
Notat nr. 3/2015 | Else Ragni Yttredal, Gunnvor Bakke, Susanne Moen Ouff og
Kjersti Straume

SAMORDNING AV BOLIGSOSIALT ARBEID I ØRLAND KOMMUNE

Delrapport 3 fra kompetanseutviklingsprosjektet «Å koordinere det fragmenterte»

TITTEL	Samordning av boligsosialt arbeid i Ørland kommune
FORFATTARAR	Else Ragni Yttredal, Gunnvor Bakke, Susanne Moen Ouff og Kjersti Straume
PROSJEKTLEIAR	Else Ragni Yttredal
NOTAT NR.	3/2015
SIDER	61
PROSJEKTNUMMER	17178
PROSJEKTITTEL	Boligsosialt utviklingsarbeid i kommuner med store boligsosiale utfordringer. (Delprosjekt «Å koordinere det fragmenterte.»)
OPPDRAGSGIVAR	Husbanken
ANSVARLEG UTGIVAR	Møreforskning Volda
ISSN	
ISBN	
NØKKEWORD	Boligsosial planlegging, Nettverksanalyse, Social Network Analysis, Kompetanseutvikling, Kommunal organisering, Boligsosialt arbeid

SAMMENDRAG

Notatet er en enkel oppsummering til Ørland kommune knyttet til kompetanseutviklingsprosjektet «Å koordinere det fragmenterte» som Møreforskning har gjennomført sammen med Husbanken region Midt-Norge og kommunene Nærøy, Volda, Rissa, Ørland og Oppdal. Prosjektet er gjennomført i perioden august 2014 – september 2015. Også de andre kommunene i prosjektet får sine oppsummeringer tilpasset deres kommune.

Notatet gir først litt generell informasjon om boligsosialt arbeid og samordning av dette. Videre gir det informasjon om gjennomføringen av prosjektet, og til slutt blir resultater fra spørreundersøkelse og nettverksanalyse knyttet til prosjektet presentert. Det siste er gjort både ved å se prosjektkommunene på tvers og mer spesielt for Ørland.

© FORFATTAR/MØREFORSKING VOLDA

Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplar til privat bruk. Utan særskild avtale med forfatter/Møreforskning Volda er all anna eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk.

FORORD

Dette notatet er en enkel oppsummering til Ørland kommune knyttet til kompetanseutviklingsprogrammet «Å koordinere det fragmenterte» som Møreforskning har gjennomført sammen med Husbanken region Midt-Norge og kommunene Nærøy, Volda, Rissa, Ørland og Oppdal i perioden august 2014 – september 2015.

Prosjektet har vært finansiert gjennom Husbankens midler for kompetanseutvikling, og gjennom stor egeninnsats i kommunene. Notatet er ment å formidle noen av de viktigste resultatene fra prosjektet på en oppsummerende måte og er skrevet over samme mal for alle kommunene. Vi håper at både deltakende kommuner og andre kan ha nytte av dette.

Møreforskning takker Husbanken for oppdraget, og vil samtidig takke kommunene for godt samarbeid gjennom prosjektperioden. Det har vært artig å jobbe sammen med dere!

Gunnvor Bakke, Susanne Moen Ouff og Kjersti Straume har deltatt i prosjektet. Else Ragni Yttredal har vært prosjektleder.

Lykke til med videre boligsosialt arbeid!

På vegne av prosjektteamet

Else Ragni Yttredal

Prosjektleder

INNHold

Sammendrag og veien videre.....	7
Sammendrag.....	7
Veien videre.....	11
Innledning.....	15
Om boligsosialt arbeid og koordineringsutfordringer.....	16
Nærmere om prosjektet	19
Spørreundersøkelse med nettverksanalyse	20
Kommunemøter	23
Nettverkssamling.....	24
Resultater fra spørreundersøkelsen – kommunene sett i sammenheng	25
Det boligsosiale nettverket.....	25
Styrker og utfordringer i det boligsosiale arbeidet – Generelt	26
Status for samordningen av det boligsosiale arbeidet i kommunene.....	26
Daglig og ukentlig kontakt i kommunene	28
Politisk forankring av det boligsosiale arbeidet.....	34
Ørland kommune	40
Styrker og utfordringer i det boligsosiale arbeidet	40
Sosial nettverksanalyse (SNA)	42
Mer om formelle møtepunkter	48
Forankring av det boligsosiale arbeidet i Ørland.....	49
Innspill fra idédugnad og gruppearbeid	54
Vedlegg 1: Referat fra kommunemøte om Samordning av boligsosialt arbeid Ørland kommune	55
Referanser	59

SAMMENDRAG OG VEIEN VIDERE

SAMMENDRAG

Prosjektet «Å koordinere det fragmenterte» ble gjennomført i perioden august 2014 til september 2015. Hovedtyngden av arbeidet ble likevel gjennomført i perioden desember til april, med spørreundersøkelse, analyser, kommunemøter og fellessamling i denne perioden.

Prosjektets hovedmål har vært å bidra til bedre samordning på det boligsosiale feltet i de deltakende kommunene Volda, Nærøy, Oppdal, Rissa og Ørland.

SAMORDNINGSUTFORDRINGER I BOLIGSOSIALT ARBEID

Det boligsosiale arbeidet brer seg over et vidt spekter av oppgaver som på en eller annen måte vil gripe inn i ulike sektorer, tjenesteområder og foretak i kommuneorganisasjonen. Samordning er dermed en av hovedutfordringene for det boligsosiale arbeidet.

«Rom for alle» (NOU 2011:15 Kommunal- og regionaldepartementet) definerer boligsosialt arbeid bredt som «det kommunene gjør for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en trygg bosituasjon». Vanskeligstilte på boligmarkedet er «personer som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egenhånd» (NOU 2011:15 Kommunal- og regionaldepartementet, s. 39). Det dreier seg om å tilføre materielle ressurser som kommunal bolig, bostøtte, eller fysisk tilrettelegging for funksjonshemmede og immaterielle ressurser som mellommenneskelige relasjoner og oppfølging (Ulfrstad, 2011). Videre blir det boligsosiale arbeidet i andre sammenhenger delt inn i operative oppgaver som råd og veiledning, skaffe egnede boliger, tildele økonomisk støtte og oppfølging og tjenester i hjemmet - og strategiske oppgaver som blant annet dreier seg om å utvikle langsiktige målsetninger, utvikle tiltak og virkemidler (Departementene, 2014).

Målgruppene for det boligsosiale arbeidet er heller ikke ensartet. Det kan dreie seg om ungdom som søker startlån fordi de har vansker med å komme seg inn på boligmarkedet, flyktninger som trenger plass å bo, skilte som midlertidig er i en vanskelig bosituasjon, eldre som ikke lenger mestrer å bo hjemme og mennesker med samtidig rus- og psykisk lidelse som har varige utfordringer med å holde på en bolig.

STATUS FOR SAMORDNING I PROSJEKTKOMMUNENE

Undersøkelsen viser generelt at ingen i prosjektkommunene mener at samordningen av det boligsosiale arbeidet fungerer svært godt. Kommunene varierer ellers i hvilken grad informantene er fornøyd med samordningen av det boligsosiale arbeidet. I gjennomsnitt er informantene mest fornøyd i Volda og Rissa, mens de er minst fornøyd i Oppdal.

Der det finnes møtepunkter for boligsosialt arbeid blir dette trukket fram som en styrke i det boligsosiale arbeidet. Enten det blir kalt en boligtildelingsgruppe, forvaltningskontor, tildelingskontor, beslutningsteam eller boligtildelingsnemnd, så er kommunene svært fornøyd med at det finnes *formelle fora for samordning* av det boligsosiale arbeidet.

POLITISK FORANKRING I PROSJEKTKOMMUNENE

Politisk forankring er tema i undersøkelsen og rapporten fordi:

- Politisk forankring av boligsosialt arbeid er viktig for å få gjennomslag for dette arbeidet
- Vi ser at forholdet mellom politikk og administrasjon ofte er en utfordring i kommunene
- Kommuner som får til det boligsosiale arbeidet har også en god politisk forankring av dette
- Erfaringer fra kommunene viser at det er lett å hoppe bukk over problemstillingen

Med forbehold om ulik svarprosent i kommunene, bekrefter hovedinntrykket fra undersøkelsen inntrykket fra andre kommuner: *Det er rådhuset som gir rådhuset og politikerne informasjon.* Personer som innehar funksjoner som samfunnsplan/arealplan, boligsosial plan eller utbygging og drift er de som har mest kontakt med det politiske miljøet i kommunene om boligsosiale spørsmål. Personer som jobber i de «mykere» tjenestene ser på den annen side ut til å ha mer begrenset politisk kontakt.

Det ser også ut til å være *lite eller ingen faglig eller politisk diskusjon* av boligsosiale tema mellom politikere og administrasjon. Slike diskusjoner har i kommuner som har kommet langt i boligsosialt arbeid, hatt betydning for å utvikle felles verdier og holdninger. Noe som igjen er et viktig fundament for å forbedre samordningen av det boligsosiale arbeidet og for gjennomføring av boligsosiale tiltak.

STATUS FOR ØRLAND KOMMUNE

Vi går i det følgende kort gjennom status for det boligsosiale arbeidet i Ørland kommune, slik det kom fram av spørreundersøkelsen som 15 av 27 personer svarte på. De fleste som fikk undersøkelsen arbeider i ulike deler av kommuneorganisasjonen. Noen få er politisk folkevalgte.

Styrker og utfordringer

Alle kommunene ble spurt om hva de så på som de to *viktigste styrkene* i det boligsosiale arbeidet i deres kommune. I Ørland kommune var svarene sprikende og det var tydelig at det ikke var noe omforent syn på dette. Hovedpunktene er listet opp under (11 svar).

Mest nevnt er:

- Beslutningsteam og vilje og evne til tverrfaglig samarbeid
- Ny boligsosial plan
- At kommunen er god på prosjekt

Ellers var disse punktene nevnt: Plan og rutiner, fokus på mestring til den enkelte innbygger, boligsosialt arbeid i folkehelseperspektiv, interesse i NAV, at komité for helse og velferd er eiere av det boligsosiale arbeidet, fokus på gode levekår, klart skille mellom forvaltning av bygningsmasse og brukere, dedikerte medarbeidere

Svarene spriket mye også når det gjaldt *de viktigste utfordringene* knyttet til det boligsosiale arbeidet. Bortsett fra mer konkrete utfordringer knyttet til boliger, tolker vi det likevel slik at de fleste innspillene dreier seg om koordinering, ansvarsavklaringer, planlegging og forståelse av det boligsosiale arbeidet. Punktvis kom dette fram (13 svar):

- Tilpassede boliger

- Iverksetting av vedtak
- Mangler småhus
- For få kommunale boliger
- Mangler plan for utbygging
- For mye å gjøre for de som skal skaffe bolig
- Samarbeid og ansvarsavklaring
 - Mange som jobber bredt
 - Uoversiktlig
 - Mangler rutiner for eksempel for startlån
 - Dårlig samhandling mellom ledelse og de som jobber med brukere
- Forståelse og interesse for boligsosialt arbeid
 - Forståelse i omgivelsene
 - Liten politisk interesse
 - Aksept for boligsosialt arbeid
- Boligsosial plan
 - Forankring og for sjelden fornying
 - Generell treffsikkerhet i langsiktig planlegging
- Økonomi

Samordning

Det er i prosjektet gjennomført en nettverksanalyse som ser på kontaktmønster i kommuneorganisasjonen. *Det finnes ikke et ideelt nettverksmønster. God samordning og koordinering er avhengig av kontekst og gode kontaktmønster følger ikke nødvendigvis prinsippet «dess mer, dess bedre».* Nettverksbildene for Ørland (Figur 19 til Figur21) gir dermed ikke grunnlag for å si om dette mønsteret er rett eller galt, men de gir et utgangspunkt for å diskutere hvordan man kan forbedre samordningen av boligsosialt arbeid.

Informantene i Ørland kommune er nest minst fornøyd av prosjektkommunene med egen samordning av det boligsosiale arbeidet. De gir kommunen en gjennomsnittlig score på 2,9 av 6 mulige (se Figur 7 og Tabell 2). Informantene er heller ikke fornøyd med egne formelle møteplasser for det boligsosiale arbeidet.

I lys av dette tolker vi det slik at nettverksbildene viser en kommune med gjennomgående for lite kontakt mellom personene i det boligsosiale nettverket både på daglig, ukentlig og kanskje også månedlig basis.

Det ser også ut som de som innehar ulike funksjoner har mest kontakt med likesinnede. Økonomiske virkemidler med hverandre, de boligsosiale tjenestene med hverandre, planleggere med hverandre osv. Dette kan gi et ensidig tilfang av informasjon og kunnskap.

Vi har i avsnittet «Sosial nettverksanalyse (SNA)» trukket fram noen spørsmål som kan være til hjelp i det videre arbeidet. Disse er spesielt knyttet til å diskutere nettverksbildene opp mot hvordan man opplever det boligsosiale arbeidet i praksis og styrker og svakheter slik nettverket framstår.

Forankring av boligsosialt arbeid i Ørland

Det finnes heller ikke et idealmønster for samhandling mellom politikk og administrasjon, men det finnes i alle organisasjoner rom for forbedringer. Erfaringer fra andre kommuner viser at felles verdigrunnlag er viktig for å utvikle et godt boligsosialt tilbud. Vi vet også at boligsosialt arbeid er et møte mellom ulike måter å arbeide på og ulike tankesett i organisasjonen. Ut fra dette ser vi det derfor som formålstjenlig at mange ulike funksjoner og deler av organisasjonen har kontakt med det politiske miljøet. Vi ser det også som en fordel dersom kvaliteten på kontakten går dypere enn utveksling av informasjon.

Vi må ta forbehold om at ikke alle har svart på undersøkelsen, men det ser ut til at Ørland har et begrenset antall funksjoner som har politisk kontakt (Fig 23 til Figur 27). Av funksjonene ser det også ut som det er de som sitter på rådhuset som gir informasjon inn mot alle delene av det politiske miljøet. Dette kan bidra til et for smalt tilfang av informasjon inn mot det politiske miljøet.

Samtidig er kontakten i stor grad begrenset til å gi og få informasjon. Bare to personer fra administrasjonen opplyser at de er med på faglige eller politiske diskusjoner inn mot det politiske miljøet. Med dette kan man gå glipp av muligheter til å utvikle felles forståelse av utfordringene.

Vi tolker det slik ut fra dataene, at Ørland har en noe begrenset utveksling av informasjon mellom politikk og administrasjon, også sett i forhold til andre kommuner, selv om de aller fleste kommuner har utviklingspotensial på området.

Med denne bakgrunnen har vi i kapittelet om «Forankring av det boligsosiale arbeidet i Ørland» laget noen arbeidsspørsmål til diskusjon.

Idédugnad

Idédugnad og gruppearbeid på kommunemøtene i Ørland hadde to tema: 1. Ut fra ditt ståsted hvilke tiltak kan gjøres for å bedre samordningen av det boligsosiale arbeidet (inkludert samordning mellom politikk og administrasjon)? 2. Videre arbeid med boligsosialt team. Mange innspill ble skrevet ned på gule lapper under arbeidet og alle er notert i referat fra idédugnad 25. februar og ligger som vedlegg til denne rapporten.

Innspillene tok, grovt sett, opp disse temaene knyttet til *spørsmål 1 om tiltak for å bedre koordinering*:

1. Koordinerende enhet/andre tiltak for bedre koordinering av tjenester
2. Ansvar og myndighet
3. Kunnskap og forankring
4. Gjennomstrømming i bolig

I fortsettelsen av idédugnaden startet arbeidsgruppa arbeidet med å konkretisere hva et boligsosialt team skal være. Spørsmål knyttet til ansvar for møtene, hvem som skal delta og ansvarsområde ble gått gjennom.

VEIEN VIDERE

Tradisjonelt har diskusjonen om samordning innenfor det boligsosiale feltet dreid seg om formelle strukturer og organisering. En undersøkelse knyttet til boligsosialt arbeid for mennesker med samtidig rus- og psykisk lidelse (ROP-lidelser) viser at samordning er mye mer enn det. Det handler i stor grad om «myke verdier», om å starte med enkeltmenneskene og deres behov og ut fra dette få mange brikker på plass. For de aller fleste kommuner er mennesker med rus- og/eller psykisk lidelse den gruppa det er vanskeligst å gi et godt tilbud. Vi tenker derfor at kunnskap om samhandling av tjenester for denne gruppen kan overføres til andre grupper. Vi tar derfor opp noen av hovedfunnene fra denne studien (Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014).

I kort tekst så vi i studien at:

- God samordning begynner med enkeltmenneskene med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse og behovene hver enkelt har
- God samordning handler om verdier og holdninger i organisasjonen, politisk og administrativt
- Det er avgjørende for god samordning å bygge opp tillit mellom de som vil hjelpe og brukerne
- Det er avgjørende for god samordning med stabilitet rundt tillitsforhold
- Det er avgjørende for god samordning med fleksibilitet på alle nivåer i hjelpetilbudet
- Det beste tilbudet begynner med en tilpasset bolig med nødvendig oppfølging
- Kompetanse på ulike felt er avgjørende for god samordning
- For å få god samordning er det viktig med klare ansvarsforhold i kommunen og mellom kommunen og andre deler av virkemiddelapparatet (for eksempel NAV og spesialisthelsetjenesten), men også gode arenaer for samordning mellom ulike enheter
- God samordning handler også om ressurser, spesielt til oppfølging

Studien viser at utfordringene i denne kjeden vil være svært ulike fra kommune til kommune. I mange kommuner er det store sprik mellom holdninger og verdier i administrasjonen og hos det politiske flertallet. De aller fleste kommuner mener de mangler tilgang på tilpassede boliger. I noen kommuner kan utfordringene handle om ansvarsfraskrivelse i kommuneorganisasjonen, i andre er problemet knyttet til samordning med spesialisthelsetjenesten. I andre igjen kan utfordringen være samordningen med NAV eller mellom rustjenesten og psykisk helsevern. Funnene kan illustreres med en figur (se under). Det er mulig å lese mer utfyllende om dette i rapporten «Eit spørsmål om verdier, tillit og fleksibilitet....» (Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014). Vi tror noen av funnene fra studien også vil gjelde for andre grupper og at utfordringene har noen fellestrekk, men vil variere fra kommune til kommune.



Figur 1: Samordning av boligsosiale tjenester for mennesker med ROP-lidelser synes å være avhengig av flere faktorer på ulike nivå. Figuren viser viktige faktorer som påvirker samordning av boligsosiale tjenester for mennesker med samtidig rus- og psykisk lidelse (ROP-lidelser). I bunnen ligger utvikling av felles verdigrunnlag, holdninger og prinsipper for det boligsosiale arbeidet. Grunnlaget for samordning av boligsosiale tjenester vil videre være en tilpasset bolig, fleksibilitet i hjelpetilbudet og stabilitet og tillit i menneskelige relasjoner. Kompetanse, ressurser, ansvarsavklaring og samhandlingsarenaer er faktorer som fremmer og hindrer samordning av slike tjenester i kommunen og mellom kommunen og andre instanser. Viktigheten av faktorene er ikke rangert i figuren.

BETRAKTNINGER KNYTTET TIL ØRLAND KOMMUNE

Med bakgrunn i denne kunnskapen og funnene fra spørreundersøkelse og kommunemøte, vil vi i det følgende trekke opp noen linjer for det videre arbeidet med samordning av det boligsosiale arbeidet i Ørland.

