
Notat nr. 6/2015 | Else Ragni Yttredal, Gunnvor Bakke, Susanne Moen Ouff og Kjersti Straume

SAMORDNING AV BOLIGSOSIALT ARBEID

Sluttrapport fra kompetanseutviklingsprosjektet «Å koordinere det fragmenterte»

TITTEL	Samordning av boligsosialt arbeid
FORFATTARAR	Else Ragni Yttredal, Gunnvor Bakke, Susanne Moen Ouff og Kjersti Straume
PROSJEKTLEIAR	Else Ragni Yttredal
NOTAT NR.	6/2015
SIDER	41
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 knyttet til kompetanseutviklingsprosjektet «Å koordinere det fragmenterte» som Møreforskning har gjennomført sammen med Husbanken og kommunene Nærøy, Volda, Rissa, Ørland og Oppdal. Prosjektet er gjennomført i perioden august 2014 – september 2015.

Notatet gir først en generell introduksjon til boligsosialt arbeid og samordningsutfordringer knyttet til dette. Videre beskrives og vurderes prosjektet. Til slutt blir resultater fra spørreundersøkelse og nettverksanalyse knyttet til prosjektet presentert.

© 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 forfattar/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 knyttet til kompetanseutviklingsprosjektet «Å koordinere det fragmenterte» som Møreforskning har gjennomført sammen med Husbanken og kommunene Nærøy, Volda, Rissa, Ørland og Oppdal i perioden august 2014 – september 2015. Rapporten er den sjette fra prosjektet, der de fem første er kommunespesifikke.

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.

Møreforskning takker Husbanken for oppdraget, og vil samtidig takke Husbanken Region midt og 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.

På vegne av prosjektteamet

Else Ragni Yttredal

Prosjektleder

INNHold

Sammendrag	7
Summary	10
Innledning.....	11
Om boligsosialt arbeid og koordineringsutfordringer.....	12
Nærmere om prosjektet	15
Spørreundersøkelse med nettverksanalyse	16
Kommunemøter	19
Nettverkssamling.....	20
Rapportering.....	20
Noen vurderinger av og erfaringer med prosjektet	20
Resultater fra spørreundersøkelsen – kommunene sett i sammenheng	24
Det boligsosiale nettverket.....	24
Styrker og utfordringer i det boligsosiale arbeidet	25
Status for samordningen av det boligsosiale arbeidet i kommunene.....	25
Daglig og ukentlig kontakt i kommunene	27
Politisk forankring av det boligsosiale arbeidet.....	33
Referanser	39

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. 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 hver av kommunene med utgangspunkt i presentasjon holdt på arbeidsmøte

SAMORDNINGSUTFORDRINGER I BOLIGSOSIALT ARBEID

«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.

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

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 i kommunene er fornøyd med samordningen av det boligsosiale arbeidet. I gjennomsnitt er informantene mest fornøyde i Volda og Rissa, mens de er minst fornøyde 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 dersom 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.

VURDERINGER AV OG ERFARINGER MED PROSJEKTET

I forhold til målsetningene med prosjektet, nevnt over, tyder kommunenes tilbakemeldinger på at prosjektet har bidratt til å gi samordningen av det boligsosiale arbeidet i prosjektkommunene et løft framover. *Effekten* er i stor grad knyttet til å *sette fokus* på videre boligsosialt arbeid. Det at det kommer folk utenfra, ser ut til å bidra positivt i denne sammenheng. Vi vurderer det også slik at prosjektet har bidratt til *økt kompetanse knyttet til samordning* av boligsosialt arbeid i kommunene, og at man blant annet ved opprettelse av arbeidsgrupper, har bidratt til *bedrede*

kommunikasjons- og relasjonsmønstre. I mindre grad har det gjennom et slikt avgrenset prosjekt vært mulig å nå målene om nettverksbygging og bedre utnyttelse av de økonomiske boligsosiale virkemidlene. Resultater for kommunene i fortsettelsen er helt avhengig av det videre arbeidet i prosjektkommunene. En fylligere gjennomgang av kommunenes tilbakemeldinger og egne vurderinger av prosjektet er gjort i avsnittet «Noen vurderinger av og erfaringer med prosjektet» (s. 21).

SUMMARY

Coordination between departments within municipalities and between different administrative levels is a bottleneck in social housing efforts. The project “Coordinating the fragmented social housing efforts” aimed at improving coordination in the municipalities Volda, Oppdal, Rissa, Ørland and Nærøy.

The project is a less comprehensive version of similar projects run in larger municipalities the last few years. It has consisted mainly of four elements: 1. Survey including social network analysis (SNA) for each municipality. The survey aimed at identifying strengths and weaknesses in the social housing efforts and mapping relationships and communication patterns among people working with social housing within the municipality. 2. Through meetings in a working group established, the organization has had the opportunity to put social housing on the agenda and work towards an action plan for continued focus on social housing. Møreforsking participated in one of the meetings, where results from the survey were presented. This meeting also included a workshop aiming at finding the way forward for social housing efforts in the municipality. 3. Network meeting to exchange knowledge and build networks between municipalities. 4. All municipalities have received a report from the project.

This project report summarizes the project and also presents results from the surveys conducted.

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). 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 den siste av i alt seks rapporter fra prosjektet. De fem første skal være de deltakende kommunenes håndfaste produkt å jobbe videre ut i fra. De er kommunespesifikke (Yttredal, Bakke, Ouff, & Straume, 2015a, 2015b, 2015c, 2015d, 2015e). Denne rapporten er tenkt å fungere som en projektrapport som beskriver og vurderer gjennomføringen av prosjektet, men den gir også en oppsummering fra spørreundersøkelsene og nettverksanalysene i kommunene. Rapporten er delt i tre deler. Første del inneholder allmenn bakgrunn om boligsosialt arbeid og samordningsutfordringer knyttet til dette. Andre del beskriver og vurderer prosjektet og prosjektgjennomføringen. Den siste delen gir resultater fra spørreundersøkelsen, der resultatene fra prosjektkommunene Nærøy, Ørland, Volda, Rissa og Oppdal er sett i sammenheng.

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

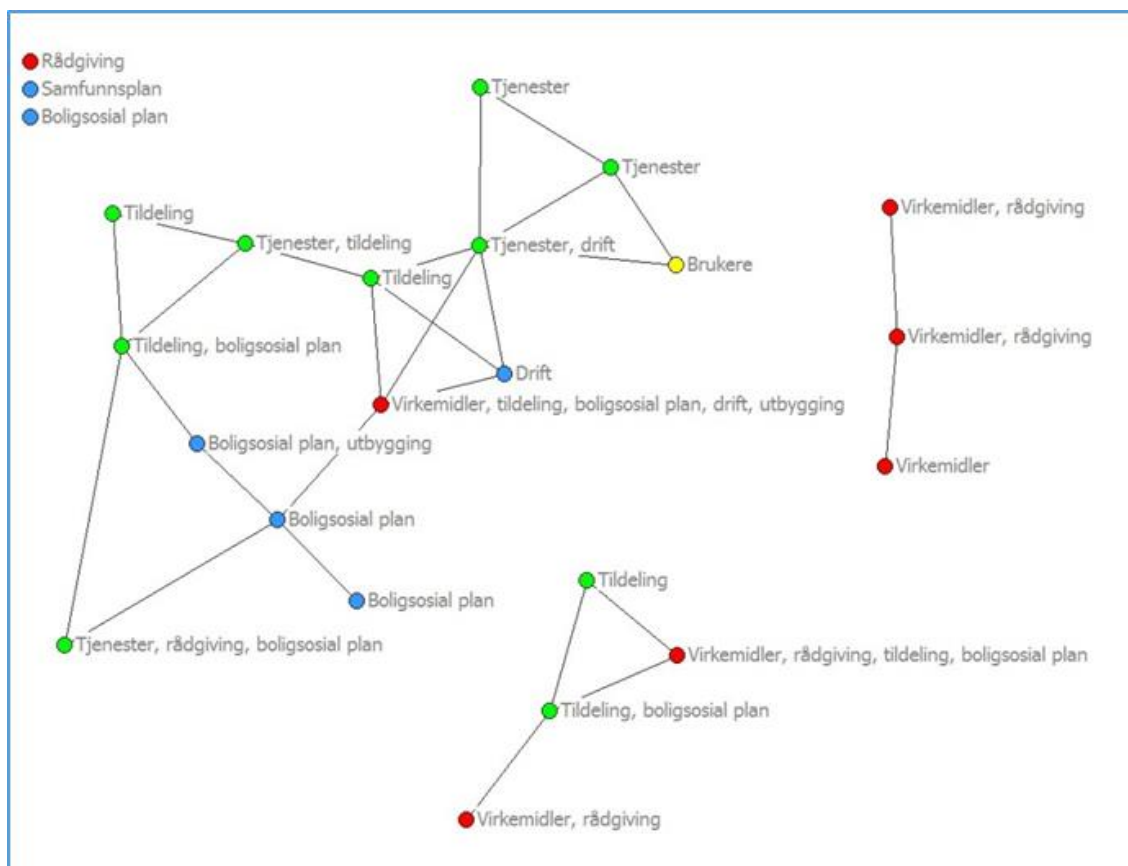
Det boligsosiale feltet utkrystalliserte seg fra midten av 1990-tallet og representerte en endring i boligpolitikken. Boligpolitikken skulle ikke lenger være orientert mot størstedelen av befolkningen, men være rettet mot vanskeligstilte grupper. Endringen bestod blant annet i at de boligsosiale virkemidlene 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 1 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.)

