenesteapparatet som til en viss grad gjør de ansatte på alle nivåer selvgående. For å kunne etablere en samlet og effektiv arbeidsinnsats, må med andre ord den enkelte tjenesteutøver forstå og erkjenne både individuelle og felles mål.

Erfaringen fra tidligere studier er at god boligsosial praksis i kommunene ofte kan knyttes til bestemte «ildsjeler» med gode ideer, initiativ og stor dugnadsånd. En forutsetning for at slike pådrivere og entusiaster kan bidra i det boligsosiale arbeidet, er at de gis et administrativt handlingsrom og vises vilje til å prøve og feile. Administrativt handlingsrom innebærer en større delegering av ansvar og myndighet til den enkelte medarbeider enn det vi for eksempel kjenner fra tradisjonell regelstyring av organisasjoner. Dette gir som nevnt større grad av fleksibilitet og hurtige beslutningsprosesser.

Flere av våre informanter forteller at det har vokst frem en organisasjonskultur, der den enkelte tjenesteutøver forsøker å se de ulike virkemidlene i sammenheng. I Tromsø er det for eksempel rimelig å si at boligkontoret og boligsjefen har bidratt aktivt til å utvikle en organisasjonskultur hvor de ulike virkemidlene blir forsøkt kombinert til beste for den enkelte bruker. Intervjupersonene i Tromsø fremhever at de etter hvert har blitt mindre regelorienterte og mer fleksible og dynamiske, og en utpreget «løsningsorientering» kan synes dekkende for holdningene i kommuneorganisasjonen. Det kan virke som om ulike deler av kommuneorganisasjonen har opparbeidet en åpen og fleksibel tilnærming til det boligsosiale feltet. Både på politisk og administrativt nivå er det vilje til å prøve ut, og eventuelt feile, nye tilbud og løsninger rettet mot forskjellige brukergrupper med ulike

behov. Kommunen operer også med utstrakt bruk av fullmakter i det boligsosiale arbeidet. Boligsjefen har vært en sentral bidragsyter til det en kan kalle en «samordnings- og løsningskultur». Han nyter stor tillit både på operativt, strategisk og politisk nivå. Generelt sett har boligkontoret og boligsjefen stor frihet i det boligsosiale arbeidet, og på politisk nivå er de svært positive til et proaktivt boligkontoret. Dette ble tydelig uttrykt av én av våre informanter: «Så lenge det gir gode resultater, blander ikke vi oss bort i det.»

6.2 Kompetansebygging

I løpet av de siste tiårene har det skjedd store endringer i den kommunale boligpolitikken. Dette er endringer som har ført til en tilsvarende endring i kompetansekrav. Med økt oppmerksomhet på utfordringer av sosialpolitisk karakter, kreves en annen type kompetanse enn når oppmerksomheten primært var knyttet til boligproduksjon. Introduksjonen av de boligøkonomiske virkemidlene, særlig Startlån, krever for eksempel en økonomisk og bankfaglig kompetanse. Mens innføringen av ulike typer bo-oppfølgingstjenester skal ivareta et voksende behov i vanskeligstilte grupper for praktisk hjelp til å etablere og opprettholde en stabil bosituasjon. Dette er hjelp som i utgangspunktet ikke lar seg dekke av tradisjonelle hjemmetjenester. Behovene er komplekse og sammensatte, noe som krever en mangesidig kompetanse i de enhetene som får ansvaret for å tildele og utføre disse tjenestene.

For å kunne tilpasse seg nye utfordringer, vil en viktig side ved organisasjonsutvikling dreie seg om å etablere og forankre nye erkjennelser og ny kunnskap. Kompetanse kan bygges gjennom formell læring (f.eks. utdanning, kurs og seminarer) og læring av egne og andres erfaringer. Å skape betingelser for kompetansebygging gjennom kontinuerlig læring for alle, er kanskje en av de viktigste utfordringene for de som har det strategiske lederansvaret på det boligsosiale området i kommunene. For å kunne ha en aktiv kompetanseoppbygging må det derfor etableres rutiner som sikrer rapportering og kartlegging av opparbeidet erfaring, samt informasjonsrutiner som sikrer at opparbeidet kompetanse spres ut til organisasjonsmedlemmene. Kompetanseoppbygging kan også skje gjennom en bevisst ansettelsespolitikk, der en etterspør kunnskap organisasjonen mangler.

Basert på informasjonen vi har fått fra våre informanter, er det vårt inntrykk at den administrative ledelsen i stor grad er klar over betydningen av å ha høy og oppdatert kompetanse for å løse ulike forvaltningsoppgaver. Økonomer er for eksempel ansatt for å ha ansvar for de boligøkonomiske virkemidlene. En av informantene forteller også at økt vektlegging av rettighetstenkning, har synliggjort mangler i organisasjonens juridiske kompetanse. Dette er kompetanse kommunen vil forsøke å skaffe seg.

6.3 Koordinerings- og strategiorgan

Våre tidligere studier tyder på at planlegging og arbeidet med løsning av strategiske forvaltningsoppgaver ofte blir neglisjert i den boligsosiale virksomheten i kommunene. De operative oppgaver blir gjerne ivaretatt – om ikke godt nok. Svakheterne vi har avdekket i det operative arbeidet består hovedsakelig i for dårlig koordinering. Disse svakheterne skyldes etter vår oppfatning at de strategiske forvaltningsoppgavene ikke blir løst tilfredsstillende. Det igjen skyldes vel at det er liten erkjennelse i kommunene av hvilken betydning det strategiske arbeidet har – noe som blant annet gjenspeiler seg i hvor få som lager og bruker boligsosiale handlingsplaner. Det er nærliggende å tenke seg at en fragmentert organisering av virksomheten på det operative planet vil gjenspeile seg i en fragmentert organisering av virksomheten på det strategiske planet. En fragmentert organisering av det strategiske arbeidet er nærmest en selvmotsigelse, og vil neppe gi et godt resultat. De viktigste strategiske forvaltningsoppgavene dreier seg – som vi før har vært inne på – først og fremst om å sørge for at et helhetssyn blir ivaretatt både i den daglige politikken og på lengre sikt gjennom planlegging. Vi har tidligere (Langsether og Sandlie 2010) argumentert for at ansvaret for det boligstrategiske arbeidet bør sentraliseres og plasseres i et organ som forankres på det strategiske nivået. Alternativt kan man se for seg at et organ forankret på det operative nivået samtidig blir gitt ansvaret for å utvikle og iverksette en helhetlig boligstrategi for kommunen. Det delegerte ansvaret må også omfatte arbeidet med boligsosiale handlingsplaner. Boligkontoret i Tromsø og EBT Boligtjenesten i Kristiansand er gode eksempler på slike organer. I disse tilfellene er det operative organer som er tillagt ansvaret for strategiske oppgaver.

Fragmentert organisering av den boligsosiale virksomheten på så vel det strategiske som det operative planet, disponer for manglende samordning. Om det etableres organer og rutiner for samordning, løser heller ikke det umiddelbart det problemet som fragmenteringen skaper. Det må gjøres utvetydig klart både hvem som har ansvaret for at samordningsproblematikken settes på dagsordenen og at vedtatte samordningstiltak blir satt i verk.

Både EBT Boligtjenesten i Kristiansand og Boligkontoret i Tromsø er pålagt både operative og strategiske oppgaver. På denne måten bygger disse organene bro mellom de to nivåene, slik at erfaringer og kunnskap tilegnet av bakkebyråkratene kan komme til direkte anvendelse i kartleggings-, evaluerings- og planarbeid. Dette kan høres ut som en selvfølge, men som påpekt ovenfor er dette langt fra tilfelle i alle kommuner.

Planarbeidet i Tromsø er en bred prosess som involverer mange enheter på det operative nivået. Gjennom arbeidet i gruppen som utformet den siste boligsosiale handlingsplanen fikk følgende enheter mulighet til å påvirke kommunens strategi: Sosialtjenesten, Rus- og psykiatritjenesten, Flyktningtjenesten, Eiendom, Pleie- og omsorg og Barneverntjenesten.

I Kristiansand spiller EBT Boligtjenesten en viktig rolle i plan- og rapporteringsarbeidet. Denne enheten har ansvaret for å kartlegge brukerne, og registrere deres tjenestebehov. I tillegg har også denne tjenesten et ansvar for at den boligsosiale planens målsettinger er kjent og blir fulgt opp i alle relevante kommunale instanser.

