
Notat nr. 5/2015 | Else Ragni Yttredal, Gunnvor Bakke, Susanne Moen Ouff og Kjersti Straume

SAMORDNING AV BOLIGSOSIALT ARBEID I RISSA KOMMUNE

Delrapport 5 fra kompetanseutviklingsprosjektet «Å koordinere det fragmenterte»

TITTEL	Samordning av boligsosialt arbeid i Rissa kommune
FORFATTARAR	Else Ragni Yttredal, Gunnvor Bakke, Susanne Moen Ouff og Kjersti Straume
PROSJEKTLEIAR	Else Ragni Yttredal
NOTAT NR.	5/2015
SIDER	63
PROSJEKTNUMMER	17178
PROSJEKTITTEL	Boligsosialt utviklingsarbeid i kommuner med store boligsosiale utfordringer. (Delprosjekt «Å koordinere det fragmenterte.»)
OPPDRAKSGIVAR	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 Rissa 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 Rissa.

© 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 Rissa 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.....	8
Sammendrag.....	8
Veien videre.....	12
Innledning.....	17
Om boligsosialt arbeid og koordineringsutfordringer.....	18
Nærmere om prosjektet	21
Spørreundersøkelse med nettverksanalyse	22
Kommunemøter	25
Nettverkssamling.....	26
Resultater fra spørreundersøkelsen – kommunene sett i sammenheng	27
Det boligsosiale nettverket.....	27
Styrker og utfordringer i det boligsosiale arbeidet – Generelt	28
Status for samordningen av det boligsosiale arbeidet i kommunene.....	28
Daglig og ukentlig kontakt i kommunene	30
Politisk forankring av det boligsosiale arbeidet.....	37
Rissa kommune	43
Styrker og utfordringer i det boligsosiale arbeidet	43
Sosial nettverksanalyse (SNA)	44
Mer om formelle møtepunkter	50
Forankring av det boligsosiale arbeidet i Rissa.....	51
Innspill fra idédugnad og gruppearbeid	57
Vedlegg 1: Referat idédugnad og gruppearbeid fra kommunemøte, Samordning av boligsosialt arbeid rissa kommune.....	59
Tema: Hvilke tiltak kan Rissa kommune gjøre for å bedre samordningen av det boligsosiale arbeidet (inkludert mellom politikk og administrasjon)?.....	59
Referanser	61

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 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. 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 fornøyde 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 ulike 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 RISSA KOMMUNE

Med utgangspunkt i gjennomgangen over, går vi i det følgende kort gjennom status for det boligsosiale arbeidet i Rissa kommune, slik det kom fram av spørreundersøkelsen. 24 av 29 personer svarte på undersøkelsen. De fleste som fikk undersøkelsen arbeider i ulike deler av kommuneorganisasjonen. Noen få er politisk folkevalgte.

Styrker og utfordringer

Punktvis oppsummerer vi de viktigste styrkene knyttet til boligsosialt arbeid i kommunen ut fra spørreundersøkelsen slik (18 svar):

- Først og fremst at kommunen er på rett vei:
 - Boligtildelingsgruppe
 - Forvaltningskontor
 - Styrket samarbeid (for eksempel bygg og eiendom og NAV)
 - Forståelse for at samarbeid er nødvendig for å løse utfordringer

Også nevnt:

- Utbedring av boligtilbudet og planer for dette
- Fleksibilitet og oversiktighet
- Engasjement hos ledelse, politikere, medarbeidere

Når det gjelder hva som er *de viktigste utfordringene* kan dette punktvis oppsummeres slik (21 svar):

- Først og fremst mangel på tilpassede boliger:
 - Akuttboliger
 - Flyktninger
 - Ungdom i etableringsfase
 - Rus/psykiatri
 - Aldershjemsplasser (ikke sykehjem)
 - Manglende rutiner rundt boliganskaffelse
- For dårlig på plan og strategi
 - For mye etter innfallsmetoden
 - Lite oppdatert boligsosial plan
 - Planer på etterskudd
 - Involvering i planleggingen

Også nevnt:

- Behov for system og ansvarsavklaring
- For dårlig forankring – felles forståelse
- For lite samhandling

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 Rissa (Figur 20 til fFigur22) 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.

På generelt grunnlag framstår det boligsosiale nettverket i Rissa som langstrakt. Det fører til at informasjon må gå en lang vei for å nå fra den ene til den andre siden av nettverket. Dette skaper mange muligheter for å hindre informasjonsflyt. Spesielt vil dette ha betydning ettersom klyngene består av forskjellige funksjoner, slik det gjør i Rissa.

Det er interessant at Rissa kommune ser ut til å ha et boligsosialt nettverk der det er forholdsvis lite kontakt mellom personer og funksjoner – sett i forhold til de andre kommunene. Samtidig er de som svarer på spørreundersøkelsen forholdsvis fornøyde både med samordning og sine formaliserte møtepunkter. Informantene i Rissa uttrykker også at kommunen er på rett vei spesielt gjennom arbeidet knyttet til de formelle møteplassene som boligtildelingsgruppe og forvaltningskontor. Det kan dermed se ut til at de formaliserte møteplassene bidrar til å avklare forhold som er nødvendige for samhandling og at de dermed delvis kompenserer for den begrensede kontakten i nettverket.

Nettverksbildene indikerer også at kontakten mellom de som arbeider direkte mot brukerne og de som arbeider med mer overordnede spørsmål knyttet til planlegging og utbygging er svært

sårbar og muligens av for dårlig kvalitet. Det kan være behov for å styrke samarbeidet mellom de som arbeider med tjenestene og de som arbeider med mer overordna planlegging og strategi.

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 Rissa

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, 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.

Rissa har et særpreget kontaktmønster mellom politikk og administrasjon (Fig 24 til Figur 28). Det er stort sett bare planfunksjonene som gir informasjon til formannskap og kommunestyre. Dette kan føre til en ensretting av informasjonstilfanget og dermed begrenset forståelse i disse overordnede utvalgene.

Hovedutvalg for helse og omsorg ser ut til å ha et bredere informasjonstilfang, men disse ser ut til å være andre personer enn de som gir informasjon til de overordnede utvalgene. Dette kan igjen være en utfordring i den totale informasjonsstrømmen.

Ordføreren i Rissa ser ut til å være ganske aktiv på det boligsosiale området, også i forhold til bredden av og typen kontakt. Dette kan være en styrke og en mulighet for koblinger mellom administrasjon og politikk.

Vi ser det likevel slik at de «mykere» boligsosiale tjenestene totalt sett er underrepresentert i forhold til kontakt inn mot det politiske miljøet. Hvis vi ser på Figur 28 ser vi at de fleste som ikke har politisk kontakt er fra de boligsosiale tjenestene, og av de som har kontakt består denne kontakten stort sett av å få informasjon, altså den mest passive formen for kontakt. Vi ser dette som en potensiell svakhet i kontaktmønsteret mellom politikk og administrasjon.

Vi ser også at kommunen i liten grad benytter formelle politiske møter til diskusjoner omkring fag og politikk mellom administrasjon og politikere. Med dette kan man gå glipp av muligheter til å utvikle felles forståelse av utfordringene. Rissa kommune skiller seg likevel ut med i større grad å ha denne typen diskusjoner mellom politikk og administrasjon enn de andre prosjektkommunene.

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

Idédugnad

I alle kommunene ble det i prosjektet arrangert kommunemøte der Møreforskning også var til stede. Kommunemøtet inneholdt presentasjon av data fra spørreundersøkelsen før det ble gjennomført idédugnad/gruppearbeid (se også vedlegg 1).

Innspillene under idédugnaden kan grovt sett kategoriseres i seks grupper:

1. Avklare hva boligsosialt arbeid er
2. Forankre det boligsosiale arbeidet
3. Formell struktur
4. Plan og system
5. Lage konkret målsetting
6. Ansvar
7. Annet: Utrede OPS, Skape møteplasser, bygge og vedlikeholde kompetansen

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 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 boligosiale tjenester for mennesker med ROP-lidelser synes å være avhengig av flere faktorer på ulike nivå. Figuren viser viktige faktorer som påvirker samordning av boligosiale tjenester for mennesker med samtidig rus- og psykisk lidelse (ROP-lidelser). I bunnen ligger utvikling av felles verdigrunnlag, holdninger og prinsipper for det boligosiale arbeidet. Grunnlaget for samordning av boligosiale 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 RISSA 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 boligosiale arbeidet i Rissa.

Rissa kommune ser ut til å ha noen særtrekk i forhold til de andre kommunene:

- De er forholdsvis fornøyde med samordningen av det boligosiale arbeidet og de formelle møteplassene.

- Dette til tross for at det boligsosiale nettverket framstår som langstrakt med de hindringer dette kan medføre i forhold til flyt av informasjon.
- Dette kan bety at de formelle møteplassene klarer å bøte på en del av informasjonsutfordringene.
- Av prosjektkommunene er Rissa den som har klarest fokus på utfordringer i forhold til å avklare hva boligsosialt arbeid er, forankre arbeidet osv.
- Rissa har også mye fokus på utfordringer knyttet til plan og strategi.
- Rissa har forholdsvis mye kontakt mellom politikk og administrasjon, men kontakten er i stor grad knyttet inn mot de tekniske og strategiske tjenestene.

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

- Basert på innspill og diskusjoner i kommunemøte ser det ut til at Rissa har utfordringer knyttet til avklaring av hva boligsosialt arbeid er
- Også basert på innspill og diskusjoner i kommunemøtet har kommunen utfordringer knyttet til forankring av dette arbeidet både administrativt og blant politikere.
- Utvikling av planer og strategier for det boligsosiale arbeidet
- Ansvarsavklaring
- Utvikle bedre kontakt mellom ulike deler av organisasjonen og mellom ulike funksjoner i det boligsosiale arbeidet. Spesielt mellom boligsosiale tjenester og plan.
- Utvikle bredde og kvalitet i kontakt mellom politikk og administrasjon.

MULIGE ARBEIDSOPPGAVER FRAMOVER

Å bedre samordningen av det boligsosiale arbeidet krever arbeid. Informantene i Rissa er fornøyd med at det er framgang i det boligsosiale arbeidet. Sett i forhold til de andre kommunene er de også forholdsvis godt fornøyd med samordningen og de formelle møteplassene. I det følgende vil vi likevel foreslå noen arbeidsoppgaver videre framover:

1. *Diskusjon av samordning med utgangspunkt i rapport og nettverksbilder.* Hva er de viktigste samordningsutfordringene for Rissa 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. *Prosess knyttet til kommunens forståelse av hva det boligsosiale arbeidet er og skal være. Prosessen bør omfatte administrasjonen og forholdet mellom politikk og administrasjon.* Kommunemøtet viste at det var ulike innfallsvinkler til dette i det boligsosiale nettverket og at man har ulike syn på hvordan arbeidet skal gjennomføres. Hva er boligsosialt arbeid? Hvordan skal man arbeide med boligsosialt arbeid? Hvordan kan man utvikle felles forståelse av hva boligsosialt arbeid er? Hvilke tiltak må til?
3. *Utvikle videre 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 Rissa få til et godt samspill med privat næringsliv, frivillige organisasjoner og brukere?

4. *Utvikle samhandlingen mellom politikk og administrasjon.* Er det kontakt mellom alle relevante aktører? Hva skal kontakten bestå av? Hvordan skal kontakten foregå?
5. *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?
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? Er det mulig å være mer kreativ på dette området? Er det muligheter for å tenke mer helhetlig?
7. *Forankring av det boligsosiale arbeidet: I eksisterende og nytt planverk og på andre måter.* Hvordan man kan løfte bevisstheten om og fokus på det boligsosiale arbeidet. Hvordan kan og skal boligsosialt arbeid forankres i planverk?
8. *Utvikling av boligsosial plan:* Basert på diskusjonene over.

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 Rissa 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 Rissa.