Organiseringen 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 1 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 koordineringen 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.

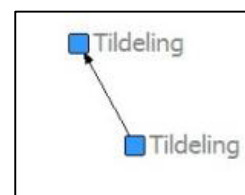
Formelle og uformelle strukturer ligger til grunn for samhandlingsmønstre, og for hvilken informasjons- og kunnskapsutveksling som skjer mellom personer. Det betyr at samhandlingsmønstre både er struktur- og personavhengig, noe som er viktig når en diskuterer konkrete nettverk.

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.



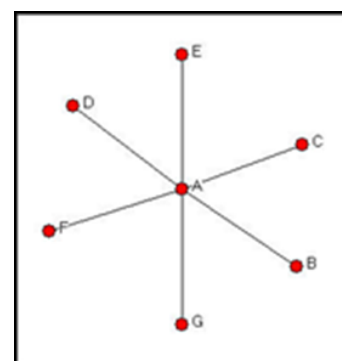
Det er viktig å huske på at kommunikasjons- og informasjonsmønstre i stor grad avhenger av rutiner og forutsetninger i organisasjonen.

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 ha flere sterke og svake sider ved seg.

Figur 2: 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 ha 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 3. Stjerneformet nettverk.

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

Svakheter:

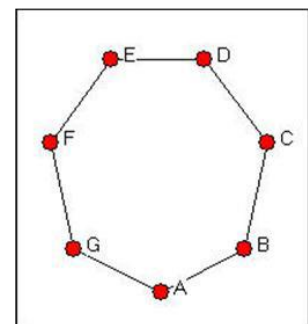
- Alle aktører må “gjennom” A for å komme til hverandre. Det kan i beste fall være tungvint, i verste fall kan A hindre at de andre kommer i kontakt med hverandre.
- A kan “sile” informasjon eller kunnskap på en negativ måte, slik at enkelte får mer eller mindre informasjon enn andre, og at noen ikke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

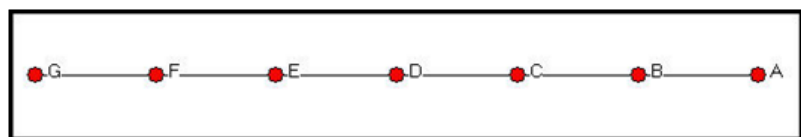
- Alle må gjennom to andre personer for å komme til vedkommende som befinner seg lengst vekk i nettverket.
- Det finnes ingen som har fullstendig tilgang til all informasjon, og kan koordinere informasjon og arbeid.



Figur 4: 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 5: 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 Grupperarbeid 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 og i ett tilfelle også Husbanken 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.

RAPPORTERING

Alle kommunene har fått hver sin prosjektrapport. Rapportene gir generell informasjon om boligsosialt arbeid og samordning av dette. Videre gir det informasjon om gjennomføringen av prosjektet og viser resultater fra spørreundersøkelse og nettverksanalyse. Det siste er gjort både ved å se prosjektkommunene på tvers og mer spesielt for hver kommune.

Rapportene inneholder også et sammendrag og innspill til hver kommune om hvor veien kan gå videre for å bedre samordningen av det boligsosiale arbeidet ((Yttredal et al., 2015a, 2015b, 2015c, 2015d, 2015e).

NOEN VURDERINGER AV OG ERFARINGER MED PROSJEKTET

Vi vil i det følgende reflektere rundt innretning og gjennomføring av prosjektet. Prosjektet har vært forholdsvis avgrenset både i tid og ressurser brukt på hver enkelt kommune. Resultatene må derfor sees i lys av dette.

KOMMUNENES TILBAKEMELDINGER

Da rapportene ble sendt ut til kommunene på e-post, ble de samtidig bedt om å gi en liten evaluering av prosjektet. Spørsmålene er listet opp under:

- Hva har vært bra med prosjektet?
- Hva har ikke vært fullt så bra?
- Har dere tips hvis vi skal gjennomføre noe lignende en annen gang?
- Spørreskjemaet. Var det vanskelig å svare på? Hva var vanskelig i tilfelle?

Vi fikk noen tilbakemeldinger fra kommunene, om enn ikke direkte svar på alle spørsmålene. Under har vi oppsummert svarene.

- *Generelt* er kommunene fornøyd med prosjektet.

- *Effekten* er i stor grad knyttet til å sette fokus på og sparke i gang videre boligsosialt arbeid. Det at det kommer folk utenfra, ser ut til bidra positivt i denne sammenheng.

Kommunene ser ellers ut til å legge vekt og sette pris på ulike deler av prosjektet:

- En kommune legger vekt på at rapporten gir en god oversikt og et bra utgangspunkt for å arbeide videre med det boligsosiale arbeidet.
- En kommune trekker fram at det er bra at man stiller krav om en politisk representant inn i arbeidsgruppa og mener ellers deltakelsen i arbeidsgruppa skulle vært fulgt opp i enda større grad. Kommunen mener også det burde være varamedlemmer til arbeidsgruppa for at enkelte deler av organisasjonen ikke skal falle helt ut av arbeidet dersom representanten ikke møter. De peker også på at det er viktig å få med alle relevante funksjoner i det boligsosiale arbeidet inn i arbeidsgruppa.
- En annen kommune peker på at arbeidet i arbeidsgruppa og spesielt i kommunemøtet har fungert godt og at de gjerne skulle hatt flere kommunemøter. Kommunen trekker også fram fellessamlingen som lærerik.

Av andre innspill kan nevnes:

- *E-post spørreundersøkelsen* har i noen kommuner vært vanskelig å svare på, men vi har ikke klart å komme til bunns i hvor problemet ligger.
- En kommune nevner at *nettverksanalysen og -bildene* har vært vanskelig å tyde og forstå, men en annen nevner spesifikt at disse fungerte godt.
- Innspill om strengere kriterier for utvalg av informanter til spørreundersøkelsen.
- Det fungerer godt med konkrete spørsmål og arbeidsoppgaver i kommunerapporten som kommunene kan jobbe videre med.
- En kommune kommer med innspill om at arbeidet i kommunemøtet der Møreforskning var til stede kunne vært enda mer rett på sak, der man kom mer i gang med konkret jobbing med case.

Som vanlig kom det hjertesukk om at de som hadde ansvaret for arbeidet i kommunene hadde for lite tid til å dedikere seg til arbeidet. Det er typisk for denne typen prosjektjobbing at det kommer oppå andre oppgaver og at det dermed er vanskelig å sette av tid til arbeidet.

Kommunene gav også nyttige tilbakemelding på første utkast av rapporten, og dette ble forsøkt rettet opp til den endelige rapporten til hver kommune. Det kom blant annet kommentar om at kommunerapportene er for lange. Dette forsøkte vi å bøte på det med å lage et innledende kapittel som heter «Sammendrag og veien videre» for å gjøre rapporten mer leservennlig. Det ble også kommentert at en del av figurene var vanskelige å lese. Disse ble etter dette forstørret og/eller endret.

EGNE REFLEKSJONER

Vi har gjort oss noen egne refleksjoner rundt arbeidet og hvordan det kan forbedres dersom man skal gjennomføre tilsvarende prosjekt igjen. Disse er gjort ut fra erfaringer med gjennomføringen av prosjektet, kommentarer og diskusjoner underveis og tilbakemeldingene fra kommunene som er referert over.

Prosjektets hovedmål har vært å bidra til bedre samhandling på det boligsosiale feltet i de deltakende kommunene. Generelt ser det ut til at prosjektet har bidratt til å gi samordningen av det boligsosiale arbeidet i prosjektkommunene et løft framover. Det er likevel vanskelig å si noe om langsiktige effekter, ettersom disse vil være helt avhengige av det videre arbeidet i prosjektkommunene.