Ørland kommune ser ut til å ha en vei å gå når det gjelder samordning av det boligsosiale arbeidet og har noen særtrekk i forhold til de andre kommunene:

- De ansatte i kommunen ser ut til å være noe mindre fornøyde med samordningen av det boligsosiale arbeidet
- Det ser også ut til at involverte fra Ørland kommune ser noe større utfordringer i forhold til ansvarsavklaringer både på ledelsesnivå og lenger nede i organisasjonen
- Kommunen ser ut til i liten grad å ha formelle strukturer og møteplasser som støtter oppunder samordning av det boligsosiale arbeidet
- Kontakten mellom administrasjon og politikk ser ut til å være knyttet til noen få funksjoner i det boligsosiale arbeidet. Dette kan være problematisk i forhold til informasjonstilgang ved politiske beslutninger
- Kommunemøtet i Ørland viste stor vilje til å gå inn i problematikken, også fra politisk side

Vi tolker det slik at Ørland først og fremst har utfordringer på disse områdene knyttet til samordning av det boligsosiale arbeidet:

- Det ser ut til å være behov for å utvikle bedre møteplasser for det boligsosiale arbeidet
- Utvikle videre det boligsosiale arbeidet gjennom å endre på samhandlingsmønster mellom politikk og administrasjon, det ser ut som det er grobunn for dette inn mot komité helse og velferd
- Det ser ut som det også er behov for å videreutvikle felles forståelse av det boligsosiale både mellom politikk og administrasjon og innad i administrasjonen
- Det virker som det er behov for ansvars- og rolleavklaringer, spesielt inn mot ledelse av det boligsosiale arbeidet

MULIGE ARBEIDSOPPGAVER FRAMOVER

Å bedre samordningen krever arbeid. I det følgende vil vi foreslå noen arbeidsoppgaver videre framover:

1. *Diskusjon av samordning med utgangspunkt i rapport og nettverksbilder.* Hva er de viktigste samordningsutfordringene for Ørland kommune? Hvordan kan disse løses? Et tema som ikke har vært langt framme i dette prosjektet, men som har vist seg relevant i andre kommuner: I hvilken grad og på hvilken måte er det behov for å bedre forholdet til spesialisthelsetjenesten?
2. *Videreutvikle arbeidet med boligsosialt team, som det også kom innspill til på kommunemøtet.* Kanskje er dette allerede i gang. Et slikt samarbeidsorgan vil igjen ha mulighet for å ta tak i andre og nye utfordringer etter hvert.
3. *Utvikle videre andre møteplasser for det boligsosiale arbeidet både internt og i forhold til eksterne aktører.* Hva skal disse være? Hvem skal delta? Hvilket mandat skal møteplassene ha? Aktører utenfor kommuneorganisasjonen har ikke vært et stort tema i dette prosjektet, men basert på erfaringer i andre kommuner: Hvordan kan Ørland få til et godt samspill med privat næringsliv, frivillige organisasjoner og brukere?
4. *Avklare ansvarsforhold og ledelse av boligsosialt arbeid.* Hvem har ansvar for hva? Hvem har det overordna ansvaret for det boligsosiale arbeidet? Hvilket mandat og ansvar skal ledelsen ha?
5. *Utvikle felles forståelse av og verdier knyttet til hva det boligsosiale arbeidet er i administrasjonen og mellom politikk og administrasjon/tjenestene.* I kommunemøtet kom det inn forslag til hvordan man kan styrke koblingen mellom politikk og administrasjon. Får man dette til? Trengs andre tiltak? Hvordan er det mulig å bygge en felles forståelse og felles verdisett? Hvilke tiltak må til?
6. *Skaffe en oversikt over hvilke behov kommunen har for tilpassede boliger og hvordan eksisterende boligmasse kan tilpasses de behov man har i kommunen.* Hva kan tilpasses av eksisterende boligmasse? Hva trengs av nye boliger? Hva er det mulig å leie på privatmarkedet?
7. *Forankring av det boligsosiale arbeidet: I eksisterende og nytt planverk og på andre måter.* I kommunemøtet kom det fram mange spennende forslag til hvordan man kan løfte bevisstheten om og fokus på det boligsosiale arbeidet. Kan noe av dette brukes? Hvordan kan og skal boligsosialt arbeid forankres i planverk?

For tips om metoder som kan brukes i arbeidet viser vi til rapporten «Boligsosialt arbeid og planlegging» (Ouff et al., 2010)

For mer informasjon om arbeidet i Ørland kommune viser vi til presentasjonene fra kommunemøtet og nettverksmøtet som allerede er sendt til kommunen og som kan benyttes til presentasjoner der dette er aktuelt. I tillegg er det laget et referat fra møtet i kommunen som også er inkludert som i vedlegg til denne rapporten.

INNLEDNING

Boligsosialt arbeid vil si å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og styrke den enkeltes mulighet til å mestre å bo. Vanskeligstilte i denne sammenheng er personer som enten er uten egen bolig, står i fare for å miste bolig eller bor i uegnet bolig eller bomiljø (Departementene, 2014, s. 8). Antall vanskeligstilte ble i 2009 estimert til ca. 150.000 personer der ca. 30 prosent av disse hadde vært vanskeligstilt siden 2007 (NOU 2011:15 Kommunal- og regionaldepartementet, s. 42). Antallet bostedsløse ble i 2012 telt til ca. 6.250 personer på landsbasis - et tall som har holdt seg forholdsvis stabilt siden 2008 ved forrige bostedsløshetstelling (Dyb & Johannessen, 2009, 2013).

Boligsosialt arbeid er først og fremst institusjonalisert gjennom Husbankens virksomhet, men det operative boligsosiale arbeidet ligger til kommunene. En konsekvens av samhandlingsreformen er at kommunene får enda større ansvar for å sikre et godt bolig- og tjenestetilbud til personer som på ulike måter har et særlig behov for kommunale tjenester. Det er derfor en utfordring når mange studier viser at den kommunale organiseringen av boligsosialt arbeid er svært fragmentert (Åsmund Langsether & Sandlie, 2010; Å. Langsether, Sørvoll, & Hansen, 2008; Ouff, Yttredal, & Hanche-Dalseth, 2010; Rambøll, 2010a, 2010b; Riksrevisjonen, 2007-2008).

Husbanken har de siste årene drevet storstilte kompetanseutviklingsprogrammer.¹ Disse programmene er imidlertid først og fremst rettet mot de største kommunene i hver region. De små og mellomstore kommunene har i mindre grad blitt innlemmet i kompetanseutviklingen innenfor det boligsosiale feltet.

Husbanken region Midt-Norge og Møreforskning inviterte våren 2014 fem kommuner, alle med befolkning på mellom 5.000 og 10.000, til å delta i et utviklingsprosjekt som skal bidra til bedre samhandling innenfor det boligsosiale arbeidet i kommunen. De inviterte kommunene var Ørland, Volda, Oppdal, Nærøy og Rissa. Prosjektet skulle styrke kommunenes arbeid med å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet gjennom å bidra til å sikre helhetlige og koordinerte boligsosiale tjenester. Utviklingsprosjektet har gitt kommunene mulighet til å diskutere måten de organiserer, kommuniserer og utveksler informasjon i det boligsosiale arbeidet. Prosjektet inneholdt også en spørreundersøkelse for å avdekke forbedringspotensialer.

Dette er en av fem rapporter som skal være de deltakende kommunenes håndfaste produkt å jobbe videre ut i fra. Rapporten er delt i tre deler. Første del inneholder allmenn bakgrunn om boligsosialt arbeid og samordning av dette i kommunene. Andre del setter hver kommune i relieff til de andre deltakerkommunene i prosjektet, og siste del gir oversikt over arbeidet som er gjort i Ørland.

¹ Se for eksempel (Bergem, Yttredal, & Hanche-Olsen, 2012; Åsmund Langsether & Sandlie, 2010; Rambøll, 2010a, 2010b; Yttredal, Ouff, & Hanche-Olsen, 2013)

OM BOLIGSOSIALT ARBEID OG KOORDINERINGSUTFORDRINGER²

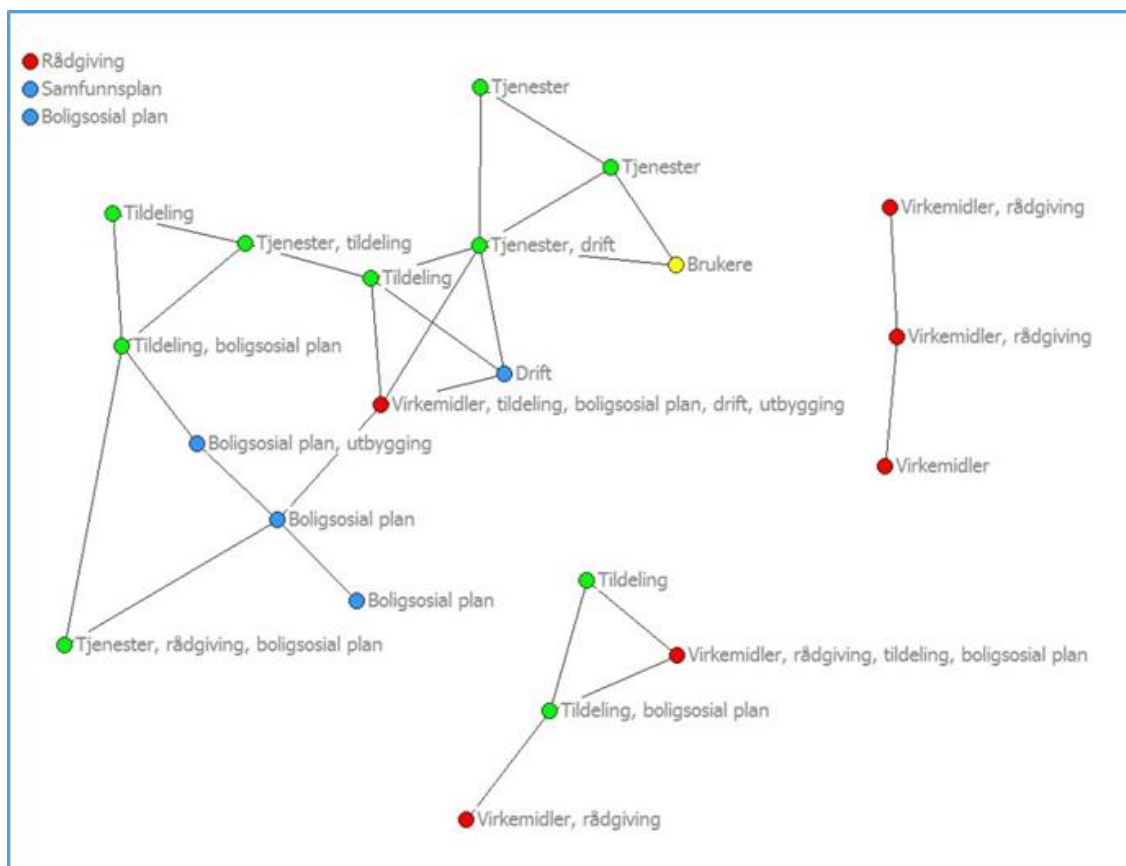
Det boligsosiale feltet utkrystalliserte seg fra midten av 1990-tallet og representerte en endring i boligpolitikken. Boligpolitikken skulle ikke lenger være orientert mot størstedelen av befolkningen, men være rettet mot vanskeligstilte grupper. Endringen bestod blant annet i at de boligsosiale virkemidlene ble endret fra generelle til selektive låne- og støtteordninger og økt vektlegging av oppfølgingstjenester. Det ble større fokus på utfordringene til bestemte grupper som ungdom, eldre og flyktninger og boligfeltet skulle være en integrert del av velferdspolitikken. Kommunens rolle gikk fra å legge til rette for alminnelig boligbygging til fokus på vanskeligstilte, og Husbankens rolle ble endret fra alminnelig boligbank til velferdsetat (Sørvoll, 2011).

I NOU-en «Rom for alle» (NOU 2011:15 Kommunal- og regionaldepartementet) blir boligsosialt arbeid definert bredt som «det kommunene gjør for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en trygg bosituasjon». Vanskeligstilte på boligmarkedet er «personer som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egenhånd» (NOU 2011:15 Kommunal- og regionaldepartementet, s. 39). Det dreier seg om å tilføre materielle ressurser som kommunal bolig, bostøtte, eller fysisk tilrettelegging for funksjonshemmede og immaterielle ressurser som mellommenneskelige relasjoner og oppfølging (Ulfrstad, 2011). Videre blir det boligsosiale arbeidet i andre sammenhenger delt inn i operative oppgaver som for eksempel råd og rettleiding, skaffe egnede boliger, tildele økonomisk støtte, iverksette bo- og nærmiljøtiltak og oppfølging og tjenester i hjemmet, og strategiske oppgaver som dreier seg om å utvikle langsiktige målsetninger, utvikle tiltak og virkemidler og sette økonomiske og faglige ressurser inn i arbeidet (Departementene, 2014). Målgruppene for det boligsosiale arbeidet er heller ikke ensartet og kan variere fra ungdom som søker startlån fordi de har vansker med å komme seg inn på boligmarkedet, flyktninger som trenger plass å bo, skilte som midlertidig er i en vanskelig bosituasjon, eldre som ikke lenger mestrer å bo hjemme til mennesker med samtidig rus- og psykisk lidelse som har varige utfordringer med å holde på en bolig.

For kommunene betyr dette at det boligsosiale arbeidet brer seg over et vidt spekter av oppgaver som på en eller annen måte vil gripe inn i store deler av kommuneorganisasjonen, inn i ulike sektorer, tjenesteområder og foretak. Forholdsvis små kommuner har i vårt arbeid selv pekt ut mer enn 30 personer involvert i boligsosialt arbeid i bred forstand. Disse spenner fra vedlikehold, virkemidler, rådgivning, tjenester, tildeling, drift, samfunnsplan og boligsosial plan. Personene i dette boligsosiale nettverket kan sitte i helt forskjellige deler av organisasjonen. De kan inkludere personer i eiendomsselskapet, i helse- og sosialsektoren, i planavdelinga, NAV osv. I tillegg er det store behov for vertikal samordning mellom ulike forvaltnings- og behandlingsnivåer, også knyttet til enkeltmennesker. Et eksempel på dette er mennesker med samtidig rus- og psykisk lidelse der samordning med spesialisthelsetjenesten er avgjørende for å

² Avsnittet er i stor grad hentet ordrett fra notatet «Mot ein modell for verdibasert matriseleing. Erfaringar frå arbeid knytt til koordinering av bustadsosialt arbeid i kommunane.» (Yttredal, Bergem, Bakke, & Ouff, 2014).

få til gode tilbud. Strategien «Bolig for velferd» i regi av fem ulike departement viser at også behovet for samordning på statlig nivå er stort (Departementene, 2014).



Figur 2 viser eksempel på hvordan kontaktmønsteret i det boligsosiale nettverket i en kommune kan framstå som separate klynger basert på beslektede tjenester. Koordineringsutfordringen er dermed knyttet til å koble sammen de ulike klyngene. (Bildet viser daglig kontakt i nettverket.)

Organiseringa av det boligsosiale arbeidet varierer mye i kommunene. Dermed varierer også kontaktmønsteret i det boligsosiale nettverket ettersom formell struktur i sterk grad styrer kontaktmønster. Vårt arbeid viser likevel at det boligsosiale nettverket i alle kommunene der vi har gjennomført nettverksanalyser framstår som separate klynger. Personer innenfor disse klyngene har ofte kontakt med hverandre (Yttredal, Bakke, Ouff, & Eikrem, 2014). Klyngene er illustrert i Figur 2 og viser kontakt på daglig basis. Utfordringene er i stor grad knyttet til å koordinere de forskjellige klyngene slik at ulike funksjoner og tjenester henger sammen på en formålstjenlig måte. Flaskehalsene i en slik koordinering vil likevel variere mye fra kommune til kommune og det er nødvendig å arbeide ut fra enkeltkommuners spesifikke behov (Ouff & Yttredal, 2012; Ouff et al., 2010; Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014; Yttredal, Bakke, Ouff, & Eikrem, 2014) Det ser også ut til at ansvarliggjøring og myndiggjøring er en viktig utfordring i koordineringa av det boligsosiale arbeidet (Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014).

Kommunene er offentlige organisasjoner og disse skiller seg fra andre organisasjoner ved at det er nødvendig å samordne administrasjonen med politisk folkevalgte. Samspillet mellom politikk

og administrasjon i kommunene er utfordrende og viser seg å ha stor betydning for gjennomslag i boligsosiale saker. Et studium av samordning av boligsosialt arbeid for mennesker med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse viste for eksempel stor variasjon i forståelsen av hva arbeid for mennesker med slike lidelser innebærer (Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014).

Våre nettverksanalyser viser ellers at graden av kontakt mellom administrasjonen og relevante politiske utvalg og politisk ledelse varierer mye i kommunene (Ouff & Yttredal, 2012; Ouff et al., 2010; Yttredal, Bakke, Ouff, & Eikrem, 2014). Videre gjelder kontakten i stor grad utveksling av informasjon. Svært få i administrasjonen er generelt involvert i politiske eller faglige diskusjoner med politiske representanter. Samtidig vet vi at administrasjonen i mange tilfeller opplever at politikerne ikke forstår det boligsosiale arbeidet inn mot de vanskeligst stilte gruppene (Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014). Vi vet også at nødvendige boligsosiale tiltak ofte blir nedprioritert i budsjettprosesser.

For at boligsosiale tiltak skal løses på en tilfredsstillende måte er kommunene dermed nødt til å løse koordineringsutfordringer ikke bare internt i administrasjonen, men også mellom politikk og administrasjon, mellom ulike nivåer i forvaltning og helsetilbud og mellom kommunen og eksterne organisasjoner utenfor kommuneorganisasjonen.

NÆRMERE OM PROSJEKTET

Prosjektet «Å koordinere det fragmenterte» ble gjennomført i perioden august 2014 til september 2015. Hovedtyngden av arbeidet ble likevel gjennomført i perioden desember til april, med datainnsamling, analyser, kommunemøter og fellessamling i denne perioden.

Prosjektets hovedmål har vært å bidra til bedre samhandling på det boligsosiale feltet i de deltakende kommunene. Dette vil på sikt kunne gjøre dem i bedre stand til å føre en helhetlig boligsosial politikk. Målet har vært at kommunene skulle ha oppnådd følgende resultater ved prosjektslutt:

- Økt kompetanse på boligsosialt arbeid
- Økt fokus på og status for boligsosialt arbeid i kommunene gjennom ekstern rådgiving
- Bedret kommunikasjons- og relasjonsmønstre mellom relevante aktører i kommunen
- Nettverk og erfaringsutveksling med andre kommuner
- Bedre utnyttelse av de økonomiske boligsosiale virkemidlene

Prosjektet er en forenklet utgave av kompetanseprogrammer som er gjennomført de siste årene i samarbeid med større satsingskommuner i Husbanken region Midt. Tilbudet til kommunene har bestått av:

1. Spørreundersøkelse med nettverksanalyse i alle kommunene
2. Ett arbeidsmøte i hver kommune
3. En felles samling for alle kommunene
4. En enkel rapport til kommunene med utgangspunkt i presentasjon holdt på arbeidsmøte

De ulike delene er nærmere beskrevet under.

For at kommunene skal få mest mulig ut av dette prosjektet, tilsier erfaringer at det er viktig med en god formell forankring av prosjektet. Det ble derfor før prosjektstart lagt følgende vilkår til grunn for deltakelse:

- Politisk mandat fra kommunestyret eller formannskapet for deltakelse i utviklingsarbeidet
- Utnevnt prosjektleder i kommunen som koordinerer og sikrer framdrift
- Utnevnt tverrfaglig arbeidsgruppe bestående av fem-seks personer, helst en blanding av ledere, saksbehandlere og andre relevante aktører (som for eksempel politikere)
- Ressurser for arbeidsgruppen til å delta på et arbeidsmøte mellom kommunen, Møreforskning og Husbanken
- Ressurser for arbeidsgruppen til å delta på en felles nettverkssamling sammen med de andre kommunene i prosjektet
- Rådmann eller annen overordnet tar ansvar for å få høyest mulig svarprosent i spørreundersøkelsen som sendes ut
- Rådmann eller annen overordnet deltar på arbeidsmøtet i kommunen, og gjerne også på nettverkssamlingen

SPØRREUNDERSØKELSE MED NETTVERKSANALYSE

I desember til januar ble det gjennomført en spørreundersøkelse i alle kommunene i prosjektet. Hovedformålet med spørreundersøkelsen var å skaffe grunnlagsdata til å gjennomføre en nettverksanalyse - en analyse av samhandling mellom personer som jobber med boligsosialt arbeid i kommunen. Spørreundersøkelsen hentet imidlertid også informasjon om styrker og utfordringer knyttet til det boligsosiale arbeidet i kommunen generelt, men også spesielt knyttet til tema som samhandling, ansvarsavklaring, framskaffelse av boliger, forankring og møteplasser i det boligsosiale arbeidet.

