

MOT EIN MODELL FOR VERDIBASERT MATRISELEIING

Erfaringar frå arbeid knytt til koordinering av bustadsosialt arbeid i kommunane

TITTEL	Mot ein modell for verdibasert matriseleiing
FORFATTERE	Else Ragni Yttredal, Randi Bergem, Gunnvor Bakke, Susanne Moen Ouff
PROSJEKTLEDER	Else Ragni Yttredal
NOTAT NR.	5/2014
SIDER	44
PROSJEKTNUMMER	17161
PROSJEKTTITTEL	Boligsosialt arbeid og organisering.
OPPDRAKSGIVER	Husbanken region Midt-Norge
ANSVARLIG UTGIVER	Møreforsking AS
ISSN	1891-5981
DISTRIBUSJON	Open
NØKKEWORD	Boligsosial, boligsosialt arbeid, koordinering, samordning, organisering, kommunal organisering, nettverksanalyse, utviklingsprogram, velferd, ledelse

SAMANDRAG

Notatet er refleksjonar kring behovet for koordinering og leiing av bustadsosialt arbeid i kommunane. Det er basert på Møreforsking sine erfaringar med bustadsosialt arbeid i kommunane over fleire år. Vi summerer opp og reflekterer kring leiarskap. Bakgrunnen for valet av leiarskap som tema er at leiing av arbeidsoppgåver på tvers av kommuneorganisasjonen, i matriseorganisasjonar, er eit lite utforska område. Våre erfaringar viser på andre sida at det er behov for slik kunnskap. Vi presenterer derfor her starten på det vi kallar «verdibasert matriseleiing». Med matriseleiing meiner vi målretting og koordinering av arbeid på tvers av formelle strukturar. Matriseleiing i kommuneorganisasjonar er i stor grad avhengig av forankring av verdiar fordi ein i liten grad har formelle strukturar som definerer roller og forventningar for involverte partar - dermed omgrepet «verdibasert matriseleiing».

© 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/Møreforsking 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

Prosjektet «Boligsosialt arbeid og organisering. Et utviklingsprosjekt for kommuner med særlige utfordringer i å koordinere det boligsosiale arbeidet» er utgangspunkt for dette notatet. Prosjektet var gjennomført av Møreforskning saman med Husbanken region Midt-Norge og kommunane Ålesund, Kristiansund, Melhus og Namsos i perioden januar 2013 til oktober 2014. Det er finansiert gjennom kompetansetilskot frå Husbanken region Midt-Norge og substansiell eigeninnsats i kommunane.

Det er tidlegare publisert ein projektrapport frå prosjektet (Yttredal, Bakke, Ouff, & Eikrem, 2014; Yttredal et al., 2013). I dette notatet går vi vidare og reflekterer rundt «Boligsosialt arbeid og organisering» og andre bustadsosiale prosjekt Møreforskning har gjennomført. Vi forsøker å byggje ein modell knytt til «verdibasert matriseleing» i kommunane ved å dra vekslar på erfaringar med koordinering av bustadsosialt arbeid gjennom fleire år.

Møreforskning takker Husbanken for oppdraget, og vil samtidig takke kommunane i alle våre prosjekt for godt samarbeid gjennom dei siste åra.

Volda, 29. oktober 2014

Else Ragni Yttredal

Prosjektleder

INNHALD

Oppsummering.....	9
Summary.....	12
Innleiing	13
Kva er utfordringa?	15
Mot ein modell for verdibasert matriseleiing.....	18
Leiing gjennom verdiforankring.....	21
Bustad som velferdsgode	22
Val av busetnadsmodell	24
Nedanfrå OG ovanfrå? Val av koordineringsprinsipp	25
Forankring	28
Forankring gjennom kunnskapsutvikling og spreiding.....	29
Forankring gjennom prosessar, plan og organisering	31
Oppsummering.....	32
Leiing gjennom formell organisering	33
Oppsummering.....	35
Leiing gjennom konkret problemløysing	36
Oppsummering.....	38
Verdibasert matriseleiing og matriseleiinga sine val	39
Litteraturlistingar og referansar	40

OPPSUMMERING

Bustadsosialt arbeid er først og fremst institusjonalisert gjennom Husbanken si verksemd, men det operative bustadsosiale arbeidet ligg i kommunane. Det er derfor ei utfordring når mange studiar viser at den kommunale organiseringa av bustadsosialt arbeid er svært fragmentert (Åsmund Langsether & Sandlie, 2010; Å. Langsether, Sørvoll, & Hansen, 2008; S. M. Ouff, E. R. Yttredal, & M. S. Hanche-Dalseth, 2010b; Rambøll, 2010a, 2010b; Riksrevisjonen, 2007-2008).