Gitt rammene, ser helheten i prosjektet i form av spørreundersøkelse, kommunemøter, fellessamling og rapport ut til å ha fungert. Det samme gjelder det at vi har satt krav til politisk forankring, opprettelse av arbeidsgruppe og deltakelse i arbeidsgruppe.

I forhold til resultater av prosjektet knyttet til økt fokus, bedrede kommunikasjons- og relasjonsmønstre, erfaringsutveksling med andre kommuner og bedre utnyttelse av økonomiske virkemidler, ser det ut *til at man først og fremst oppnår å øke fokus på og status for det boligsosiale arbeidet*. Det ser også ut til at man gjennom prosjektet *har klart å bedre kommunikasjons- og relasjonsmønstre* mellom ulike aktører i kommunen. Dette skjer på tre måter. For det første gjennom opprettelse av en bredt sammensatt arbeidsgruppe. For det andre gjennom resultater fra spørreundersøkelsen som synliggjør behovene for bedre kommunikasjon. Ved hjelp av nettverksanalysene og nettverksbildene blir dette også tydelig visuelt. For det tredje var det i kommunemøtene også stort fokus på å opprette eller utbedre samarbeidsfora og samarbeidsformer. Dette kan igjen bidra til bedre samhandling på sikt, men igjen, det vil være opp til hver enkelt kommune hvordan de følger opp dette arbeidet.

Prosjektet bidrar først og fremst til *økt kompetanse på samordning* av boligsosialt arbeid både i kommuneorganisasjonen og gjennom å få høre om erfaringer fra andre kommuner.

Erfaringsutvekslingen med andre kommuner i prosjektet har vært noe begrenset. Prosjektet bestod bare av en fellessamling. I denne ble det lagt opp til at kommunene skulle fortelle om seg selv og det ble utvekslet erfaringer mellom kommuner, men måloppnåelsen på dette punktet er trolig noe avgrenset siden det bare er en fellessamling og dermed liten tid for deltakere å bli kjent med hverandre.

Målsetningen om bedre utnyttelse av de økonomiske virkemidlene har det vært lite fokus på i prosjektet. Bare indirekte har kommunene fått innspill til dette gjennom henvisninger til hvordan andre kommuner for eksempel bruker startlån, eller tanker om hvordan bedre samordning kan bidra til bedre utnyttelse av de virkemidlene som finnes.

Erfaringene viser at det er rom for forbedringer på noen overordnede og noen mer spesifikke punkter:

- I tidligere prosjekter har vi hatt samlinger med kommunene før vi har gjennomført nettverksanalyser. Det at vi i denne runden gikk rett på spørreundersøkelsen gjorde det vanskeligere for kommunene å plukke ut informanter og gjorde antagelig at forståelsen for hva spørreundersøkelsen skulle bidra til var mindre. Arbeidet med utvelgelse av informanter bør dermed følges opp enda bedre og kanskje også være mer strukturert dersom det ikke er økonomi til en fellessamling eller ett kommunemøte til.
- Vi ser at det har vært veldig forskjellig hvordan og om arbeidsgruppene har fungert i de ulike kommunene. Det hadde vært en fordel med et mer strukturert opplegg for møtene i

arbeidsgruppene gjennom hele prosjektperioden. Å lage et slikt opplegg er ikke spesielt ressurskrevende, men vil bidra til å skape bedre struktur og kontinuitet i prosjektarbeidet i kommunene. Det vil også hjelpe prosjektleder til å sette agenda for jobbingen i arbeidsgruppene.

- Definisjon av hvem som skal være med og kravene til arbeidsgruppa kan med fordel være enda klarere enn de har vært i dette prosjektet.
- Innholdet i kommunemøtene med presentasjon fra spørreundersøkelsen og idédugnad/gruppearbeid har stort sett fungert. Erfaringer viser likevel at det er viktig å sikre at kommunene er i «idémyldringsmodus» i idédugnaden.
- I innledningen til prosjektet var det skissert at Husbanken skulle delta på kommunemøtene. I realiteten har Husbanken bare deltatt på ett kommunemøte. Det at Husbanken er til stede bidrar til å høyne status på arbeidet for prosjektkommunene og det hadde vært en stor fordel om Husbanken hadde hatt ressurser til å delta og følge opp prosjektene i kommunene.
- Målsetninger og forventninger om resultater fra prosjektet bør være mer avgrenset til å handle om samhandling, dersom det skal videreføres i samme omfang. Dette vil avstemme forventningene med det kommunene faktisk får.
- Teknisk sett var det noen problemer med spamfilter i kommunene i spørreundersøkelsen, men dette løste vi ved å sende ut på en annen måte. Nettverksbildene er også mindre tydelige enn de burde vært, noe som gjør dem mindre pedagogiske og vanskeligere å forstå. Dette har med programvare å gjøre. Det er grunn til å se nærmere på dette til neste prosjekt.
- Svarprosenten på spørreundersøkelsen var i noen av kommunene forholdsvis lav, noe som går utover muligheten til å trekke konklusjoner fra svarene. Den lave svarprosenten kan ha bakgrunn i flere faktorer. For det første er det grunn til å vurdere respondentlisten nøye, slik at folk forstår hvorfor de får spørreundersøkelsen. For det andre ble spørreskjemaet for langt i noen kommuner på grunn av mange personer som var definert inn i det boligsosiale nettverket. For det tredje var en del av spørsmålene delvis overlappende og for like, slik at mange falt av underveis. Spørreskjema bør derfor kortes ned og fokuseres.

RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSEN – KOMMUNENE SETT I SAMMENHENG

I det følgende vil vi se nærmere på resultater fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført i alle kommunene. Kommunene i undersøkelsen vil bli sett 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

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).

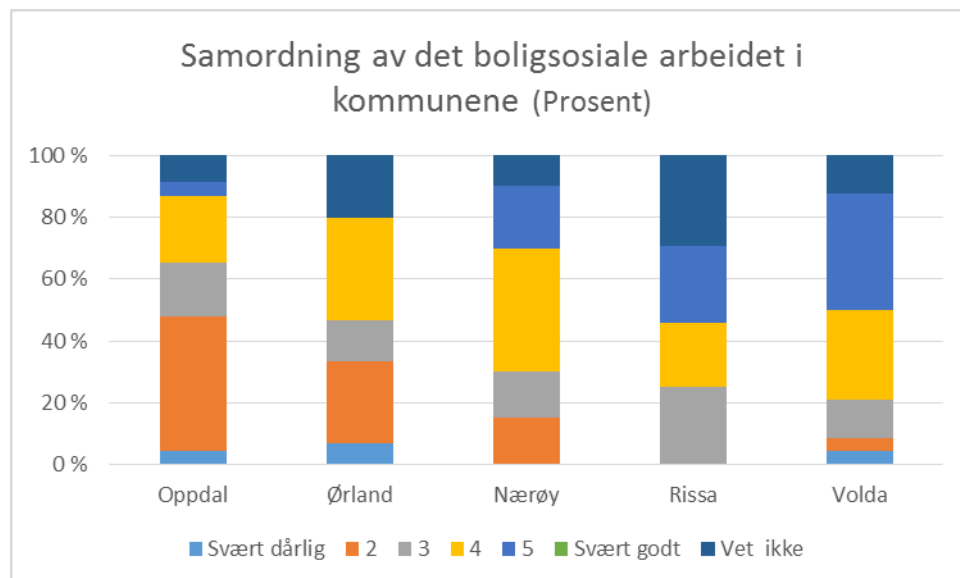
I flere av kommunene varierer synet på hva som er hovedutfordringene i det boligsosiale arbeidet mye mellom informantene. Det kan komme av at man har liten felles forståelse av utfordringene i det boligsosiale arbeidet, men det kan også komme av at vi har bedt informantene si noe ut fra sitt ståsted. 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 kommer fram i presentasjonen av hver enkelt kommune i kommunerapportene.

STATUS FOR SAMORDNINGEN AV DET BOLIGSOSIALE ARBEIDET I KOMMUNENE

Prosjektet har handlet om samordning 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 6 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 6). 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.