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

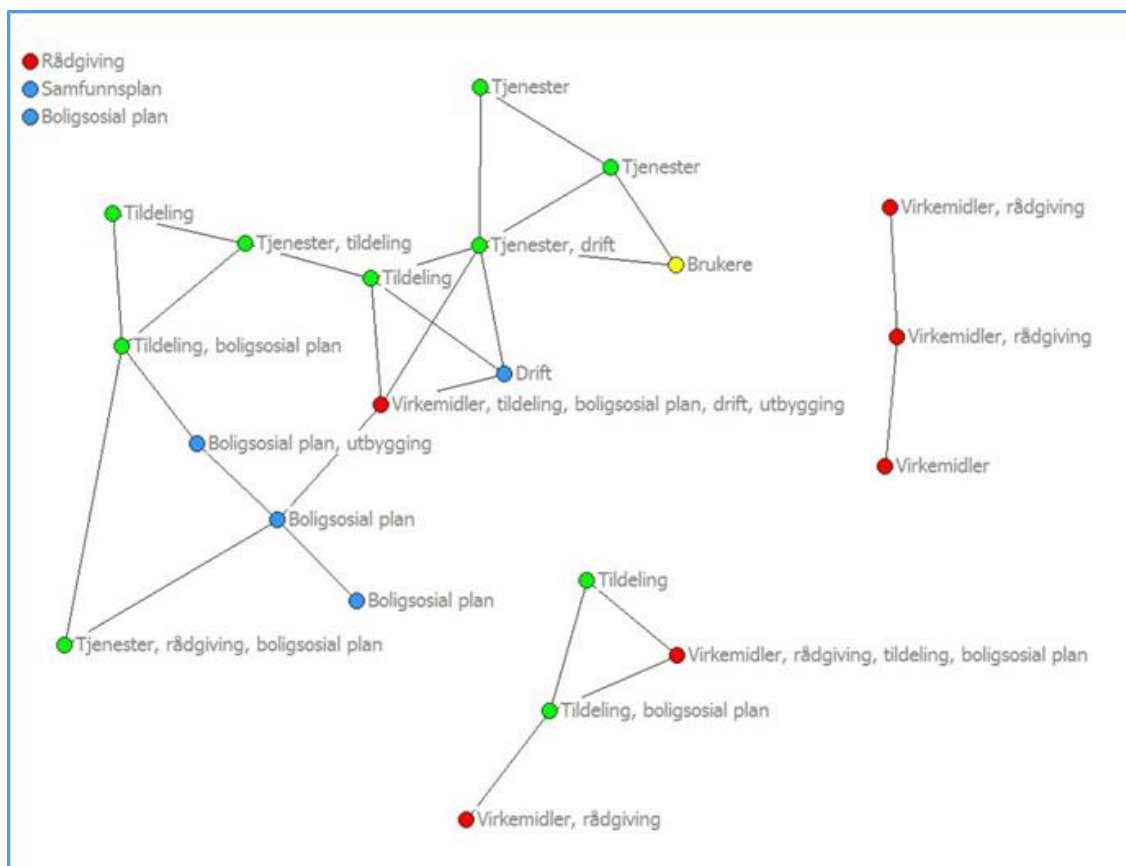
Det boligsosiale feltet utkrystalliserte seg fra midten av 1990-tallet og representerte en endring i boligpolitikken. Boligpolitikken skulle ikke lenger være orientert mot størstedelen av befolkningen, men være rettet mot vanskeligstilte grupper. Endringen bestod blant annet i at de boligsosiale virkemidlene 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.

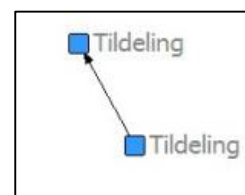
Formelle og uformelle strukturer ligger til grunn for samhandlingsmønstre, og for hvilken informasjons- og kunnskapsutveksling som skjer mellom personer. Det betyr at samhandlingsmønstre både er struktur- og personavhengig, noe som er viktig når en diskuterer konkrete nettverk.

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.



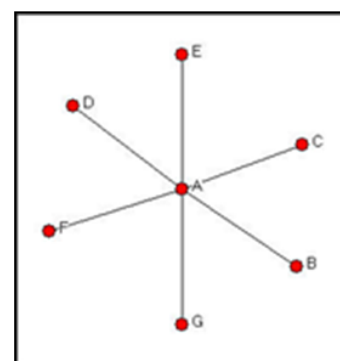
Det er viktig å huske på at kommunikasjons- og informasjonsmønstre i stor grad avhenger av rutiner og forutsetninger i organisasjonen.

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:

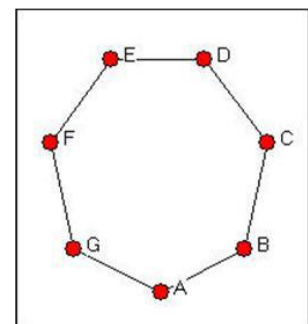
- Alle aktører må “gjennom” A for å komme til hverandre. Det kan i beste fall være tungvint, i verste fall kan A hindre at de andre kommer i kontakt med hverandre.
- A kan “sile” informasjon eller kunnskap på en negativ måte, slik at enkelte får mer eller mindre informasjon enn andre, og at noen ikke 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:

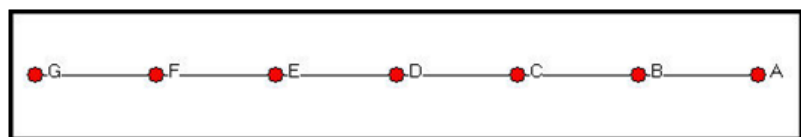
- Alle må gjennom to andre personer for å komme til vedkommende som befinner seg lengst vekk i nettverket.
- Det finnes ingen som har fullstendig tilgang til all informasjon, og kan koordinere informasjon og arbeid.



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 samhandlingen 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 samhandlingen 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 fornøyde 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).

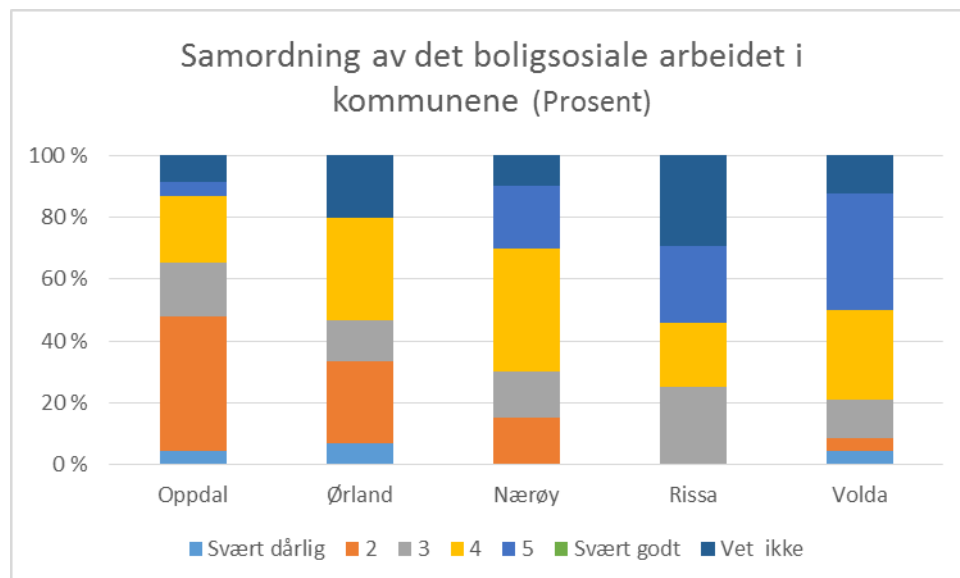
I flere av kommunene er synet på hva som er utfordringene varierende. Det kan komme av at man har liten felles forståelse av utfordringene i det boligsosiale arbeidet, men det kan også komme av at vi har bedt informantene si noe ut fra sitt ståsted. Det er verdt å merke seg at en utfordring ett sted 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

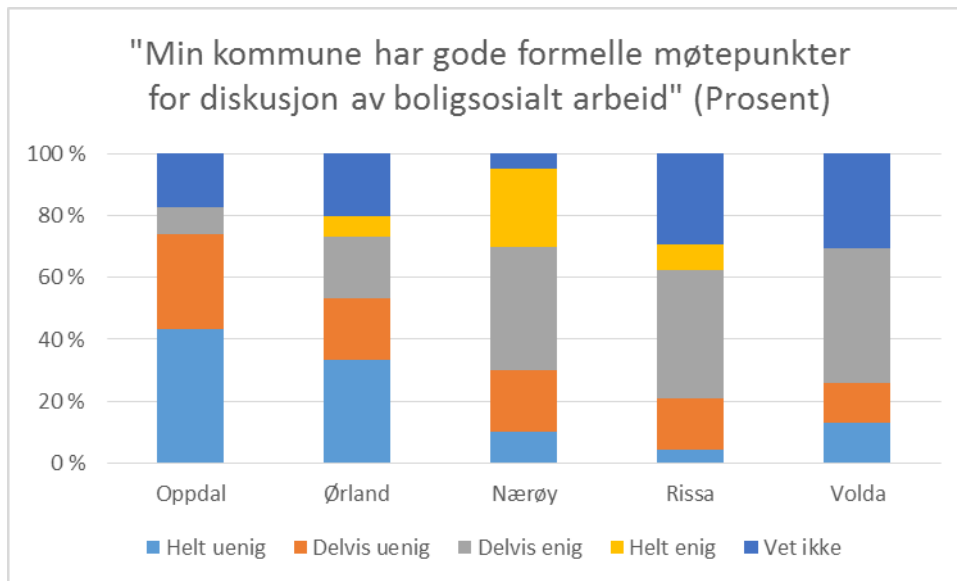


Figur 7 Kommunenes svar på spørsmålet: «Hvor godt mener du at SAMORDNINGEN av det boligsosiale arbeidet fungerer i din kommune?» (Skala fra 1-6 der 1= svært dårlig, 6= svært godt). (N Oppdal = 23, N Ørland: 15, N Nærøy = 20, N Rissa = 24, N Volda = 24, tallene vises i prosent for bedre å kunne sammenligne.)

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.



Figur 8: Informantene skulle opplyse i hvilken grad de var enige i utsagnet: «Min kommune har gode formelle møtepunkter for diskusjon av boligsosialt arbeid.» (N Oppdal = 23, N Ørland: 15, N Nærøy = 20, N Rissa = 24, N Volda = 24, tallene vises i prosent for bedre å kunne sammenligne.)

Figur 8 viser at informantene i Nærøy kommune er mest fornøyde med sine formelle møtepunkter. Dette kan understreke poenget over, men det kan også være resultat av andre forhold.

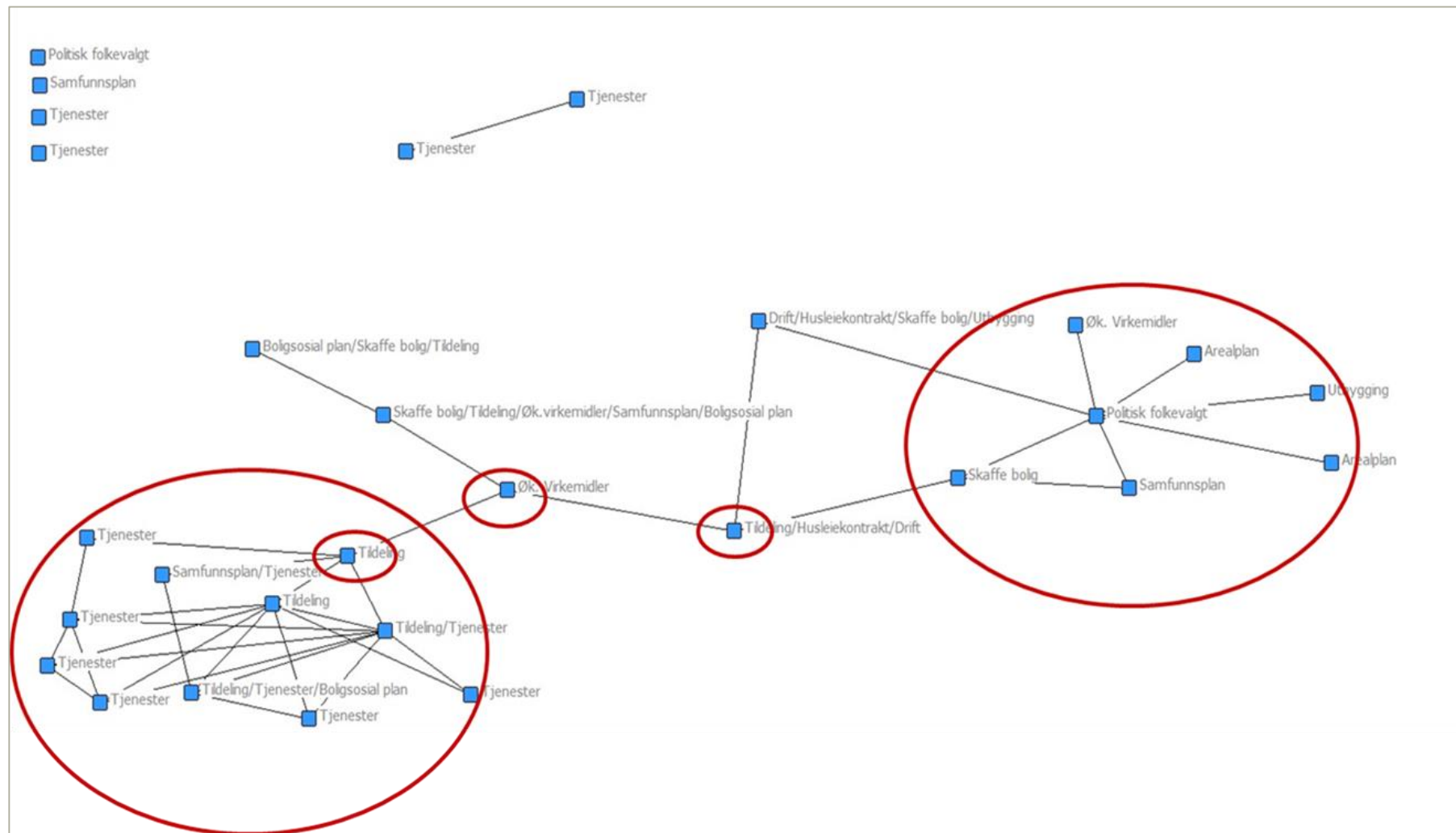
Vi ser at informantene i Rissa også er forholdsvis godt fornøyd. Dette kan forklare hvordan Rissa, som opplyser at de har forholdsvis liten kontakt mellom ulike personer og funksjoner i nettverket (noe vi kommer tilbake til under) likevel oppfatter at de har en forholdsvis god samordning av det boligsosiale arbeidet. Oppdal og så Ørland kommer dårligst ut på dette spørsmålet. Dette korresponderer med deres oppfatning av samordningen av det boligsosiale arbeidet. Vi merker oss også at både Rissa og Volda har mange «vet-ikke» svar. Hva betyr dette?