Dette refleksjonsnotatet tek utgangspunkt i behovet for koordinering og leiing. Det er basert på Møreforsking sine erfaringar frå evalueringar og utviklingsarbeid innanfor bustadsosialt arbeid i kommunane.¹ Vi summerer opp erfaringar og reflekterer rundt dei - særleg med tanke på leiarskap i kommunane. Våre erfaringar viser at det er behov for refleksjonar kring leiing av matriseorganisasjonar og leiing på tvers av formelle strukturar. Vi presenterer her tankar rundt det vi kallar «verdibasert matriseleiing». Med matriseleiing meiner vi målretting og koordinering av arbeid på tvers av formelle strukturar. Matriseleiing er, etter vår meining, i stor grad avhengig av forankring av verdiar fordi matriseorganisasjonar i liten grad har formelle strukturar som definerer roller og forventningar for involverte partar - dermed omgrepet «verdibasert matriseleiing».

Eit verdigrunnlag for det bustadsosiale arbeidet legg føringar både for måla med arbeidet og for måten arbeidet skal drivast på. Eit felles verdigrunnlag bør vere forankra både politisk og administrativt i kommunen, og helst også formidla til aktørar som kommunen samarbeider med i det bustadsosiale arbeidet. Relevante spørsmål for matriseleiinga vil vere: Kva vil vi oppnå med det bustadsosiale arbeidet? Kva skal prege tenestene? Korleis skal vi jobbe? Kva haldning skal vi ha til menneske som er omfatta av bustadsosialt arbeid? For å kunne skape eit felles verdigrunnlag i kommunen, må det etablerast ei felles forståing av kva bustadsosialt arbeid er, og av kva rolle ulike tenester har i arbeidet. Denne forståinga må også vere forankra hos politikarane, og helst også hos aktørar utanfor kommunen som er viktige i det bustadsosiale arbeidet.

¹ Av prosjekt Møreforsking har gjennomført kan spesielt nemnast tre i samarbeid med Husbanken region Midt: *Bustadsosialt arbeid og planlegging* (Ouff et al., 2010b) og *Bustadsosialt arbeid og planlegging II* (Ouff & Yttredal, 2012b) og *Bustadsosialt arbeid og organisering* (Yttredal, Bakke, Ouff, & Eikrem, 2014) I desse prosjekta har vi arbeidd direkte ut mot satsingskommunar i Husbanken region Midt-Norge. Møreforsking har dei siste åra også jobba med andre prosjekt knytt til bustadsosialt arbeid. Eksempel er *Evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram* i Husbanken region Øst, *Bustadsosialt arbeid, medverknad og flyktningar og Samordning av bustadsosiale tenester for menneske med samtidig rusliding og psykisk liding*. (Bergem, Hanche-Dalseth, & Ouff, 2010; Bergem, Yttredal, & Hanche-Olsen, 2011; Hanche-Dalseth, Yttredal, Bergem, & Ouff, 2010; Ouff & Hanche-Dalseth, 2009; Ouff & Yttredal, 2012a; S. M. Ouff, E. R. Yttredal, & M. Hanche-Dalseth, 2010a; Yttredal, Ouff, & Hanche-Olsen, 2011).



FIGUR 1 VISER EIN MODELL FOR VERDIBASERT MATRISELEIING I KOMMUNANE. MÅLSETJINGA MÅ VERE EIN KONTINUERLEG KOORDINERING AV DET BUSTADSOSIALE FELTET. VÅRE ERFARINGAR VISER AT EI SLIK VERDIBASERT MATRISELEIING KAN NYTTE VERDIFORANKRING, FORMELL ORGANISERING OG PROBLEMLØYSING SOM KOORDINERANDE ELEMENT.

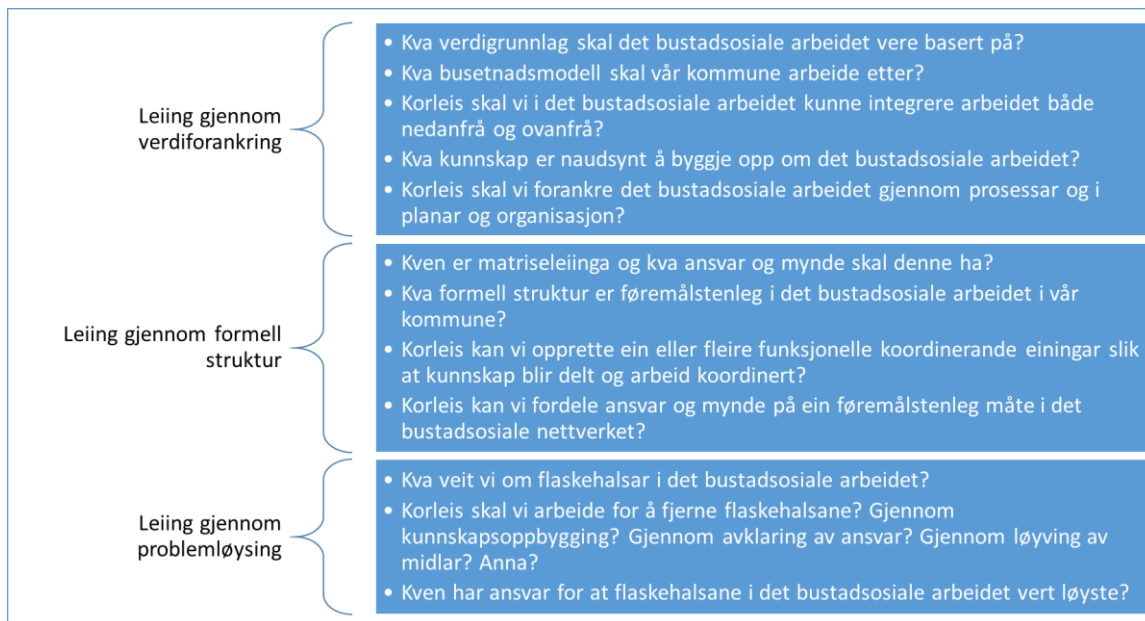
Våre refleksjonar rundt matriseleiing kan illustrerast gjennom modellen over. I verdibasert matriseleiing vert arbeid målretta og koordinert på tvers av administrative og politiske strukturar i kommuneorganisasjonen gjennom: 1. Verdiforankring 2. Formell organisering og 3. Problemløysing. Bakgrunnen for dette er at vår erfaring med slikt arbeid tilseier at:

- Verdiforankring er grunnleggande for å løyse bustadsosiale utfordringar
- Ein viss grad av formell struktur er avgjerande
- Klarar ein å løyse konkrete utfordringar bringer det arbeidet framover og forankrar også arbeidet på tvers av organisasjonen

Leiing gjennom verdiforankring handlar mellom anna om i kva grad ein ser på bustad som velferdsgode og om val av busetjingsstrategi i bustadsosialt arbeid. Koordineringsprinsipp, kunnskapsbygging, forankring i prosessar, planar og organisasjon er også sentrale element når leiing gjennom verdiforankring er tema.

Leiing gjennom formell struktur er viktig. Det finst ikkje fasitsvar på kva som er den beste organiseringa av bustadsosialt arbeid, men det finst ein del kunnskap om kva organisering som ikkje er føremålstenleg. Organisasjonsstruktur bør derfor vurderast av kommunane. Vi meiner at aktivt leiarskap er viktig, og slik leiarskap består av nettverksleiar, administrativ leiar og politisk leiing. Vidare meiner vi at ei koordinerande eining og ansvarsavklaring er avgjerande for gode resultat.

Leiing gjennom problemløysing er nødvendig for at matriseorganisasjonen skal fungere.



FIGUR 2 VISER KVA SPØRSMÅL MATRISELEIINGA MÅ TA STILLING TIL INNAFOR OVERSKRIFTENE VERDIFORANKRING, FORMELL STRUKTUR OG PROBLEMLØYSING.

Dei tre ulike deelelementa i ein modell for verdibasert matriseleiing, er summerte opp i figur 2. Figuren viser også kva spørsmål som er relevante å stille når det gjeld utvikling av verdibasert matriseleiing.

Notatet tek føre seg enkeltdelane i og grunngjeving for modellen. Vi drøfter moment som vil vere viktige i verdibasert matriseleiing og ender opp med spørsmål som ei slik leiing må ta standpunkt til. Lista av spørsmål er ikkje uttømande, men spørsmåla som er nemnde er grunnleggande bidrag for utvikling av ein modell for verdibasert matriseleiing av bustadsosialt arbeid. Vi trur at somme av elementa som vert drøfta i notatet er relevante også for andre felt som treng tverrfaglege og tverrsektorielle tilnærmingar, til dømes folkehelse.

SUMMARY

Coordination between departments within local government and between different administrative levels is a bottleneck for social housing efforts. This report takes the need for coordination of such efforts as a starting point. Based on experience from several social housing research and development projects, we reflect upon leadership of social housing efforts within local government.

We chose leadership as our topic, because knowledge about management and leadership of matrix organisations within local government is not well developed. Our experiences show that there is a need for more knowledge about leadership in this kind of organisation. We therefore present a starting point for what we call “value based matrix leadership” of local government. By matrix leadership, we mean coordinating efforts across formal structures of the organisation. Because of lack of supporting formal structures matrix leadership is, in our opinion, dependent on building a common set of values - thus the name “value based matrix leadership”.

To develop a common set of values within local government there has to be a common understanding of what social housing efforts are and what role different departments and employees have in such work. This understanding has to be entrenched in the administration, with politicians and with people connected to social housing outside local government. In value based matrix leadership, work is directed towards common goals by: 1. A set of common values 2. Formal structures 3. Solving problems. The reason for choosing these three elements is that our experience show that:

- A common set of values is fundamental to solve challenges connected to social housing efforts
- A degree of formal structure is necessary to coordinate efforts
- If you solve definite challenges it brings the work forward and also gives support for social housing efforts in the organization

In this report, we discuss elements that are important for value based matrix leadership and end up with questions to whom the matrix leaders should take a stance. We argue that through this, we point at important elements connected to matrix leadership of social housing efforts in local government. We, however, do not see the list of questions as exhaustive in any way, but we argue that some of the points made may well be applied in other contexts and for other purposes such as public health issues, for instance.