På bakgrunn av det vi har funnet ved studiet av de fire kommunene som inngikk i dette prosjektet, og erfaringer fra tidligere studier av den boligsosiale virksomheten i kommunene, vil vi formulere følgende krav til det boligstrategiske arbeidet; hvordan det bør organiseres og hvilke oppgaver det må ha i fokus for at vi skal kunne snakke om god praksis:

- Arbeidet bør legges til – og ledes av – et organ med hovedansvar for forvaltningen av de mest sentrale boligsosiale virkemidlene.
- Dette organet må ha ansvar for både strategiske og operative oppgaver og sørge for at arbeidet med operative og strategiske oppgaver integreres.

- Organet må utvikle en politikk som er godt forankret i egen organisasjon for å sikre at alle som arbeider med boligsosiale spørsmål forstår politikken og arbeider mot samme mål.
- Organet må være frikoplet fra – og ha en uavhengig stilling – vis a vis andre strategiske forvaltningsorganer.
- Det må ha det reelle ansvaret for å utarbeide, iverksette og evaluere de boligsosiale handlingsplanene.
- Det må ha ansvaret for en løpende evaluering av den boligsosiale organiseringen og ha mandat til å kunne ta nødvendige initiativ for å skape en bedre samordnet politikk.
- Det må arbeide fortløpende med utvikling av realistiske styrings-systemer som tar hensyn til problemene med målbarhet på dette området, og sikre at det operative nivået og dets erfaringer med å sette den vedtatte politikken ut i livet blir tatt hensyn til.
- Arbeide kontinuerlig med å etablere gode og informative rapporteringssystemer.
- Overvåke og jevnlig evaluere arbeidsrutiner og måtene man arbeider på.
- Organet må ha ansvaret for kompetansebehovet i sektoren og etablere gode rutiner for læring, både gjennom bruk av det formelle utdanningssystem og for læring av egne og andres erfaringer.
- Dette strategiorganet bør endelig få ansvaret for å utvikle et godt samarbeidsmiljø i sektoren, ha et våkent øye for evt. konflikter i sektoren (både av faglig og personlig art) og sørge for at det ikke etableres uakseptable holdninger overfor sektorens klienter og brukere.

7 Boligsosiale handlingsplaner som styringsinstrument

Boligsosial handlingsplan er det sentrale styringsinstrumentet kommunene anbefales å benytte for å utarbeide, vedta og realisere en helhetlig og målrettet strategi for det boligsosiale arbeidet. For det første skal en slik plan presentere overordnede mål og strategier for kommunens boligsosiale politikk. Videre skal handlingsplanen representere et strategisk fundament for alle tjenesteenhetenes mer operative planlegging og rapportering. Er dette plandokumentet uklart eller utydelig, vil dette også være uheldig for den videre utviklingen med hensyn til tiltak som skal iverksettes, fordeling av arbeidsoppgaver, koordinering og planlegging. Kommunen står da i fare for å mangle en felles basis som er helt nødvendig for å ivareta et helhetlig perspektiv også i den operative delen av virksomheten. I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvordan våre fire casekommuners arbeidet med å utvikle og forankre boligsosiale handlingsplaner.

Handlingsplaner kan være mer eller mindre detaljerte, både med hensyn til hvilke innsatsområder og målformuleringer de trekker opp, og hvor presist de avgrensede målgruppene og effektmålene (Sverdrup 2002). Skal planen være målrettet må viktige forhold prioriteres fremfor mindre viktige forhold. Forenkling og fokusering på prioriterte delmål er med andre ord en nødvendig forutsetning for å nå de handlingsmålene en har satt seg. Ved å prioritere utvalgte delmål, øker også sannsynligheten for at oppmerksomheten i kommuneorganisasjonen rettes mot disse delmålene. Dette vil gjøre det lettere å gjennomføre en samlet og koordinert innsats fra ulike tjenestoområder.

Videre er det vanlig å anta at dersom en boligsosial handlingsplan skal være et nyttig styringsinstrument ut fra en tankegang basert på balansert målstyring, bør den ta utgangspunkt i kommunens definerte boligsosiale mål og beskrive konkrete tiltak og delmål som lar seg vurdere i etterkant (aller helst måles og tallfestes). For å komme fra overordnede mål til konkrete

handlinger og tiltak, antar en at det er fem punkter som bør inngå i plandokumentet (jf. KRD 2002): For det første bør planen presentere kommunens *visjon og overordnede mål* for den lokale boligsosiale politikken. Videre bør planene inneholde en *kartlegging av utfordringer og målgrupper* for den boligsosiale innsatsen. For det tredje er det viktig at planen er rettet mot noen *prioriterte fokusområder*. Innenfor de prioriterte fokusområdene bør planen videre inneholde en klar beskrivelse av hvilke *tiltak* som skal iverksettes (f.eks. fremskaffelse av nye boliger). Skal det være mulig å vurdere resultatene av den boligsosiale innsatsen må plandokumentet også gi en anvisning på *kritiske suksessfaktorer* kommunen må lykkes med innenfor et gitt fokusområde. Kritiske suksessfaktorer bør så langt det lar seg gjøre operasjonaliseres som bestemte *resultatindikatorer*. Resultatindikatorerne skal beskrive en aktivitet eller et resultat som faktisk lar seg måle, som for eksempel fremskaffelse av et bestemt antall boliger eller iverksetting av bestemte rutiner og samarbeidsavtaler. Hensikten med indikatorerne er at de skal gi et faktisk anslag på hvordan den boligsosiale innsatsen ligger an i forhold til måloppnåelse innenfor en gitt suksessfaktor.

Her bør det nevnes at selv om resultatindikatorer er helt sentrale for å kunne evaluere en målrettet innsats, vil det i mange tilfeller likevel vise seg vanskelig å definere konkrete og tallfestede resultatmål som kan rapporteres. Ofte vil kritiske suksessfaktorer være at en skal tilpasse eller koordinere tjenester, innføre bestemte rutiner eller bygge opp bestemt kompetanse. I slike tilfeller er det viktig at faktorene beskrives så konkret at det er mulig å gi en vurdering av måloppnåelse.

7.1 Konkrete og realistiske mål

Hvilken skjebne en plan vil få, vil være påvirket av hvor presist og realistisk målene er formulert. Ofte kan lav planoppfyllelse ses i sammenheng med at planene ikke har vært «nøkterne» nok, og at man til en viss grad har planlagt i tråd med «tidens ideologi» (jf. Langsether og Sandlie 2010). Grundige plandokumenter er med andre ord ingen garanti for planoppfyllelse. Lav planoppfyllelse kan skyldes at planen først og fremst dokumenterer eksisterende behov, snarere enn begrenses til det som er ansett som realistisk.

Videre vil det være avgjørende at planen er konkret på hvordan ulike utfordringer skal løses.

Med uklare eller utydelige målsettinger vil det være vanskelig å definere grad av måloppnåelse. Ved å sette opp en plan som gir en fullstendig beskrivelse av de behovene kommunen står overfor, står en i fare for å produsere en ønskeliste. Slike ønskelister vil i liten grad oppleves som et nyttig styringsinstrument i det daglige arbeidet, siden tjenesteapparatet da vil oppleve at de står i «klemme» mellom forventninger og tilgjengelige ressurser. Prioritering og styring av egen virksomhet er derfor viktig. En konkret og «realistisk» plan med prioriterte delmål vil i større grad oppleves som relevant for berørte aktører, noe som øker mulighetene for planens måloppnåelse.

Både Tromsøs og Kristiansands boligsosiale handlingsplaner fremstår som meget grundige dokumenter, og de følger mer eller mindre samme mal med beskrivelse av avgrensede fokusområder og formuleringer av konkrete mål og tiltak på disse områdene. Begge planene inneholder konkrete og klart formulerte målsettinger og strategier. I tillegg til en generell visjon («Vanskeligstilte skal kunne skaffe og beholde egen egnet bolig»), er det for eksempel i Tromsøs handlingsplan formulert tre hovedmålsettinger: «1. Tromsø skal disponere tilstrekkelig antall boliger med et husleienivå som er avstemt i forhold til målgruppene, 2. Kompetanseheving/-utvikling for ansatte innenfor boligområdet» og 3. Bidra til at det totale virkemiddelapparatet fungerer i henhold til kommunens målsettinger». Disse hovedmålsettingene blir fulgt opp av en konkret beskrivelse av målgrupper og utfordringer (f.eks. flyktninger og integrering), samt presisering av prioriterte strategiske fokusområder («flyktninger ønskes i størst mulig grad bosatt i det private boligmarkedet») og tiltak («flyktninger bosettes i privat innleide boliger (ikke samlokaliserte)», «gi aktiv hjelp til egen etablering i løpet av de første tre årene» og «det ytes kontinuerlig biveiledning til flyktningene i introduksjonsprogrammet»). Det er også omfattende bruk av klart definert resultatindikator, som for eksempel at man i løpet av planperioden skal skaffe ti omsorgsboliger med bemannet base for tjenester.