DAGLIG OG UKENTLIG KONTAKT I KOMMUNENE

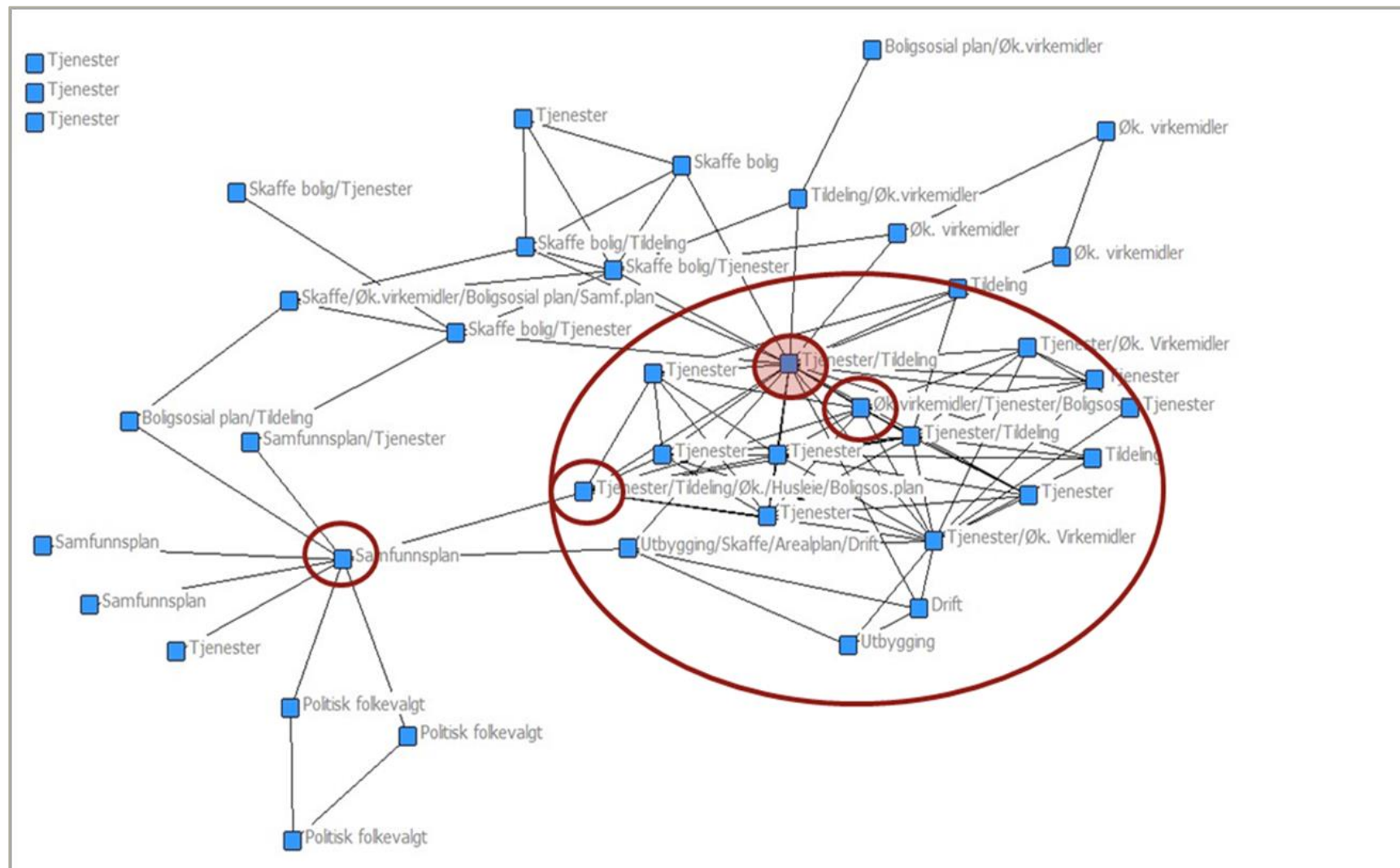
Nettverksbildene (Figur 9 til Figur 13) viser daglig og ukentlig kontakt mellom personer i det boligsosiale nettverket i prosjektkommunene. Vi ser klare forskjeller mellom kommunene. I Nærøy kommune ser det ut til at alle i nettverket har kontakt med hverandre daglig eller ukentlig (Figur 11). I Oppdal 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 13).

Det er interessant å se Rissa og Volda opp mot hverandre (Figur 9 og Figur 10). 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?

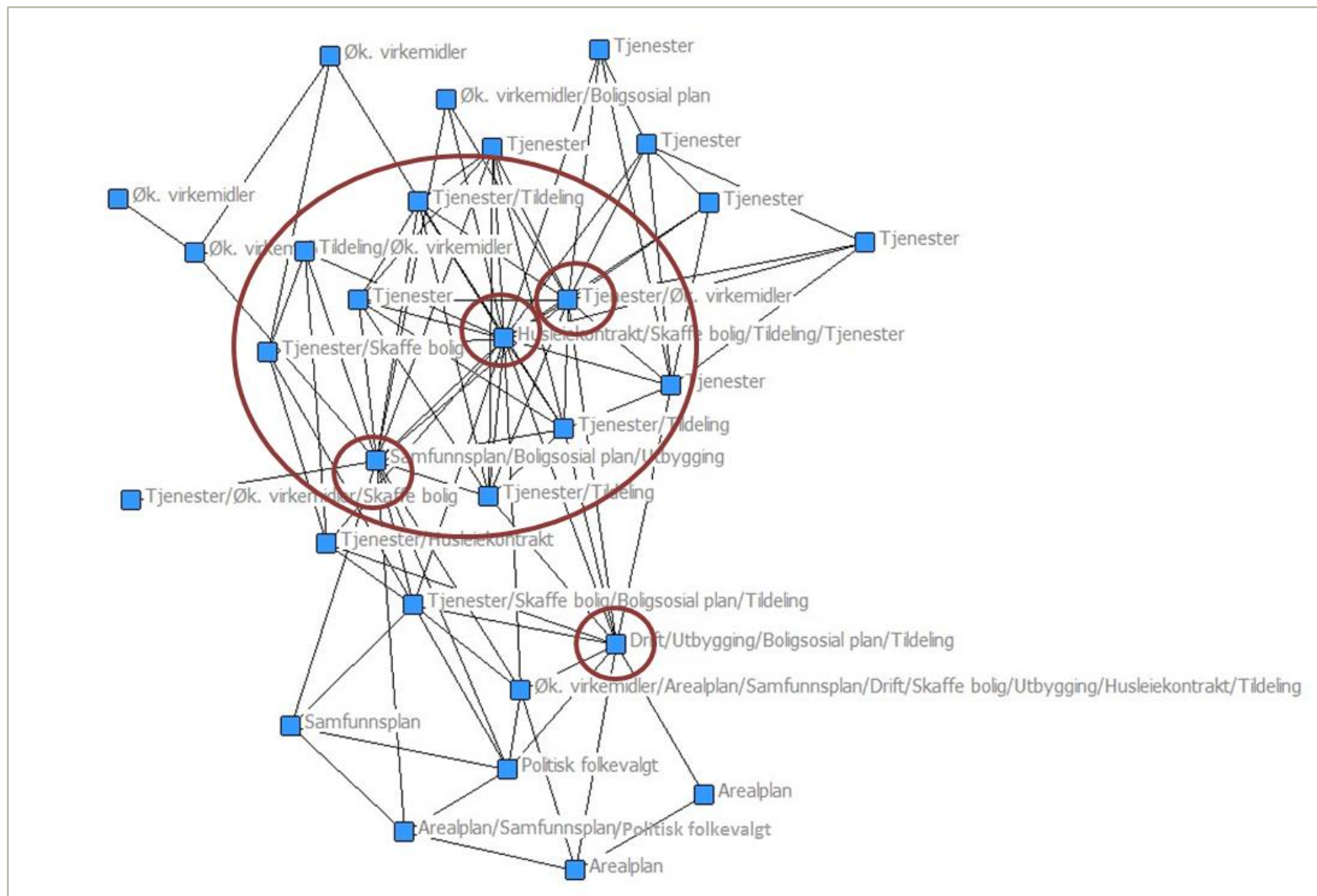
Ørland (Figur 12) som skårer forholdsvis lavt knyttet til samhandling, har også et noe langstrakt nettverk i tillegg til en helt separat klynge bestående i stor grad av økonomiske virkemidler og tildeling. Nettverket framstår som lite integrert på ukentlig basis og består av tre forholdsvis klare klynger 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.



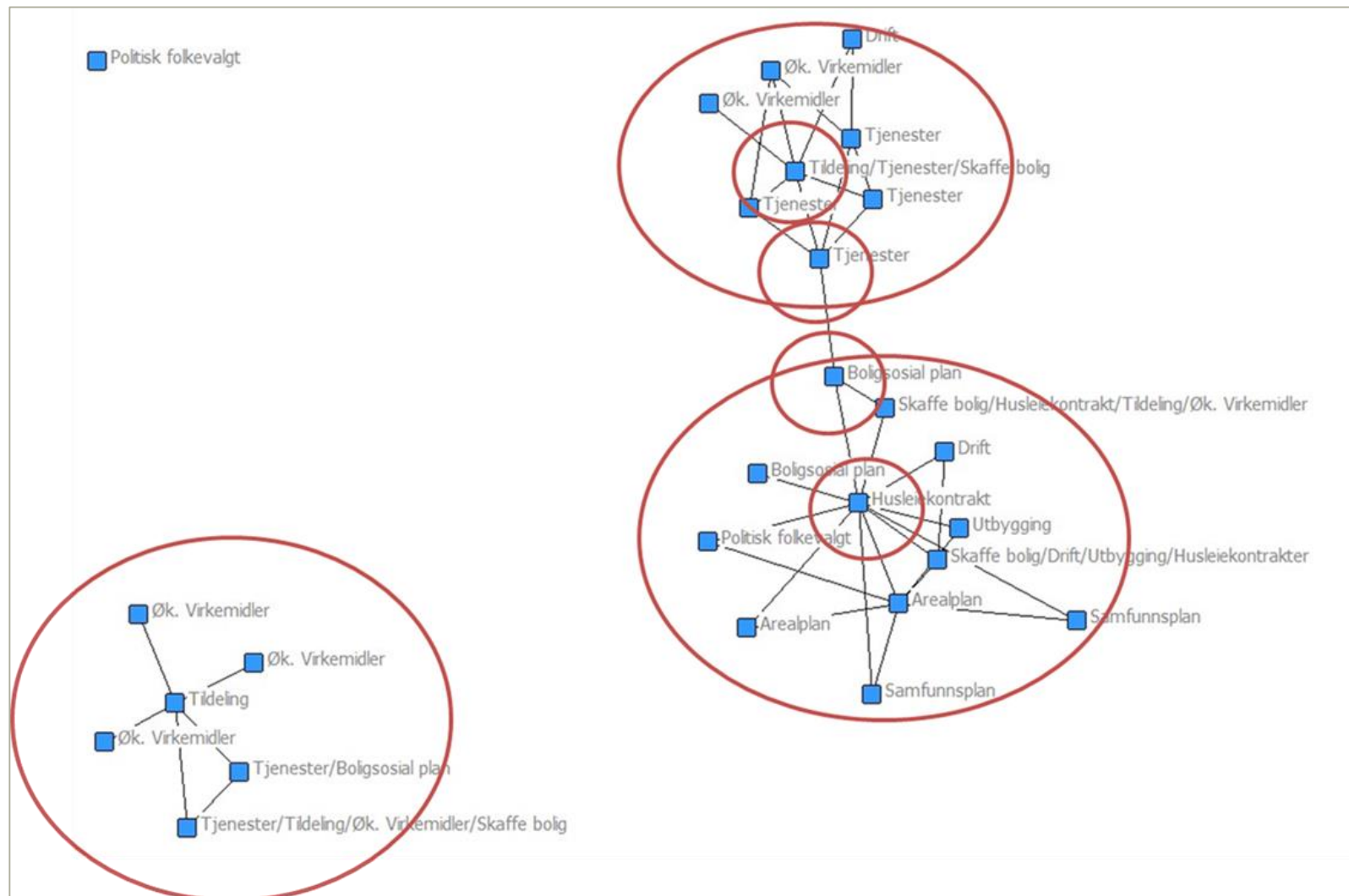
Figur 9: Daglig og ukentlig kontakt mellom personer i det boligsosiale nettverket i Rissa kommune. Store røde sirkler markerer klynger, små røde sirkler markerer de viktigste brobyggerne på daglig og ukentlig basis.