INNLEIING

Bustadsosialt arbeid vil seie å skaffe bustader til vanskeligstilte på bustadmarknaden og styrke den enkeltes moglegheit til å meistre å bu. Vanskeligstilte i denne samanhengen er personar som anten er utan eigen bustad, står i fare for å miste bustaden sin eller bur i ueigna bustad eller bumiljø (Departementene, 2014, s. 8). Talet på vanskelegstilte vart i 2009 estimert til om lag 150.000 personar der om lag 30 prosent av desse hadde vore vanskelegstilte sidan 2007 (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011, s. 42).

Bustadsosialt arbeid er først og fremst institusjonalisert gjennom Husbanken si verksemd, men det operative bustadsosiale arbeidet ligg i kommunane. Ein konsekvens av samhandlingsreforma er at kommunane får enno større ansvar for å sikre eit godt bustad- og tenestetilbod til personar som på ulike måtar har eit særleg behov for kommunale tenester. Det er derfor ei utfordring når mange studiar viser at den kommunale organiseringa av bustadsosialt arbeid er svært fragmentert (Åsmund Langsether & Sandlie, 2010; Å. Langsether et al., 2008; Ouff et al., 2010b; Rambøll, 2010a, 2010b; Riksrevisjonen, 2007-2008).

Ei slik fragmentering er på mange måtar eit naturleg resultat av at det bustadsosiale feltet går på tvers av formelle strukturar i kommunane. Norske kommunar har tradisjonelt organisert den tenesteytande verksemda i sektorar, med skilje mellom til dømes helse, sosial og utdanning. New Public Management-bølgja i kommunal sektor frå slutten av 1990-tallet frametter førte i dei aller fleste kommunar til flatare formelle strukturar som svekka den tradisjonelle sektorinndelinga. I tillegg fristilte ein del kommunar funksjonar som til dømes eigedom og drift. Både utflating og fristilling fører generelt til auka behov for koordinering. Når løysingane på dei bustadsosiale utfordringane er samansette blir då behovet for koordinering stort.

Dette refleksjonsnotatet tek utgangspunkt i nettopp behovet for koordinering. Det er basert på Møreforsking sitt arbeid med bustadsosialt arbeid i kommunane over fleire år.² Vi vil summere opp erfaringar og reflektere rundt desse spesielt knytt til leiarskap i kommunane. Grunnen til valet av leiarskap som tema er at leiging av arbeidsoppgåver på tvers av kommuneorganisasjonen, i matriseorganisasjonar, er eit lite utforska område. Våre erfaringar viser på andre sida at det er behov for refleksjonar kring leiging på tvers av formell struktur. Vi presenterer derfor her starten på det vi kallar «verdibasert matriseleiging». Med matriseleiging meiner vi målretting og koordinering av arbeid på tvers av formelle strukturar. Matriseleiging er, etter vår mening, i stor

² Av prosjekt Møreforsking har gjennomført kan spesielt nemnast tre i samarbeid med Husbanken region Midt: *Bustadsosialt arbeid og planlegging* (Ouff et al., 2010b) og *Bustadsosialt arbeid og planlegging II* (Ouff & Yttredal, 2012b) og *Bustadsosialt arbeid og organisering* (Yttredal, Bakke, Ouff, & Eikrem, 2014) I desse prosjekta har vi arbeidd direkte ut mot satsingskommunar i Husbanken region Midt-Norge. Møreforsking har dei siste åra også jobba med andre prosjekt knytt til bustadsosialt arbeid. Eksempel er *Evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram* i Husbanken region Øst, *Bustadsosialt arbeid, medverknad og flyktningar og Samordning av bustadsosiale tenester for menneske med samtidig rusliding og psykisk lidning*. (Bergem et al., 2010; Bergem et al., 2011; Hanche-Dalseth et al., 2010; Ouff & Hanche-Dalseth, 2009; Ouff & Yttredal, 2012a; Ouff et al., 2010a; Yttredal et al., 2011).

grad avhengig av forankring av verdier fordi ein i liten grad i matriseorganisasjonar har formelle strukturar som definerer roller og forventningar for involverte partar - dermed omgrepet «verdibasert matriseleiing».