Våre casekommuner har nok vært påvirket av rådene fra KRD når de utformet sine handlingsplaner. Det gjelder både med hensyn til planenes innhold og måten de er laget på. Tromsøs og Kristiansands planer følger

Husbankens og KRD's maler lengst, men deres planer er likevel ulike på vesentlige punkter. Alle har problemer med å finne adekvate og målbare resultatmål. Dette problemet har de løst ved å utvikle planer/planutkast som ligger på et lavere ambisjonsnivå når det gjelder målbarhet – både når det gjelder behov, resultater og tiltak. Målformuleringene i de planene de har laget angår strengt tatt ikke genuine resultater, men utsier ofte snarere noe om tiltak som ønskes satt i verk, bestemte måter å arbeide på, tilstander man ønsker å oppnå og retninger man ønsker å gå i. Hva man formulerer mål om er naturligvis ikke tilfeldig valgt. Man formulerer mål om fenomener som man vet (eller håper) vil ha gunstige virkninger på reelle målvariable. Dette betyr ikke at disse planene ikke er nyttige i ledelsen av det boligsosiale arbeidet i kommunene. Snarere tvert om – det kan se ut som kommunene her hver på sin måte har funnet fram til et plankonsept som er nyttig for å løse de utfordringene i boligpolitikken som de står overfor.

Tromsøs boligsosiale handlingsplan opererer med et målhierarki med visjoner eller hovedmål på toppen. Disse visjonene og hovedmålene er av en svært overordnet, men likevel meningsfull, karakter. Tromsøs plan har som visjon at «Vanskeligstilte skal kunne anskaffe og beholde egen egnet bolig». I tillegg til visjoner og mål opereres det med et sett «Styrende prinsipper» som man vil legge til grunn for det boligsosiale arbeidet. Tromsøs plan opererer videre med prioriterte fokusområder med prioriterte delmål/strategier og spesifisering av tiltak for å nå målene. De spesifiserte tiltakene har den mest konkrete karakteren. De kan være tallfestet og for den daglige virksomheten vil de fungere som operasjonelle mål; blir de gjennomført skal det etter planen lede til måloppnåelse. Planene i de andre kommunene har en lignende struktur, selv om graden av detaljering varierer. Det opereres med ikke-tallfestete mål/delmål som utsier noe om i hvilken retning man vil bevege seg, eller en tilstand man vil bevege seg mot. Vi finner målformuleringer som «Flere vanskeligstilte skal bli selvhjulpne og bosatt i det ordinære boligmarkedet» (Trondheims boligprogram, pkt 3.2.2), «Bruke Startlån og tilskudd i større omfang» (Boligsosial handlingsplan for Tromsø, s. 39).

Kristiansands plan skiller seg ut ved at målene her direkte tar utgangspunkt i ulike typer tiltak. For hver tiltakstype formulerer planen målsettinger i tråd med planens overordnede strategi; for så å spesifisere hvilke tiltak som

skal iverksettes for å nå de oppsatte mål. Tjenester til vanskeligstilte på boligmarkedet er en tiltakstype. Om den er det formulert følgende mål: «Kommunen skal ha et differensiert tjenestetilbud som kan yte bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, på et nivå som gjør den enkelte i stand til selv å opprettholde boforhold som gir mulighet for god livskvalitet og egen mestring.» I neste omgang spesifiseres seks tiltak, hvorav ett er følgende; kommunen prioriterer å gi oppfølgingstjenester til mennesker som har rus- og/eller psykiatrirelaterte problemer som gjør dem vanskeligstilt på boligmarkedet. Vi kan merke oss at «Koordinering og målstyring av det boligsosiale arbeidet i kommunen» er en prioritert tiltakstype i Kristiansand. EBT Boligtjenesten får ansvaret for å gjennomføre en styrt tildeling av boliger og tjenester, blant annet ved bruk av dataverktøy som gir mulighet til å lage oppdaterte oversikter over boligbehovet.

7.2 Detaljert fremdriftsplan

Selv om boligsosiale handlingsplaner i utgangspunktet har tidsavgrensede handlingsperioder, kan det i mange tilfeller være viktig å spesifisere en mer detaljert fremdriftsplan for iverksetting av bestemte tiltak. For det første kan prosjekter som trekker ut i tid uten synlige resultater redusere engasjementet hos berørte parter. For det andre vil tidsspesifiserte tiltak gjøre det mulig å vurdere fremdrift og resultater underveis i planperioden, slik at eventuelle tiltak uten ønskede effekter kan korrigeres eller suppleres med nye tiltak. Ved bruk av detaljert fremdriftsplan er det imidlertid også viktig at den oppsatte tidsplanen er realistisk. En urealistisk tidsplan vil i likhet med urealistiske mål sannsynligvis føre til lav måloppnåelse.

Et eksempel på en slik detaljert fremdriftsplan finner vi i Boligsosial handlingsplan 2007–2011 for Kristiansand. Ved siden av å definere et bestemt antall boliger som skal fremskaffes i løpet av planperioden, presenteres også en detaljert tidsmatrise for når de ulike boligene skal være fremskaffet (s. 78). Denne tidsplanen vil være et godt hjelpemiddel for ulike aktører, dersom de ønsker å vurdere fremdrift og måloppnåelse for handlingsplanen. En tilsvarende detaljert framdriftsplan finner vi i Tromsø's plan for perioden 2009–2014.

7.3 Helhetlige boligplaner

Kommunene står fritt til å formulere egne boligpolitiske målsettinger og strategier. I praksis har imidlertid kommunenes boligarbeid i stor grad fulgt utviklingen i den statlige boligpolitikken. Dermed har boligarbeidet de siste par tiårene i stadig større grad blitt rettet mot de mest vanskeligstilte problemer (f.eks. bostedsløse). Oppgaver som tidligere var sentrale i den kommunale boligpolitikken, som tomtekjøp og tilrettelegging for boligbygging, kan tilsynelatende se ut til å ha blitt nedprioritert. Dette kan ses i sammenheng med den «boligsosiale vendingen» fra slutten av 1980-tallet, hvor hovedfokuset for boligpolitikken ble endret fra å være universelt innrettet mot hele befolkningen til å bli mer selektivt rettet mot de vanskeligst stilte.

Til tross for at de boligsosiale handlingsplanene skal være et helhetlig boligpolitisk strategidokument for kommunene, berøres spørsmål knyttet til utbyggings- og boligforsyningspolitikk bare i svært begrenset grad i de boligsosiale handlingsplanene. Dette kan tyde på at det boligsosiale planarbeidet ofte skjer uavhengig av det øvrige planarbeidet på det boligpolitiske området (jf. Holm 2007). Kommunene ser ut til å arbeide ut fra et klart skille mellom det de ofte omtaler som «tradisjonell» og «sosial» boligpolitikk. Mangel av balanse mellom disse to boligpolitiske områdene vil i mange tilfeller redusere muligheten for å få til en samordnet og helhetlig lokal boligpolitikk. De boligsosiale utfordringene legger i så fall begrensede føringer på utbyggings- og boligforsyningspolitikken.

Når det gjelder våre casekommunen skiller Trondheim seg markert fra de andre kommunene når det gjelder boligplanleggingen. Den boligsosiale handlingsplanen inngår her som en del – Kapittel 3.2 – i Trondheims Boligprogram 2011–2014 (og tilsvarende i den forrige planen). Dette boligprogrammet omhandler både byutviklingen og boligforsyningen i byen generelt sett. Kapittel 3.2 har tittelen «Tiltak for sosial boligfordeling og bosetting av vanskeligstilte». Ansvaret for å lage det samlede programmet ligger hos Byutviklingsetaten, mens Helse- og velferdsetaten har ansvaret for å lage kapittel 3.2. Dette gir Trondheim en bedre mulighet til å lage en helhetlig boligplan enn de andre tre kommunene. I planene til alle fire kommunene er den sterke vektleggingen av de mest vanskeligstiltes problemer et helt

dominerende trekk. Kristiansands plan synes i denne sammenheng å representere den smaleste og mest rendyrkede boligsosiale linjen. Et uttrykk for dette er at problemstillinger knyttet til ungdoms etableringsutfordringer og den allmenne boligforsyningen ikke blir behandlet i kommunens boligplan. I Moss ble den manglende balansen mellom tradisjonell og sosial boligpolitikk, møtt med et politisk ønske om å supplere den boligsosiale handlingsplanen med en utredning om «aktiv boligpolitikk». Med «aktiv boligpolitikk» mente de en politikk som også skisserte tiltak for å hjelpe ungdom og andre grupper med lave og gjennomsnittlige inntekter med å etablere seg i egen eid bolig. Politikerne ønsket blant annet en mer aktiv bruk av Startlån, og presiserte at kommunen hadde et ansvar for å legge til rette for boligbygging på det private boligmarkedet.