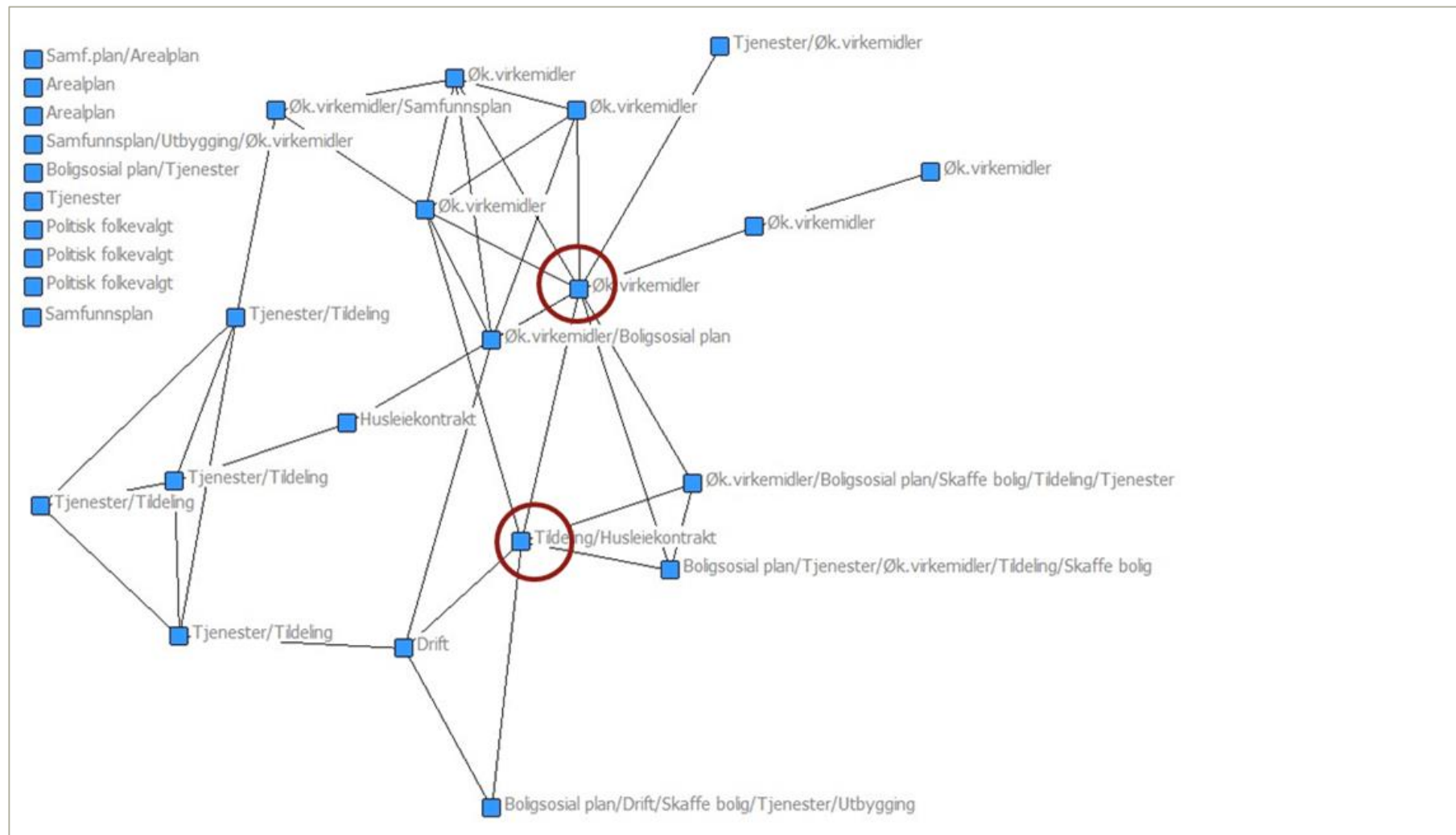
Figur 10: Daglig og ukentlig kontakt mellom personer i det boligsosiale nettverket i Volda kommune. Store røde sirkler markerer klynger, små røde sirkler markerer de viktigste brobyggerne på daglig og ukentlig basis.



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



Figur 13: 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:

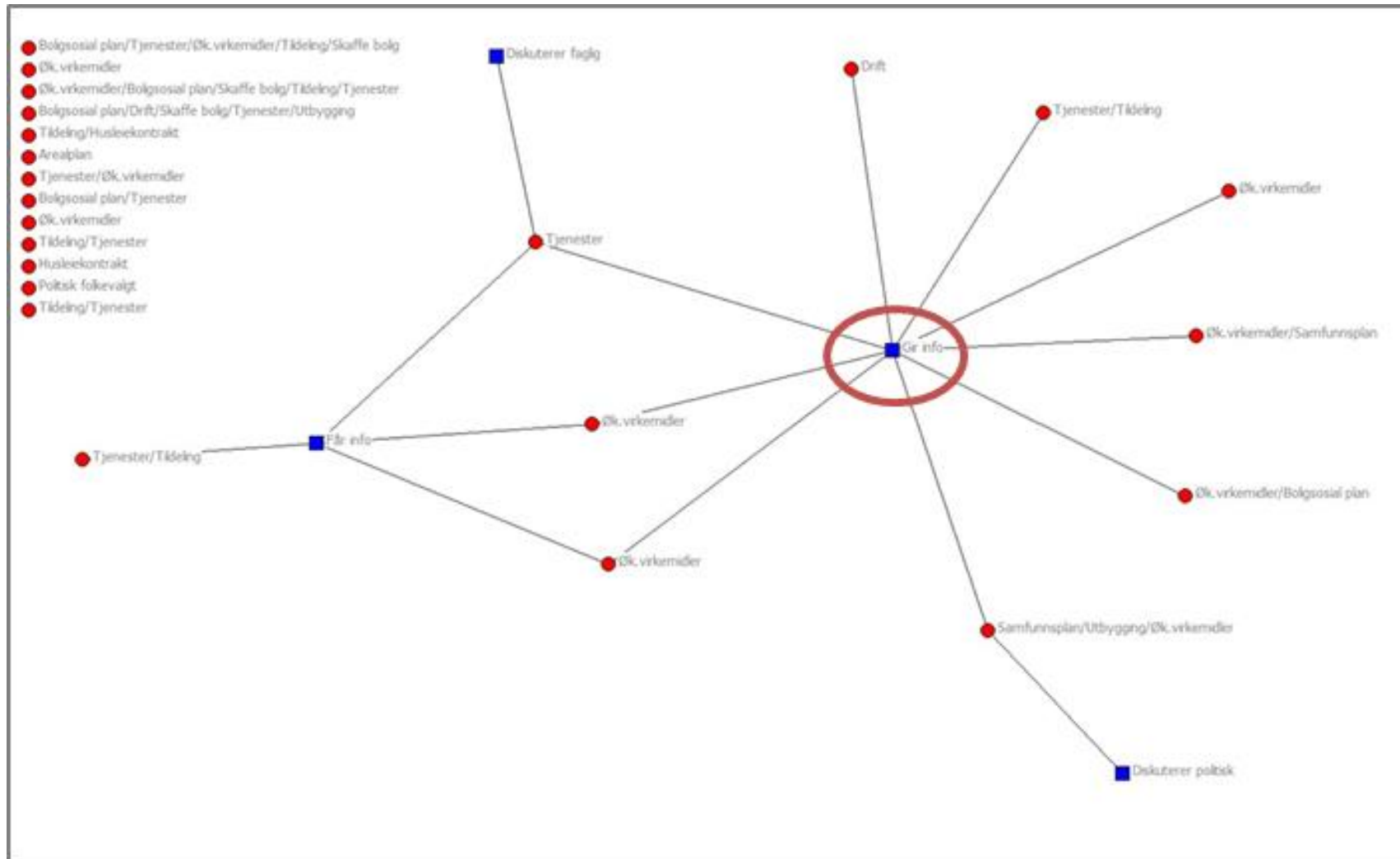
- Politisk forankring av boligsosialt arbeid er viktig for å få gjennomslag for dette arbeidet
- Vi ser at forholdet mellom politikk og administrasjon ofte er en utfordring i kommunene
- Kommuner som får til det boligsosiale arbeidet har også en god politisk forankring av dette
- Erfaringer fra kommunene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

Figur 14 til Figur 18 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 14 til Figur 18 viser også typer kontakt med det politiske miljøet: Får informasjon, gir informasjon, politisk diskusjon eller faglig diskusjon.

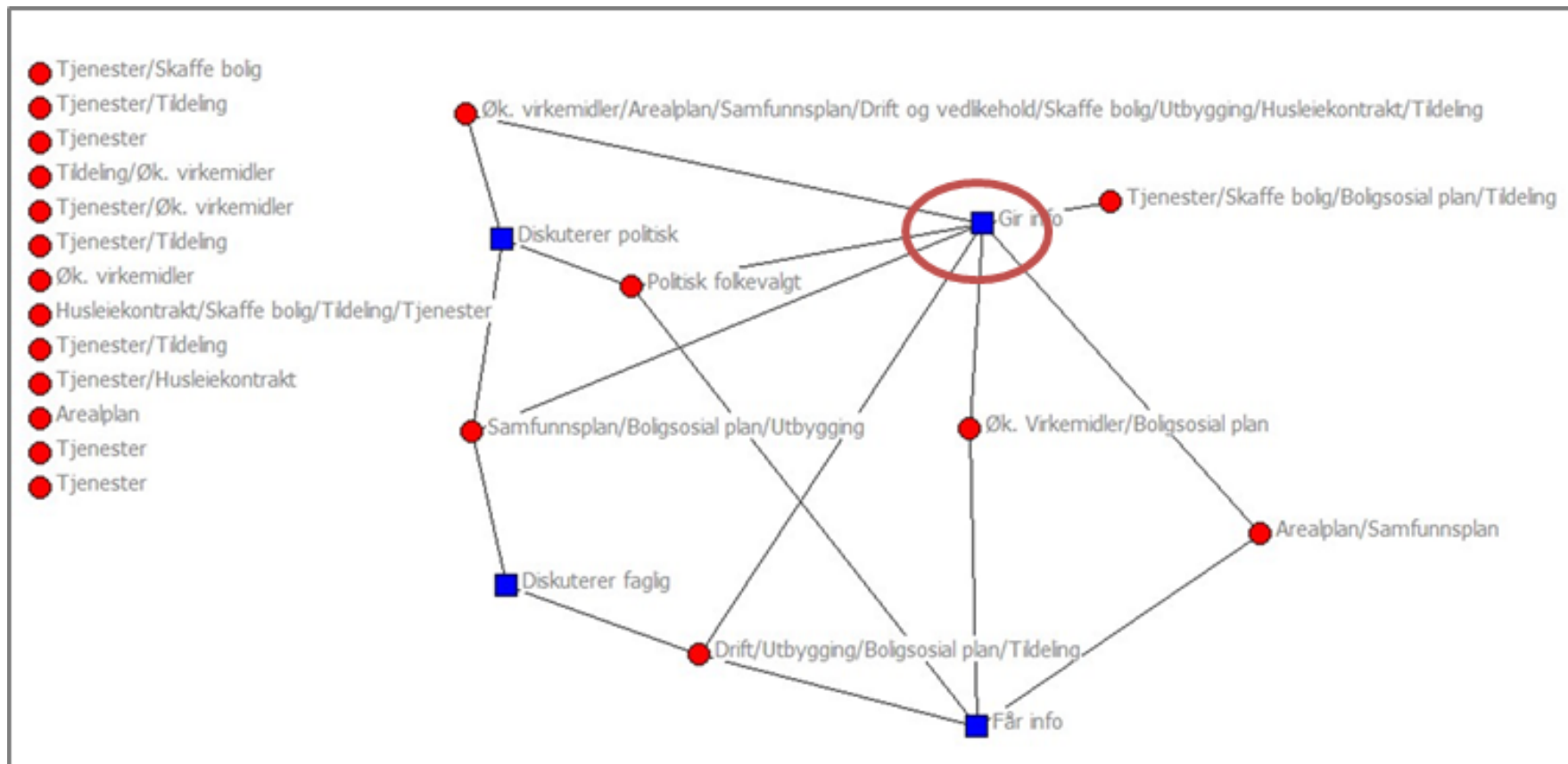
Det er viktig å ta forbehold knyttet til disse nettverksbildene. De som ikke har svart på undersøkelsen vil ikke være representert i bildet. Det vil si at personer som er sentrale for kontakten mellom administrasjon og politikere kan ha falt ut.