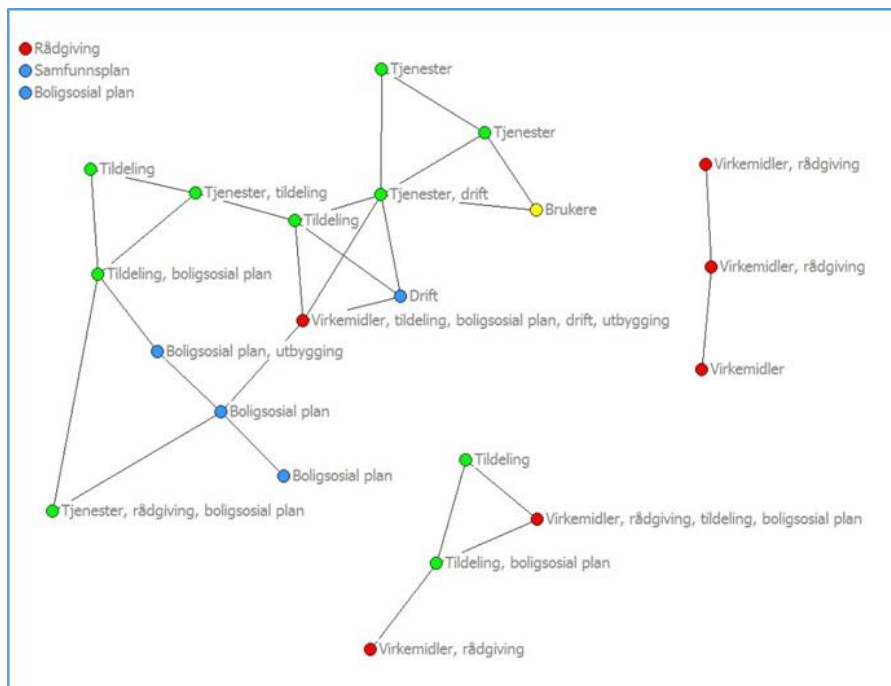
Vi skal sjå nærare på dette gjennom først å skildre kva koordineringsutfordringane i det bustadsosiale arbeidet består i. Deretter vil vi presentere starten på ein modell for verdibasert matriseleiing. Modellen er basert på tre avgjerande element knytt til matriseleiing ut frå vår erfaring med bustadsosialt arbeid: Verdiforankring, formell organisering og problemløysing. I dei påfølgjande kapitla vil vi presentere bakgrunnen for modellen nærare. Til slutt summerer vi opp spørsmål vi meiner det er naudsynt å ta stilling til i verdibasert matriseleiing.

KVA ER UTFORDRINGA?

Det bustadsosiale feltet utkrystalliserte seg frå midten av 1990 talet og representerte ei endring i bustadpolitikken. Den skulle ikkje lenger vere orientert mot størstedelen av befolkninga, men vere retta mot vanskelegstilte grupper. Endringa bestod mellom anna i at dei bustadsosiale verkemidla vart endra frå generelle til selektive låne- og støtteordningar og auka vektlegging av oppfølgingstenester. Det vart større fokus på utfordringane til bestemte grupper som ungdom, eldre og flyktingar og bustadfeltet skulle vere ein integrert del av velferdspolitikken. Kommunen si rolle gjekk frå å leggje til rette for alminnelig bustadbygging til fokus på vanskelegstilte, og Husbanken si rolle vart endra frå alminnelig bustadbank til velferdsetat (Sjørvoll, 2011).

I «Rom for alle» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011) vert bustadsosialt arbeid definert breitt som «det kommunane gjer for å sikre vanskelegstilte på bustadmarknaden ein trygg busituasjon». Vanskelegstilte på bustadmarknaden er «personar som ikkje har moglegheit til å skaffe seg og/eller oppretthalde ein tilfredstillande busituasjon på eiga hand» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011, s. 39). Det dreier seg om å tilføre materielle ressursar som kommunal bustad, bustøtte, eller fysisk tilrettelegging for funksjonshemma og immaterielle ressursar som mellommenneskelege relasjonar og oppfølging (Ulfrstad, 2011). Vidare vert det bustadsosiale arbeidet i andre samanhengar delt inn i operative oppgåver som til dømes råd og rettleiing, skaffe eigna bustader, tildele økonomisk støtte, iverksette bu- og nærmiljøtiltak og oppfølging og tenester i heimen, og strategiske oppgåver som dreier seg om å utvikle langsiktige målsettingar, utvikle tiltak og verkemiddel og sette økonomiske og faglege ressursar inn i arbeidet (Departementene, 2014). Målgruppene for det bustadsosiale arbeidet er heller ikkje einsarta og kan variere frå ungdom som søker startlån fordi dei har vanskar med å kome seg inn på bustadmarknaden, flyktingar som treng plass å bu, skilte som mellombels er i ein vanskeleg busituasjon, eldre som ikkje lenger meistrar å bu heime til menneske med samtidig rusliding og psykisk liding med varige utfordringar med å halde på ein bustad.