Tromsøs boligsosiale handlingsplan er forbilledlig på mange måter. Den er konkret, presis og poengtert, både med hensyn til målformulering, prioritering mellom aktuelle mål, beskrivelse av tiltak og hvem som har ansvaret for å gjennomføre de ulike tiltakene. Et interessant særtrekk ved Tromsøs plan er at alle mål den prioriterer blir klassifisert som enten politiske eller administrative alt etter om det krever beslutning på politisk eller administrativt nivå for å gjennomføre dem. Videre blir de rangert i prioritert rekkefølge, og det blir listet opp hvilke tiltak som er aktuelle å sette i verk for å nå hvert enkelt mål. Slik sett kan vi si at denne planen har en svært operativ karakter. Når det gjelder planens forhold til de øvrige sider av boligpolitikken, er dette temaet ikke gitt mye plass, men det er sørget for at både byutviklingssjefen og eiendomssjefen i byen har plass i styringsgruppa for prosjektgruppa som laget den boligsosiale handlingsplanen.

7.4 Proessorientert planarbeid

Organiseringen av planleggingen har mye å si for hvor vellykket den skal bli. Vi kan grovt sett skille mellom to tilnæringer til planprosesser; *beslutningsorienterte* og *proessorienterte*. Beslutningsorientert («top-down») planarbeid er det vi gjerne forbinder med en tradisjonell byråkratisk planleggingsmodell, hvor planleggingsprosessen er administrativ og beslutningene politiske (jf. Nesvoll 2008). Planens innhold og premisser blir bestemt av få aktører. Planprosessen er ukjent for de fleste, og det er høy terskel for deltakelse.

Beslutningsorienterte planprosesser baserer seg på en instrumentell mål-middel-tenkning med hensyn til forankring og iverksetting av planer: Når det fattes et sentralt vedtak forventer en at planen gjennomføres på en konsekvent måte. En prosessorientert («bottom-up») planleggingsmodell er derimot basert på medvirkning, slik at involverte parter får innflytelse i planleggingen og ved utformingen av mål og tiltak. Dette er en åpen planprosess med lav terskel for deltakelse, og hvor man vektlegger toveiskommunikasjon, lokal kunnskap, helhetstenkning og iverksetting (jf. Nesvoll 2008). Et prosessorientert planarbeid baserer seg derfor på en kommunikativ tenkning (jf. Habermas 1984), der målet med planarbeidet er dialog og forankring gjennom felles forståelse og eierskap.

I noen kommuner oppleves boligsosialt planarbeid som en topptung prosess. Langsether m.fl. (2008) fant for eksempel at avstanden mellom bakkebyråkratene og strategisk nivå kunne være stor i enkelte kommuner. I disse kommunene hadde personene som administrerte boligvirkemidlene liten eller ingen innflytelse på det strategiske nivåets kartleggings- og planleggingsarbeid. Konsekvensen var at det strategiske nivået gikk glipp av verdifulle erfaringer og kunnskap fra de som var i tette kontakt med målgruppene for det boligsosiale arbeidet. Langsether og Sandlie (2010) fant en tilsvarende avstand mellom det strategiske og operative nivået i planarbeidet for Lørenskog kommune. Resultatet der var at kommuneadministrasjonen hadde liten eller ingen kjennskap til at det eksisterte en boligsosial handlingsplan. I de tilfellene informantene kjente til plandokumenter, var det få som opplevde eierskap til disse. Beslutningsorientert planarbeid står med andre ord i fare for å utarbeide plandokumenter på et erfaringsgrunnlag som ikke oppleves relevant for de operative tjenesteenhetene. Dette vil sannsynligvis gi et dårlig utgangspunkt for planens forankring.

Planprosessen vil være en god anledning til å informere om visjonene og tydeliggjøre målene for det boligsosiale arbeidet med de berørte aktørene. Videre vil det være viktig å få diskutert målsettinger og tiltak, samt bli enige om hvordan en måler resultatoppnåelse. I våre casekommuner blir aktiv deltakelse pekt på som en forutsetning for at relevant kunnskap og erfaring trekkes inn og anvendes i planarbeidet. Tanken her er at den som har skoen på vet best hvor den trykker. Videre bidrar en aktiv deltakelse til at de

målsettingene som settes og de prioriteringene som gjøres, er forankret hos de aktørene som i neste omgang skal sørge for at tiltakene i planen gjennomføres og målene eventuelt nås.

Både Tromsø og Kristiansand har gode erfaringer med å benytte en prosessorientert tilnærming til sitt planarbeid. Planprosessene har vært åpne, og ulike aktører har vært involvert i planarbeidet. Begge kommunene har trukket inn brukere, brukerorganisasjoner og frivillige organisasjoner i planarbeidet. Erfaringene tyder på at involvering av brukere bedrer både planprosessene og kvaliteten på tiltakene. Våre informanter i Tromsø gir for eksempel klart uttrykk for at bred involvering har vist seg nødvendig og effektivt med hensyn til iverksetting av plantiltak, og dermed også avgjørende for å kunne oppnå resultater av den boligsosiale innsatsen. Intervjuene fra Tromsø gir også et tydelig inntrykk av en boligsosial virksomhet med høy grad av felles forståelse og utbredt løsningsorientering.

Blant våre casekommuner finner vi også et tydelig eksempel på beslutningsorientert planarbeid. For eksempel hevder kritikerne av omorganiseringen i Trondheim at denne ble styrt fra toppen. Ifølge informanter på operativt nivå hørte rådmannsnivået i liten grad på råd fra bakkebyråkratene da omorganiseringsprosessen foregikk. «Da vi ble involvert var de viktigste beslutningene allerede tatt,» hevder for eksempel en av intervjupersonene.

7.5 Prosjektorganisering

Hovedansvaret for å lage boligsosiale handlingsplaner ligger hos den politiske ledelsen i kommunene, mens rådmannskontoret har ansvaret for at planleggingsprosessen settes i gang. Ansvaret for å lede og gjennomføre planarbeidet vil i mange tilfeller være delegert videre, slik at hvilke organer som har ansvaret for koordinering, fremdrift og gjennomføring av planarbeidet varierer mye fra kommune til kommune (Langsether m.fl. 2008).

Arbeidet med boligsosial handlingsplan, og det påfølgende arbeidet med å iverksette tiltakene i planen, krever stor grad av samordning. Det krever en overordnet koordinering i form av styring og helhetlig tenking (Magnussen 2006; Langsether og Sandlie 2010). Inntrykket vi sitter med fra intervjuene i våre casekommuner, er at skal en boligpolitisk strategi få autoritet og bli styrende for den løpende boligpolitikken, bør den sannsynligvis også være

utviklet og forankret i ett organ med stor autoritet og legitimitet i den kommunale boligpolitikken. Dette organet bør fortrinnsvis være lokalisert til det strategiske nivået i organisasjonen. Denne forankringen er kanskje av størst betydning når den strategien det er tale om inngår som en styrende del i en boligsosial handlingsplan.

For å sikre planprosessen bred forankring på operativt og strategisk nivå i den boligsosiale virksomheten, kan det ut fra vårt datamateriale se ut til at planarbeidet bør prosjektoorganiseres etter en modell med styringsgruppe, prosjektgruppe og prosjektleder. Både Tromsø og Kristiansand har benyttet en slik prosjektoorganisering. I Kristiansand fungerte Helse- og sosialdirektørens kontor som styringsgruppe, mens arbeidet med den boligsosiale handlingsplanen i Tromsø ble ledet av en styringsgruppe bestående av sentrale personer på det strategiske nivået: Sjefen for boligkontoret, byutviklingsjefen, eiendomssjefen og en kommunalsjef fra rådmannsnivået. Styringsgruppene skulle sikre handlingsplanen en forankring på det strategiske nivået av den boligsosiale virksomheten.

Prosjektgruppa som utarbeidet planen i Tromsø bestod av representanter for en rekke sentrale instanser på det operative nivået: Boligkontoret, Eiendom, rus- og psykiatritjenesten, sosialtjenesten, barneverntjenesten osv. Involveringen av alle disse instansene har skapt eierskap og interesse for planen i kommunen. Intervjupersonene fra Tromsø etterlater et inntrykk av at planen er godt forankret hos aktørene i det boligsosiale arbeidet. De hevder at prosessene knyttet til planen skapte økt bevissthet og forståelse omkring det boligsosiale arbeidet i store deler av kommuneadministrasjonen. Kristiansands boligsosiale handlingsplan ble utarbeidet av en Drifts- og utviklingsgruppe. I denne gruppen deltok ansatte fra Vågsbygd Helseenhet, Kristiansand Boligselskap KF, to representanter fra Helse- og sosialdirektørens stab, EBT Boligtjenesten, Byutviklingsenheten, Flyktningetjenesten, Ungetat, Feltsykepleien/RISK, (lavterskeltilbud) og Fagforbundet (ansattes representant). Også her fremhever intervjupersonene at den bredt sammensatte prosjektgruppen har bidratt til at planens målsettinger og strategier er forankret og blir fulgt opp av alle enhetene som er involvert i det boligsosiale arbeidet.