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.

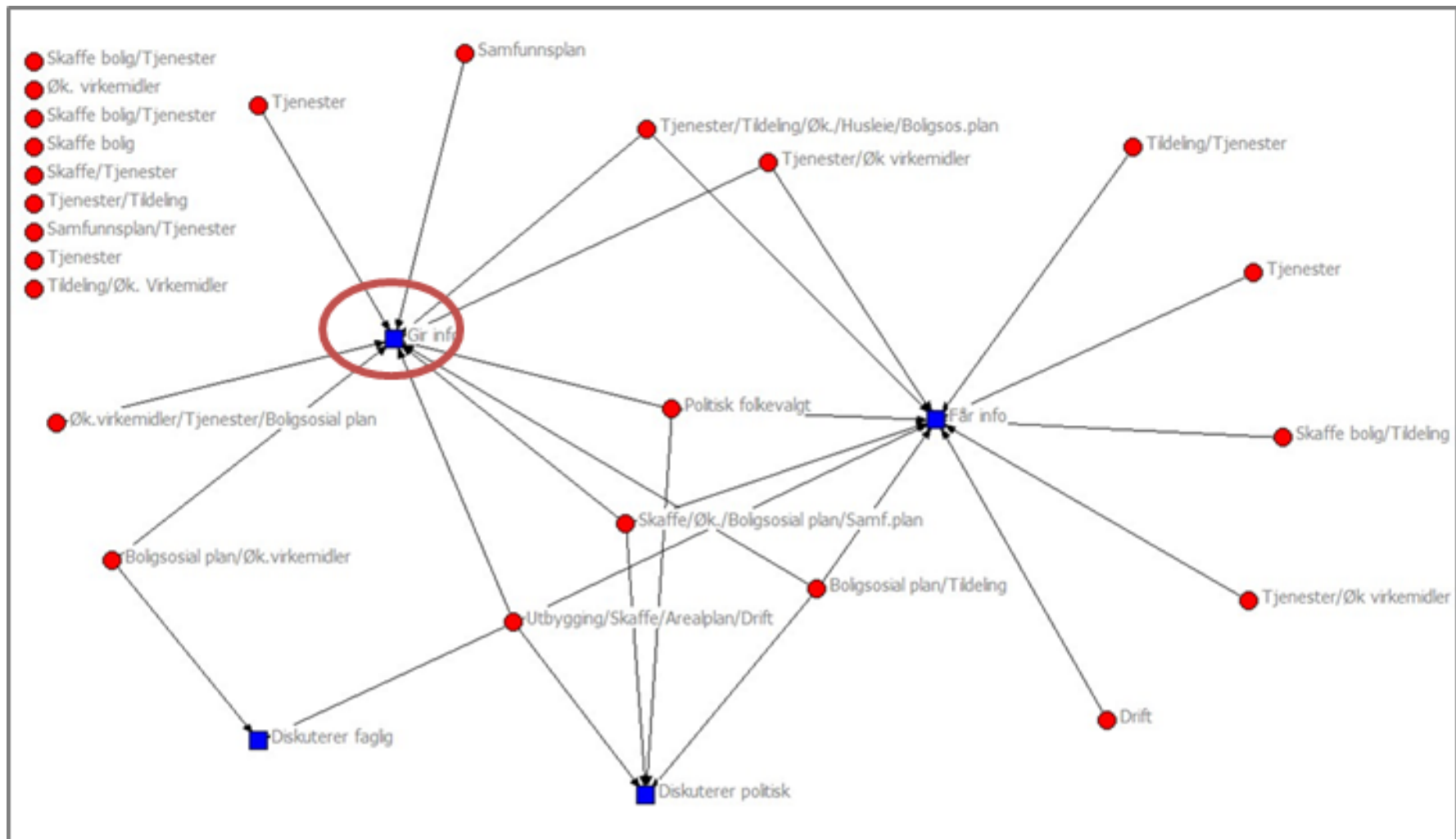
Det ser også ut til å være *lite eller ingen faglig eller politisk diskusjon* av boligsosiale tema mellom politikere og administrasjon. Slike diskusjoner har i kommuner som har kommet langt i boligsosialt arbeid, hatt betydning for å utvikle felles verdier og holdninger. Noe som igjen er et viktig fundament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



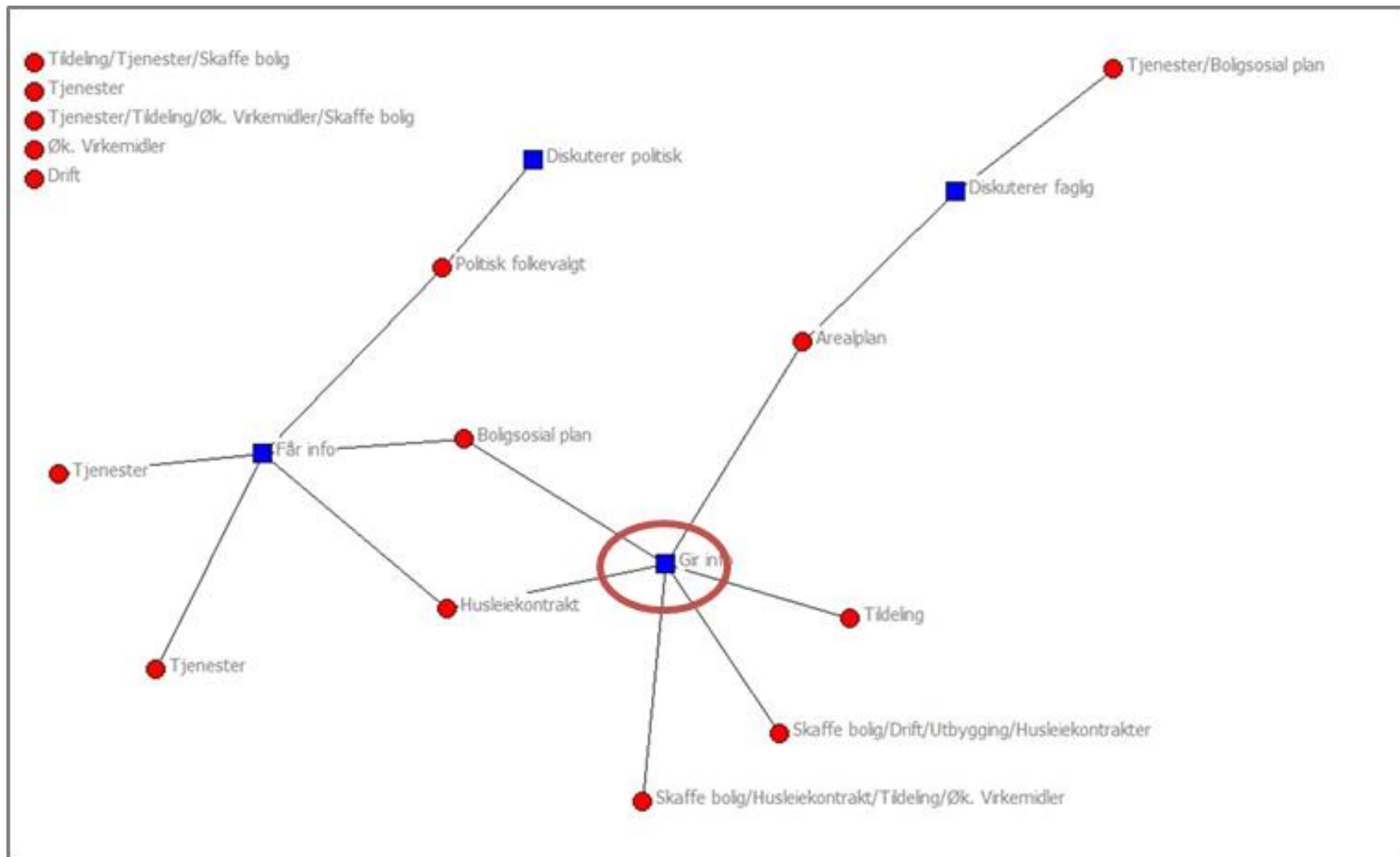
Figur 14: Graden av og type kontakt mellom administrasjon og formannskap, ordfører og kommunestyre i Oppdal kommune. Type kontakt «gir informasjon» er ringet inn med rødt



Figur 15: 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 17: 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 18: 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.

RISSA KOMMUNE

Spørreundersøkelsen i Rissa kommune ble gjennomført fra desember 2014 til januar 2015. Nettverket av deltakere i boligsosialt arbeid i kommunen ble vurdert til å bestå av 29 personer. 24 av 29 personer svarte på undersøkelsen. Svarprosenten var således 83 prosent og den høyeste i prosjektkommunene.

Resultatene ble analysert i januar og diskutert i arbeidsmøte mellom Møreforskning og Rissa kommune 23.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. Informantene i Rissa ser ut til å være forholdsvis enige i at Rissa er på rett vei. Punktvis oppsummerer vi de viktigste styrkene slik (18 svar):

- Først og fremst at kommunen er på rett vei
 - Boligtildelingsgruppe
 - Forvaltningskontor
 - Styrket samarbeid (for eksempel bygg og eiendom og NAV)
 - Forståelse for at samarbeid er nødvendig for å løse utfordringer

Også nevnt:

- Utbedring av boligtilbudet og planer for dette
- Fleksibilitet og oversiktighet
- Engasjement hos ledelse, politikere, medarbeidere

Når det gjelder hva som er *de viktigste utfordringene* samsvarer synet i Rissa med de fleste andre kommuner. Kommunen mangler tilpassede boliger. I tillegg legger informantene forholdsvis stor vekt på utfordringer knyttet til plan og strategi. Oppsummert punktvis kom dette fram (21 svar):

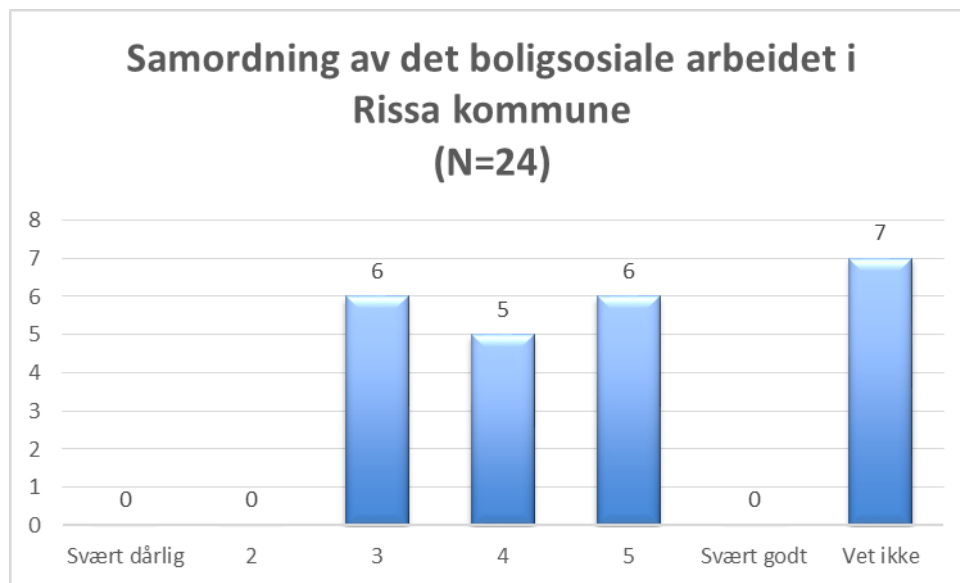
- Først og fremst mangel på tilpassede boliger:
 - Akuttboliger
 - Flyktninger
 - Ungdom i etableringsfase
 - Rus/psykiatri
 - Aldershjemsplasser (ikke sykehjem)
 - Manglende rutiner rundt boliganskaffelse
- For dårlig på plan og strategi

- For mye etter innfallsmetoden
- Lite oppdatert boligsosial plan
- Planer på etterskudd
- Involvering i planleggingen

Også:

- Behov for system og ansvarsavklaring
- For dårlig forankring – felles forståelse
- For lite samhandling

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, er de fleste av informantene enige om at samordningen er over middels, slik det går fram av Figur 19 (se også Figur 7). Gjennomsnittet for alle svarene er 4, noe som sammen med Volda er det høyeste for kommunene i prosjektet. Det er likevel verdt å merke seg at så mange svarer «vet ikke». Nesten en tredjedel av de som har svart på undersøkelsen har ingen formening om hvordan samordningen fungerer. Hva betyr dette?



Figur 19 viser hva respondentene i Rissa 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.