For kommunane betyr dette at det bustadsosiale arbeidet breier seg over eit vidt spekter av oppgåver som på ein eller annan måte vil gripe inn i store delar av kommuneorganisasjonen, inn i ulike sektorar, tenesteområde og føretak. Ein forholdsvis liten kommune har i vårt arbeid sjølv peika ut 34 personar involverte i bustadsosialt arbeid. Desse spenner frå vedlikehald, verkemiddel, rådgjeving, tenester, tildeling, drift, samfunnsplan og bustadsosial plan. Personane i dette bustadsosiale nettverket kan sitje i heilt forskjellige delar av organisasjonen. Dei kan inkludere personar i eigeidomselskapet, i helse- og sosialsektoren, i planavdelinga, NAV osv. I tillegg er det store behov for vertikal samordning, også knytt til enkeltmenneske, eit døme på dette er menneske med samtidig rusliding og psykisk liding der samordning med spesialisthelsetenesta er avgjerande for å få til gode tilbod. Strategien «Bustad for velferd» i regi av fem departement viser at også behovet for samordning på statlig nivå er stort (Departementene, 2014).



FIGUR 3 VISER DØME PÅ KORLEIS KONTAKTMØNSTERET I DET BUSTADSOSIALE NETTVERKET I EIN KOMMUNE KAN FRAMSTÅ SOM SEPARATE KLYNGER BASERT PÅ BESLEKTA TENESTER. KOORDINERINGSUTFORDRINGA ER DERMED KNYTT TIL Å KNYTE SAMAN DEI ULIKE KLYNGENE MED ULIKE TENESTER. (BILETET VISER DAGLEG KONTAKT.)

Organiseringa varierar mykje i kommunane og kontaktmønsteret i det bustadsosiale nettverket varierer dermed også ettersom formell struktur i sterk grad styrer kontaktmønster. Vårt arbeid viser likevel at det bustadsosiale nettverket i alle kommunane der vi har gjennomført nettverksanalyser framstår som separate klynger der personar innafor klyngene ofte har kontakt (Yttredal, Bakke, Ouff, & Eikrem, 2014). Klyngene er illustrerte i nettverksbiletet over som viser kontakt på dagleg basis. utfordringane er i stor grad knytt til å koordinere dei forskjellige klyngene slik at ulike funksjonar og tenester heng saman på ein føremålstenleg måte. Flaskehalsane i ei slik koordinering vil likevel variere mykje frå kommune til kommune og det er naudsynt å arbeide ut frå kvar kommune sine behov (Ouff & Yttredal, 2012b; Ouff et al., 2010a; Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014; Yttredal, Bakke, Ouff, & Eikrem, 2014) Det ser også ut til at ansvarslegging og myndiggjering er ei viktig utfordring i koordineringa av det bustadsosiale arbeidet (Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014).

Kommunane er offentlege organisasjonar og desse skil seg frå andre organisasjonar ved at det er naudsynt å samordne administrasjonen med politisk folkevalde. Samspelet mellom politikk og administrasjon i kommunane er utfordrande og viser seg å ha stor betydning for gjennomslag i bustadsosiale saker. Studiet av samordning av bustadsosialt arbeid for menneske med samtidig rusliding og psykisk lidning viste til dømes eit stort gap i forståinga av kva arbeid for menneske med slik lidning innebar (Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014).

Våre nettverksanalyser viser elles at graden av kontakt mellom administrasjonen og relevante politiske utval og politisk leiing varierer mykje i kommunane (Ouff & Yttredal, 2012b; Ouff et al., 2010a; Yttredal, Bakke, Ouff, & Eikrem, 2014). Vidare gjeld kontakten i stor grad utveksling av

informasjon. Svært få i administrasjonen er generelt involvert i politiske eller faglige diskusjonar med politiske representantar. Samtidig veit vi at administrasjonen i mange tilfelle opplever at politikarane ikkje forstår det bustadsosiale arbeidet inn mot dei vanskelegst stilte gruppene (Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014). Vi veit også at naudsynte bustadsosiale tiltak i mange tilfelle vert nedprioriterte i budsjettprosessar.

For at bustadsosiale tiltak skal løysast på ein tilfredstillande måte er kommunane dermed nøydde til å løyse koordineringsutfordringar ikkje berre internt i administrasjonen, men også mellom politikk og administrasjon og ut til eksterne organisasjonar utanfor kommuneorganisasjonen.

MOT EIN MODELL FOR VERDIBASERT MATRISELEIING

Kva betyr dette behovet for koordinering for leiing av matriseorganisasjonar generelt og for leiing av bustadsosialt arbeid i kommunane spesielt? Vi meiner det har vore for lite fokus på leiing i det bustadsosiale arbeidet. Ettersom tida går og kommunane får meir kunnskap, saknar dei ei leiing som kan ta avgjerder på viktige punkt spesielt når dei påverkar mange einingar og sektorar. Med utgangspunkt i vår kunnskap om koordinering, prøver vi derfor i dette notatet å løfte fram leiarskap i det bustadsosiale arbeidet ved å starte utviklinga av ein modell for verdibasert matriseleiing.