Både i Kristiansand og Tromsø har prosjektarbeidet vært ledet av en prosjektleder, som har vært ansatt på det strategiske nivået i organisasjonen. I Kristiansand var prosjektlederen ansatt ved Helse- og sosialdirektørens kontor, mens han var ansatt ved Boligkontoret i Tromsø. Ved siden av at denne organisatoriske plasseringen gir prosjektlederen en viss autoritet og legitimitet, understreker våre informanter at plasseringen også førte til at prosjektlederen fremsto mer uavhengig og tverrsektoriell. Dette er egenskaper Magnussen (2006) også peker på som sentrale hos en prosjektleder for å oppnå god operativ forankring av boligsosiale handlingsplaner.

7.6 Ansvar for iverksetting og gjennomføring

Magnussen (2006) har pekt på tre kritiske faktorer for å lykkes i overgangen fra plan til handling i boligsosialt arbeid. For det første dreier dette seg om å ha en prosjektledelse med erfaring fra utviklingsarbeid; det vil si at en har både den formelle og praktiske erfaringen fra slike prosesser. For det andre bør en prosjektleder «ha teft» gjennom å være tidlig ute og fange opp signal underveis i prosessen. Ved å være i forkant, definere arbeidet som nyskapende og skape allianser, er det mulig å skape en entusiasme og pågangsmot som vil være nødvendig for å få til dette arbeidet. Ved å være lydhør og årvåken underveis, er det mulig å fange opp signal og gjøre de nødvendige kursendringene. For det tredje må prosjektlederen ha kompetanse til å organisere og drive samarbeid på tvers. Grunnlaget for å skape faglig utviklende prosesser ligger blant annet i lederens evne til å definere arbeidsoppgaver og prosessmål, samle involverte aktører og skape oppslutning ved å koble kompetanse og etablere respekt for ulike oppfatninger.

Inntrykket fra våre casekommuner stemmer i stor grad med Magnussens. En av våre informanter mener at det å skulle lede virksomhet og planarbeid på det boligsosiale området i stor grad kan sammenlignes med å lede en matriseorganisasjon. Det er mange enheter og personer som skal bli hørt og gjøres til lags; skal en oppnå felles forståelse og eierskap for plandokumentet, må en derfor være villig til «å sluke kameler». Det er imidlertid en krevende øvelse å skulle balansere behovet for å inngå mange kompromisser med behovet for et tydelig og handlingsrettet plandokument.

For å lykkes i overgang fra plan til handling, er det også viktig at planarbeidet ikke betraktes som avsluttet med planvedtaket. Våre informanter i Tromsø presiserer at planarbeid ikke er en prosess som kan avsluttes en gang for alle, men snarere et kontinuerlig arbeid. Prosjektlederen, som er ansatt ved Boligkontoret, har derfor spilt en viktig rolle også etter at handlingsplanen ble vedtatt. De fremhever i den sammenheng at problemer og fenomener som blir avdekket etter planen ble vedtatt, kan meldes inn til prosjektlederen som i samarbeid med sine overordnede kan formulere nye tiltak og strategier. Det er prosjektlederens oppgave å kontrollere om planens målsettinger og strategier blir virkeliggjort i det praktiske arbeidet. Prosjektlederen ved boligkontoret skal også bidra til å fremme samhandlingen mellom ulike instanser. Rollen til prosjektlederen understreker på denne måten boligkontorets sentrale rolle som pådriver og brobygger i det boligsosiale arbeidet.

I Kristiansand har også prosjektlederen fått ansvaret for å følge opp planens resultatmål. Denne oppfølgingen vurderes som svært viktig for planens implementering, og skal sikre at planen får praktisk betydning i det daglige arbeidet. I tillegg har EBT boligjtenesten, som tidligere nevnt, et særskilt ansvar for at det boligsosiale arbeidets virkemidler, målsettinger og strategier er kjent i det administrative apparatet.

7.7 Politisk forankring

Hvorvidt det skal utarbeides sektor- og fagplaner i en kommune bestemmes på politisk nivå. At det er vedtatt å lage slike planer, og at de senere også både har blitt utarbeidet og vedtatt, gir imidlertid ingen garanti for at disse planene blir gjennomført. Realisering av planer og vedtak vil blant annet avhenge av at de følges opp med bevilgninger i de årlige budsjetter. Dette er også et politisk spørsmål. Videre er det slik at selv om det er flertall for at det skal lages en boligsosial handlingsplan, vil det ikke nødvendigvis være flertall for et konkret planforslag. Dessuten vil mange gode formål konkurrere om midlene på et budsjett. Her vil ulike deler av administrasjonen kunne oppleve at de må kjempe om midler til sine planer og tiltak.

Både på administrativt og politisk nivå i kommunene er det stor enighet om at en av planleggingens viktigste oppgaver er å bidra til at det utvikles og

gjennomføres en samordnet og helhetlig boligpolitikk. Når det gjelder de boligsosiale planene betyr det at de ikke må fremstå som isolert fra den planadministrative eller planpolitiske delen av boligpolitikken (Holm 2007). Videre er det viktig at det boligsosiale planarbeidet foregår i nødvendig samarbeid med planarbeidet på andre områder som er av betydning for befolkningens boligsosiale situasjon. Her vil det være rimelig å anta at desto bedre den boligsosiale planleggingen beskriver boligpolitikken utfordringer og hvordan de kan og bør løses, desto bedre argumenter vil den levere for å bli tatt til følge.

De lokale politikernes rolle i plansammenheng er først og fremst å etablere det strategiske grunnlaget for kommunens boligsosiale innsats; det vil si å bestemme kommunens visjoner og overordnede mål i den boligsosiale politikken, samt prioritere mellom kostnadskrevenne tiltak. Det er derfor avgjørende at det politiske nivået tidlig blir engasjert i utarbeidelsen av boligsosiale handlingsplaner. På den ene siden vil en slik forankring kunne avklare handlingsplanens strategiske grunnlag. Videre vil denne forankringen være en viktig, men ikke tilstrekkelig, forutsetning for at planen tas inn i og legges til grunn for dagens og morgendagens styringsdokument (f.eks. kommuneplaner, virksomhetsplaner, budsjetter og økonomiplaner).

På hvilken måte – og i hvilken grad – det politiske nivået bør trekkes med i dette planarbeidet, er et vanskelig spørsmål. På den ene siden er det en realitet at de fleste politikere er deltidspolitikere som bare i begrenset grad vil ha mulighet til å delta i utarbeidelsen av slike handlingsplaner. Administrasjonen har ekspertisen, og vil følgelig ha «informasjonsmakt» i faglige spørsmål. Prinsipielt kan det argumenteres både for og mot at politiske organer trekkes direkte inn i selve planutarbeidelsen, enten gjennom representasjon i styringsgrupper for prosjektarbeidet eller ved stram styring av politiske planutvalg og lignende. Dette er et spørsmål som politikerne selv bestemmer. Generelt kan det kanskje sies at det politiske nivået bør trekkes så direkte og omfattende inn i planarbeidet at det kan ivareta de oppgaver de har som politikere når det gjelder målformulering, prioritering og bevilgning, i tillegg til at de til en hver tid kan pålegge administrasjonen å utrede alle relevante spørsmål. På den annen side vil det neppe være fruktbart at

politikerne gir seg den kontrollmuligheten som ligger i at de deltar i prosjekt- eller styringsgrupper fra dag én i planarbeidet.

Våre casekommuner har valgt ulike løsninger på dette problemet. Ingen av kommunene har valgt løsninger som plasserer politikere direkte i styringsgrupper eller som deltakere i planarbeidet. Tromsø har for eksempel valgt en løsning hvor det politiske nivået holder en viss avstand til planleggingsprosessen, men likevel informeres godt om planarbeidet. Tromsøs løsning, som klassifiserer de spesifiserte strategiene i handlingsplanen etter hvorvidt de betinger politisk handling eller ikke, representerer etter vårt skjønn en fruktbar utfordring for det politiske nivået. På denne måten gis det politiske nivået et direkte ansvar for gjennomføringen av enkelte tiltak. I ettertid har det også vist seg at kommunestyret har fulgt opp planen gjennom sin bevilgningspolitikk.