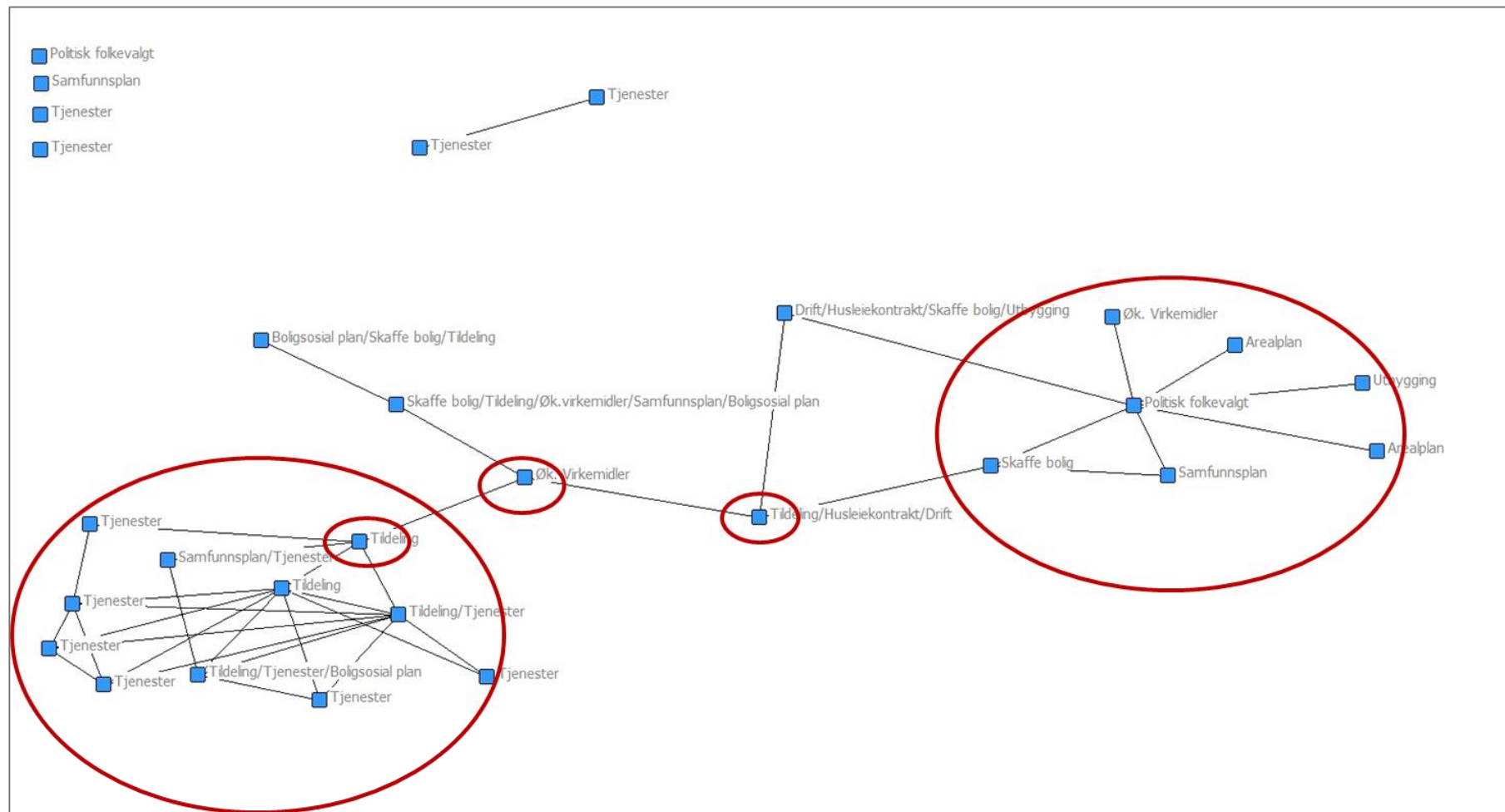
SOSIAL NETTVERKSANALYSE (SNA)

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

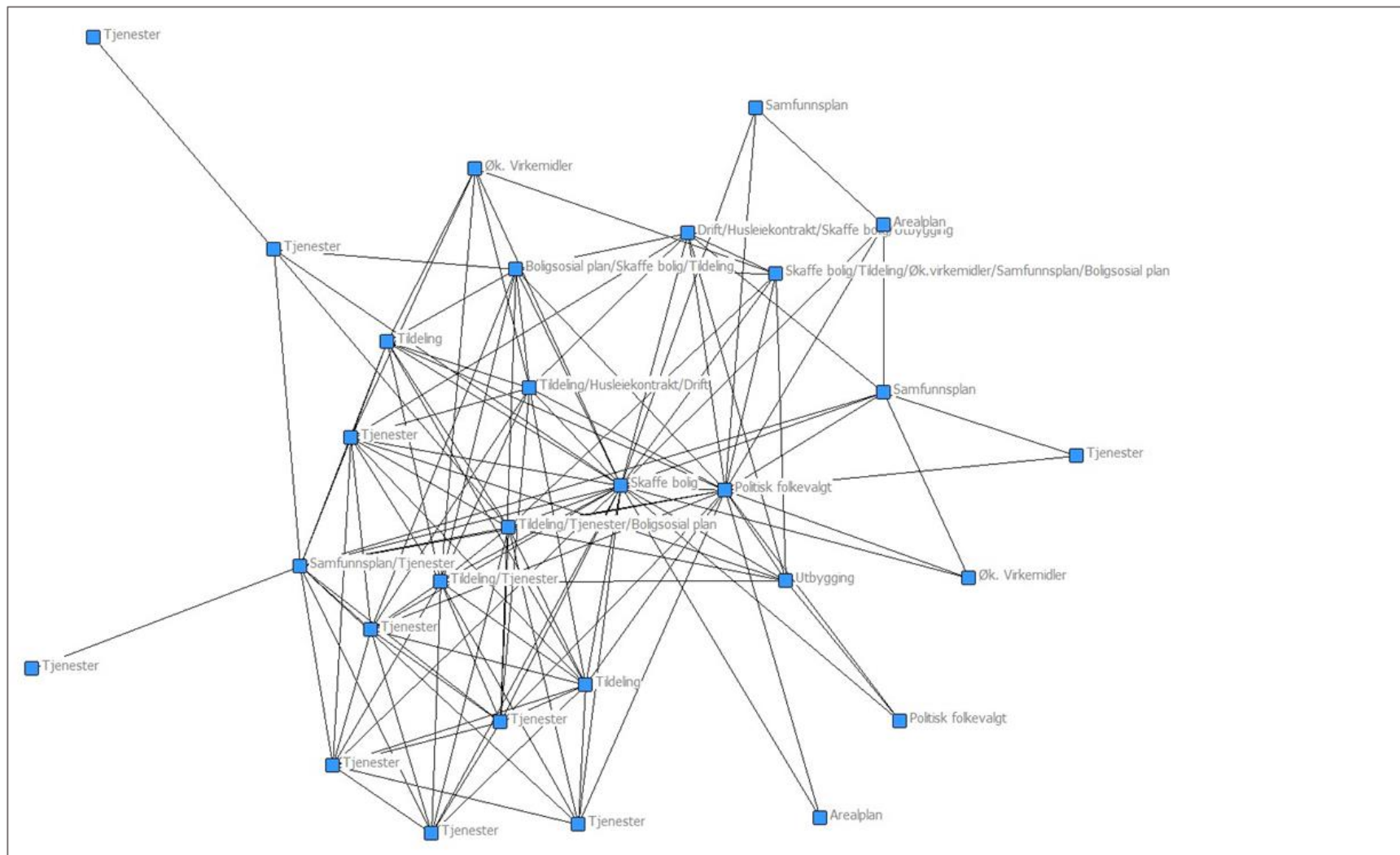
disse tilfellene definert funksjoner for dem som ikke har svart (5 personer). Det er verdt å merke seg at ansatte i nettverket kan ha lagt ulikt innhold i funksjonene. For nærmere introduksjon til nettverksanalyse og lesing av nettverksbilder, se avsnittet «Nettverksanalyse».

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



Figur22: Daglig, ukentlig og månedlig kontakt om boligsosiale spørsmål mellom ulike funksjoner i det boligsosiale nettverket i Rissa kommune.

KOMMENTARER TIL NETTVERKSBIKINGENE

Nettverksbikningene viser personene sine funksjoner i det boligsosiale arbeidet.

På *daglig basis* (Figur 20) er nettverket fordelt på tre klynger av ulike størrelser og med ulike funksjoner. Klyngen lengst til venstre består av tjenester og tildeling. Klyngen har en klar stjerneform der en person tydeligvis koordinerer tjenester på daglig basis, mens de fleste andre i klyngen ikke har kontakt direkte med hverandre. Klyngen øverst til høyre består av plan, utbygging og politisk folkevalgt. «Klyngen» nederst til høyre består bare av to personer med mer tekniske funksjoner knyttet til drift, husleiekontrakter, tildeling, utbygging og skaffe boliger. Det er vanlig at nettverket på daglig basis består av klynger av personer som har kontakt, basert på arbeidsoppgaver og fysisk plassering.

Når vi ser på *daglig og ukentlig kontakt* (Figur 21) kobles flere i nettverket sammen. Nettverket er likevel forholdsvis langstrakt. Det er lang avstand mellom endene av nettverket sett for eksempel i forhold til Nærøy og Volda kommune (Figur 11 og Figur 10). Til venstre ser vi en forholdsvis tett integrert klynge knyttet til boligsosiale tjenester. Til høyre ser vi en stjerneformet klynge knyttet først og fremst til plan og utbygging, men også til økonomiske virkemidler og til det å skaffe bolig. Et særpreg med denne klyngen er det også at en politisk folkevalgt er sentral i kontakten mellom mange i denne klyngen. Mellom de to klyngene ser vi to brobyggere med forholdsvis få kontakter på ukentlig basis. Vi ser også at fire personer i nettverket ikke har kontakt med andre på daglig og ukentlig basis. Utfordringen med langstrakte nettverk er at informasjonen har lang vei å gå fra ene enden av nettverket til den andre og at ingen er i en posisjon der de kan koordinere arbeidet.

På *månedlig basis* (Figur 22) ser vi et forholdsvis godt integrert nettverk, der alle har kontakt med noen om boligsosiale spørsmål og de aller fleste har flere kontakter i det boligsosiale nettverket. Rissa er likevel av kommunene i prosjektet som har minst kontakter også på månedlig basis.

En *brobygger* er en person som fungerer som mellomledd mellom andre i nettverket. På nettverksbikningene er de viktigste brobyggerne ringet inn med små røde rundinger. 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. Nettverksbikningene gir dermed ikke direkte grunnlag for å vurdere om kontaktmønsteret i Rissa kommune 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.

Det langstrakte nettverket fører til at informasjon må gå en lang vei for å nå fra den ene til den andre siden av nettverket. Dette skaper mange muligheter for å hindre informasjonsflyt. Spesielt vil dette ha betydning ettersom klyngene består av svært forskjellige funksjoner.

Det er interessant at Rissa kommune ser ut til å ha et boligsosialt nettverk der det er forholdsvis lite kontakt mellom personer og funksjoner – sett i forhold til de andre kommunene. Samtidig er de som svarer på spørreundersøkelsen forholdsvis fornøyde både med samordning og sine formaliserte møtepunkter (se neste avsnitt). Informantene i Rissa uttrykker også at kommunen er på rett vei spesielt gjennom arbeidet blant knyttet til de formelle møteplassene som boligtildelingsgruppe og forvaltningskontor. Det kan dermed se ut til at de formaliserte møteplassene bidrar til å avklare forhold som er nødvendige for samhandling og at de dermed delvis kompenserer for den begrensa kontakten i nettverket.

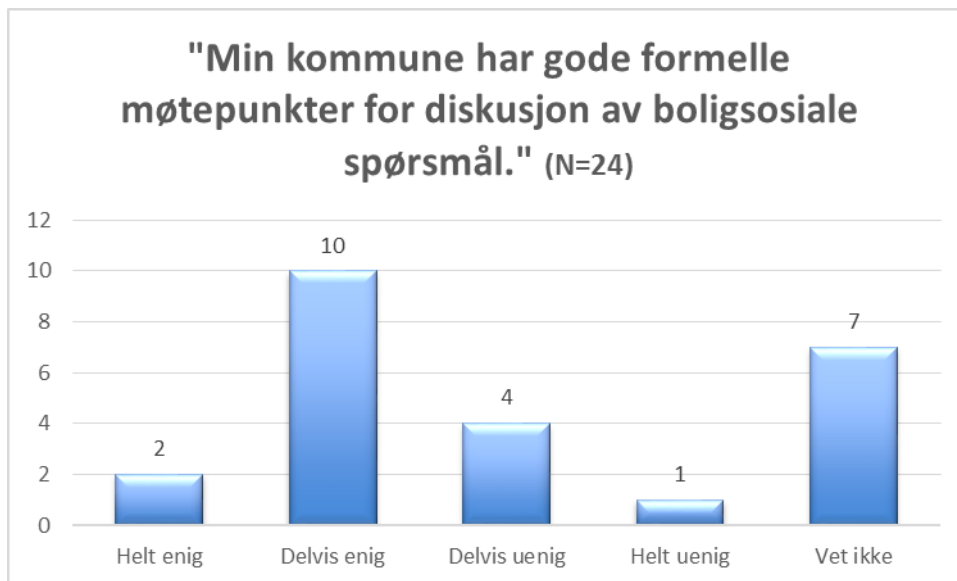
Nettverksbildene indikerer også at kontakten mellom de som arbeider direkte mot brukerne og de som arbeider med mer overordnede spørsmål knyttet til planlegging og utbygging er svært sårbar og muligens av for dårlig kvalitet. Det kan være behov for å styrke samarbeidet mellom de som arbeider med tjenestene og de som arbeider med mer overordna planlegging og strategi.