Dataene til analysen er samlet inn gjennom spørreundersøkelse i Questback, et verktøy for innhenting av data per epost. Det er kommunen selv, i samarbeid med Møreforskning, som har avgjort hvem som skal svare på undersøkelsen, og dermed hvem som utgjør nettverket i boligsosial planlegging og arbeid. Det er viktig å huske på at dette er avgjørende for resultatene av analysen. En viktig del av diskusjonen internt er nettopp hvem som er relevante for boligsosialt arbeid i kommunene, altså hvem som utgjør det boligsosiale nettverket. Dette er i seg selv en viktig avklaring.

NETTVERKSANALYSE

Data til nettverksanalysene, hentet inn gjennom spørreundersøkelsene, sier noe om hvem som har kontakt med hvem om boligsosialt arbeid, hvor ofte og eventuelt på hvilken måte. Relasjoner mellom personer bestemmer hva slags handlingsrom de samme personene har. Med handlingsrom mener vi de hindringer og muligheter som fungerer som rammer for gjennomføring av arbeidet. Relasjoner er kanaler for kommunikasjon, og for flyt av ressurser.

Formålet med nettverksanalysen er å kartlegge og beskrive mønster for kunnskaps- og informasjonsutveksling i kommunene og bruke dette som diskusjonsgrunnlag rundt organisering av boligsosialt arbeid i kommunen. For eksempel: Hvordan kan vi korte ned arbeidsveien mellom ansatte som jobber mot samme mål? Trenger vi nye eller forbedrede arenaer for samhandling for at vi skal få dette til? Hvor er det hull i samhandlingen og hva fører dette til?

Styrken ved å bruke et verktøy som sosial nettverksanalyse (SNA) for å beskrive samhandling i et nettverk, er det visuelle bildet det gir. Vi kan lese komplekse sammenhenger i relasjoner, vi kan se om aktører er utelatt eller opererer alene, og om det er «hull» i kommunikasjonen og vi kan oppdage om det er sammenfall mellom formelle og uformelle møtepunkter og arenaer. Det er også mulig å avdekke om det finnes «overflødige» relasjoner. Hensikten er å finne ut om og eventuelt hvor potensialet for videreutvikling av relasjoner ligger. SNA kan også blant annet beregne aktørens sentralitet i et nettverk av relasjoner og hver enkelt aktør sin slagkraft i nettverket.

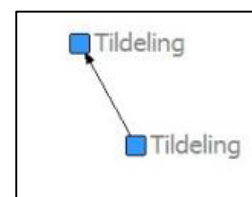
Formelle og uformelle strukturer ligger til grunn for samhandlingsmønstre, og for hvilken informasjons- og kunnskapsutveksling som skjer mellom personer. Det betyr at samhandlingsmønstre både er struktur- og personavhengig, noe som er viktig når en diskuterer konkrete nettverk.

Det er også viktig å merke seg at ethvert nettverk oppstår og virker i en gitt kontekst og under bestemte vilkår. Det er derfor ikke mulig å si hva som er det «perfekte» eller «rette» bilde av et nettverk, gjengitt i SNA. Hvordan kommunen som organisasjon skal forholde seg til det som kommer fram på bildene burde dermed avhenge av hva kommuneorganisasjonen ser på som de største utfordringene i samordningen og også hvilke mål man har med arbeidet. Er det viktigste å styrke det overordnede og strategiske arbeidet kan det være avgjørende å knytte planfunksjonene inn mot tjenestene og styrke kontakten mellom politikk og administrasjon. Dersom målsetningen er å styrke det operative arbeidet for mennesker med rus- og psykisk lidelse kan samordning mot spesialisthelsetjenesten eller ansvarsavklaringer på et operativt nivå være avgjørende. Det er likevel viktig å merke seg at erfaringene fra kommuner som har fått til det boligsosiale arbeidet viser at de har vært flinke å samhandle og handle helhetlig både på et overordnet og operativt nivå og mellom nivåene.

Hvordan leser vi nettverksbilder fra SNA-data?³

For å gjøre det lettere å lese nettverksbilder basert på SNA-data vil vi i det følgende gi en kort forklaring. Under viser vi et utsnitt av et større nettverk i en kommune:

- Den *blå firkanten* representerer en person i nettverket, og kalles *node*.
- Ordet «Tildeling» er *koden for en person* som dekker funksjonen tildeling av bolig i nettverket.
- *Linjen* mellom de to representerer en *relasjon* i form av kontakt mellom de to.



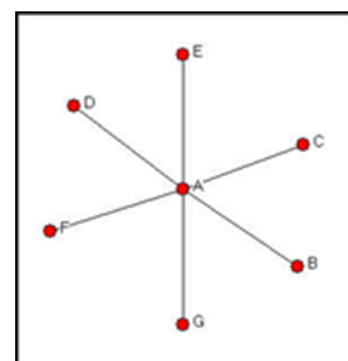
Det er viktig å huske på at kommunikasjons- og informasjonsmønstre i stor grad avhenger av rutiner og forutsetninger i organisasjonen.

I det følgende viser vi tre enkle eksempel på hvordan ulike nettverk kan framstå etter analysen, og hvilke sterke og svake sider slike nettverk kan ha. Virkelige nettverk er sjelden så rendyrkede, men har trekk fra alle tre. Dermed kan virkelige nettverk har flere sterke og svake sider ved seg.

Figur 3: Noder, funksjoner og relasjoner i et nettverksbilde.

Stjerneformet nettverk: A har i dette nettverket en *brobyggerfunksjon* mellom de andre aktørene, siden A er den eneste som har direkte kontakt med alle. Brobyggerfunksjonen kan både brukes og misbrukes. A må sannsynligvis ha svært god oversikt over alles arbeidsområde, kompetanse og behov for å utnytte en slik plassering i nettverket på best mulig måte.

Styrker: En aktør (A) har tilgang til all informasjon i nettverket, og kan koordinere informasjons- og kunnskapsflyten.



Figur 4. Stjerneformet nettverk.

³ Innholdet i denne delen er i stor grad hentet fra rapporten «Boligsosialt arbeid og planlegging II» (Ouff & Yttredal, 2012).

Svakheter:

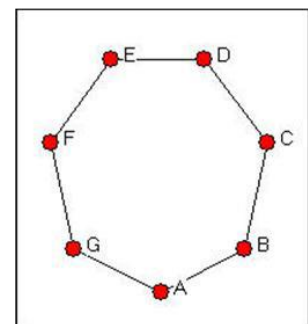
- Alle aktører må “gjennom” A for å komme til hverandre. Det kan i beste fall være tungvint, i verste fall kan A hindre at de andre kommer i kontakt med hverandre.
- A kan “sile” informasjon eller kunnskap på en negativ måte, slik at enkelte får mer eller mindre informasjon enn andre, og at noen ikke får den informasjonen de trenger for å gjøre det boligsosiale arbeidet på en god måte.
- Personlige egenskaper ved A kan være avgjørende for hvordan nettverket fungerer.
- Dersom A av ulike grunner forsvinner ut av nettverket, er det ingen andre som har samme oversikt, og det vil sannsynligvis ta lang tid for andre å bygge opp samme kunnskapsbase.

Sirkulært nettverk: I et sirkulært nettverk har alle samme muligheter og funksjon når det gjelder formidling og innhenting av informasjon og kunnskap til andre i nettverket, men bare til hver sine to aktører (A til B og G osv.). Alle har like lang “arbeidsvei” til den aktøren som ligger lengst vekk i nettverket.

Styrker: Alle aktører har tilgang til like mange andre aktører.

Svakheter:

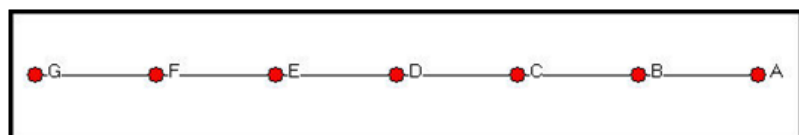
- Alle må gjennom to andre personer for å komme til vedkommende som befinner seg lengst vekk i nettverket.
- Det finnes ingen som har fullstendig tilgang til all informasjon, og kan koordinere informasjon og arbeid.



Figur 5: Sirkulært nettverk

Lineært nettverk: Et lineært nettverk kjennetegnes som vist i figuren under. Aktørens plassering er svært ulik, alt ettersom de befinner seg i ytterkant (som A og G) eller mot midten (som D). Alle aktører med unntak av A og G, har kontakt med hver sine to andre aktører. D har like lang arbeidsvei til begge sider i nettverket, mens de øvrige har kort arbeidsvei til ene siden, og lenger til den andre (E har kort vei til F og G, men lang til B og A).

Det er *ingen styrker* ved et nettverk som er organisert på denne måten.



Figur 6: Lineært nettverk

Svakheter

- Det er svært langt fra den ene enden av nettverket til den andre, slik at A og G har lang arbeidsvei for å komme i kontakt med hverandre
- Mange mellomliggende aktører kan hindre at informasjon og kunnskap kommer fram
- Ingen har mulighet til å koordinere arbeidet
- Ingen har fullstendig oversikt over arbeidet

ANDRE DELER AV SPØRREUNDERSØKELSEN

For å få et bredere utgangspunkt å diskutere den kommunale organiseringen ut fra, inneholdt spørreundersøkelsen også spørsmål knyttet til sterke og svake sider med det boligsosiale

Program nettverkssamling:

«Om å koordinere det fragmenterte boligsosiale arbeidet»

10.00 Velkommen

10.05 Kristin Myraunet Hals, Husbanken: Hva er boligsosialt arbeid? Hvorfor skal vi jobbe med boligsosialt arbeid?

10.30 Kommunenes hjørne: Alle kommunene har 10 minutter hver til å presentere: 1. Hva er vi gode på i samordningen av det boligsosiale arbeidet? 2. Hva jobber vi med å forbedre i samordningen av det boligsosiale arbeidet?

11.20 Pause

11.30 Else Ragni Yttredal, Møreforskning: Nettverksanalysene i kommunene sett i sammenheng.

12.00 Anne Lise Tiller Sætнан fra Stjørdal kommune: Erfaringer fra lang fartstid med koordinering av boligsosialt arbeid i Stjørdal kommune

13.00 Lunsj

13.45 Ann-Lisbeth H. Jensen og Elise Mathisen fra Malvik kommune: Kunsten å se helheten i det boligsosiale arbeidet

14.45 Pause

15.00 Gruppearbeid og erfaringsutveksling mellom kommunene om samordning av boligsosialt arbeid

16.30 Slutt

arbeidet. Spørsmålene var mer eller mindre spesifikke. Spørsmålstillingen gikk fra et generelt utgangspunkt: «Ut fra ditt ståsted, hva opplever du som de to viktigste styrkene i det boligsosiale arbeidet i din kommune?» Samme spørsmål ble også stilt med omvendt fortegn. Deretter ble problemstillingen mer rettet mot ulike sider ved samhandling i det boligsosiale arbeidet, for eksempel. «Ut fra ditt ståsted, hva opplever du som de to største utfordringene knyttet til samordning (også spurt: ansvarsavklaring, omløp i kommunale boliger, bosetting av flyktninger, det å skape fokus) av det boligsosiale arbeidet i din kommune?» Det var klart bedre svarprosent på de mest generelle spørsmålene, sett i forhold til de mer spesifikke.

I tillegg hadde vi spørsmål knyttet til gode formelle møtepunkter for å diskutere boligsosiale spørsmål. De fleste spørsmålene var åpne, men i to tilfeller bad vi respondentene rangere hvor godt kommunen fungerte. Disse to gjaldt generelt samordningen av det boligsosiale arbeidet og hvor gode de formelle møteplassene for å diskusjon av boligsosiale spørsmål fungerte.

KOMMUNEMØTER

Alle kommunene oppnevnte arbeidsgrupper. Disse gjennomførte mer eller mindre faste møter i prosjektperioden.

I alle kommunene ble det gjennomført en kommunesamling der Møreforskning var tilstede. Innholdet på samlingene hadde grovt sett en tredeling. Første del inneholdt presentasjon og dialog om data fra undersøkelsen. Den andre delen bestod av en idédugnad som, ut fra data presentert, skulle bidra til å få fram idéer som kan gjøre samhandling i kommunene bedre. Den siste delen i samlingene hadde forholdsvis ulikt innhold i kommunene, men den hadde likevel et felles formål om å få fram konkrete innspill til hvordan kommunen kunne jobbe videre med å bedre samhandling i det boligsosiale arbeidet.

I første og andre del av møtene (ca. 3 timer) deltok mellom 10 og 15 personer i hver kommune. I siste del av møtene (ca. 2 timer) arbeidet de utpekte arbeidsgruppene (5-10 personer) videre med problemstillinger og idéer som kom fram i fellesmøtet.

NETTVERKSSAMLING

Nettverkssamlingen ble holdt torsdag 9. april på Værnes. Dette stedet ble valgt for å sikre at alle kommunene hadde mulighet til å reise til og fra samlingen på en dag.

Hensikten med samlingen var tredelt. For det første var målsetningen å utvikle kompetanse og felles forståelse knyttet til samordning av boligsosialt arbeid – på tvers av arbeidsområder i kommunene. For det andre var det et mål å bli kjent med styrker og svakheter i det boligsosiale arbeidet i de andre kommunene i prosjektet. For det tredje var målsetningen å utvikle nettverk knyttet til samordning av boligsosialt arbeid.

RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSEN – KOMMUNENE SETT I SAMMENHENG

I det følgende vil vi se nærmere på resultater fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført i alle kommunene. I dette avsnittet vil vi se de ulike kommunene i sammenheng. Svarprosenten i kommunene varierte noe, fra 56 prosent i Volda og Ørland kommune til 83 prosent i Rissa. I Nærøy kommune svarte 69 prosent og i Oppdal kommune svarte 79 prosent av dem som fikk undersøkelsen tilsendt.

DET BOLIGSOSIALE NETTVERKET

Hva består det boligsosiale nettverket av? Spørsmålet kan være vanskelig nok. Man kan tenke seg en snever eller en vid forståelse av boligsosialt arbeid og forståelsen vil påvirke hvilken oppfatning man har av hvem som arbeider med boligsosialt arbeid. Kommunene måtte ta stilling til dette spørsmålet ved inngangen til prosjektet siden personene i nettverket skulle være informanter til spørreundersøkelsen ikke lenge etterpå. Kommunene fikk oppgitt funksjoner i det boligsosiale nettverket, basert på en helhetlig tenkning rundt boligsosialt arbeid, og skulle fylle disse med personer. Det tok en del tid for kommunene å ta stilling til hvem som tilhørte nettverket. Diskusjoner rundt dette i kommunene viser seg ofte å være nyttige.

Tabell 1 viser det som ble definert som det boligsosiale nettverket i kommunene.

	Ørland	Nærøy	Oppdal	Rissa	Volda
Økonomiske virkemidler/rådgivning	7	8	12	3	10
Tjenester i bolig	7	16	10	13	21
Tildeling av bolig	4	8	7	7	8
Husleiekontrakter	3	3	2	2	1
Utbygging	2	3	2	2	2
Framskaffe boliger	4	5	3	4	6
Arealplanlegging	2	4	3	2	1
Drift og vedlikehold	3	2	2	2	2
Boligsosial planlegging	3	4	5	3	5
Samfunnsplanlegging	2	4	4	4	5
Politisk folkevalgt	2	2	3	2	3
Totalt antall funksjoner	39	59	53	44	64
Totalt antall informanter/personer i nettverket	27	29	29	29	43

Resultatet i tallform står listet opp i tabell 1 og viser hvor mange i det boligsosiale nettverket som er definert eller selv definerte seg innenfor ulike funksjoner. Volda kommune definerte nettverket til å bestå av 43 personer, mens de andre kommunene lå mellom 27 og 29 personer. En god del av personene som ble inkludert i undersøkelsen hadde flere funksjoner i det boligsosiale arbeidet, noe differansen mellom totalt antall funksjoner og antall personer i nettverket viser. Vi ser av Tabell 1 ellers at det ikke er store forskjeller mellom kommunene i antallet innenfor de ulike funksjonene. Den største forskjellen mellom kommunene er knyttet til hvor mange som er definert inn under funksjonen økonomiske virkemidler/rådgivning. Mens Rissa kommune har tre personer med denne funksjonen har Oppdal hele 12 personer. Forskjeller under funksjonen «tjenester» tolker vi som forskjeller i hvor mange som er definert inn i nettverket.

STYRKER OG UTFORDRINGER I DET BOLIGSOSIALE ARBEIDET – GENERELT

Der det finnes møtepunkter for boligsosialt arbeid blir dette trukket fram som en styrke i det boligsosiale arbeidet. Enten det blir kalt en boligtildelingsgruppe, forvaltningskontor, tildelingskontor, beslutningsteam eller boligtildelingsnemnd, så er kommunene svært fornøyd med at det finnes *formelle fora for samordning* av det boligsosiale arbeidet. Informanter fra alle kommuner utenom Oppdal nevner dette. Oppdal har foreløpig ikke noe slikt forum.

Ellers trekker kommunene også fram at oversiktlige forhold og god lokalkunnskap påvirker det boligsosiale arbeidet i positiv retning.

Mangel på tilpassede boliger (av ulike slag) er den store utfordringen i kommunene. Alle kommunene trekker fram dette, og dette faller sammen med resultater fra andre undersøkelser. Ellers trekker flere av kommunene fram utfordringer knyttet til plan og strategi (Rissa og Oppdal), samarbeid og ansvarsavklaring (Ørland, Oppdal og delvis Nærøy) og til slutt oppfølging av brukere (Nærøy og Oppdal).

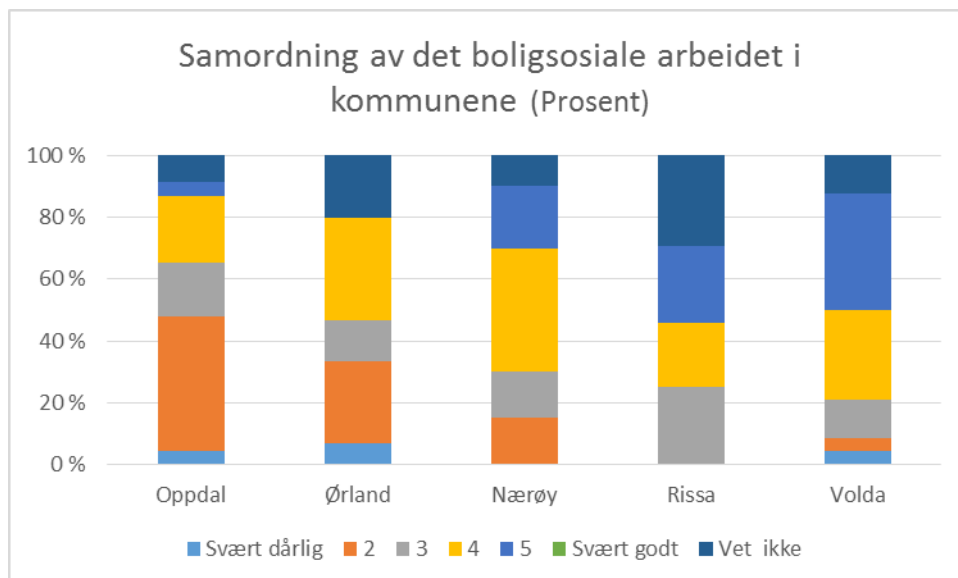
I flere av kommunene er synet på hva som er utfordringene varierende. Det kan komme av at man har liten felles forståelse av utfordringene i det boligsosiale arbeidet, men det kan også komme av at vi har bedt informantene si noe ut fra sitt ståsted. Det er verdt å merke seg at en utfordring ett sted i organisasjonen ikke nødvendigvis er en utfordring i andre deler av organisasjonen. Mer detaljer rundt dette vil komme fram i presentasjonen av hver enkelt kommune.

STATUS FOR SAMORDNINGEN AV DET BOLIGSOSIALE ARBEIDET I KOMMUNENE

Prosjektet har handlet om samhandling av boligsosialt arbeid. Tabell 2 viser gjennomsnittlig score på spørsmål om hvor godt informantene mener samordningen av det boligsosiale arbeidet i deres kommune fungerer. Volda og Rissa kommer best ut. Oppdal og Ørland kommer dårligst ut på dette spørsmålet.

Tabell 2: Gjennomsnittlig score i kommunene knyttet til status for samordning av det boligsosiale arbeidet. Svaralternativ fra 1 (= Svært dårlig) til 6 (= svært godt).