Det er rimeligvis i de små kommunene politikerne kan føle sin rolle som deltidspolitikere som problematisk; først og fremst ved at de ikke får tid til å sette seg tilstrekkelig inn i alle saker. En av våre informanter i Moss gav uttrykk for en slik oppfatning. Ikke desto mindre var det i Moss det fra politisk hold ble fremmet forslag (som fikk flertall) om en annen NAV-løsning enn den administrasjonen fremmet forslag om. Kristiansands handlingsplan gjør en klar avgrensning av hvilke grupper planen omfatter, og definerer sitt ansvarsområde snevrere enn planene i de tre andre kommunene. Planen er utarbeidet av et bredt sammensatt utvalg av fagfolk. Planen sier ellers ingenting om relasjonen mellom det administrative og politiske nivået under arbeidet med planen. Som før nevnt består den boligsosiale handlingsplanen i Trondheim av et avsnitt av byens Boligprogram for 2011–2014. Her skiller Trondheim seg ut fra de andre kommunene, ved å ha en boligsosial handlingsplan som prinsipielt sett burde være bedre integrert i planene for boligforsyning og byutvikling enn i de andre tre kommunene. Hvorvidt den har blitt det, er imidlertid et åpent spørsmål. Som i mange kommuner sier planen lite om relasjonene mellom det politiske og administrative nivået under utarbeidelsen og iverksettingen av planen. Dette hadde vært ønskelig, siden det ville sagt noe om planens politiske forankring på det politiske nivået.

8 Avsluttende kommentar

Boligsosialt arbeid omfatter i utgangspunktet alle sider ved boligpolitikken, og alle aktører som bidrar til at vanskeligstilte på boligmarkedet kan forbedre sin situasjon. Boligsosialt arbeid krever en helhetlig tilnærming på tvers av organisatoriske grenser og forvaltningsnivå. For kommunene innebærer dette koordineringsutfordringer av både strategisk og operativ art. I denne studien er det de strategiske utfordringene som er vektlagt: Hvordan kan kommunene overvinne utfordringene knyttet til å etablere en horisontal (mellom ulike tjenesteenheter) og vertikal samordning (mellom ulike forvaltningsnivå) av en tverretattlig boligsosial innsats? Dette vil både være et spørsmål om god organisering og et spørsmål om å etablere målrettede og godt forankrede planer. Koordinering, organisering og planlegging vil være viktig for å sikre styring av det boligsosiale arbeidet.

Det boligsosiale fagfeltet kan karakteriseres som et fragmentert felt. På den ene siden er ulike typer virkemidler knyttet til bolig (f.eks. kommunale boliger, økonomiske støttetiltak og oppfølgingstjenester) ofte plassert i ulike forvaltningsenheter. På den annen side er boligsosiale tiltak ikke alltid orientert mot én bestemt brukergruppe, men innvevd i ulike velferdsfelt. De både overgriper mange ulike tjenestefelt og tilgodeser mange kategorier av brukere, som for eksempel brukere til eldreomsorg, psykiatri, rusmiddelomsorg, flyktningsjeneste osv. Enkelte boligsosiale tiltak kan derfor vanskelig isoleres – de er dømt til å eksistere i et samspill med mange andre tiltak.

I denne studien har vi presentert hvordan fire utvalgte kommuner har forsøkt å løse sine utfordringer ved å etablere en helhetlig og tverrfaglig tilnærming til den boligpolitiske virksomheten generelt og den boligsosiale virksomheten spesielt. Studien har hatt en eksplorerende karakter. Det primære formålet med studien har vært å få en bedre innsikt og forståelse av hva som kan fremme og hemme styringen av det boligsosiale arbeidet i en kommune. Våre analyser gir ikke grunnlag for å anbefale en organisasjonsmodell fremfor en annen eller til å peke på en liste over grep alle kommuner bør ta når de skal utarbeide planer eller omorganisere egen boligsosial

virksomhet. For det første kan vi med utgangspunkt i vårt datamateriale ikke si mye om de endelige resultatene av den strategiske innsatsen i våre casekommuner, verken med hensyn til brukertilpassede tjenester eller kostnadseffektivitet. For det andre kan både organisering og planlegging gjennomføres på ulike, men likefullt tilfredsstillende måter. I stedet for å identifisere én bestemt modell eller bestemte arbeidsmetoder for å samordne boligsosialt arbeid, peker vi i denne studien på noen konkrete momenter som det bør tas hensyn til for å oppnå god samordning (f.eks. betydningen av felles forståelse, tydelig ansvarsfordeling, medvirkning og boligfaglig kompetanse). Det boligsosiale arbeidet, samt organiseringen og planleggingen av dette arbeidet, må tilpasses den lokale situasjonen kommunene står overfor. Kommunene bør med andre ord primært stimuleres til å reflektere over egen situasjon, slik at de kan legge strategiske planer med hensyn til sine boligsosiale utfordringer og potensielle løsninger.

Generelt sett kan vi si at «god organisering» i første rekke dreier seg om å oppnå det en ønsker med minst mulig ressursbruk. Siden det boligsosiale arbeidet innebærer en innsats på tvers av horisontale og vertikale skiller i den kommunale organisasjonen, vil god organisering være forbundet med en klar organisasjonsstruktur med tydelig ansvarsfordeling og retningslinjer for gjennomføring av ulike arbeidsoppgaver. Dette forutsetter for det første at kommunene har klare operative mål og ambisjoner. Videre må kommunene ha god kjennskap til aktuelle virkemidler, og de må sørge for at de ulike virkemidlene gis tilfredsstillende ressurser. En målrettet innsats innebærer også å ha god oversikt over både situasjonen på boligmarkedet generelt og for ulike vanskeligstilte grupper spesielt, herunder hvilke tiltak som fungerer bra og mindre bra med hensyn til å ivareta ulike prioriterte søkergruppers behov. Sistnevnte forutsetter gode rapporteringsrutiner for å sikre informasjonsflyt og kontroll av tjenestetilbudet.

En helhetlig tilnærming til det boligsosiale arbeidet innebærer at kommunene har en gjennomtenkt strategi for sin innsats. Her vil utarbeidelse av boligpolitiske planer være viktig, både for å tydeliggjøre målene i den lokale boligpolitikken og for å klargjøre ansvar for gjennomføring av ulike tiltak. Strategisk planlegging omfatter blant annet dimensjonering av ressurser, kartlegging av behov, utarbeide tiltak og delegere ansvar for

gjennomføring av disse, etablere rapporteringsrutiner, samt utarbeide krav til de som skal utføre ulike tiltak. Erfaringene fra våre casekommuner tyder på at ansvaret for det boligstrategiske arbeidet bør sentraliseres og plasseres i et organ som forankres på det strategiske nivået i kommuneorganisasjonen. Dette organet bør gis et reelt mandat for å utarbeide, iverksette og evaluere ulike boligsosiale tiltak og arbeidsmetoder.

For at boligstrategiske planer skal oppleves som et nyttig arbeidsverktøy, må planene ha en bred forankring blant de som arbeider med boligpolitiske og boligsosiale spørsmål. Denne forankringen er nødvendig for å etablere en felles forståelse og engasjement for den boligstrategiske tenkningen i en kommune. Videre er det en utbredt antagelse at forutsetningen for at berørte aktører skal være villige til å prioritere og bidra med ressurser til gjennomføringen av boligstrategiske planer, er at aktørene også har fått muligheten til å delta og påvirke utformingen av disse planene.

En bred og aktiv deltakelse i planarbeidet skal i utgangspunktet øke sannsynligheten for at deltakerne opplever eierskap til planene. I tillegg mener flere av våre informanter at involvering av ulike aktører er viktig for å etablere god boligfaglig kompetanse i planarbeidet, blant annet fordi en må lytte til «den som har skoen på». Som boligfaglig kompetanse nevnes kunnskap om hva som er avgjørende faktorer for boligbehovet i kommunen, hva som er avgjørende faktorer for boligtilbudet i kommunen og pendlerkommunene, hva som er kritiske egenskaper ved bomiljø og beboersammensetning, hva som ligger til grunn for boligbyggingens omfang og sammensetning, hva som er innholdet i aktuelle lover, forskrifter og vedtekter, hva som er innholdet i boligpolitikken lokalt og nasjonalt (herunder tilgjengelige virkemidler) og hva som er den faktiske boligpolitiske organiseringen (hvem gjør hva).