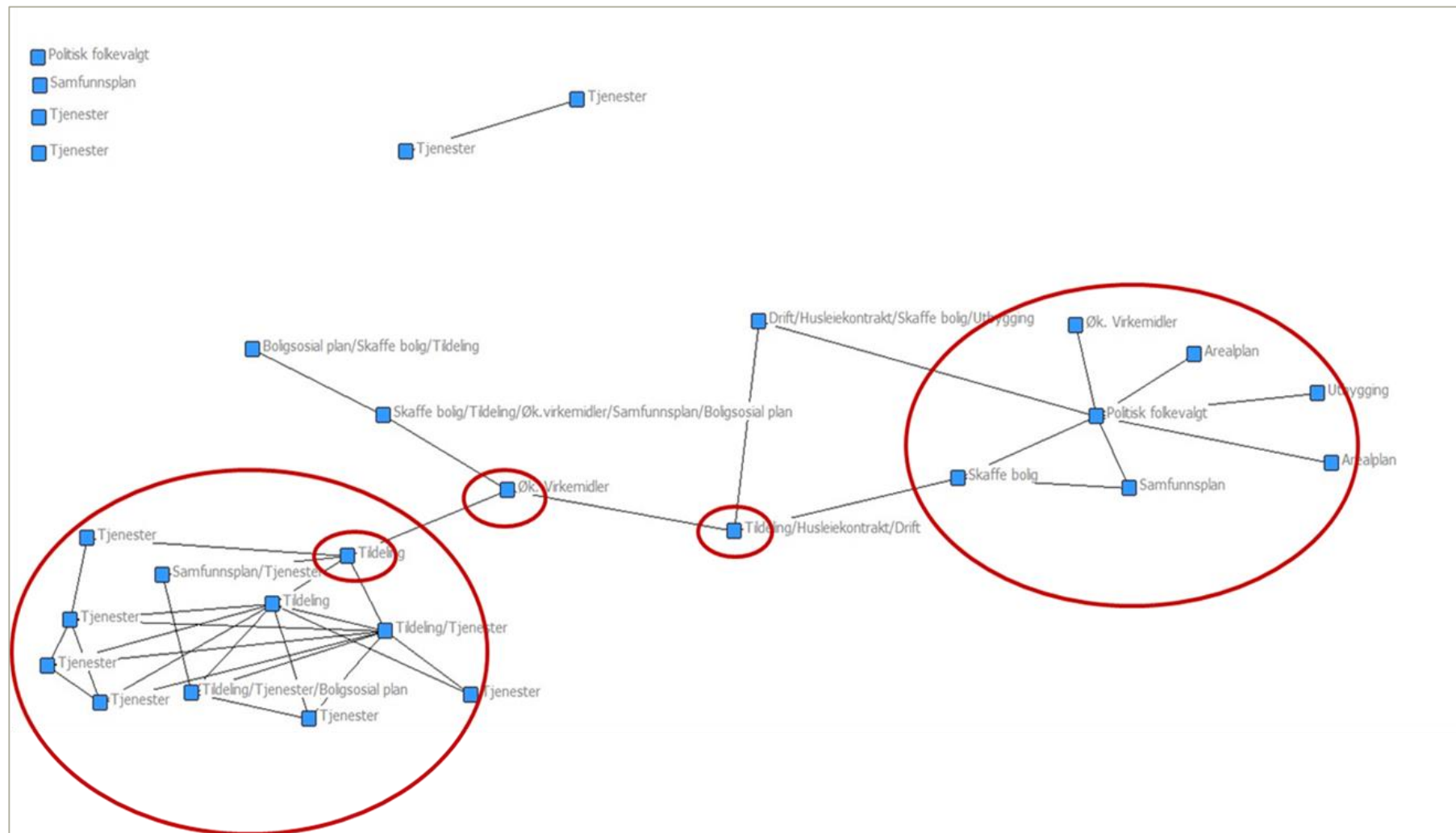
Nærøy kommune har, som vi skal se senere, mye kontakt innad i sitt boligsosiale nettverk. De er likevel bare delvis fornøyde med samordningen av arbeidet. Funnene reiser spørsmål om samordningen skjer på rett måte og med de rette personene, eller om all kontakten er resultat av et mer usystematisk behov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

DAGLIG OG UKENTLIG KONTAKT I KOMMUNENE

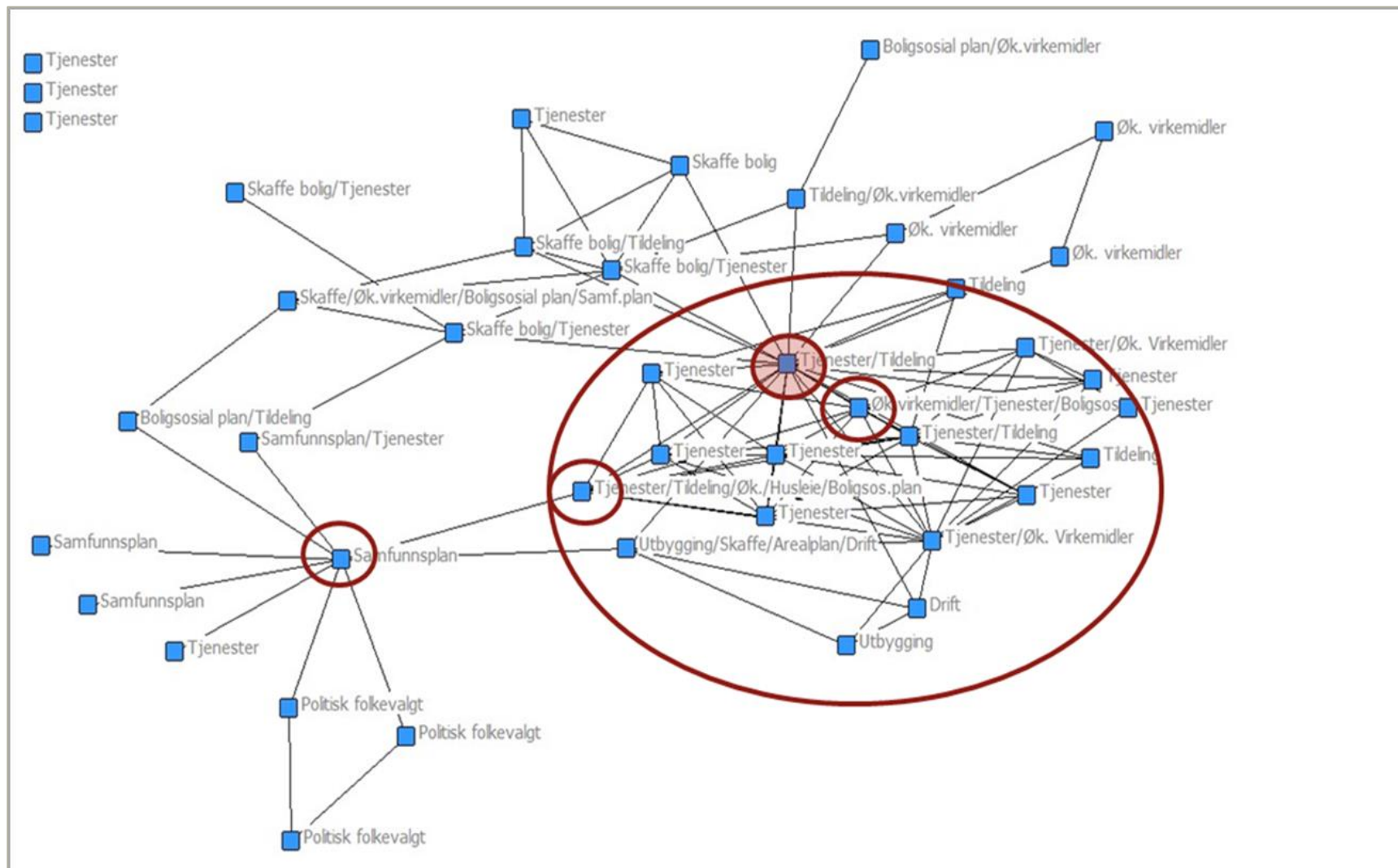
Nettverksbildene (Figur 7 til Figur 11) viser daglig og ukentlig kontakt mellom personer i det boligsosiale nettverket i prosjektkommunene. Vi ser klare forskjeller mellom kommunene. I Nærøy kommune ser det ut til at alle i nettverket har kontakt med hverandre daglig eller ukentlig (Figur 9). I Oppdal 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 11).

Det er interessant å se Rissa og Volda opp mot hverandre (Figur 7 og Figur 8). 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?