HVOR GODT MENER DU AT SAMORDNINGEN AV DET BOLIGSOSIALE ARBEIDET FUNGERER I DIN KOMMUNE?	
(Gjennomsnitt. «Vet ikke»- svar utelatt)	
Volda	4
Rissa	4
Nærøy	3,7
Ørland	2,9
Oppdal	2,7



Figur 7 Kommunenes svar på spørsmålet: «Hvor godt mener du at SAMORDNINGEN av det boligsosiale arbeidet fungerer i din kommune?» (Skala fra 1-6 der 1= svært dårlig, 6= svært godt). (N Oppdal = 23, N Ørland: 15, N Nærøy = 20, N Rissa = 24, N Volda = 24, tallene vises i prosent for bedre å kunne sammenligne.)

Dersom vi går nærmere inn på svarene på dette spørsmålet kommer det fram noen interessante funn (Figur 7). Generelt er det ingen i noen av kommunene som mener at samordningen fungerer svært godt. Oppdal er den kommunen der informantene er mest entydig negative til samordningen i kommunen, mens i Ørland, som nesten har like lav gjennomsnittlig score, har mye større sprik i svarene. En del av de som svarer er forholdsvis fornøyd med samordningen, mens en god del er forholdsvis misfornøyd.

Når det gjelder de to kommunene med høyest gjennomsnitt skiller også disse seg forholdsvis mye fra hverandre. Mens de fleste er forholdsvis fornøyd med samordningen i Volda, har Rissa en spesielt høy vet-ikke kategori. Det er vanskelig å si hva denne er uttrykk for.

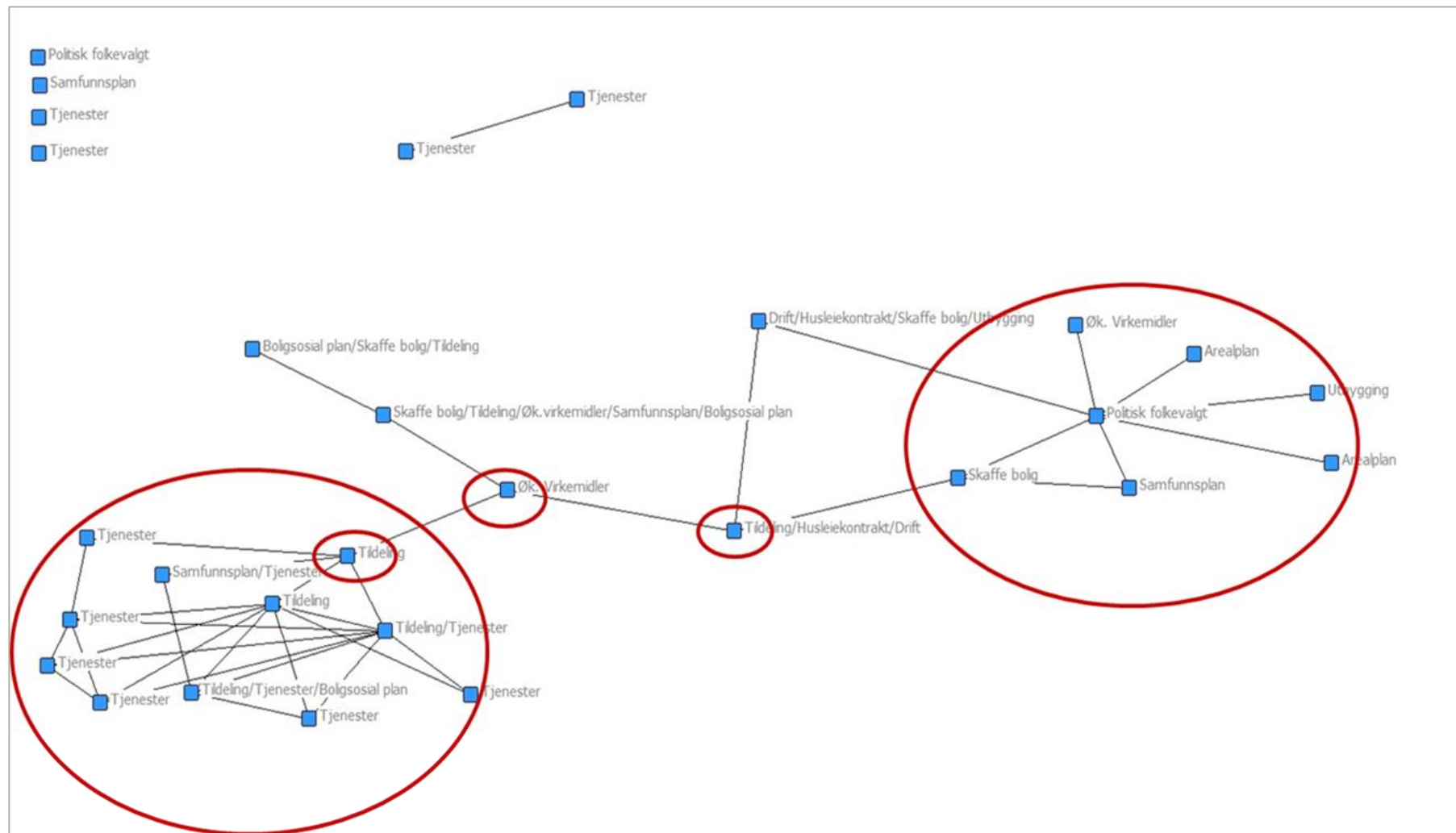
Nærøy kommune har, som vi skal se senere, mye kontakt innad i sitt boligsosiale nettverk. De er likevel bare delvis fornøyde med samordningen av arbeidet. Funnene reiser spørsmål om samordningen skjer på rett måte og med de rette personene, eller om all kontakten er resultat av et mer usystematisk behov for å ordne ting på best mulig måte og dermed mer dreier seg om uavklarte ansvarsforhold.

DAGLIG OG UKENTLIG KONTAKT I KOMMUNENE

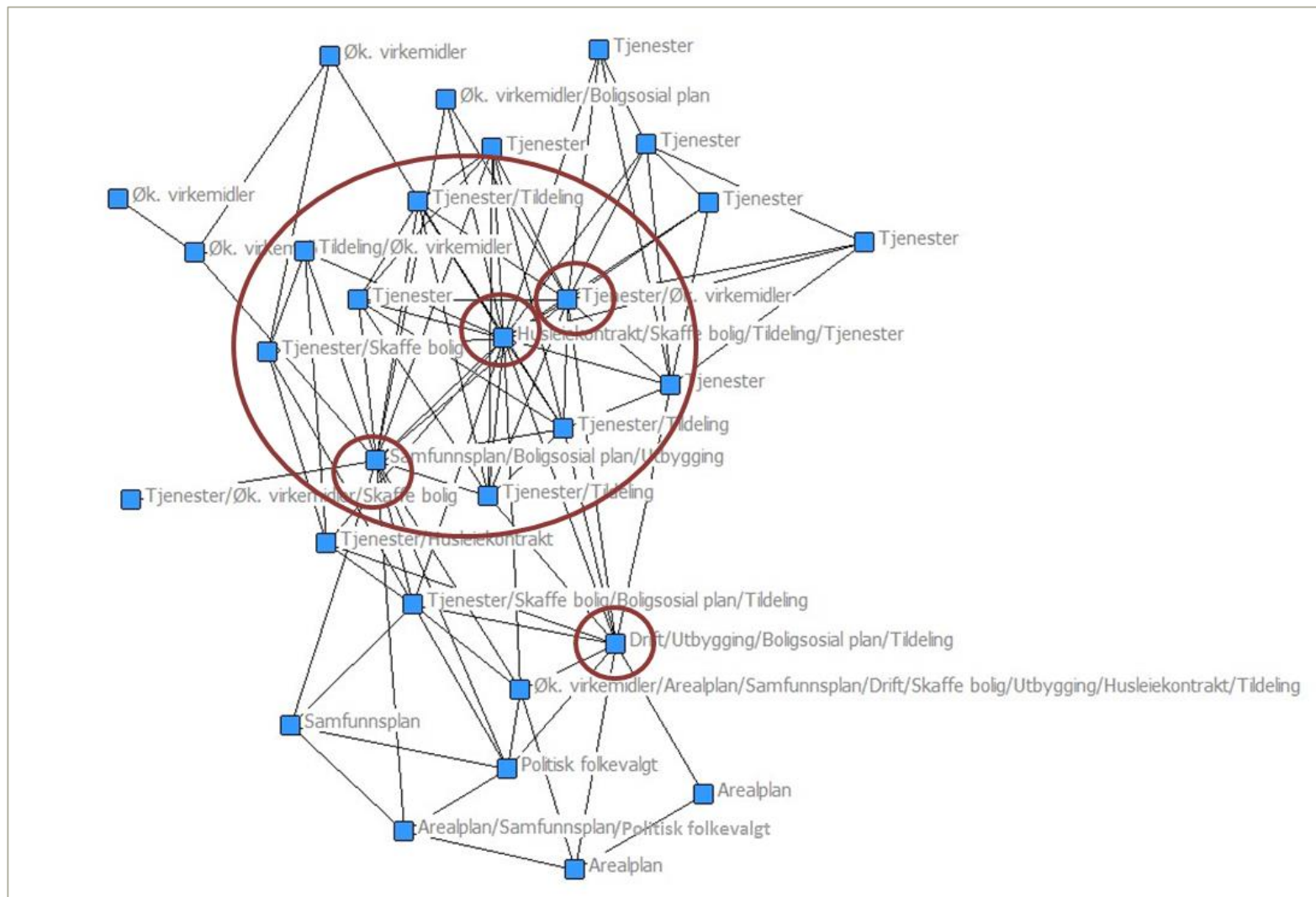
Nettverksbildene (Figur 8 til Figur 12) viser daglig og ukentlig kontakt mellom personer i det boligsosiale nettverket i prosjektkommunene. Vi ser klare forskjeller mellom kommunene. I Nærøy kommune ser det ut til at alle i nettverket har kontakt med hverandre daglig eller ukentlig (Figur 10). I Oppdal derimot ser ikke nettverket ut til å være like integrert og mange har ingen kontakt med andre om boligsosiale spørsmål i løpet av en uke (Figur 12).

Det er interessant å se Rissa og Volda opp mot hverandre (Figur 8 og Figur 9). De to ser ut til å ha et svært forskjellig kontaktmønster, mens de begge i gjennomsnitt er like fornøyde med samordningen av det boligsosiale arbeidet. Volda har generelt mye kontakt og er forholdsvis godt integrert på ukentlig basis, selv om vi klart ser tegn til to klynger bundet sammen med noen få brobyggere. I Rissa framstår nettverket som svært langstrakt med lang avstand fra den ene til den andre enden. Nettverket har også mange ledd mellom to klynger der den ene klyngen for det meste består av tekniske tjenester som plan, skaffe bolig, økonomiske virkemidler og utbygging i tillegg til politisk folkevalgt (rådhuset?), mens den andre klyngen består av tildeling og tjenester. Det er derfor noe overraskende at både Rissa og Volda skårer forholdsvis høyt når de skal vurdere samordning av egne boligsosiale tjenester. Kanskje kan denne lange kjeden og svært separate klynger være årsaken til at så mange svarer «vet ikke» i Rissa når de blir spurt om det boligsosiale arbeidet faktisk er godt samordnet? Eller kanskje fungerer samordningen såpass godt på månedlig basis at ytterligere kontakt ikke er nødvendig?

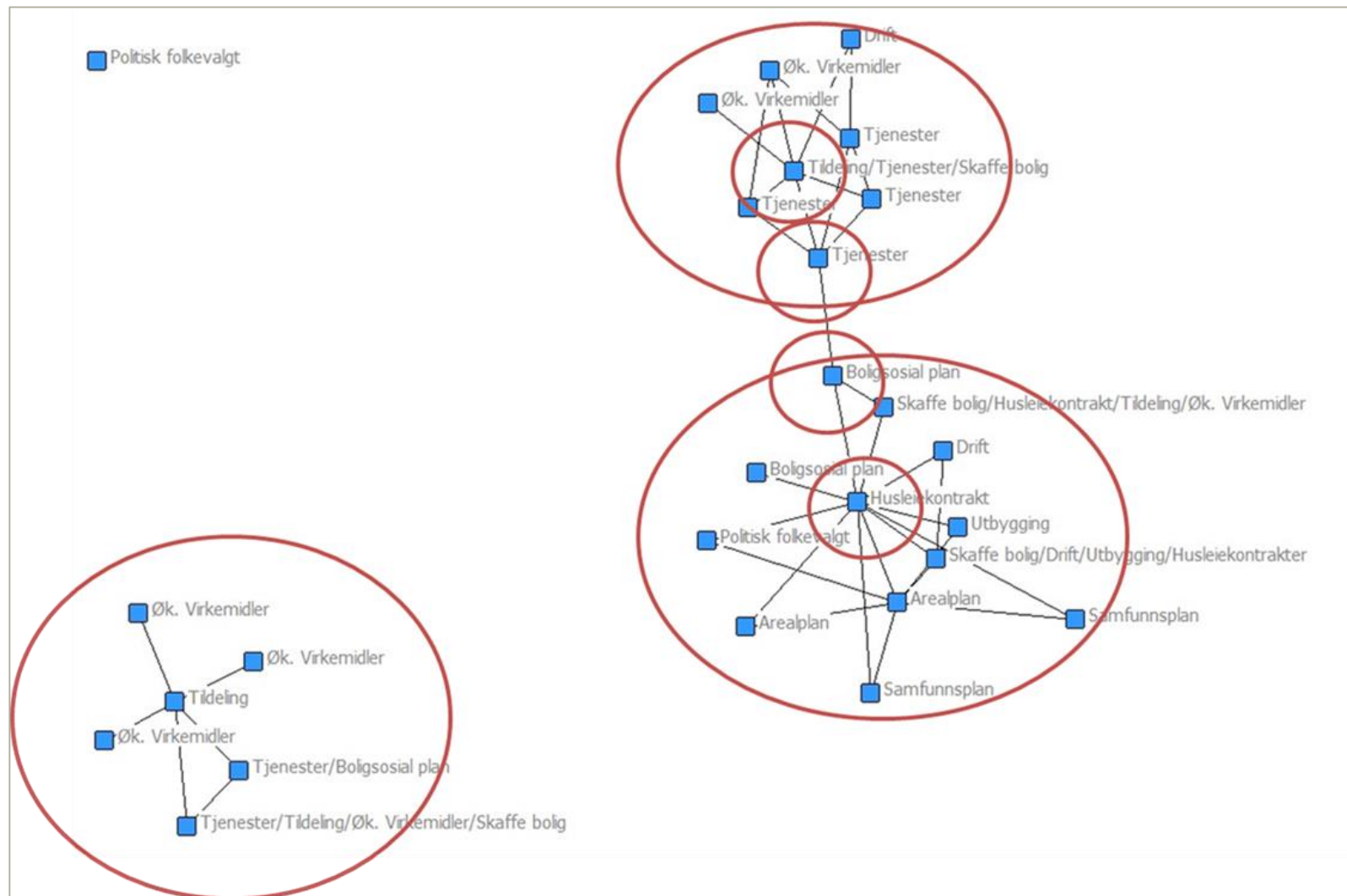
Ørland (Figur 11) som skårer forholdsvis lavt knyttet til samhandling, har også et noe langstrakt nettverk i tillegg til en helt separat klynge bestående i stor grad av økonomiske virkemidler og tildeling. Nettverket framstår som lite integrert på ukentlig basis og består av tre forholdsvis klare klynger med stjerneform. Vi ser også at brobyggerfunksjonene mellom rådhuset og tjenester/tildeling er fordelt på en kjede av fire mennesker, noe som skaper mange muligheter for informasjonssvikt.



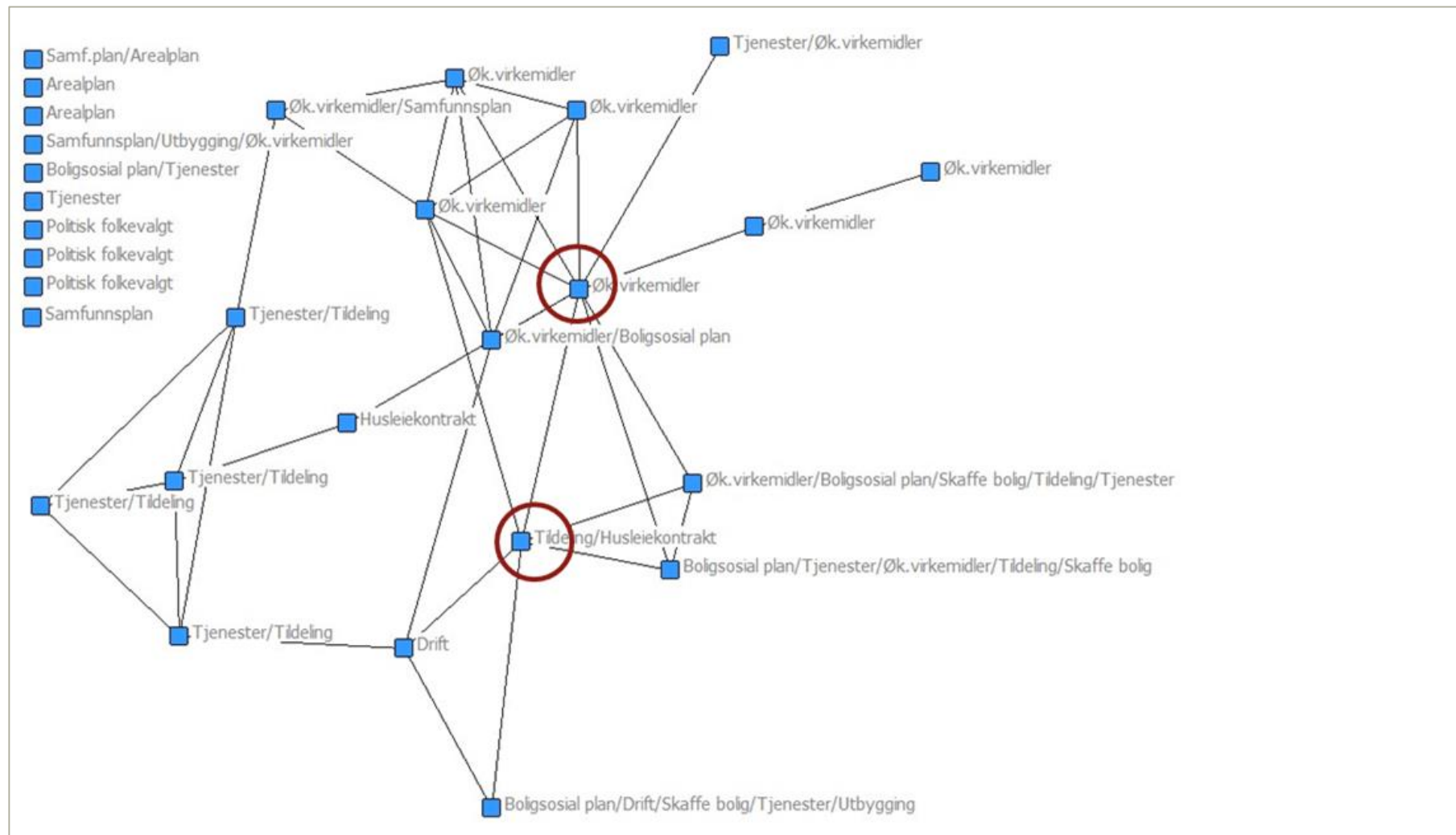
Figur 8: Daglig og ukentlig kontakt mellom personer i det boligsosiale nettverket i Rissa kommune. Store røde sirkler markerer klynger, små røde sirkler markerer de viktigste brobyggerne på daglig og ukentlig basis.



Figur 10: Daglig og ukentlig kontakt mellom personer i det boligsosiale nettverket i Nærøy kommune. Store røde sirkler markerer klynger, små røde sirkler markerer de viktigste brobyggerne på daglig og ukentlig basis.



Figur 11: Daglig og ukentlig kontakt mellom personer i det boligsosiale nettverket i Ørland kommune. Store røde sirkler markerer klynger, små røde sirkler markerer de viktigste brobyggerne på daglig og ukentlig basis.