Planarbeid og omorganiseringer skjer sjelden uten motstand. Vår studie gir imidlertid ikke innblikk i de konfliktene som ligger bak organiseringen og planleggingen av det boligsosiale arbeidet i de fire casekommunene. Selv om vi kjenner til slike konflikter, har det ikke vært mulig å gå nærmere inn på disse. For eksempel vil et kompromiss være uttrykk for en situasjon med ulike meninger, og kompromisser vil som oftest være nødvendig for å få bred oppslutning om en plan. Ved å involvere ulike aktører i det strategiske

planarbeidet, øker med andre ord også potensialet for konflikter i dette arbeidet. Alle vil ikke ha de samme interessene, og de kan ha ulike oppfatninger om hva som er utfordringene og løsningene i kommunens boligsosial arbeid. Motivene for deltakelse kan derfor være svært forskjellige. Politikere og administrative ledere kan for eksempel ønske deltakelse og medvirkning for å få gjennomført sin politikk og sine planer. Brukere og aktører på operativt nivå kan derimot ha et ønske om å påvirke selve innholdet i beslutningene og utformingen av planene. Medvirkning vil i dette tilfellet være et middel til påvirkning av resultatet og endring av politikken. Ovenfra i systemet vil det med andre ord ofte tenkes iverksettelse, mens det nedenfra tenkes makt og innflytelse. De som er ansvarlige for planarbeidet må forholde seg til begge parter. Dette understreker betydningen av at de med ansvar for det boligstrategiske arbeidet også tildeles et mandat både for å styre retningen på den strategiske planleggingen og for å drive gjennom disse planene i den kommunale organisasjonen.

Summary

The social housing field can be characterized as fragmented. Firstly, the responsibility for different elements of social housing policy is often divided across multiple administrative units. Secondly, the social housing measures include a wide range of services geared towards diverse user groups. For instance, services like municipal housing, state and municipal housing allowance, housing grants and mortgages and in-kind housing services are accessible for the elderly, homeless people, disadvantaged households and refugee households, who have different needs in terms of housing. Social housing measures are therefore difficult to isolate from each other – they inevitably interact with many other initiatives.

The main purpose of this report is to provide a better insight into and understanding of what processes promote or hamper the management of social housing in a municipality. We base our findings on an exploratory case study of four selected municipalities. Our analysis provides no basis for recommending one organizational model over another or for recommending an exhaustive list of measures local authorities should take when they plan or redesign their social housing efforts. The organization and planning of social housing must be adapted to the local situation. Municipalities should therefore prepare strategic plans based on their particular social housing challenges and tailor the corresponding solutions.

The main challenge within the area of social housing is to establish an organizational structure with well-defined responsibilities and guidelines for the implementation of various tasks. This requires that the municipalities formulate operational goals and ambitions. Preparing a housing policy plan will be of great importance – both to articulate the objectives of the local housing policy and to allocate responsibilities for the implementation of different measures. Our findings suggest that the responsibility for this strategic work should be centralized and placed at the strategic level in the municipal organization. The task force should be given a real mandate to develop, implement and evaluate the various social housing initiatives and

working practices. Realization of plans will require adequate funding in annual budgets. It is therefore important that the political level is involved early in the preparation of plans. This may help clarify the plan's strategic basis. Furthermore, this could facilitate the inclusion of housing policy in other municipal governance documents.

Referanser

Bergem, R., M. Hannche-Dalseth og S. Moen Ouff (2010): *Boligsosialt utviklingsprogram (BoSo) – Forankring av arbeidet med handlingsplan*. Møreforsk.

Brunsson, N. og J.P. Olsen (1990). *Kan organisasjonsformer velges?* Bergen: LOS-senter notat 90/6

Dahl Reisæter, G. S. (2008): *Koordinering – et grenseflateproblem?* ATM-Skriftserie nr. 16. Rokkansenteret.

Habermas, J. (1984): *Theory of Communicative Action, Volume one*. Beacon press

Habermas, J. (1987): *Theory of Communicative Action, Volume two*. Beacon press

Hagen, T. P. og R. J. Sørensen (2006): *Kommunal organisering*. Universitetsforlaget.

Holm, A. (2007): *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser: En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken*. NIBR-rapport 2007:21

Hovik, S. og I. M. Stigen (2008): *Kommunal organisering 2008*. NIBR-rapport 2008:20.

Kjøsterud, T. W. (2005): *Hvordan ble målene nådd? Hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk*. NOVA-temahefte 1/05.

Kleven, T. (1998): En modell for kommunal planlegging, i Kleven, T. (red.): *Planlegging og handling. Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Kommuneforlaget.

Kleven, T. (2002): *Målstyring i norske kommuner*. NIBR-Notat 2002:121. Norsk institutt for by- og regionforskning.

KRD (2002): *Resultat og dialog: Balansert målstyring i kommunal sektor*.

KRD (2004): *Resultatledelse: Bruk av balansert målstyring og andre former for systematiske resultatmålinger i kommunal sektor*.

KRD (2007): *Statlig styring av kommunesektoren – veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner*.

- Langsether, Å., T. Hansen og J. Sørvoll (2008): *Fragmentert og koordinert: Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA-rapport 18/08.
- Langsether, Å. og H. C. Sandlie (2010): *Boligsosiale utfordringer og løsninger: En forstudie til Boligsosialt utviklingsprogram i Lørenskog kommune*. NOVA-notat nr. 8/10.
- Magnussen, T. (2006): *Frå plan til handling. En studie av prosesser og kommunalt boligsosialt arbeid*. NF-Rapport 1/06. Nordlandsforskning.
- Monkerud (2008): *Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges?* Discussion paper 1/2008. Handelshøgskolen BI.
- Myrvold, T. M., A. Strand, A. Holm og T. Hansen (2002): *Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv*. NIBR-rapport 2002:5.
- Nesvoll, U. (2008): *Skaff deg en plan! Statlig initiert planarbeid som lokalt arbeidsverktøy i kommunalt rusforebyggende barne- og ungdomsarbeid*. Masteroppgave i sosialt arbeid ved Høgskolen i Oslo, avdeling for samfunnsfag.
- Rambøll Management (2008): *Kartlegging blant norske kommuner om organisering av boligsosialt arbeid*. Rambøll Management, Oslo.
- Repstad, P. (2004): *Dugnadsånd og forsvarsverker: Tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. Universitetsforlaget.
- Riksrevisjonen (2008): *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*, Dokument nr. 3:8 (2007–2008).
- Rønnow, U. R. (2004): *Kommunenes utfordringer i det boligsosiale arbeidet*, i Thyness (red.): *Boligsosialt arbeid*. Kommuneforlaget
- Rundskriv U-10/2002: *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*. Justis- og politidepartementet, kommunal- og regionaldepartementet og sosialdepartementet.
- Skog Hansen, I. L., H. Gautun, Å. Langsether og H. C. Sandlie (2007): *Ikke bare bare å bo – sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*. Fafo-rapport 2007:38.
- Stamsø, M. A. og S. Østby (2000): *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp*. Byggforskrappport nr. 288.
- St. meld. Nr. 9 (2006–2007): *Arbeid, velferd, inkludering*.

- Sverdrup, S. (2002): *Evaluering: Faser, design og gjennomføring*. Fagbokforlaget Vigemostad og Bjørke AS.
- Thagaard, T. (2003): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thyness, P. A. (2004): *Boligsosialt arbeid*. Kommuneforlaget.
- Thyness, P. A. (2004): Fra lokalsamfunnsarbeid til boligsosialt arbeid – reprise eller fornyelse? *Nordisk sosialt arbeid*, nr. 3, vol. 24, s. 235–257.
- Ulferstad, L. M. (1999): *Hjelpeapparatet for bostedsløse*. Byggforskrapport nr. 264.
- Yin, R. K. (1994): *Case study research: design and methods*. Newbury Park: Sage.
- Yttredal, E. R. (2010): *Forankring som strategisk og kommunikativ handling*. Møreforsk notat 7/2010.
- Ytrehus, S., H. C. Sandlie og A. Skårberg (2007): Fra bostedsløs til egen bolig. Delevaluering av tilskudd til oppfølgingstjenester. FAFO-rapport 2007:7.
- Øistensen, B. (1999): *God bruk av etableringslån*. Byggforskrapport nr. 254
- Østergren, K. og G. S. Dahl Reisæter (2005): Koordinering i psykiatrien – et grenseflateproblem? i *Tidsskrift for Den norske legeforening*, nr. 20, 2005;125, s. 2821–2.