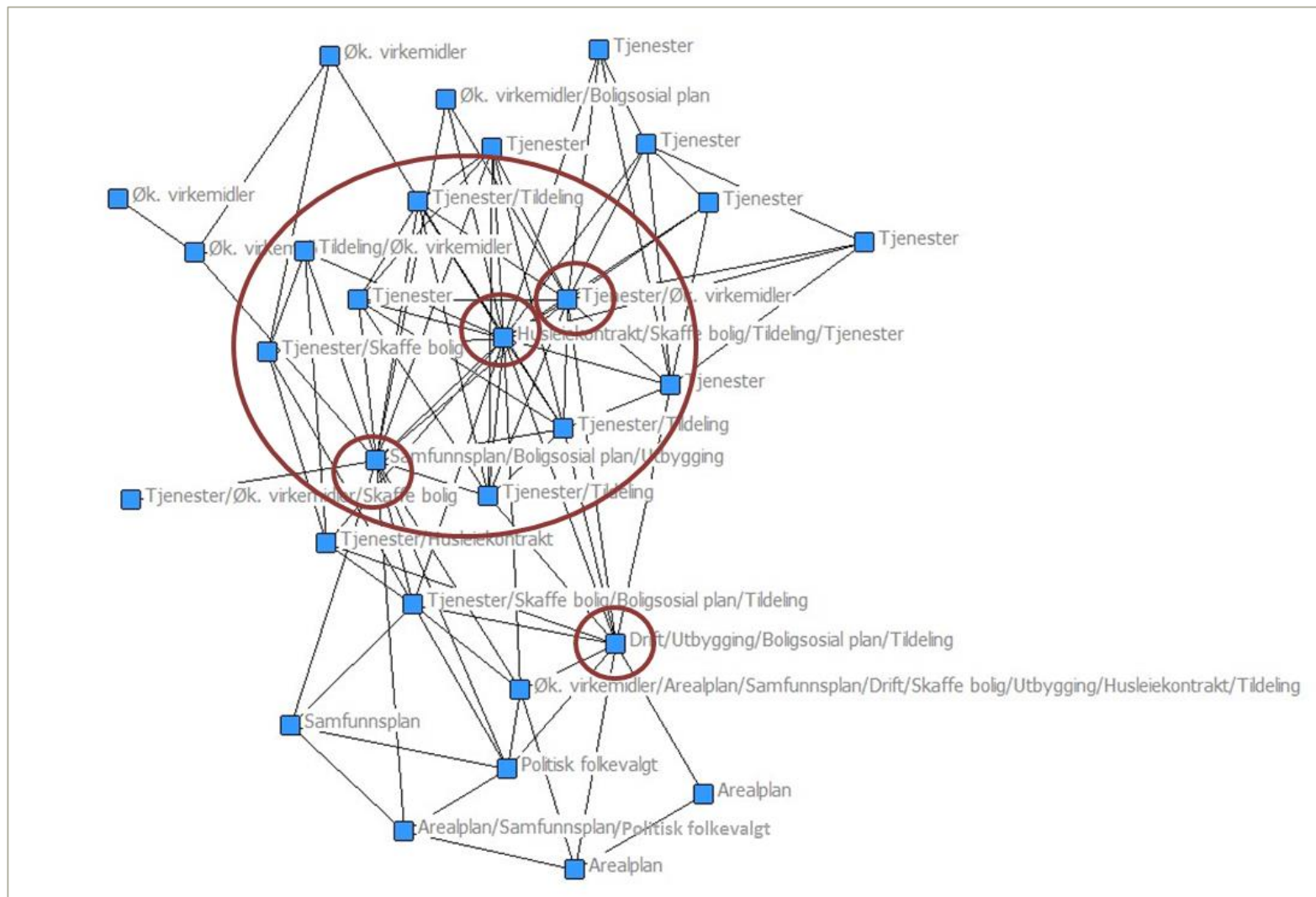
Ørland (Figur 10) som skårer forholdsvis lavt knyttet til samhandling, har også et noe langstrakt nettverk i tillegg til en helt separat klynge bestående i stor grad av økonomiske virkemidler og tildeling. Nettverket framstår som lite integrert på ukentlig basis og består av tre forholdsvis klare klynger 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.



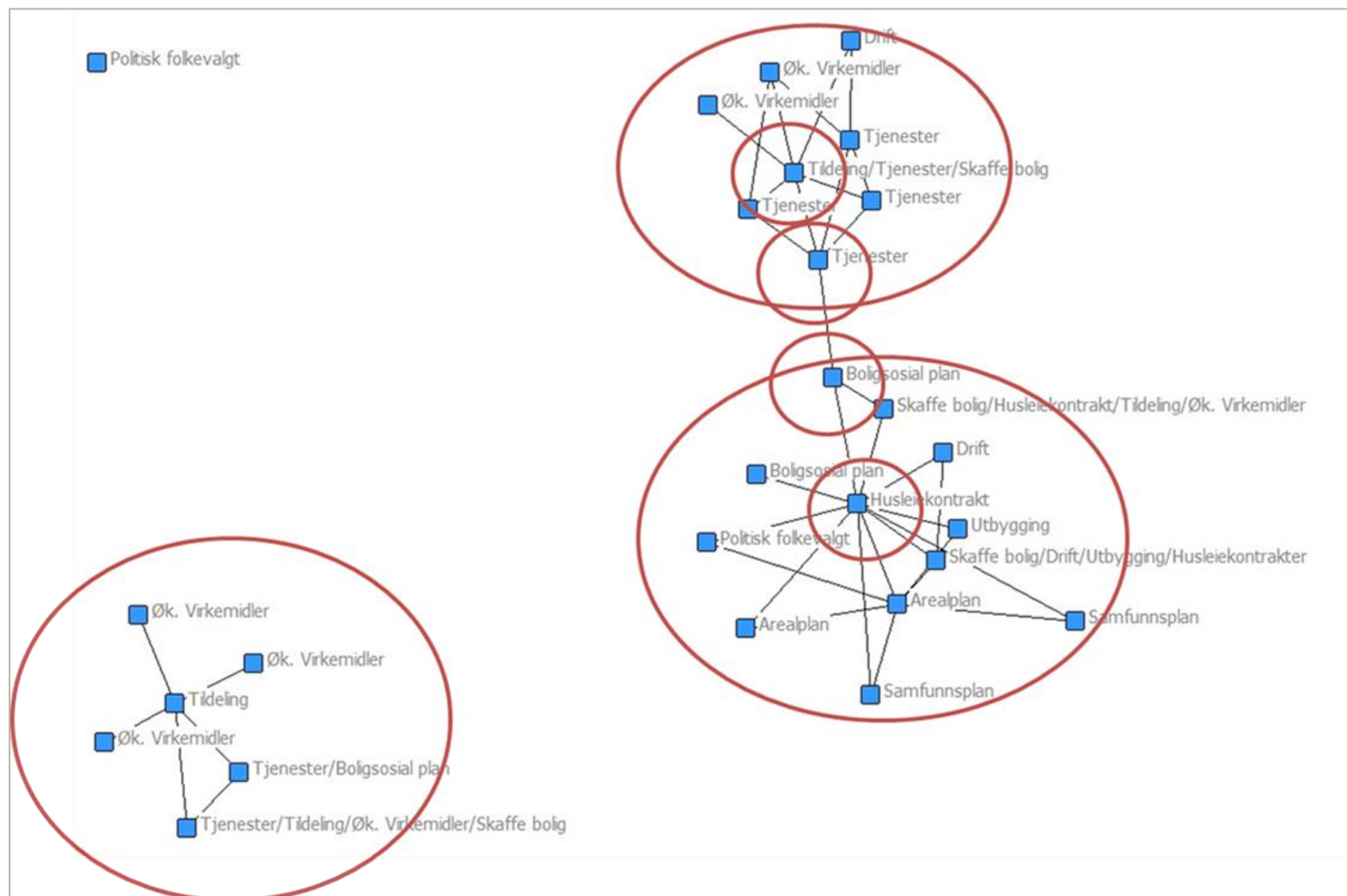
Figur 7: Daglig og ukentlig kontakt mellom personer i det boligsosiale nettverket i Rissa kommune. Store røde sirkler markerer klynger, små røde sirkler markerer de viktigste brobyggerne på daglig og ukentlig basis.