Men kven er eigentleg leiinga? Bustadsosialt arbeid er i stor grad organisert gjennom prosjekt eller program. Program- og prosjektarbeid har gjerne ein program- eller prosjektleiar i kommunen. Denne personen kan ha ulike formelle posisjonar i organisasjonen og også ulik bakgrunn både gjennom utdanning og praksis. Vi har sett at både posisjon, bakgrunn og personlegdom påverkar måten det bustadsosiale arbeidet vert gjennomført i kommunane og om det har gjennomslag. Dersom oppgåvene skal vidareførast etter program- eller prosjektperioden er det framleis behov for å ha nokon som har ansvar for feltet – ein nettverksleiar.

Nettverksleiaran kan likevel ikkje stå åleine. Vi har høyrte det gjennom fleire år med bustadsosialt arbeid: «Dersom rådmannen ikkje har trykk på det, blir det ikkje noko av.» Nokon må til slutt ha mynde til å ta avgjerder i ulike saker, må delegere og etterspørre. Ut frå dette består ein modell knytt til verdibasert matriseleiing av eit leiarteam: Administrativ leiing, nettverkskoordinator og politisk leiing, kven meir konkret desse er vil variere i kommunane. Leiarane må likevel ha mynde til å gjennomføre mellom anna desse oppgåvene:

- Sikre eit omforeint verdigrunnlag
- Avklare ansvar og mynde
- Opprette funksjonell formell eining
- Opprette styringssystem
- Setje av ressursar
- Sikre forankring i planverk og organisasjon
- Sikre kunnskapsspreiing

Generelt har ikkje den administrative og politiske leiinga vore aktive leiarar i det bustadsosiale arbeidet. Skal ein matriseorganisasjon fungere på sikt, meiner vi at det er naudsynt med eit meir aktivt leiarskap knytt til formelle administrative og politiske strukturar.

Studiar av leiing legg elles ulike definisjonar av leiing til grunn. Dei tidlege leiingsteoriane ser på leiing som kontroll, sentralisering av makt og dominans. Nokre studiar av leiing er opptekne av personlegdomen til leiaren eller korleis dei oppfører seg i forhold til andre. På 70-talet var det fokus på korleis leiarskap kan få ei gruppe til å arbeide mot organisatoriske mål. Definisjonane har ikkje blitt færre med åra. Ein kjent definisjon frå 70-talet kalla leiarskap «..the reciprocal process of mobilizing by persons with certain motives and values, various economic, political and

other resources, in a context of competition and conflict, in order to realize goals independently or mutually held by both leaders and followers.» ((Burns, 1978) henta frå (Northouse, 2013))

På mange måtar tek vår verdibaserte leiingsmodell utgangspunkt i ein slik definisjon. Vi ser på leiing som mobilisering av menneske med ulike motiv, verdiar og ressursar. Vi vurderer det slik at kommunane er i ein samanheng der det finst konflikt og konkurranse både internt og i forhold til omgjevnadene. Vi legg likevel til grunn eit rasjonelt perspektiv der vi ser kommunen som ein (delvis) strukturert eining som arbeider, eller i det minste skal arbeide for definerte samfunnsoppdrag. Vi ser det dermed slik at leiaren har ei rolle i å mobilisere for felles mål.

Kommunane opererer også i eit slags felt mellom politisk og administrativ leiing. Det er ikkje mogleg å sjå leiarskap i ein kommunal organisasjon uavhengig av samfunnsoppdrag, lokaldemokrati, formelle struktur, lover og administrasjon. Dermed ligg vår forståing av leiing av bustadsosialt arbeid i skjersfeltet mellom «leadership» og «management». Det dreier seg både om å motivasjon og verdiar og meir administrative faktorar som system, koordinering og fordeling av ressursar. Det eine heng saman med det andre. Det vi forsøker å gjere er å vise det vi meiner er viktige faktorar som vil vere med å påverke i kva grad ein klarer å koordinere for å nå målsetjingar i matriseorganisasjonar.

I ei langsiktig koordinering på tvers meiner vi at dei verdibaserte elementa vil vere viktigare i matriseorganisasjonen enn i linjeorganisasjonen sidan dei ikkje i like stor grad er støtta av formelle struktur. Verdigrunnlaget for det bustadsosiale arbeidet legg føringar både for måla med arbeidet og for måten arbeidet skal drivast på. Eit felles verdigrunnlag bør vere forankra både politisk og administrativt i kommunen, og helst også formidla til aktørar som kommunen samarbeider med i det bustadsosiale arbeidet. Relevante spørsmål for matriseleiinga er: Kva vil vi oppnå med det bustadsosiale arbeidet? Kva skal prege tenestene? Korleis skal vi jobbe? Kva haldning skal vi ha til menneske som er omfatta av bustadsosialt arbeid? For å kunne skape eit felles verdigrunnlag i kommunen, må det etablerast ei felles forståing av kva bustadsosialt arbeid er, og av kva rolle ulike tenester har i arbeidet. Denne forståinga må også vere forankra hos politikarane, og helst også hos aktørar utanfor kommunen som er viktige i det bustadsosiale arbeidet.