Vi tror det er rom for forbedringer og vil trekke fram noen spørsmål som kan være til hjelp i det videre arbeidet:

- Kjenner dere igjen kontaktmønsteret vist i Figur 20 til Figur22? Hva virker i tilfelle ukjent, eller feil?
- Fra ditt ståsted: Hva er svakhetene ved kontaktmønsteret du ser? Og styrkene?
- Hva betyr det at nettverket er så langstrakt på daglig og ukentlig basis? Ser dere på den svake koblingen som en styrke eller svakhet – eller begge deler?
- Hva betyr de to klyngene på ukentlig basis? Hvilken rolle spiller de i det daglige arbeidet? Er det noen enheter eller funksjoner som er for dårlig knyttet sammen?
- 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? Faller noen utenfor?
- Hvordan fungerer brobyggingen mellom de ulike personene, funksjonene og enhetene? Trengs andre tiltak for å styrke kontakten? Burde andre (også) ha en slik funksjon?

MER OM FORMELLE MØTEPUNKTER

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



Figur 23 viser hvor enige respondentene i Rissa kommune er i utsagnet: «Min kommune har gode formelle møtepunkter for diskusjon av boligsosiale spørsmål.» (Absolutte tall)

Informantene i Rissa kommune er forholdsvis positive til samordningen av det boligsosiale arbeidet i kommunen. De er også forholdsvis fornøyde med de formelle møteplassene for det boligsosiale arbeidet (Figur 23).

Av begrunnelsene til svarene ser det ut som de fleste først og fremst er positive fordi det er «ting på gang».

«Tror det er et fastsatt møte pr mnd som er satt for å diskutere dette.»

«Mener det er tatt grep for å ivareta diskusjoner ifh til boligsosialt arbeid i kommunen. Faste møter og arbeidsgrupper ivaretar området.»

«ukentlig møte ifht tildeling av omsorgsleiligheter/bo med hjelp/sykehjemsplasser/aldersheimplasser.»

Det kommer også fram at det er en del å gå på, noe disse sitatene viser:

«Vi har pr i dag møtepunkt for å diskutere boligtildeling og vi har møtepunkt i forhold til dette prosjektet, men ellers ikke. Det mangler derfor "et eller annet".

«Min egen erfaring som tilsier at møtepunktene er for få og ikke representative nok.»

FORANKRING AV DET BOLIGSOSIALE ARBEIDET I RISSA

Det er ikke entydige svar, men i hovedtrekk mener de som jobber med boligsosialt arbeid i kommunen at dette er de viktigste utfordringene knyttet til fokus på boligsosialt arbeid (14 svar):

- For lite engasjement, mangler felles forståelse
 - Fra politikere
 - Fra folk
- Samhandling og ansvarsavklaring

- Rutiner
 - Mellom bygg og behandling, kommune og frivillige
 - Dårlig informasjonsflyt
- Oversikt over behov og utfordringer
 - Mangler boligsosial plan
- Stram økonomi

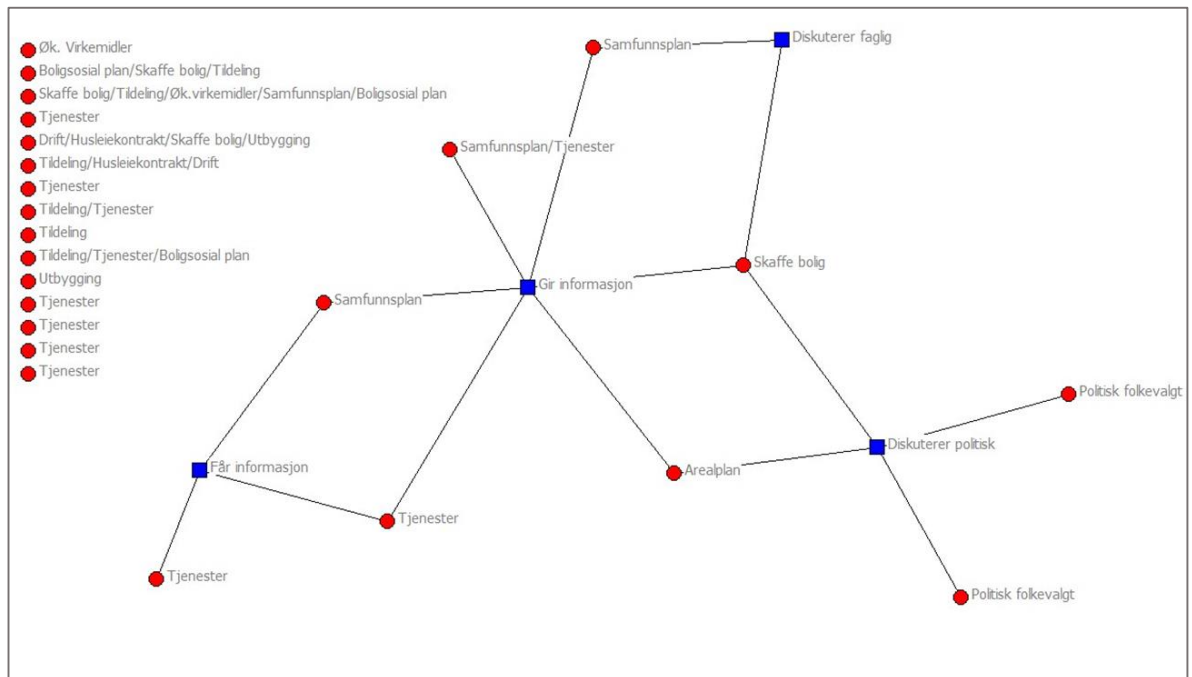


Fig 24: Kontakt mellom respondentene og formannskapet om boligsosiale spørsmål.

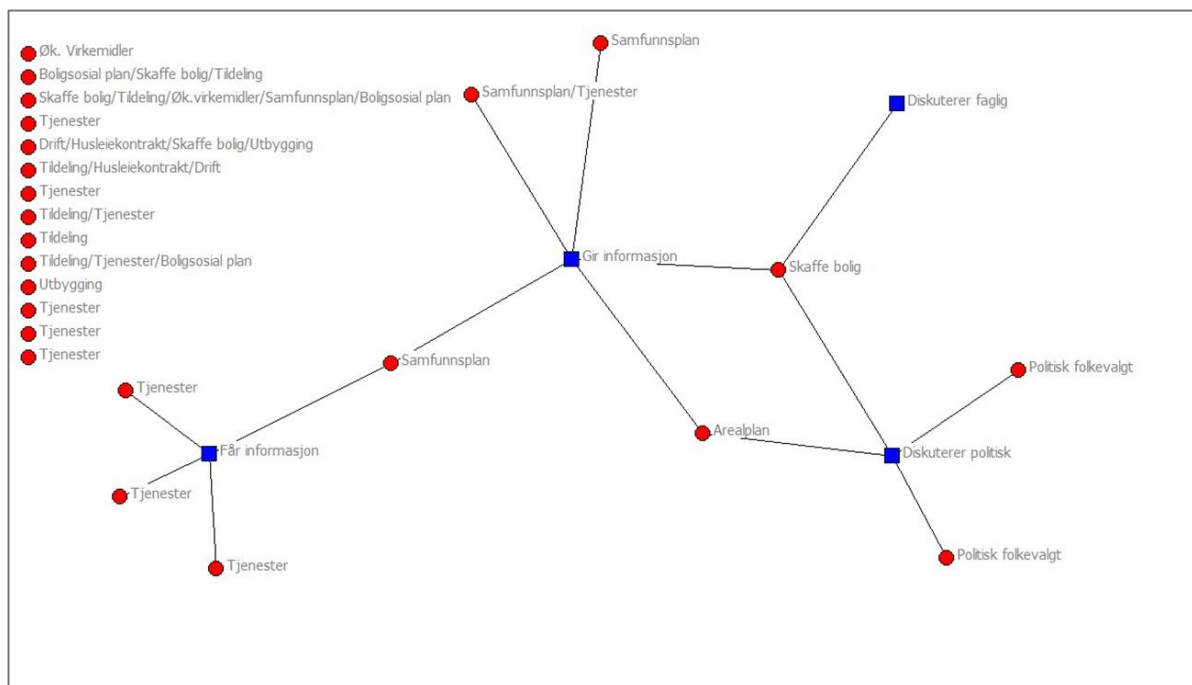
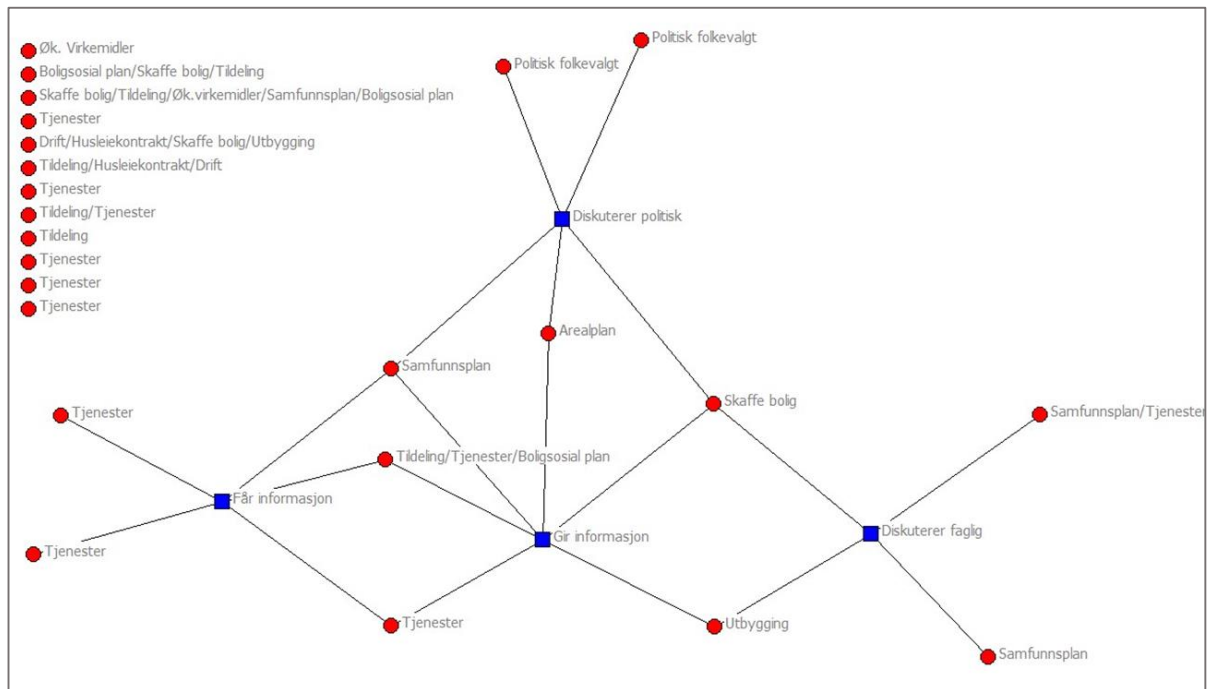
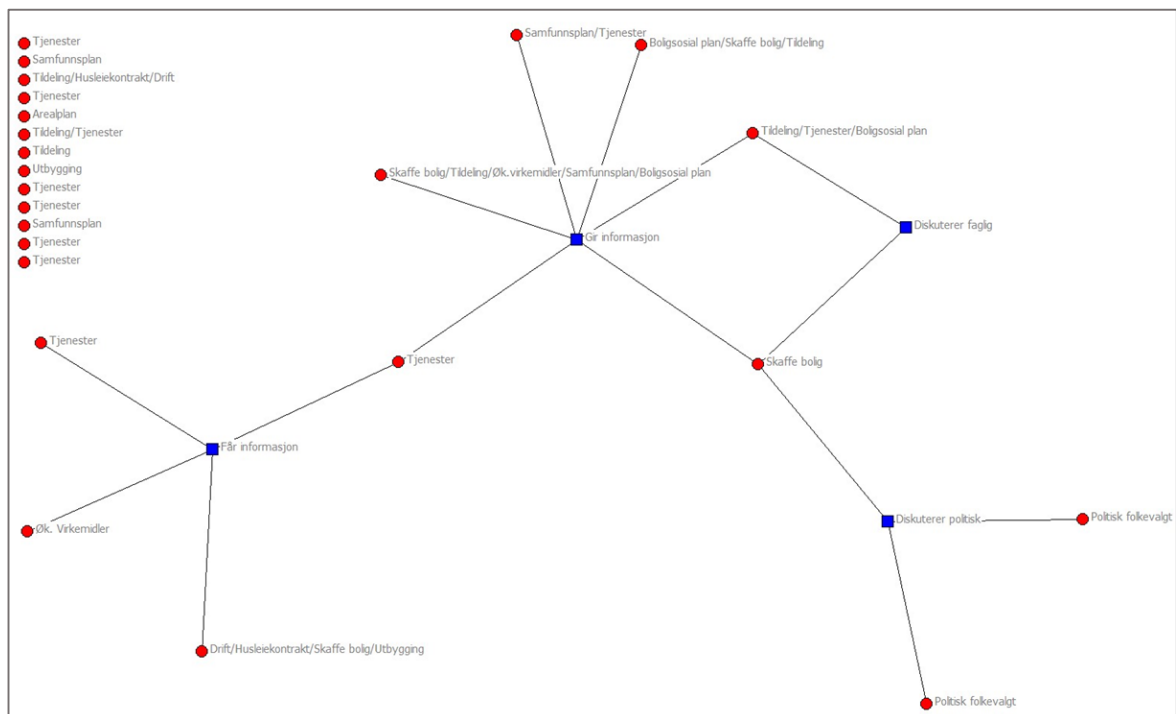