Figur 12: Daglig og ukentlig kontakt mellom personer i det boligsosiale nettverket i Oppdal kommune. Små røde sirkler markerer de viktigste brobyggerne på daglig og ukentlig basis.

POLITISK FORANKRING AV DET BOLIGSOSIALE ARBEIDET

Vi har gjennom ulike prosjekter sett at det er til dels store motsetninger i holdninger og verdier i kommunene spesielt overfor de mest vanskeligstilte gruppene i boligsosial sammenheng. Samtidig ser det ut til at felles holdninger og verdier er grunnleggende for god samordning av boligsosiale tjenester. Kommuner som har klart å arbeide fram et felles verdigrunnlag og prinsipper for det boligsosiale arbeidet på tvers av ulike administrative enheter (og kulturer) og mellom politikk og administrasjon, klarer å få til gode løsninger for vanskeligstilte på boligmarkedet over tid (Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014).

Våre nettverksanalyser fra tidligere studier viser at graden av kontakt mellom administrasjonen, relevante politiske utvalg og politisk ledelse varierer mye i kommunene (Ouff & Yttredal, 2012; Ouff et al., 2010; Yttredal, Bakke, Ouff, & Eikrem, 2014). Samtidig vet vi at administrasjonen i mange tilfeller opplever at politikerne ikke forstår det boligsosiale arbeidet inn mot de vanskeligst stilte gruppene (Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014).

Politisk forankring er dermed tema her fordi:

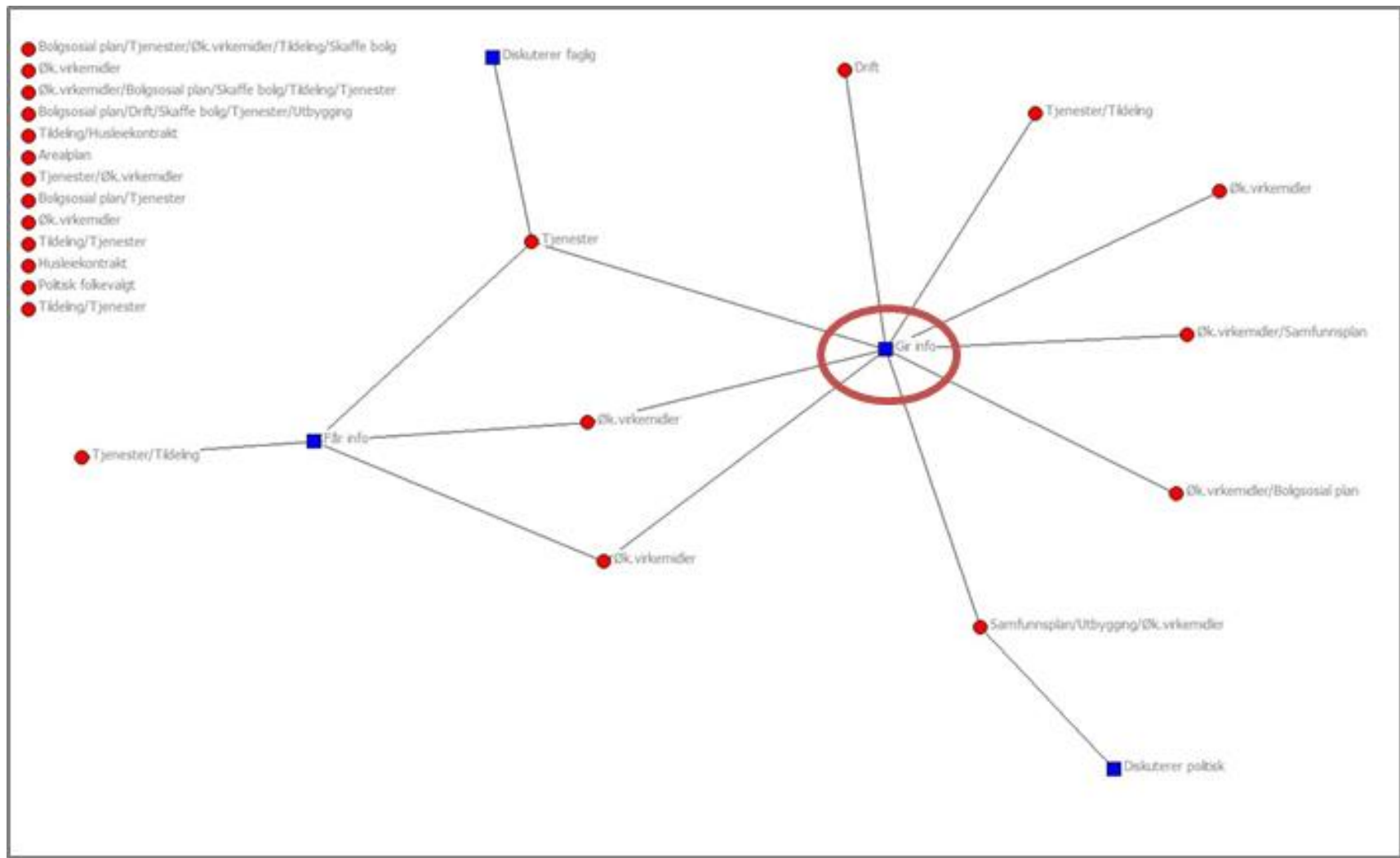
- Politisk forankring av boligsosialt arbeid er viktig for å få gjennomslag for dette arbeidet
- Vi ser at forholdet mellom politikk og administrasjon ofte er en utfordring i kommunene
- Kommuner som får til det boligsosiale arbeidet har også en god politisk forankring av dette
- Erfaringer fra kommunene viser at det er lett å hoppe bukk over problemstillingen

Figur 13 til Figur 17 viser hvem i det boligsosiale nettverket som har kontakt med det politiske miljøet om boligsosiale spørsmål. «Det politiske miljøet» er her utvalg med ansvar for boligsosiale spørsmål, formannskap, kommunestyre og/eller ordfører. Figur 13 til Figur 17 viser også typer kontakt med det politiske miljøet: Får informasjon, gir informasjon, politisk diskusjon eller faglig diskusjon.

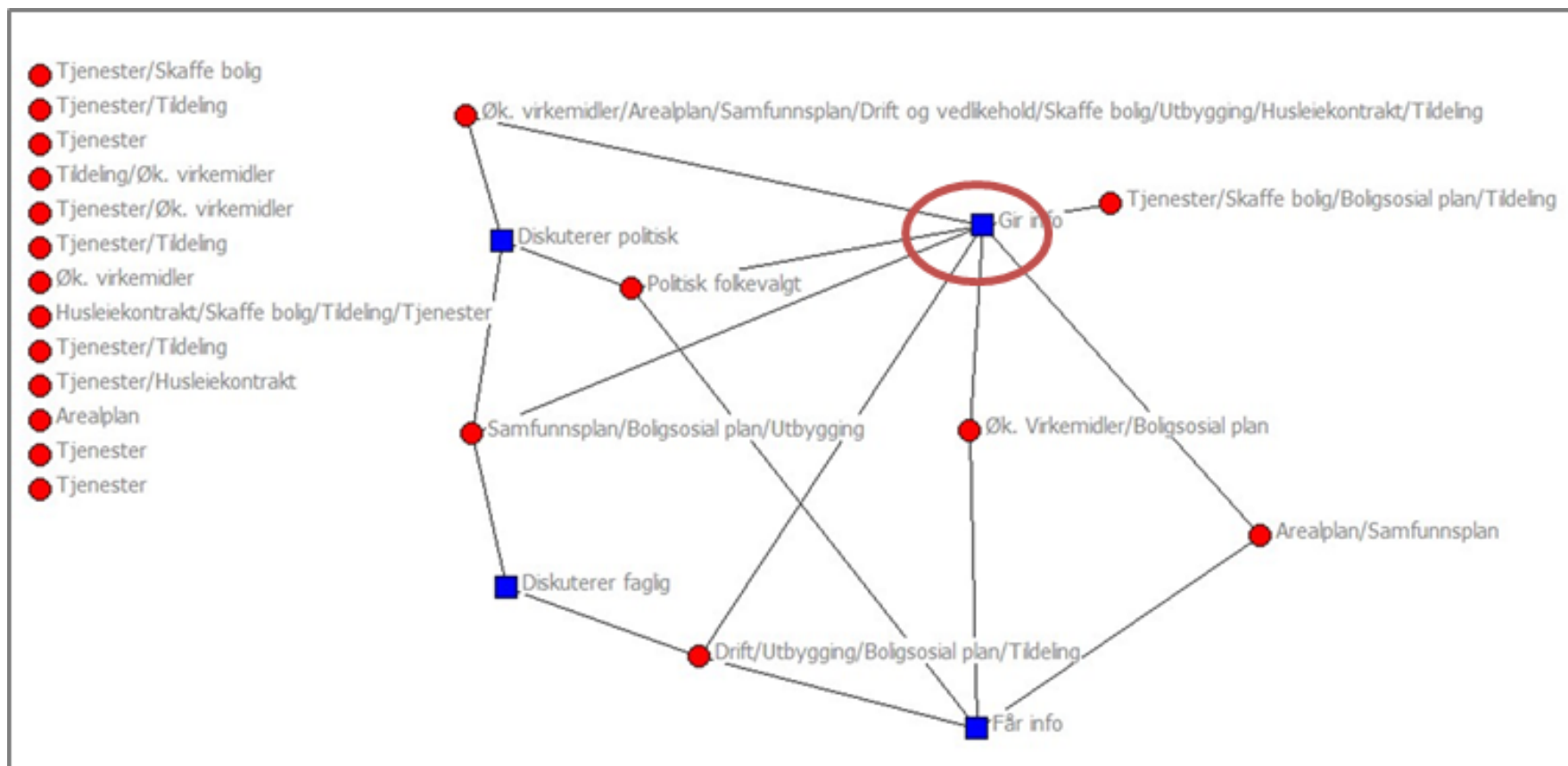
Det er viktig å ta forbehold knyttet til disse nettverksbildene. De som ikke har svart på undersøkelsen vil ikke være representert i bildet. Det vil si at personer som er sentrale for kontakten mellom administrasjon og politikere kan ha falt ut.

Alle kommunene i dette prosjektet ser ut til å ha middels bred politisk kontakt. Hovedinntrykket fra undersøkelsen bekrefter imidlertid inntrykket fra andre kommuner: *Det er rådhuset som gir rådhuset og politikerne informasjon*. Personer som innehar funksjoner som samfunnsplan/arealplan, boligsosial plan eller utbygging og drift er de som har mest kontakt med det politiske miljøet i kommunene. Personer som jobber i tjenestene ser på den annen side ut som de har mer begrenset politisk kontakt.

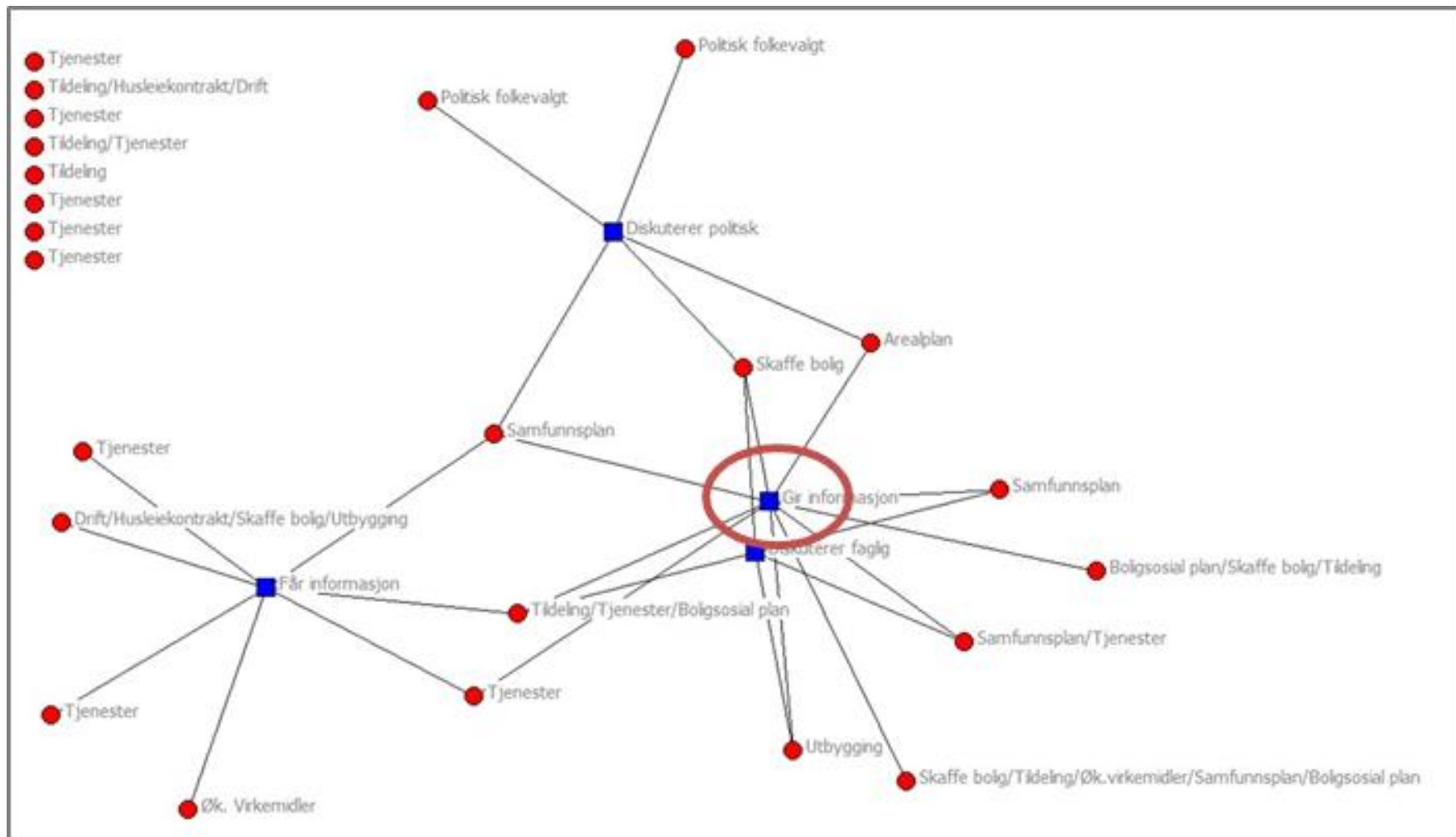
Det ser også ut til å være *lite eller ingen faglig eller politisk diskusjon* av boligsosiale tema mellom politikere og administrasjon. Slike diskusjoner har i kommuner som har kommet langt i boligsosialt arbeid, hatt betydning for å utvikle felles verdier og holdninger. Noe som igjen er et viktig fundament for å forbedre samordningen av det boligsosiale arbeidet og for gjennomføring av boligsosiale tiltak.



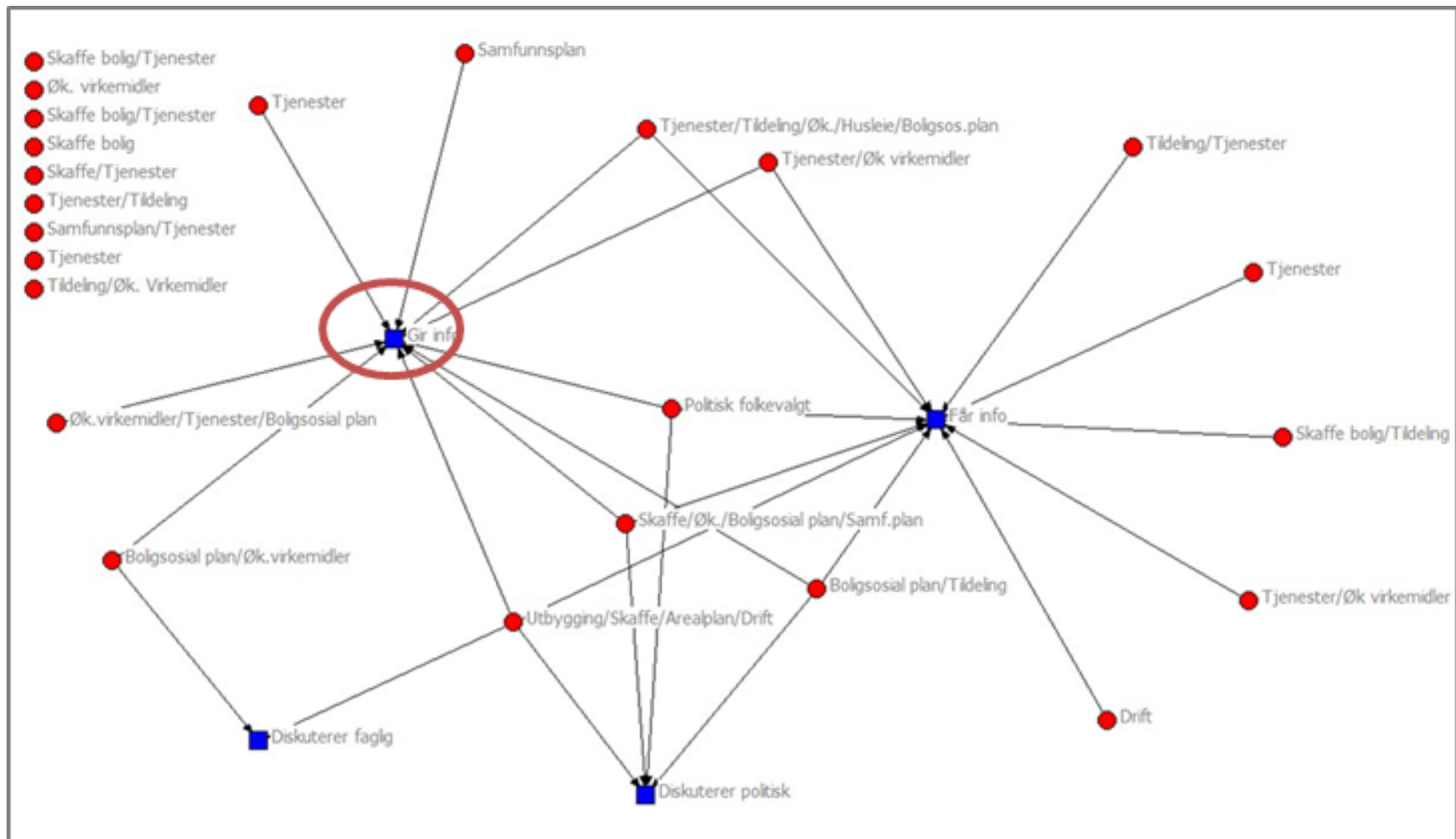
Figur 13: Graden av og type kontakt mellom administrasjon og formannskap, ordfører og kommunestyre i Oppdal kommune. Type kontakt «gir informasjon» er ringet inn med rødt



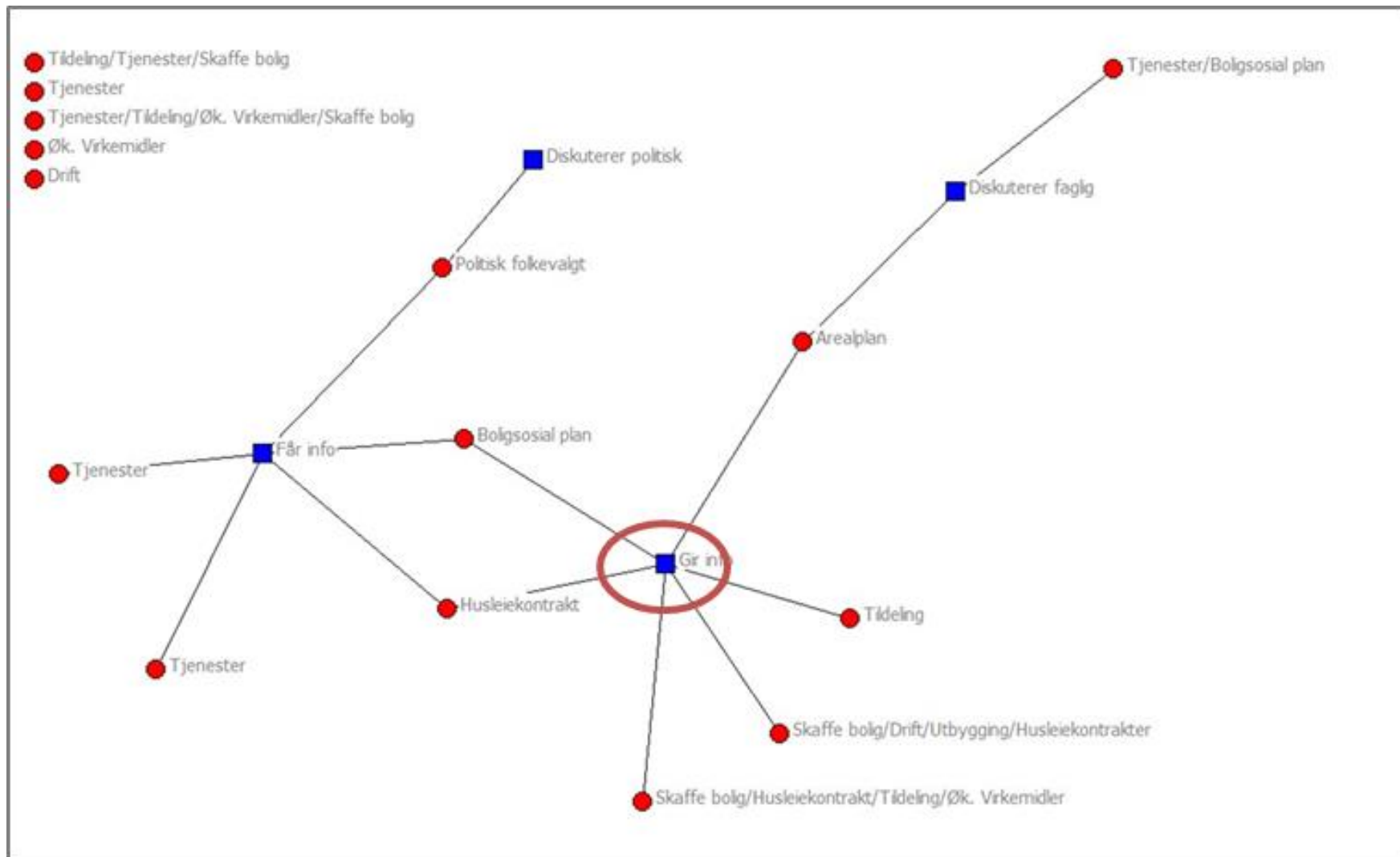
Figur 14: Graden av og type kontakt mellom administrasjon og Helse- og sosialutvalget, formannskap, ordfører og kommunestyre i Nærøy kommune. Type kontakt «gir informasjon» er ringet inn med rødt.