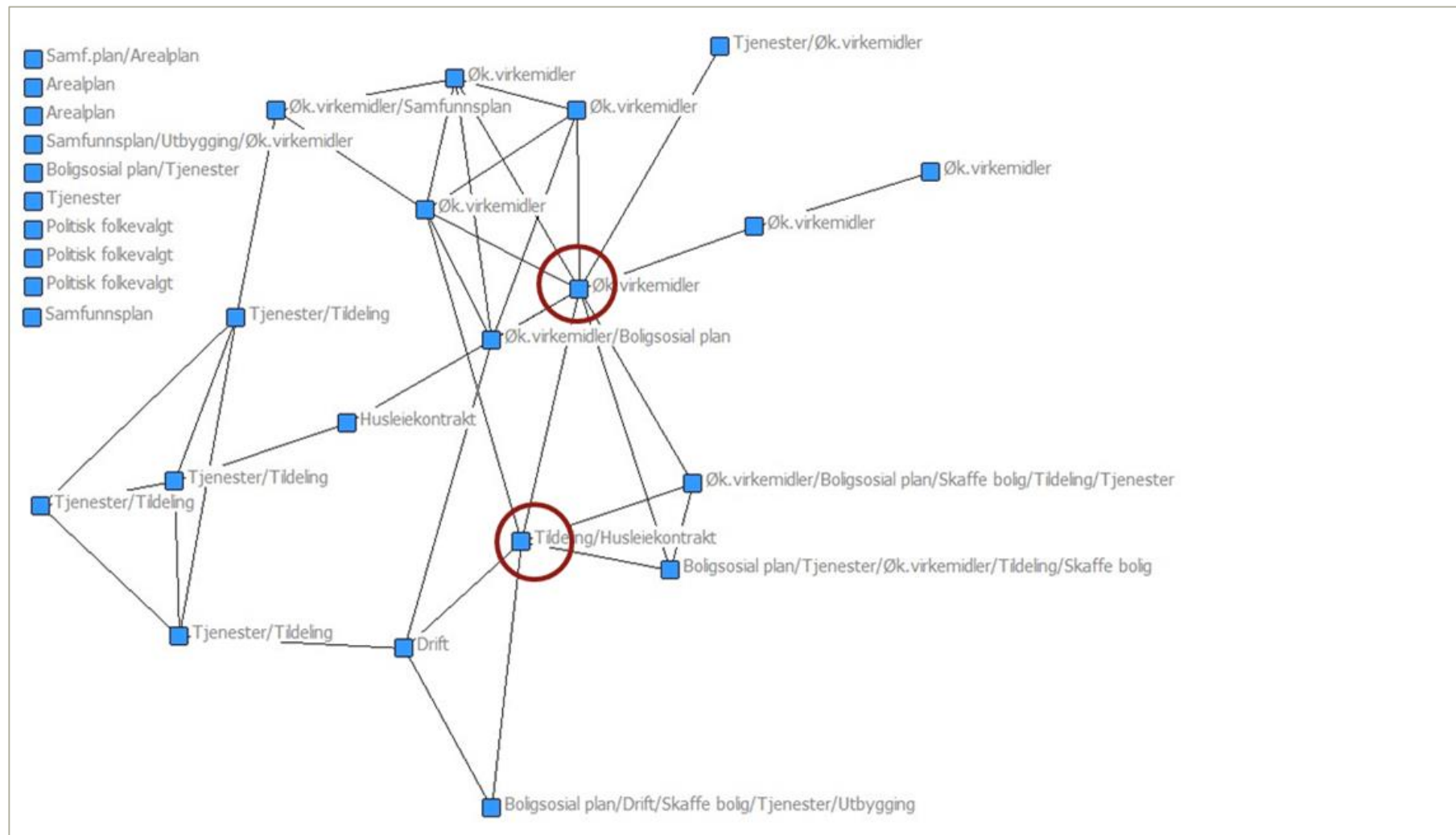
Figur 8: Daglig og ukentlig kontakt mellom personer i det boligsosiale nettverket i Volda kommune. Store røde sirkler markerer klynger, små røde sirkler markerer de viktigste brobyggerne på daglig og ukentlig basis.



Figur 9: 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 10: 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 11: 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:

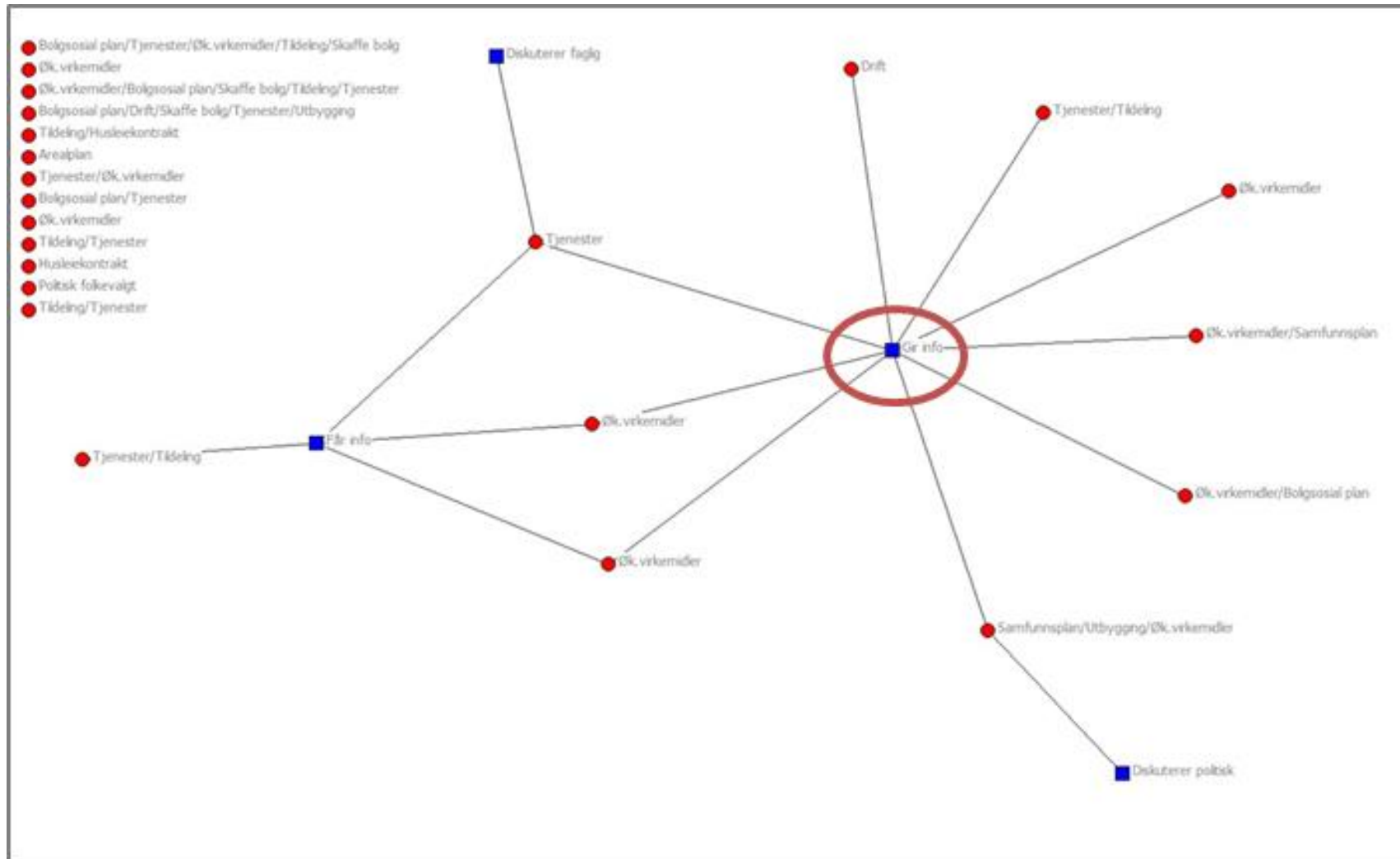
- Politisk forankring av boligsosialt arbeid er viktig for å få gjennomslag for dette arbeidet
- Vi ser at forholdet mellom politikk og administrasjon ofte er en utfordring i kommunene
- Kommuner som får til det boligsosiale arbeidet har også en god politisk forankring av dette
- Erfaringer fra kommunene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

Figur 12 til Figur 16 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 12 til Figur 16 viser også typer kontakt med det politiske miljøet: Får informasjon, gir informasjon, politisk diskusjon eller faglig diskusjon.