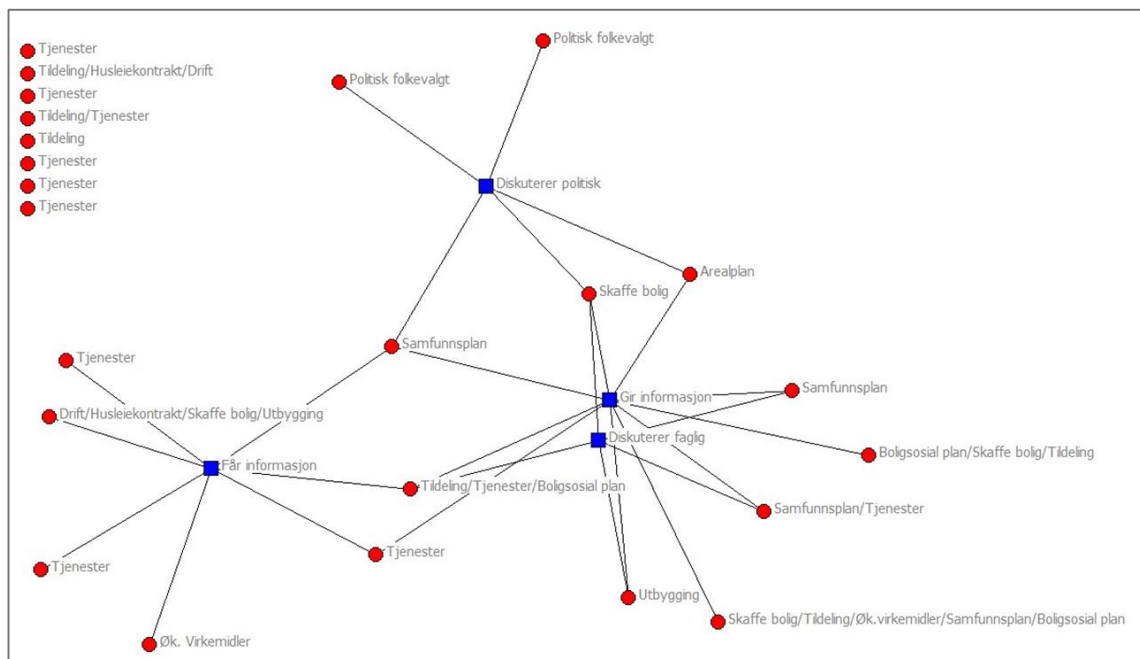
Fig 25: Kontakt mellom respondentene og kommunestyret om boligsosiale spørsmål.



Figur 26: Kontakt mellom respondentene og ordførere om boligsosiale spørsmål



Figur 27: Kontakt mellom respondentene og hovedutvalg for helse og omsorg om boligsosiale spørsmål.



Figur 28: All kontakt om boligsosiale spørsmål mellom respondentene og det politiske miljøet representert ved ordfører, hovedutvalg for helse og omsorg, formannskap og kommunestyre. De som ikke har noen form for politisk kontakt med disse fora, er listet opp til venstre.

KOMMENTARER TIL NETTVERKSBIKJENDE

Fig 24 til Figur 28 viser hvem i Rissa kommune som har kontakt med det politiske miljøet om boligsosiale spørsmål. Kontakten er knyttet til formannskap, kommunestyre, hovedutvalg for helse og omsorg 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. 24 personer har svart på spørsmålene om kontakt med det politiske miljøet. Det vil si at all kontakt mellom andre personer i det boligsosiale nettverket (5 personer) og det politiske miljøet faller vekk.

Sju personer i administrasjonen har *kontakt med formannskapet* (Fig 24) om boligsosiale spørsmål. De fleste av disse har strategiske funksjoner som arealplan og samfunnsplan. To personer knyttet til boligsosiale tjenester har også kontakt med formannskapet. Vi ser også at kontakten for det meste dreier seg om å gi informasjon. Tre personer får informasjon. Av disse representerer to de boligsosiale tjenestene. En person fra administrasjonen diskuterer politisk og faglig med formannskapet.

Åtte personer fra administrasjonen har *kontakt med kommunestyret* (Fig 25) om boligsosiale spørsmål. Det ser i stor grad ut til å være de samme personene som har kontakt med formannskapet. I grove trekk ser det ut til at planfunksjonene gir informasjon til kommunestyret mens tjenestene får informasjon. Bare en person diskuterer faglig og politisk med kommunestyret.

Denne personen har som ansvar å skaffe bolig.

Ordføreren i Rissa har et bredt kontaktnett om boligsosiale spørsmål (Figur 26). Hele ti personer fra administrasjonen opplyser at de har kontakt med ham. Mønsteret i forhold til funksjoner er likevel mye av det samme: Tekniske funksjoner og planfunksjoner gir informasjon, mens de boligsosiale tjenestene får informasjon. Dette mønsteret ser likevel ut til å være noe oppmyket.

Ni personer fra administrasjonen har *kontakt med hovedutvalg for helse og omsorg* (Figur 27). I forhold til kommunestyre og formannskap ser vi at et bredere spekter av funksjoner i det boligsosiale arbeidet har kontakt inn mot hovedutvalget. De som gir informasjon til hovedutvalget representerer både tjenester, anskaffelse av bolig, tildeling av bolig, økonomiske virkemidler, samfunnsplan og boligsosial plan. Arealplan er ikke representert. Det ser også ut til at de andre planfunksjonene er representert ved andre enn de som orienterer inn mot formannskap og kommunestyre.

Totalt (Figur 28) ser vi at Rissa har en forholdsvis bred kontaktflate mellom politikk og administrasjon, sammen med Volda den bredeste av prosjektkommunene i forhold til antall personer. Når det gjelder type kontakt dreier kontakten seg mest om å gi og få informasjon, men vi ser også at forholdsvis mange fra administrasjonen, sammenlignet med andre kommuner, diskuterer både faglig og politisk med det politiske miljøet. Dette skyldes i stor grad at ordføreren har slik type kontakt med administrasjonen. Vi ser også at de fleste som ikke har kontakter inn mot det politiske miljøet (de røde punktene til venstre) representerer de boligsosiale tjenestene.

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.

Rissa har et særpreget kontaktmønster mellom politikk og administrasjon. Det er stort sett bare planfunksjonene som gir informasjon til formannskap og kommunestyre. Dette kan føre til en ensretting av informasjonstilfanget og dermed begrenset forståelse i disse overordnede utvalgene.

Hovedutvalg for helse og omsorg ser ut til å ha et bredere informasjonstilfang, men disse ser ut til å være andre personer enn de som gir informasjon til de overordnede utvalgene. Dette kan igjen være en utfordring i den totale informasjonsstrømmen.

Ordføreren i Rissa ser ut til å være ganske aktiv på det boligsosiale området, også i forhold til bredden av og typen kontakt. Dette kan være en styrke og en mulighet for koblinger mellom administrasjon og politikk.

Vi ser det likevel slik at de «mykere» boligsosiale tjenestene totalt sett er underrepresentert i forhold til kontakt inn mot det politiske miljøet. Hvis vi ser på Figur 28 ser vi at de fleste som ikke

har politisk kontakt er fra de boligsosiale tjenestene, og av de som har kontakt består denne kontakten stort sett av å få informasjon, altså den mest passive formen for kontakt. Vi ser dette som en potensiell svakhet i kontaktmønsteret mellom politikk og administrasjon.

Vi ser også at kommunen i liten grad benytter formelle politiske møter til diskusjoner omkring fag og politikk mellom administrasjon og politikere. Med dette kan man gå glipp av muligheter til å utvikle felles forståelse av utfordringene. Rissa kommune skiller seg likevel ut med i større grad å ha denne typen diskusjoner mellom politikk og administrasjon enn de andre prosjektkommunene.

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 mellom administrasjon og politikere?

INNSPILL FRA IDÉDUGNAD OG GRUPPEARBEID

Kommunemøte i Rissa ble gjennomført 23. februar 2015. Første del bestod av presentasjon av funn fra spørreundersøkelse. Andre del bestod av gruppearbeid. Gruppearbeidene hadde to deler: 1. Idédugnad: Hvilke tiltak kan Rissa kommune gjøre for å bedre samordningen av det boligsosiale arbeidet (inkludert samordning mellom politikk og administrasjon)? 2. Videre arbeid med systematisering av innspill. Alle innspillene ble skrevet ned på gule lapper under idédugnaden og notert i referat vedlagt denne rapporten.

Innspillene under idédugnaden kan grovt sett kategoriseres i fire grupper:

8. Avklare hva boligsosialt arbeid er
9. Forankre det boligsosiale arbeidet
10. Formell struktur
11. Plan og system
12. Lage konkret målsetting
13. Ansvar
14. Annet: Utrede OPS, Skape møteplasser, bygge og vedlikeholde kompetansen

En av gruppene stod for sortering selv, mens for den andre gruppa er sortering gjort av Møreforskning.

Meningen var å videreføre idédugnaden og konkretisere innspill, men da ble vi fanget opp i diskusjoner om hvor man burde starte arbeidet.

VEDLEGG 1: REFERAT IDÉDUGNAD OG GRUPPEARBEID FRA KOMMUNEMØTE, SAMORDNING AV BOLIGSOSIALT ARBEID RISSA KOMMUNE

Referat fra idédugnad i møte 23. februar, 2015

Disse deltok fra Rissa: Einar Eilertsen – enhetsleder Bygg og eiendom, André Sagmo – leder NAV, Gunn Brit Brenne – psykisk helsearbeid, Sissel Grimsrud – planavdelingen, Arnfinn Seim – kommuneoverlede, Ove Vollan – ordfører, Marit Vaarheim – enhetsleder Helse, Vigdis Bolås – rådmann, Hilde Fissum – saksbehandler forvaltningskontoret, Olbert Aasan – daglig leder Rissa utvikling, Hilde A. Karlsen – helse- og omsorgssjef.

Fra Møreforskning: Else Ragni Yttredal

Notatene i referatet er direkte avskrift av gule lapper som ble produsert under idédugnaden. Det er ikke ment å være et fullstendig referat fra møtet. Referent er Else Ragni Yttredal, Møreforskning.

TEMA: HVILKE TILTAK KAN RISSA KOMMUNE GJØRE FOR Å BEDRE SAMORDNINGEN AV DET BOLIGSOSIALE ARBEIDET (INKLUDERT MELLOM POLITIKK OG ADMINISTRASJON)?

Innspill fra møtedeltakere.

GRUPPE 1

Sorteringen var delvis gjort av gruppa, men litt vanskelig å tyde på bildet. Sorteringen kan derfor ha blitt annerledes her enn opprinnelig.

Avklare hva boligsosialt arbeid er

- Definere
- Begrepsavklaring
- Lage definisjon
- Kommunestyre avgrens boligsosialt arbeid

Forankre det boligsosiale arbeidet

- KST verdiforankring
- Forankre i tverrfaglige team
- Spre
- Gå ut med hva som er mål for boligsosialt arbeid
- Forankre politisk
- Årlig temasamling i kommunestyret
- Inkludere de politiske organer i større grad
- Bred involvering

Formell struktur

- Struktur internt

- Boligkoordinator

Plan og system

- Administrasjonen utarbeide plan
- Rapportere årlig
- Lage konkret målsetting
 - Ansvar
 - Kostnad

GRUPPE 2

Gruppe to sorterte ikke. Sortering gjort av meg.

Ansvar

- Ansvar?

Plan og system

- Ta utgangspunkt i samfunnsplanen
- Kartlegg: Hva gjøres på området boligsosialt arbeid i dag?
- Handlingsplan med prosess. Hva er gjort og hva må gjøres?
- Involvere flere i planen

Annet

- Utred OPS
- Skape møteplasser
- Bygge og vedlikeholde kompetansen

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 matriseleiiing. 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