Figur 15: Graden av og type kontakt mellom administrasjon og Hovedutvalg helse og omsorg, formannskap, ordfører og kommunestyre i Rissa kommune. Type kontakt «gir informasjon» er ringet inn med rødt.



Figur 16: Graden av og type kontakt mellom administrasjon og formannskap, ordfører og kommunestyre i Volda kommune. Type kontakt «gir informasjon» er ringet inn med rødt.



Figur 17: Graden av og type kontakt mellom administrasjon og formannskap, Komité helse og velferd, ordfører og kommunestyre i Ørland kommune. Type kontakt «gir informasjon» er ringet inn med rødt.

ØRLAND KOMMUNE

Spørreundersøkelsen i Ørland kommune ble gjennomført fra desember 2014 til januar 2015. Nettverket av deltakere i boligsosialt arbeid i kommunen ble vurdert til å bestå av 27 personer. 15 av 27 personer svarte på undersøkelsen. Svarprosenten var således forholdsvis lav, noe som er verdt å ha i bakhodet når man tolker resultatene.

Resultatene ble analysert i januar og diskutert i arbeidsmøte mellom Møreforsking og Ørland kommune 25. februar 2015. Utvalgte resultater blir presentert og kommentert under. Til resultatene følger også med arbeidsspørsmål til bruk som grunnlag for videre diskusjon. Kommunen har i tillegg til denne rapporten fått tilsendt PowerPoint-presentasjonen som ble brukt i kommunemøtet og referat fra idédugnad og arbeidsgruppa sitt arbeid under det samme møtet. Referat fra idédugnad og arbeidsgruppa sitt arbeid i kommunemøtet ligger også ved som vedlegg i denne rapporten.

STYRKER OG UTFORDRINGER I DET BOLIGSOSIALE ARBEIDET

Alle kommunene ble spurt om hva de så på som de to *viktigste styrkene* i det boligsosiale arbeidet i deres kommune. I Ørland kommune var svarene sprikende og det var tydelig at det ikke var noe omforent syn på dette. Hovedpunktene er listet opp under (11 svar).

Mest nevnt er:

- Beslutningsteam og vilje og evne til tverrfaglig samarbeid
- Ny boligsosial plan
- At kommunen er god på prosjekt

Ellers var disse punktene nevnt: Plan og rutiner, fokus på mestring til den enkelte innbygger, boligsosialt arbeid i folkehelseperspektiv, interesse i NAV, at komité for helse og velferd er eiere av det boligsosiale arbeidet, fokus på gode levekår, klart skille mellom forvaltning av bygningsmasse og brukere, dedikerte medarbeidere

Svarene spriket mye også når det gjaldt *de viktigste utfordringene* knyttet til det boligsosiale arbeidet. Disse punktene kom fram (13 svar):

- Tilpassede boliger
 - Iverksetting av vedtak
 - Mangler småhus
 - For få kommunale boliger
 - Mangler plan for utbygging
 - For mye å gjøre for de som skal skaffe bolig
- Samarbeid og ansvarsavklaring
 - Mange som jobber bredt
 - Uoversiktlig

- Mangler rutiner for eksempel for startlån
- Dårlig samhandling mellom ledelse og de som jobber med brukere
- Forståelse og interesse for boligsosialt arbeid
 - Forståelse i omgivelsene
 - Liten politisk interesse
 - Aksept for boligsosialt arbeid
- Boligsosial plan
 - Forankring og for sjelden fornying
 - Generell treffsikkerhet i langsiktig planlegging
- Økonomi

Bortsett fra mer konkrete utfordringer knyttet til boliger, tolker vi det likevel slik at de fleste innspillene dreier seg om koordinering, ansvarsavklaringer, planlegging og forståelse av det boligsosiale arbeidet.

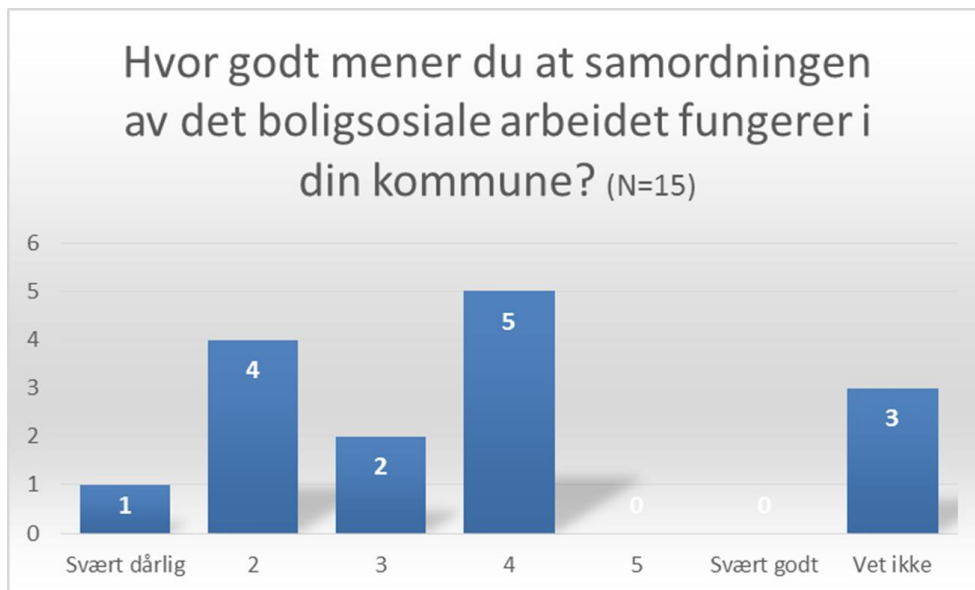
Temaet ansvarsavklaring kommer enda klarere fram når vi spør om hva som er de to største *utfordringene knyttet til samordning av boligsosialt arbeid*. Bare ni personer svarer på spørsmålet, men seks av disse nevner uklare ansvarsforhold. Disse sitatene fra spørreundersøkelsen illustrerer poenget:

- «Mange har noe ansvar.»
- «Uklare ansvarsforhold tverrfaglig.»
- «Alle tar avstand og tar ikke ansvar.»

Utfordringer knyttet til ansvarsavklaring kommer tydeligere fram i Ørland kommune enn de andre prosjektkommunene.

Andre utfordringer knyttet til samordning som blir nevnt er manglende vilje til samarbeid, mangel på samhandlingsarenaer, mangel på kompetanse, kunnskap, oversikt og forståelse for boligsosialt arbeid, nok informasjon til alle og stadige omorganiseringer.

De ansatte i det boligsosiale nettverket ble også bedt om å gi seg selv karakter knyttet til samordning av det boligsosiale arbeidet. På en skala fra 1-6 der 1 er svært dårlig og 6 er svært godt, skiller Ørland seg ut fra de andre kommunene med at svarene igjen spriker, slik det går fram av figuren under. Gjennomsnittet for alle svarene er 2,9, noe som var det nest laveste for kommunene i prosjektet, men i motsetning til Oppdal, der respondentene er enige om at samordningen er forholdsvis dårlig, fordeler informantene i Ørland seg omtrent like på en gruppe som synes samhandlingen er forholdsvis dårlig og en gruppe som ender på at samhandlingen står til en firer. Hva skyldes dette spriket i oppfatninger?



Figur 18 viser hva respondentene i Ørland kommune svarte på spørsmålet: «Hvor godt mener du at samordningen av det boligsosiale arbeidet fungerer i din kommune? (Skala fra 1-6 der 1= svært dårlig, 6= svært godt).

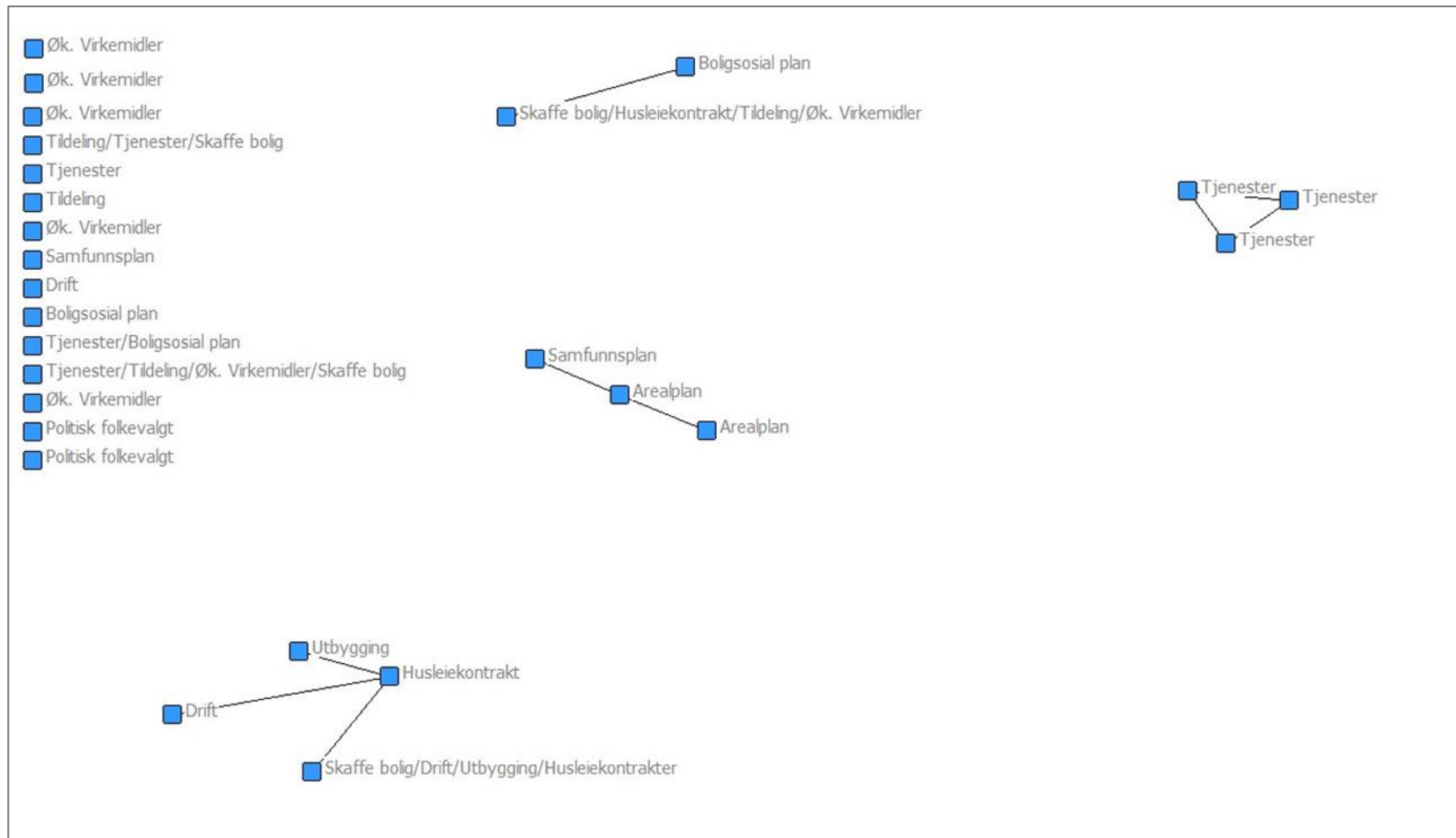
Det er verdt å ha dette i bakhodet når vi nå skal se nærmere på det boligsosiale nettverket i kommunen.

SOSIAL NETTVERKSANALYSE (SNA)

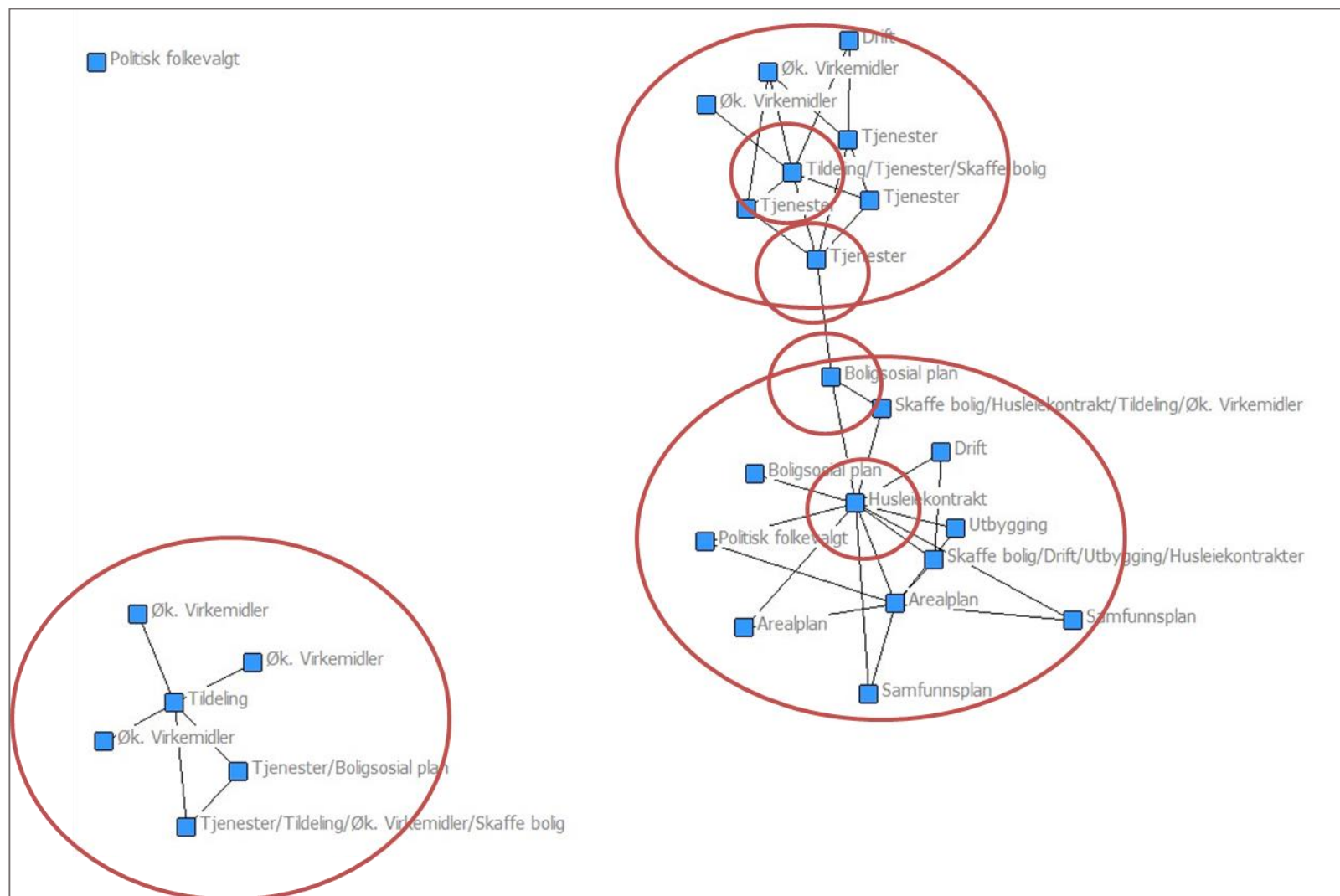
Alle funksjoner i det boligsosiale arbeidet er dekket gjennom nettverksanalysen. De som ikke har svart, kan likevel være del av undersøkelsen ved at andre har oppgitt kontakt med dem. Vi har i disse tilfellene definert funksjoner for dem som ikke har svart (8 personer). Det er verdt å merke seg at ansatte i nettverket kan ha lagt ulikt innhold i funksjonene. For nærmere introduksjon til nettverksanalyse og lesing av nettverksbilder, se avsnittet «Nettverksanalyse» under kapitlet «Nærmere om prosjektet».

Tabell 3: Forkortelser for funksjoner i nettverksbildene.