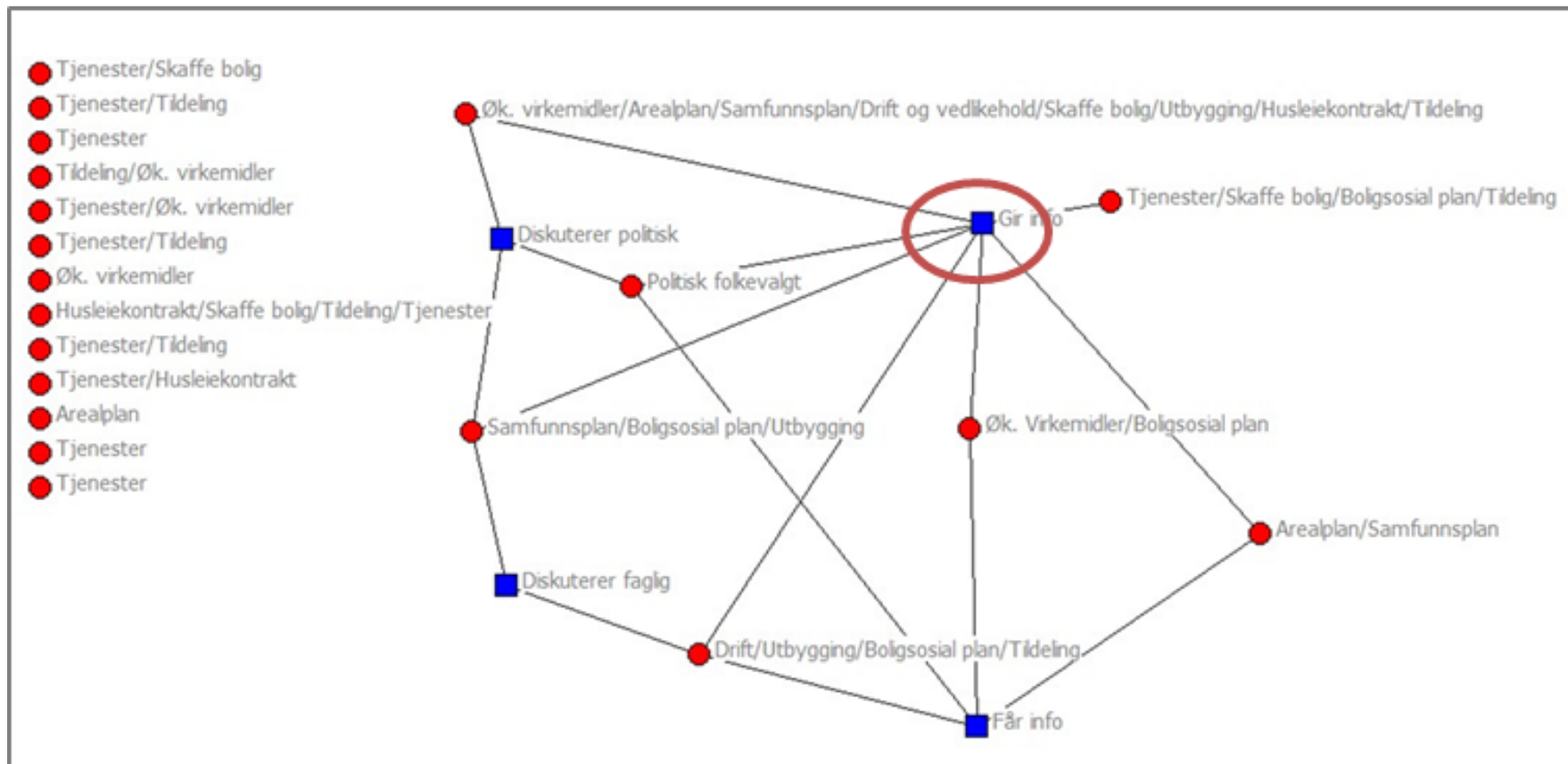
Det er viktig å ta forbehold knyttet til disse nettverksbildene. De som ikke har svart på undersøkelsen vil ikke være representert i bildet. Det vil si at personer som er sentrale for kontakten mellom administrasjon og politikere kan ha falt ut.

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.

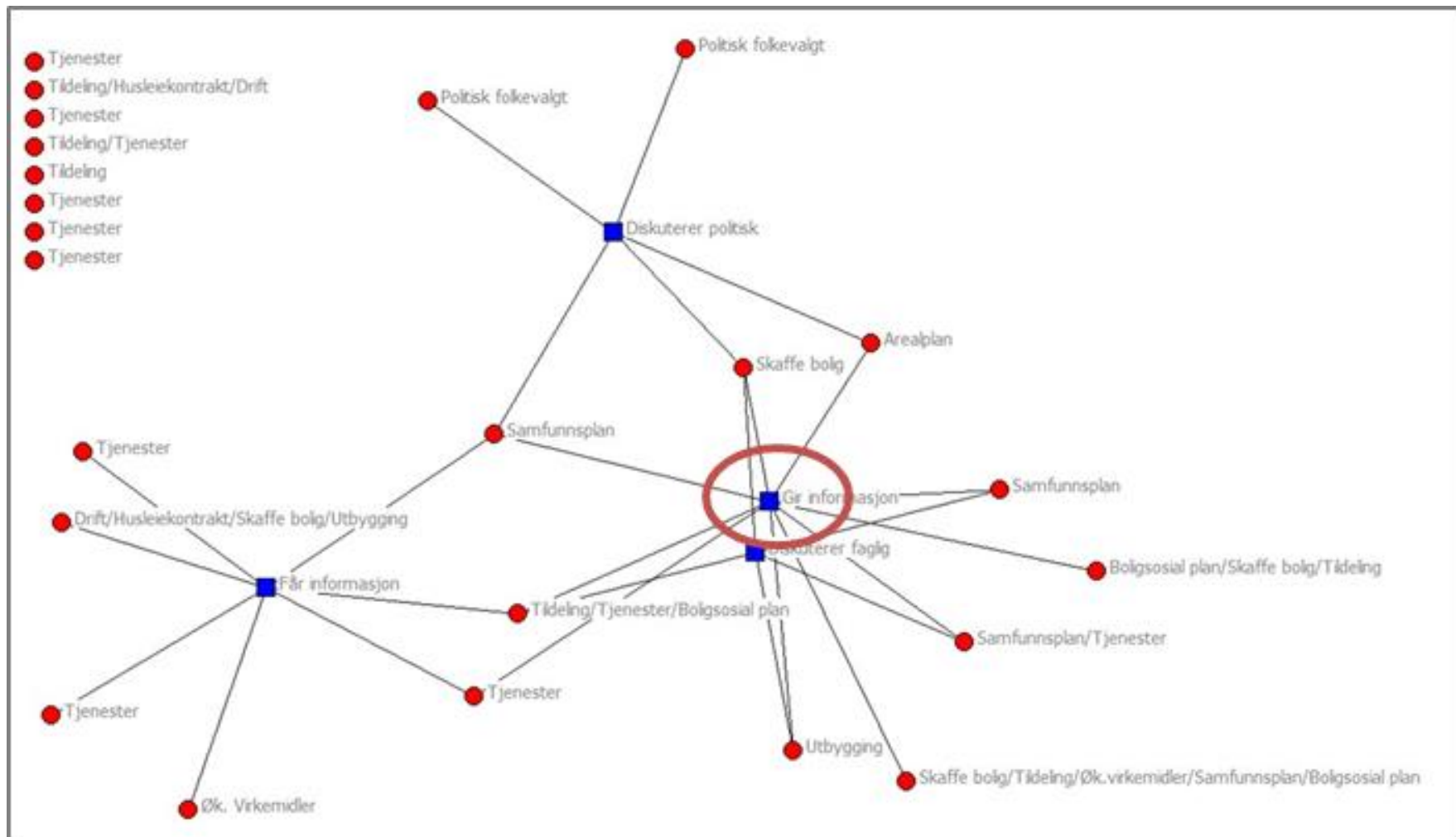
Det ser også ut til å være *lite eller ingen faglig eller politisk diskusjon* av boligsosiale tema mellom politikere og administrasjon. Slike diskusjoner har i kommuner som har kommet langt i boligsosialt arbeid, hatt betydning for å utvikle felles verdier og holdninger. Noe som igjen er et viktig fundament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