Boligsosiale handlingsplaner

Kristiansand: http://www.kristiansand.kommune.no/Documents/_HS/Planer/Boligsosial%20handlingsplan%202007%20-%202011.pdf

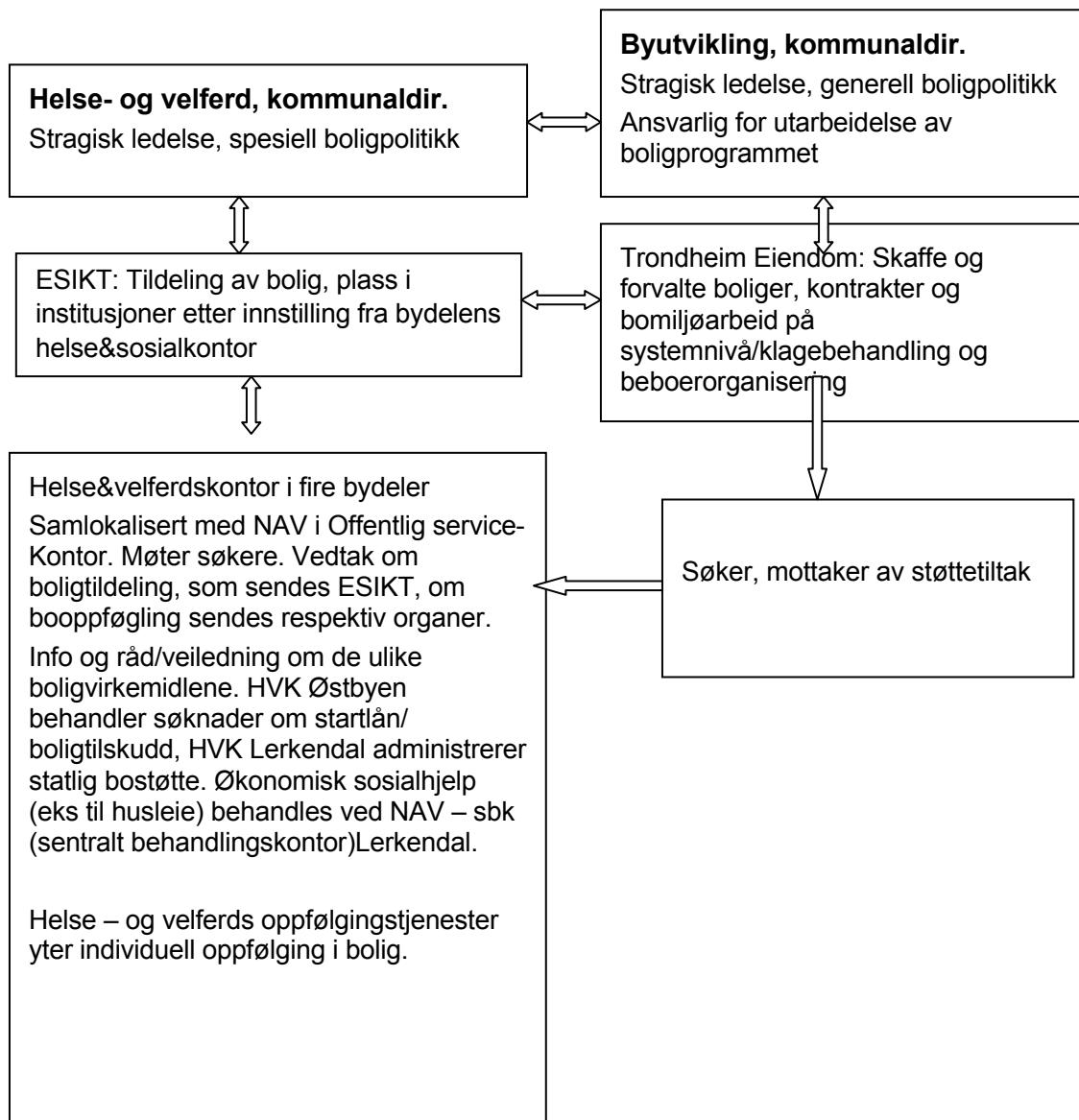
Moss: <http://www.moss.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MId1=5343&FilId=4919>

Trondheim: <http://www.trondheim.kommune.no/boligprogram/>

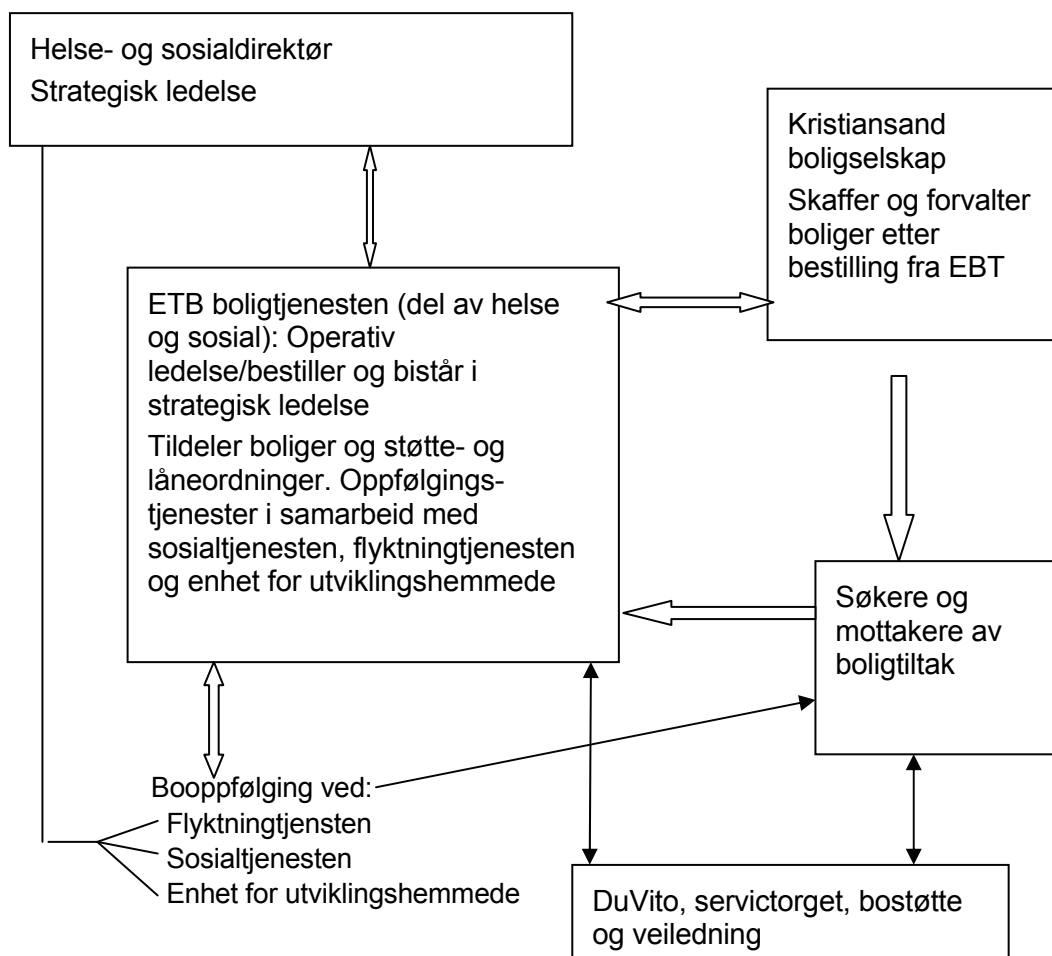
Tromsø: <http://www.husbanken.no/Venstremeny/Vanskeligstilte%20paa%20boligmarkedet/Boligsosial%20planlegging/-/media/8C4B8AF02288464889FE11B209B35521.ashx>

Vedlegg: Organisasjonsmodeller

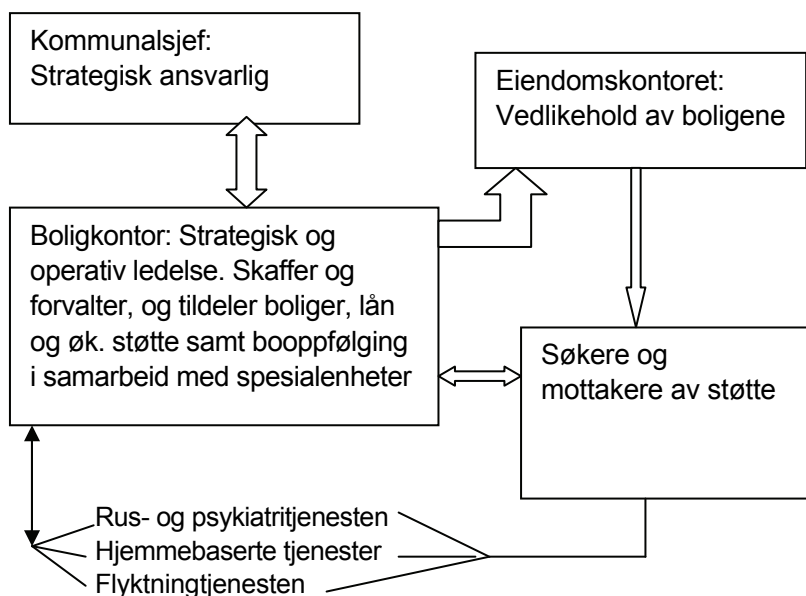
Trondheim



Kristiansand



Tromsø



Moss