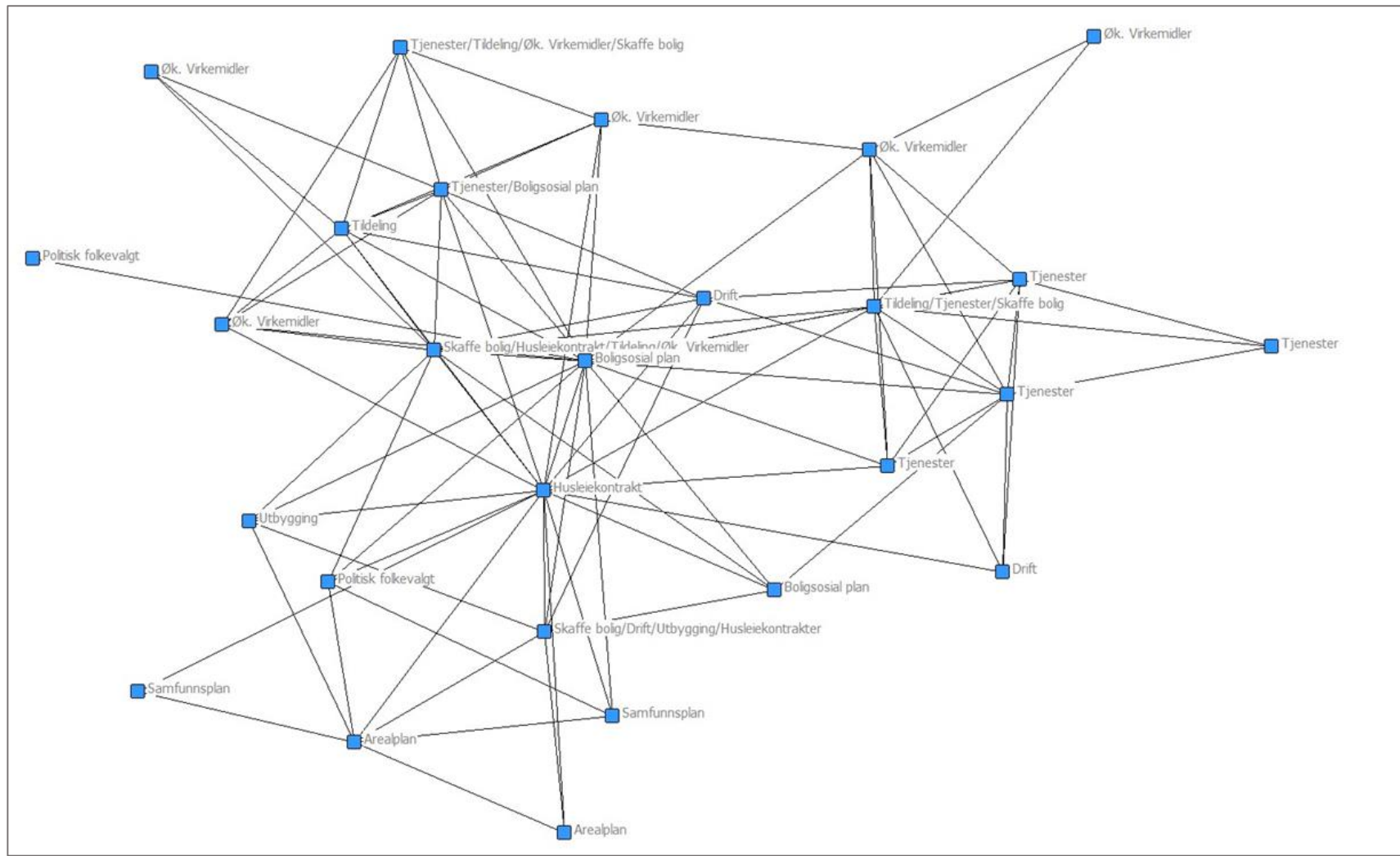
Forkortelse funksjon	Funksjon og forklaring
Tildeling	Tildeling av bolig
Utbygging	Utbygging av boliger
Tjenester	Ulike former for tjenester ytt i bolig (som det å lære å bo, hjelp til praktiske gjøremål, hjemmehjelp o.l.)
Boligsosial plan	Boligsosial planlegging
Drift	Drift og vedlikehold av bygg
Politisk folkevalgt	Politisk folkevalgt
Øk. virkemidler	Økonomiske virkemidler og rådgivning
Husleiekontrakt	Husleiekontrakt
Samfunnsplan	Samfunnsplanlegging
Arealplan	Arealplanlegging
Skaffe bolig	Framskaffelse av boliger



Figur 19: Daglig kontakt om boligsosiale spørsmål mellom ulike personer og funksjoner i det boligsosiale nettverket i Ørland kommune.



Figur 20: Daglig og ukentlig kontakt om boligsosiale spørsmål mellom ulike personer/funksjoner i det boligsosiale nettverket i Ørland kommune. De store røde rundinger markerer klynger. Små røde rundinger viser personer som er viktige for kontakt mellom grupper av mennesker, de fungerer som brobyggere.



Figur21: Daglig, ukentlig og månedlig kontakt om boligsosiale spørsmål mellom ulike funksjoner i det boligsosiale nettverket i Ørland kommune.

KOMMENTARER TIL NETTVERKSBIKINGENE

Nettverksbikningene viser personene sine funksjoner i det boligsosiale arbeidet.

På daglig basis (Figur 19) er kontakten forholdsvis avgrenset. Vi ser at små klynger med personer delvis med samme funksjoner har daglig kontakt om boligsosiale spørsmål. Det er vanlig at daglig kontakt er fordelt på flere klynger der kontakten er avhengig av fysisk lokalisering og behov knyttet til arbeidsoppgaver. Det ser likevel ut til at Ørland kommuner, som Oppdal kommune, har noe mindre klynger enn andre kommuner generelt og for eksempel Volda og Nærøy av prosjektkommunene.

På ukentlig basis (Figur 20) ser vi tre klynger av personer som samhandler. Klyngen nederst til venstre består av for en stor del av personer som har ansvar for økonomiske virkemidler og rådgivning, eventuelt kombinert med tildeling eller andre funksjoner. Den øverste klyngen til høyre har for en stor del et tyngdepunkt av personer som tilbyr boligsosiale tjenester, men også økonomiske virkemidler og rådgivning. Klyngen nederst til venstre består i stor grad av tekniske og strategiske tjenester som planlegging, drift og utbygging i tillegg til politisk folkevalgt.

Klyngen til venstre er ikke koblet til de andre i nettverket på ukentlig basis. De to klyngene til høyre er koblet sammen, men framstår som langstrakte og med lange kjeder av brobyggere fra den ene enden til den andre (ringet inn med rødt). Det er bare en person som ikke har kontakt med nettverket på ukentlig basis.

På månedlig basis (Figur 21) ser det ut til at nettverket er forholdsvis godt integrert.

En *brobygger* er en person som fungerer som mellomledd mellom andre i nettverket. På bildene er de viktigste brobyggerne ringet inn med rødt. Sterke brobyggere kan bidra både positivt og negativt i nettverket. De kan bidra til økt informasjons- og kunnskapsflyt mellom aktørene i nettverket gjennom å koordinere og videreformidle, eller de kan fungere som «propper» i nettverket som hindrer flyt og kontakt.

NOEN VURDERINGER OG ARBEIDSSPØRSMÅL TIL DISKUSJON

Det finnes ikke et ideelt nettverksmønster. God samhandling er avhengig av kontekst og gode kontaktmønster følger ikke nødvendigvis prinsippet «jo mer, jo bedre». Nettverksbikningene gir dermed ikke grunnlag for å si noe om kontaktmønsteret i Ørland er riktig eller galt, men de gir et utgangspunkt for å diskutere hvordan man kan forbedre samordningen av boligsosialt arbeid. *På generelt grunnlag* vil vi derfor si noe mer utfyllende om kontaktmønsteret.

Informantene i Ørland kommune er av de som er mest kritiske til egen samordning av det boligsosiale arbeidet (se Figur 7 og Tabell 2). Vi vil også se i neste avsnitt at informantene ikke er fornøyd med egne formelle møteplasser for det boligsosiale arbeidet.

I lys av dette tolker vi det slik at nettverksbikningene viser en kommune med gjennomgående for lite kontakt mellom personene i det boligsosiale nettverket både på daglig, ukentlig og kanskje også månedlig basis.

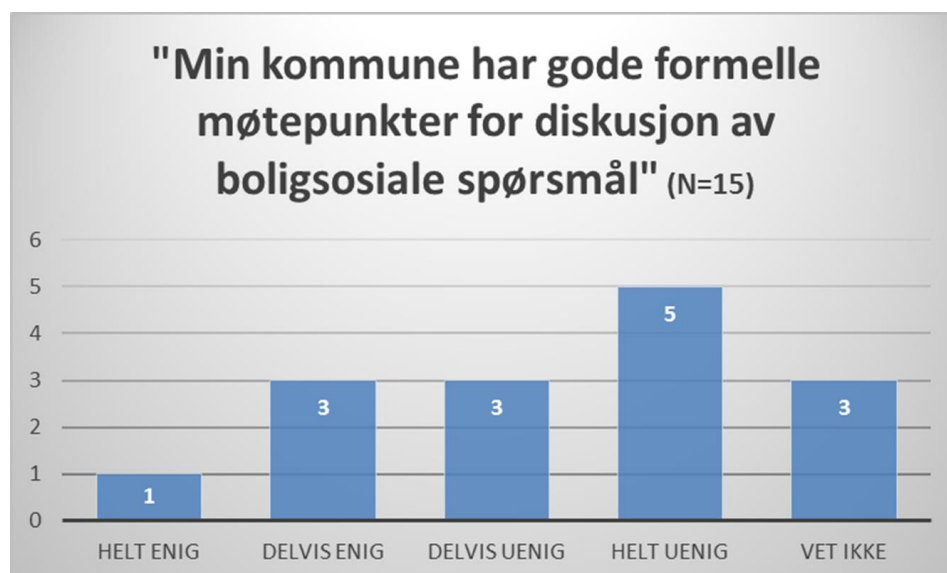
Det ser også ut som de som innehar ulike funksjoner har mest kontakt med likesinnede. Økonomiske virkemidler med hverandre, de boligsosiale tjenestene med hverandre, planleggere med hverandre osv. Dette kan gi et veldig ensidig tilfang av informasjon og kunnskap.

Vi vil med utgangspunkt i dette trekke fram noen spørsmål som kan være til hjelp i det videre arbeidet:

- Kjenner dere igjen kontaktmønsteret vist i Figur 19 til Figur21? Hva virker i tilfelle ukjent, eller feil?
- Hvem er klyngene og hvilken rolle spiller «klyngene» i det daglige arbeidet? Hvordan påvirker disse klyngene samordningen av det boligsosiale arbeidet?
- Hva skjer i overgangen fra daglig kontakt til kontakt hver uke (funksjoner og roller)? Hvordan påvirker dette samordningen av det boligsosiale arbeidet?
- Kva skjer i overgangen fra ukentlig kontakt til månedlig kontakt? Hvordan påvirker dette samordningen av det boligsosiale arbeidet?
- Hvilke formelle og uformelle arenaer danner grunnlag for kontakten på daglig, ukentlig og månedlig basis?
- Er kontakten tilfredsstillende mellom de som arbeider på strategisk nivå og de som arbeider ute i tjenestene? Hvis ikke, hvordan kan og bør den styrkes?
- Hvordan fungerer brobyggingen mellom de ulike personene, funksjonene og enhetene? Trengs andre tiltak? Burde andre (også) ha en slik funksjon?
- Fra ditt ståsted: Hva er svakhetene ved kontaktmønsteret du ser? Og styrkene?

MER OM FORMELLE MØTEPUNKTER

Formelle møtepunkter har vist seg å være positivt for samordningen av det boligsosiale arbeidet.



Figur 22 viser hvor enige respondentene i Ørland kommune er i utsagnet: «Min kommune har gode formelle møtepunkter for diskusjon av boligsosiale spørsmål.» (Absolutte tall)

Personene i det boligsosiale nettverket i Ørland kommune er generelt ikke fornøyd med sine møtepunkter, noe Figur 22 viser. Poenget blir understreket av begrunnelsene for hvorfor de mener at det ikke fungerer:

«Vi mangler felles diskusjonsfora for dette.»

«Det finnes ingen møtepunkter for dette formålet.»

I kommunemøtet i Ørland ble det jobbet med å definere hva en slik møteplass skulle være i form av deltakere og mandat, noe vi skal komme tilbake til.

FORANKRING AV DET BOLIGSOSIALE ARBEIDET I ØRLAND

Svarene spriker i ulike retninger, men i hovedtrekk mener de som jobber med boligsosialt arbeid i kommunen at dette er grunnen til manglende fokus på boligsosialt arbeid (9 svar):

- Manglende interesse
 - Politisk
 - Administrativt
- Manglende struktur
 - Felles arena
 - Organisering

Det blir også nevnt at disse faktorene er utfordringer: Tid og ressurser, samarbeid, inkludering, kommunikasjon og det å få private på banen.

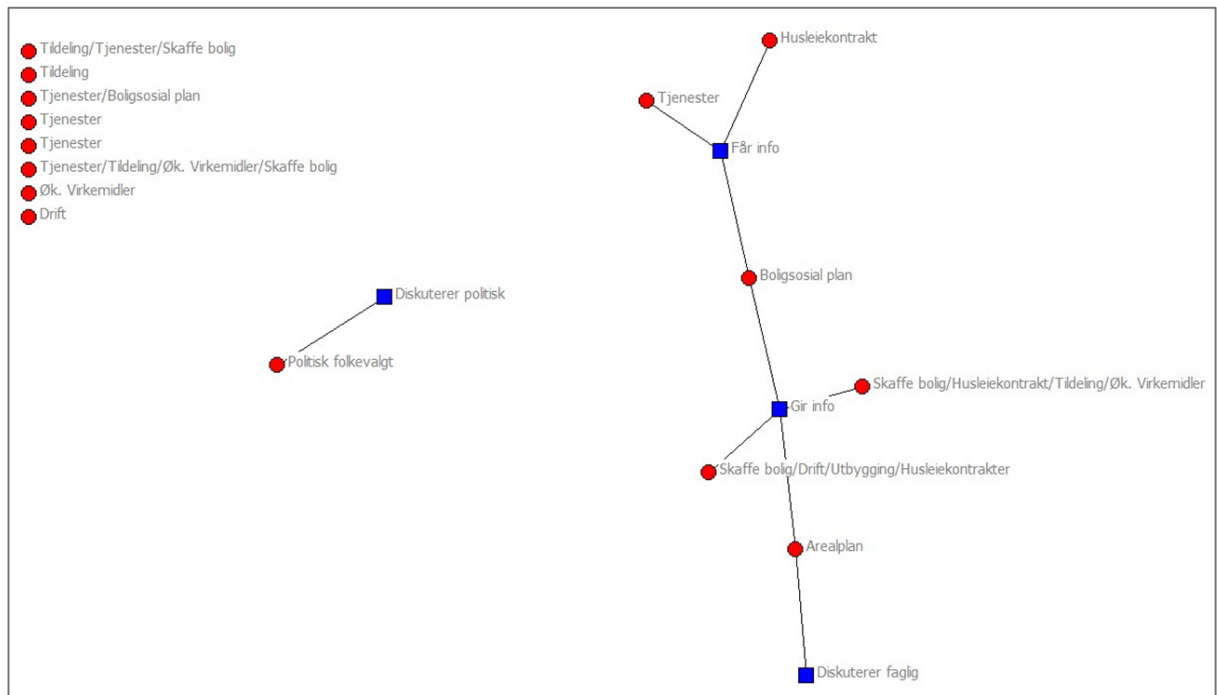


Fig 23: Kontakt mellom respondentene og formannskapet om boligsosiale spørsmål.

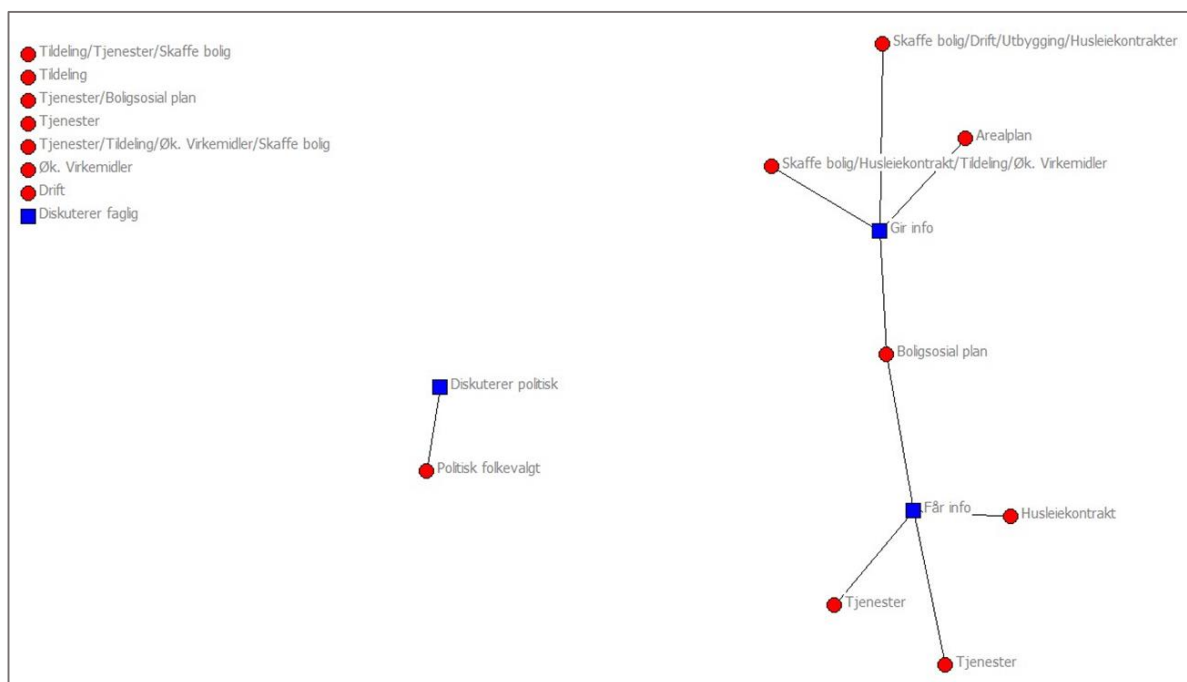
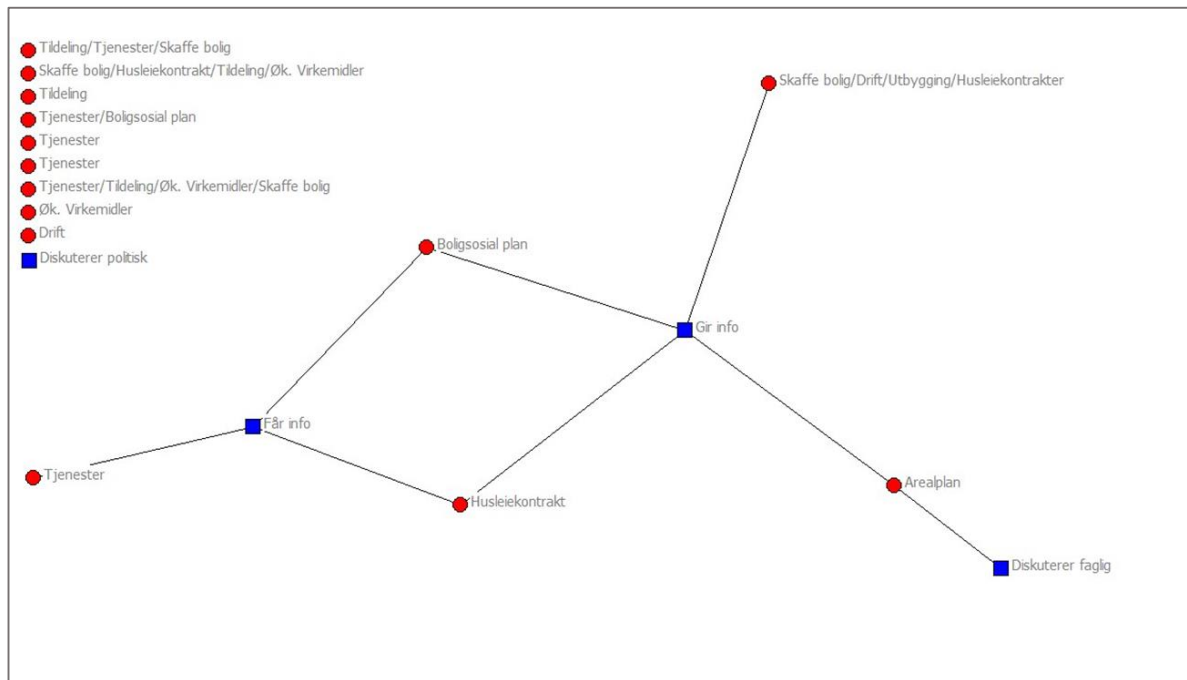
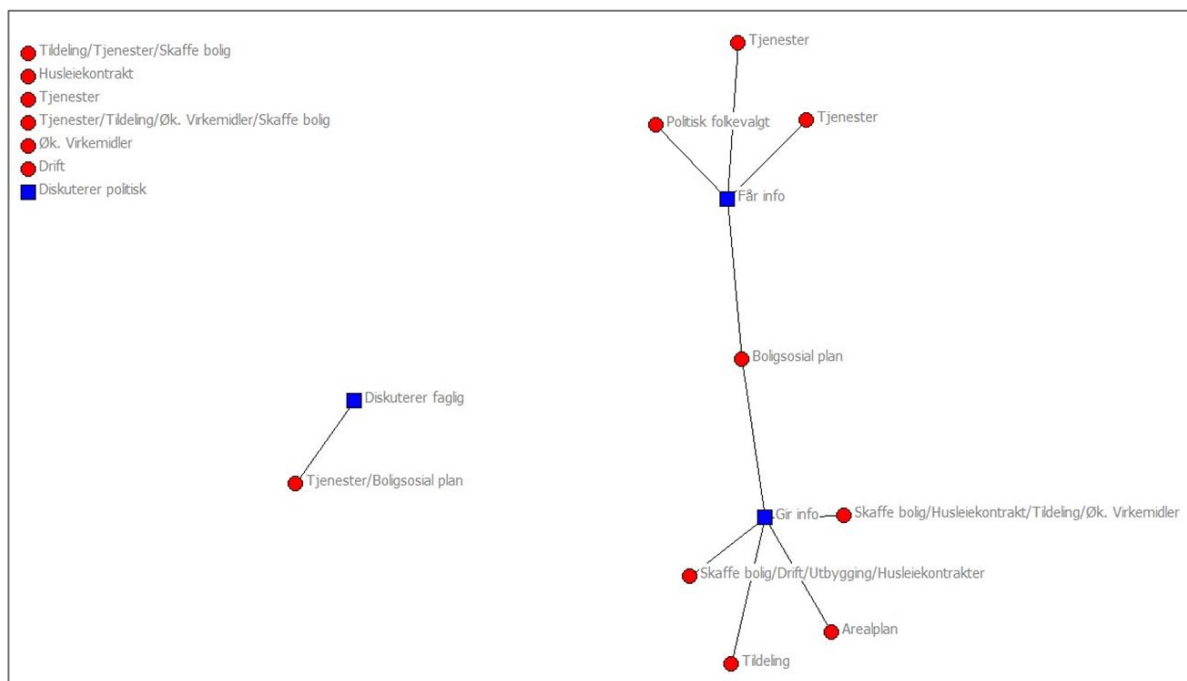