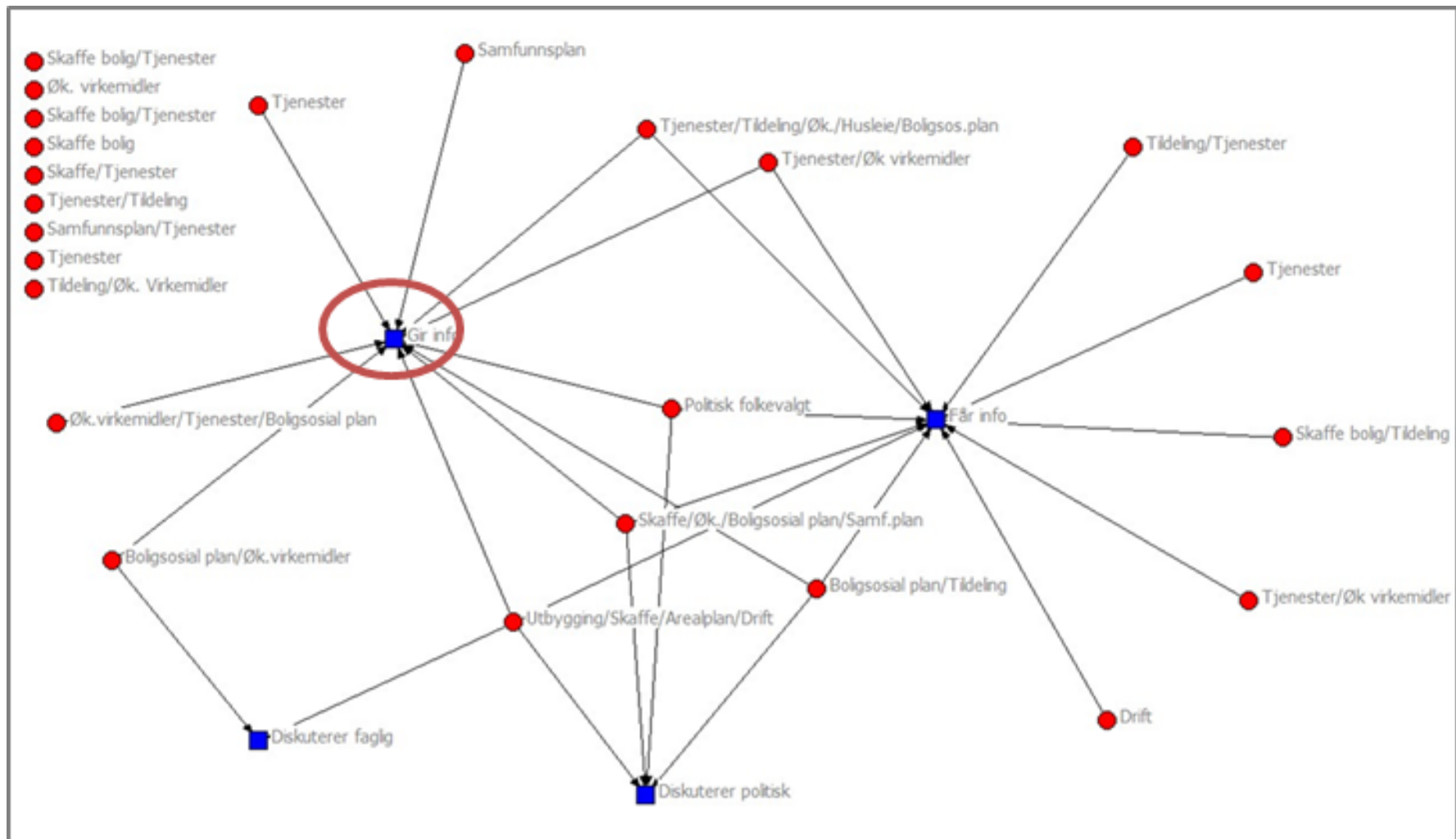
Figur 12: Graden av og type kontakt mellom administrasjon og formannskap, ordfører og kommunestyre i Oppdal kommune. Type kontakt «gir informasjon» er ringet inn med rødt



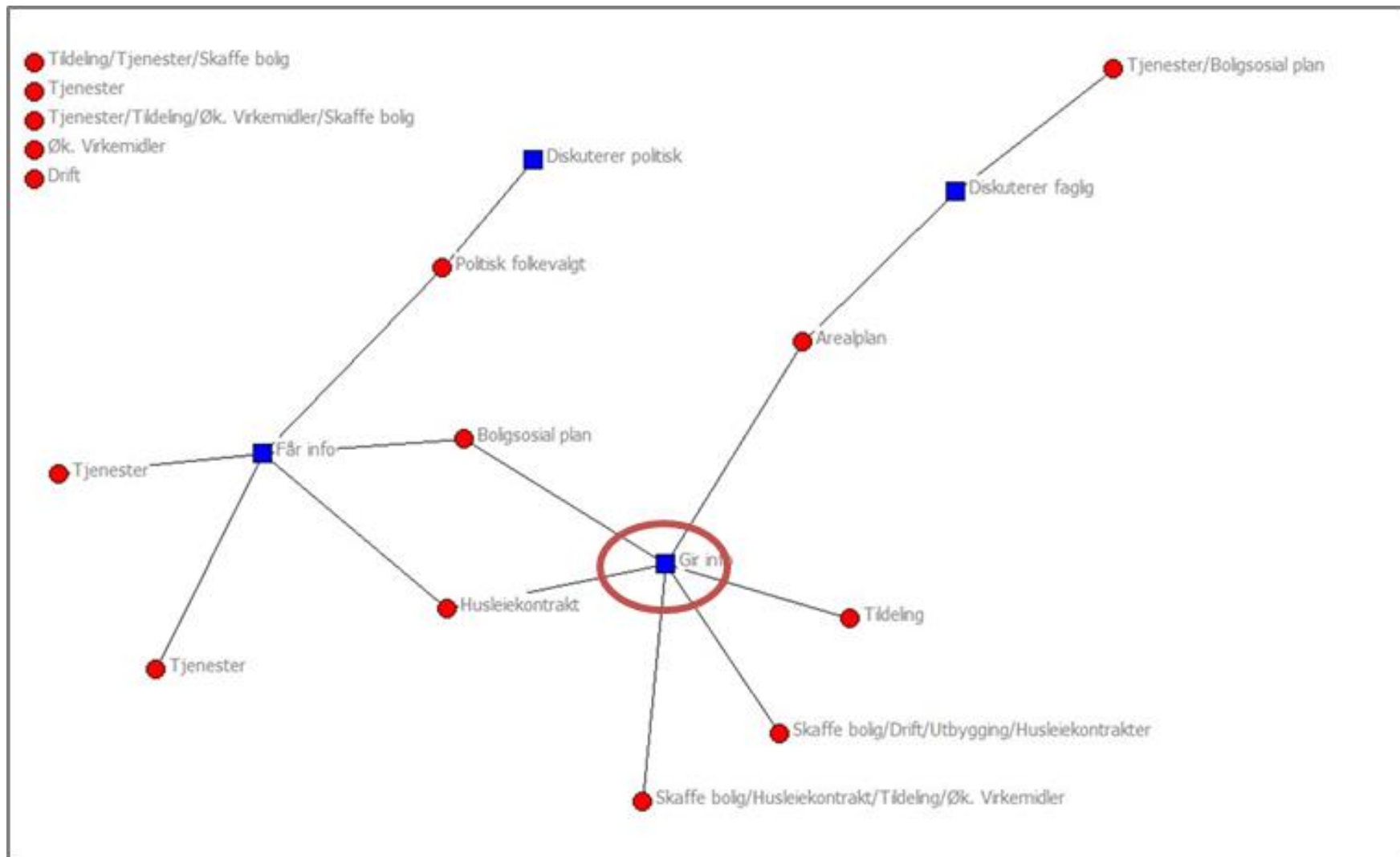
Figur 13: Graden av og type kontakt mellom administrasjon og Helse- og sosialutvalget, formannskap, ordfører og kommunestyre i Nærøy kommune. Type kontakt «gir informasjon» er ringet inn med rødt.



Figur 14: 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 15: 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 16: 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.

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
- 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., Bakke, G. K., Ouff, S. M., & Straume, K. (2015a). *Samordning av boligsosialt arbeid i Nærøy kommune. Delrapport 4 fra kompetanseutviklingsprosjektet "Å koordinere det fragmenterte"* (Notat 2015 nr. 4). Volda: Møreforskning.
- Yttredal, E. R., Bakke, G. K., Ouff, S. M., & Straume, K. (2015b). *Samordning av boligsosialt arbeid i Oppdal kommune. Delrapport 2 fra kompetanseutviklingsprosjektet "Å koordinere det fragmenterte"* (Notat 2015 nr. 4). Volda: Møreforskning.

- Yttredal, E. R., Bakke, G. K., Ouff, S. M., & Straume, K. (2015c). *Samordning av boligsosialt arbeid i Rissa kommune. Delrapport 5 fra kompetanseutviklingsprosjektet "Å koordinere det fragmenterte"* (Notat 2015 nr. 5). Volda: Møreforskning.
- Yttredal, E. R., Bakke, G. K., Ouff, S. M., & Straume, K. (2015d). *Samordning av boligsosialt arbeid i Ørland kommune. Delrapport 3 fra kompetanseutviklingsprosjektet "Å koordinere det fragmenterte"* (Notat 2015 nr. 4). Volda: Møreforskning.
- Yttredal, E. R., Bakke, G. K., Ouff, S. M., & Straume, K. (2015e). *Samordning av bustadsosialt arbeid i Volda kommune. Delrapport 1 fra kompetanseutviklingsprosjektet "Å koordinere det fragmenterte"* (Notat 2015 nr. 1). 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



Høgskolen i Molde
Vitenskapelig høgskole i logistikk



HØGSKULEN I VOLDA



HØGSKOLEN
I ÅLESUND