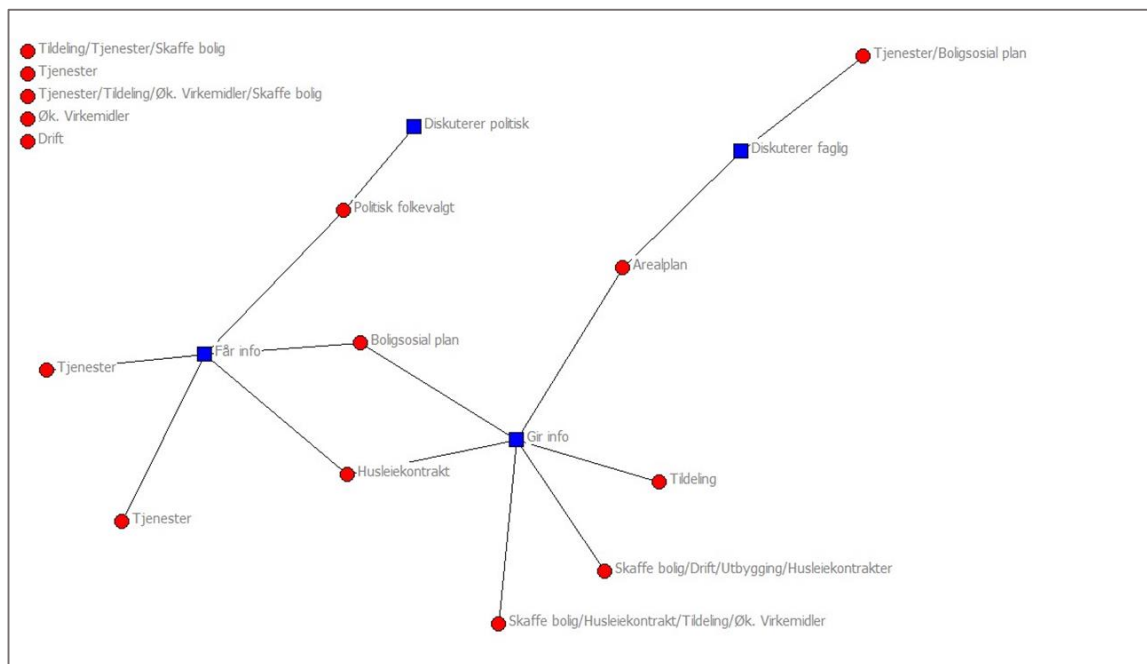
Fig 24: Kontakt mellom respondentene og kommunestyret om boligsosiale spørsmål.



Figur 25: Kontakt mellom respondentene og ordførere om boligsosiale spørsmål



Figur 26: Kontakt mellom respondentene og komité for helse og velferd om boligsosiale spørsmål



Figur 27: All kontakt om boligsosiale spørsmål mellom respondentene og det politiske miljøet representert ved ordfører, komité for helse og velferd, formannskap og kommunestyre. De som ikke har noen form for politisk kontakt med disse fora, er listet opp til venstre.

KOMMENTARER TIL NETTVERKSBIKENE

Fig 23 til Figur 27 viser hvem i Ørland kommune som har kontakt med det politiske miljøet om boligsosiale spørsmål. Kontakten er knyttet til formannskap, kommunestyre, Komité helse og velferd og ordfører. Type kontakt er definert til å gi eller få informasjon og politisk eller faglig diskusjon. Selvsagt er det også mulig å ha politiske kontakter på andre måter, men bildene sier likevel noe om de formelle strukturene på dette området. 15 personer har svart på spørsmålene om kontakt med formannskap, kommunestyre og ordfører. Det vil si at all kontakt mellom andre personer i det boligsosiale nettverket (8 personer) og det politiske miljøet faller vekk.

Sju personer har *kontakt med formannskapet* (Fig 23) om boligsosiale spørsmål. De fleste av disse seks har også forholdsvis tekniske funksjoner som husleiekontrakter, plan og skaffe boliger. Vi ser også at kontakten dreier seg om å gi og få informasjon, og det er ikke de samme personene som gir og får info. Ingen i administrasjonen diskuterer faglig eller politisk med formannskapet.

Sju personer har *kontakt med kommunestyret* (Fig 24) om boligsosiale spørsmål. All kontakt mellom kommunestyre og administrasjon dreier seg om å gi eller få informasjon. De som gir informasjon er knyttet til planfunksjoner og anskaffelse av boliger. Ingen fra tjenestene i boligene gir informasjon til kommunestyret, men to opplyser å få slik informasjon.

I forhold til ordføreren (Figur 25) ser vi noe av det samme mønsteret. Vi ser at fem personer har en form for kontakt med ordføreren. Alle er knyttet til plan, husleiekontrakter, anskaffelse av

bolig og lignende. En person fra tjenestene får info fra ordføreren. En person diskuterer faglige spørsmål med ordføreren.

Vi ser av Figur 26 at de samme personene og funksjonene gir informasjon om boligsosiale spørsmål til komité helse og velferd som til kommunestyre og formannskap. En person diskuterer faglige spørsmål med komiteén.

Totalt (Figur 27) ser vi at 9 av 15 personer som har svart på dette spørsmålet har kontakt enten med formannskap, kommunestyre og/eller ordfører. Når det gjelder type kontakt dreier kontakten seg nesten utelukkende om å gi og få informasjon. Svært få opplyser at de diskuterer faglig med det politiske miljøet, og ingen fra administrasjonen opplyser at de diskuterer politisk.

NOEN VURDERINGER OG SPØRSMÅL TIL DISKUSJON

Det finnes ikke et idealmønster for samhandling mellom politikk og administrasjon, men det finnes i alle organisasjoner rom for forbedringer. Erfaringer fra andre kommuner viser, som pekt på tidligere, at felles verdigrunnlag er viktig for å utvikle et godt boligsosialt tilbud. Vi vet også at boligsosialt arbeid er et møte mellom ulike måter å arbeide på og ulike tankesett i organisasjonen. Ut fra dette ser vi det derfor som formålstjenlig at mange ulike funksjoner og deler av organisasjonen har kontakt med det politiske miljøet. Vi ser det også som en fordel dersom kvaliteten på kontakten går dypere enn utveksling av informasjon.

Vi må ta forbehold om at ikke alle har svart på undersøkelsen, men det ser ut til at Ørland har et begrenset antall funksjoner som har politisk kontakt. Av funksjonene ser det også ut som det er de som sitter på rådhuset som gir informasjon inn mot alle delene av det politiske miljøet. Selv om noen av de som får informasjon er ute fra tjenestene og har daglig kontakt med brukere, kan dette kan bidra til et for smalt tilfang av informasjon inn mot det politiske miljøet.

Samtidig er kontakten i stor grad begrenset til å gi og få informasjon. Bare to personer fra administrasjonen opplyser at de er med på faglige eller politiske diskusjoner inn mot det politiske miljøet. Med dette kan man gå glipp av muligheter til å utvikle felles forståelse av utfordringene.

Vi tolker det slik ut fra dataene, at Ørland har en noe begrenset utveksling av informasjon mellom politikk og administrasjon, også sett i forhold til andre kommuner selv om de aller fleste kommuner har utviklingspotensial på området.

Med denne bakgrunnen mener vi det kan være grunn til å ta opp disse spørsmålene til diskusjon i kommunen:

- Kjenner dere igjen kontaktmønsteret mellom politikk og administrasjon? Hva virker i tilfelle ukjent eller feil?
- I hvilken grad er kontakten mellom administrasjon og politikere omfattende nok? Hva er utfordringene?
- I hvilken grad er kontakten mellom politikk og administrasjon av riktig kvalitet? Hvilken type kontakt er det behov for mer av?
- I hvilken grad har de riktige personene kontakter inn mot det politiske miljøet?
- På hvilken måte kan man styrke utvekslingen av faglige synspunkt og vurderinger?

- På hvilken måte kan man gjennom en helhetlig tilnærming utvikle et felles verdigrunnlag knyttet til boligsosialt arbeid?

I kommunemøtet var Ørland den kommunen som tok denne utfordringen mest på alvor. Vi håper kommunen vil følge opp disse initiativene.

INNSPILL FRA IDÉDUGNAD OG GRUPPEARBEID

Idédugnad og gruppearbeid under kommunemøtene gav mange innspill til det videre arbeidet for å forbedre det boligsosiale arbeidet. Gruppearbeidene i Ørland kommune hadde to tema: 1. Ut fra ditt ståsted hvilke tiltak kan gjøres for å bedre samordningen av det boligsosiale arbeidet (inkludert samordning mellom politikk og administrasjon)? 2. Videre arbeid med boligsosialt team. Alle innspillene som ble skrevet ned på gule lapper under arbeidet er notert i referat fra idédugnad 25. februar og ligger som vedlegg til denne rapporten.

Innspillene fra idédugnaden tok, grovt sett, opp disse temaene knyttet til *spørsmål 1 om tiltak for å bedre koordinering*:

5. Koordinerende enhet/andre tiltak for bedre koordinering av tjenester
6. Ansvar og myndighet
7. Kunnskap og forankring
8. Gjennomstrømming i bolig

I tillegg var disse temaene nevnt: Konkretisere målgruppene, synliggjøre alle oppgaver i fellesskap og ansvarsfeste, samarbeid/avtale med utbygger, prioritere tiltak og tidfeste, gode folk i tjenesten, stigmatisering – utfordring å forebygge.

I fortsettelsen av idédugnaden startet arbeidsgruppa arbeidet med å konkretisere hva et boligsosialt team skal være. Spørsmål knyttet til ansvar for møtene, hvem som skal delta og ansvarsområde ble gått gjennom. Innspillene er listet opp i vedlegg 1.

VEDLEGG 1: REFERAT FRA KOMMUNEMØTE OM SAMORDNING AV BOLIGSOSIALT ARBEID ØRLAND KOMMUNE

Referat fra idédugnad i møte 25. februar, 2015

Disse deltok:

Notatene i referatet er direkte avskrift av gule lapper som ble produsert under idédugnaden. Referent er Else Ragni Yttredal, Møreforsking.

TEMA: UT FRA DITT STÅSTED HVILKE TILTAK KAN GJØRES FOR Å BEDRE SAMORDNINGEN AV DET BOLIGSOSIALE ARBEIDET (INKLUDERT SAMORDNING MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON)?

Innspill fra møtedeltakere.

GRUPPE 1

Jeg har sortert etter tema for å gjøre innspillene mer oversiktlige. Grappa rakk ikke å gjøre det.

Koordinerende enhet

- Bolig (all) i koordinerende enhet
- Boligsosialt arbeid – tjenester og bolig
- Samhandling og arena med delegert ansvar og myndighet
- Boligkoordinator? (omfang)
- Oppf. Tjenesten er viktig bør inn i arbeidsgruppa

Ansvar og myndighet

- Delegere ansvar – tjenester og bolig
- Vaktmestertjenesten sin boligkontakt
- Alle kommunalsjefer skal ha.... (uklart)
- En kommunalsjef får hovedansvar
-

Kunnskap og forankring

- Minimum to personer på utdanning
- Fagfolk informerer i komiteer
- Tema i boligplanlegging
- Vedtak (politisk) boligsosial plan
- Verdiforankring! – politisk og administrativt

- Forankring politisk
- På agendaen i kommunestyret

Annet

- Samarbeid/avtale med utbygger
- Prioritere tiltak og tidfeste
- Gode folk i tjenesten
- Stigmatisering – utfordring å forebygge
- Adm. –presentere konk. På Møreforskning (utydelig)

GRUPPE 2

Gruppe 2 sorterte etter tema, men det var vanskelig i notatene å skille grupperingene fra hverandre. Det kan derfor hende at temaene har blitt litt annerledes i notatene enn de var i utgangspunktet.

Gjennomstrømming

- Framdriftsplan på utflytting
- Kontrakter – bedre ordning
 - Rullering av boliger
 - Struktur

Koordinering av tjenester

- Bedre koordinering av tjenestene
- Samle ansvaret i større grad
- Klargjøring av roller
- Samordning av tjenester
- Samarbeid
 - Flere involvert
 - Jeg står alene – mye jobb
- Prosjekter
 - Husbanken
 - Bygge
- Samarbeid rundt de ulike botilbudene
- Tettere samarbeid og inkl.
- Planlagt samhandling
- Samhandling i forh. Til startlån
- Tverrfagl. Fast gruppe for fast oppg. Kan fungere som fagarena

Kunnskap og forankring

- Gi alle kjennskap til dagens situasjon (også politisk)
- Se på dagens arbeid – hva er gjort?
- Fagdag «bli-kjent-dag»?
- Flyktningetjenesten kompetanse (pil til) eiendom/teknisk
- Kick off BSHP
- Alle berørte til felles fagdag

Annet

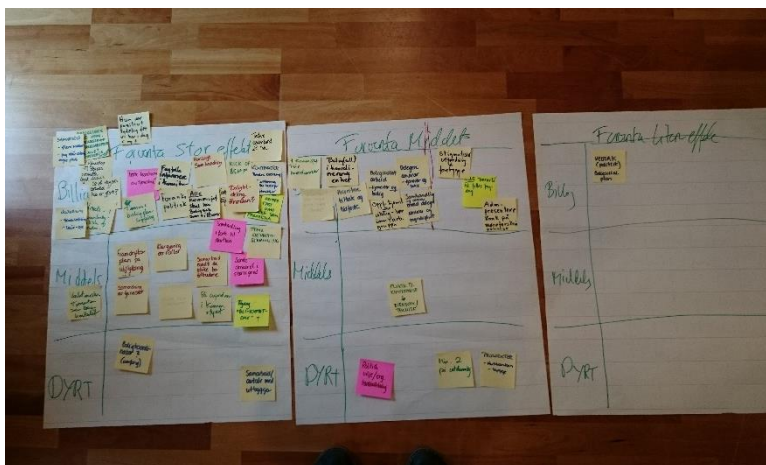
- Konkretiser målgruppene
- Synliggjøre alle oppg. I fellesskap og ansvarsfeste – har alle tilstrekkelig myndighet?

SORTERING AV FORSLAG TIL TILTAK

Arbeidsgruppa for boligsosialt arbeid jobbet så videre med sortering av tiltakene over i en tabell etter forventet effekt og kostnad (se under).

	Forventa stor effekt på samordning i Ørland	Forventa middels effekt på samordning i Ørland	Forventa liten effekt på samordning i Ørland
Billig	De aller fleste tiltakene (notert over) endte i denne kategorien	Eller i denne kategorien	
Middels dyrt			
Dyrt			

Resultat:



Konklusjon: Positiv gruppe!

VIDERE ARBEID MED BOLIGSOSIALT TEAM

Arbeidsgruppa gikk så videre med å konkretisere arbeidet med et boligsosialt team. Følgende fra arbeidsgruppa deltok: Marit Ervik, Liv Marit Røstad, Erna Henriette D. Tyskø, Silje Tamara Amundsveen, Vidar Venes, Hanne E. Krokdal (nytt medlem i dag) og Sigrun Klausen. Fravær: Jon Foss

HVEM SKAL VÆRE MED

- 1 fra NAV
- 1 fra Oppfølgingstjenesten
- 1 fra Flyktningetjenesten
- 1 fra koordinerende enhet
- 1 fra Drift/plan
- 1 fra Ressursbasen/rus og forebyggende arbeid

Boligsosialt team sitt ansvarsområde og oppgaver

Tildeling

Skaffe bolig

Gjennomstrømning

Boligkarriereplan

Kartleggingsbolig (vurdere og evt fremskaffe)

Analyse/oversikt/kartlegging

Kompetanseheving

Orientering til politikere (komite helse og velferd – månedlig)

Dialog/informasjon

REFERANSER

- Bergem, R., Yttredal, E. R., & Hanche-Olsen, M. S. (2012). *Fundamentet er lagt. Evaluering av boligsosialt utviklingsprogram. Delrapport 2011.* (Rapport nr. 25). Volda: Møreforskning Volda
- Departementene. (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020).* Oslo: Departementene
- Dyb, E., & Johannessen, K. (2009). *Bostedsløse i Norge 2008 - en kartlegging* (NIBR-rapport 2009:17). Oslo: NIBR.
- Dyb, E., & Johannessen, K. (2013). *Bostedsløse i Norge 2012 - en kartlegging* (NIBR-rapport 2013:5). Oslo: NIBR.
- Langsether, Å., & Sandlie, H. C. (2010). *Boligsosiale utfordringer og løsningern. En forstudie til Boligsosialt utviklingsprogram i Lørenskog kommune.* (Notat nr. 8/2010). Oslo: NOVA - Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Langsether, Å., Sørvoll, J., & Hansen, T. (2008). *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner.* (Rapport 18/08: NOVA - Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- NOU 2011:15 Kommunal- og regionaldepartementet. *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden.* . (978-82-583-1107-9). Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning
- Ouff, S. M., & Yttredal, E. R. (2012). *Boligsosialt arbeid og planlegging II.* (Notat 1/2012). Volda.
- Ouff, S. M., Yttredal, E. R., & Hanche-Dalseth, M. (2010). *Boligsosialt arbeid og planlegging* (Rapport nr. 22). Volda: Møreforskning.
- Rambøll (2010a). *Bærum kommune. Foranalyse av boligsosiale utfordringer.* (Sluttrapport). Oslo: Rambøll.
- Rambøll (2010b). *Lillehammer kommune. Foranalyse boligsosialt arbeid.* (Sluttrapport). Oslo: Rambøll.
- Riksrevisjonen. (2007-2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet.*
- Sørvoll, J. (2011). Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv. . I *Vedlegg i NOU 2011:15: Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden.* (s. 171-180). Oslo: Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning. .
- Ulfrstad, L.-M. (2011). *Velferd og bolig. Om boligsosialt (sam-) arbeid.* Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Yttredal, E. R., Bakke, G. K., Ouff, S. M., & Bergem, R. (2014). *Eit spørsmål om verdier, tillit og fleksibilitet. Samordning av bustadsosiale tenester for menneske med samtidig rusliding og psykisk lidning* (Rapport nr. 55/14). Volda: Møreforskning.
- Yttredal, E. R., Bakke, G. K., Ouff, S. M., & Eikrem, M. (2014). *Boligsosialt arbeid og organisering. Et utviklingsprosjekt for kommuner med utfordringer i å koordinere det boligsosiale arbeidet.* (Notat 4/14). Volda: Møreforskning.
- Yttredal, E. R., Bergem, R., Bakke, G. K., & Ouff, S. M. (2014). *Mot ein modell for verdibasert matriseleiing. Erfaringar frå arbeid knytt til koordinering av bustadsosialt arbeid i kommunane.* (Notat nr 5/2014). Volda: Møreforskning volda.

Yttredal, E. R., Ouff, S. M., & Hanche-Olsen, M. S. (2013). *Om å ha to fugler i hånden samtidig. Evaluering av boligsosialt utviklingsprogram. Sluttrapport.* (Rapport nr. 35: Møreforskning Volda.



MØREFORSKING

MØREFORSKING AS
Postboks 5075
NO-6021 Ålesund
TEL +47 70 11 16 00
epost@mfaa.no
www.moreforsk.no
NO 991 436 502