FIGUR 4 VISER EIN MODELL FOR VERDIBASERT MATRISELEIING I KOMMUNANE. MÅLSETJINGA MÅ VERE EIN KONTINUERLEG KOORDINERING AV DET BUSTADSOSIALE FELTET. VÅRE ERFARINGAR VISER AT EI SLIK VERDIBASERT MATRISELEIING KAN NYTTE VERDIFORANKRING, FORMELL ORGANISERING OG PROBLEMLØYSING SOM KOORDINERANDE ELEMENT.

Våre refleksjonar kan illustrerast gjennom modellen over. I verdibasert matriseleiing vert arbeid målretta og koordinert på tvers av administrative og politiske strukturar i kommuneorganisasjonen gjennom: 1. Verdiforankring 2. Formell organisering og 3. Problemløysing. Bakgrunnen for dette er at vår erfaring med slikt arbeid tilseier at:

- Verdiforankring er grunnleggande for matriseleiing
- Ein viss grad av formell struktur er avgjerande
- Klarar ein å løyse konkrete utfordringar bringer det arbeidet framover og forankrar også arbeidet på tvers av organisasjonen

Vi vil løfte fram *leiing gjennom verdiforankring* ved til dømes å sjå på bustad som velferdsgode eller ved val av busetnadsmodell, ved val av koordineringsprinsipp, forankring i prosess, planar og organisasjon og brei kunnskapsoppbygging.

Vi vil vise at *leiing gjennom formell struktur* er viktig. Det finst ikkje fasitsvar på ei bustadsosial organisering, men all organisering er ikkje like god. Organisasjonsstruktur bør derfor vurderast av kommunane. Vi har allereie peika på viktigheita av aktivt leiarskap beståande av nettverksleiar, administrativ leiar og politisk leiing. Vidare ser vi ei koordinerande eining og ansvarsavklaring som avgjerande for gode resultat.

Leiing gjennom problemløysing er på si side naudsynt for å vise at matriseorganisasjonen fungerer. Dette er mogleg å gjere i tilfelle der løysing og ansvar er kjent.

Vi skal i det vidare sjå på enkeltdelane i modellen. Vi vil drøfte moment som vil vere viktige i verdibasert matriseleiing og ende opp med spørsmål det vil vere naudsynt for ei matriseleiing å ta stilling til. Vi meiner med dette at vi peiker på viktige element knytt til verdibasert matriseleiing i bustadsosialt arbeid i kommunane.

LEIING GJENNOM VERDIFORANKRING

Omgrepet «wicked problems» er omsett til «umedgjørlege problem» av Ulfrstad (2011) og dreier seg om å forstå komplekse problemstillingar. Eksempel på umedgjørlege problem er klimaforandringar og fattigdom der svært mange aktørar er avhengige av i fellesskap å endre haldningar og åtferd for å finne ei løysing. I utgangspunktet har omgrepet oppstått som en reaksjon på ein rasjonell, instrumentell planlegging av komplekse samfunnsproblem. Typologien under viser umedgjørlege problem som eit resultat av to dimensjonar: 1. Tal aktørar og deira konfliktnivå 2. Kompleksiteten knytt til problemstillinga.

TABELL 1: VISER EIN TYPOLOGI OVER «UMEDGJØRLEGE PROBLEM» (WICKED PROBLEMS) SOM EIT RESULTAT AV TAL AKTØRAR INVOLVERT FOR Å LØYSE PROBLEMET OG PROBLEMSTILLINGA SIN KOMPLEKSITET I FORHOLD TIL KUNNSKAP OM PROBLEMET OG LØYSINGANE. (BASERT PÅ, MEN IKKJE IDENTISK MED ULFRSTAD (2011, S. 160) HENTA FRÅ HEAD OG ALFORD (2008, S. 10)).

ANTALL AKTØRER OG DERES KONFLIKTNIVÅ KOMPLEKSITET	Enkeltaktør	Mange aktørar, hver har kun deler av relevant kunnskap	Mange aktørar, motstridende verdier og interesser
Både problemet og løysingene er kjent	1 Temmet problem	2	3
Problemet er kjent, løysingene ikke (forholdet mellom årsak og virkning er uklar)	4	5	6 Umedgjørleg problem
Verken problemet eller løysingene er kjent	7	8 Umedgjørleg problem	9 Svært umedgjørleg problem

Ulfrstad karakteriserar bustadsosialt arbeid som eit umedgjørleg problem «Hvis man aksepterer at vanskelegstilling med hensyn til bolig og boligsosialt arbeid er et umedgjørleg problem, kan det se ut som de som er involvert i dette arbeidsfeltet, må ta noen skritt tilbake og se om det finnes mer hensiktsmessige strategier enn dagens.» (Ulfrstad, 2011, s. 184). Head og Alford (2008) legg vekt på at nokre av dei komplekse problemstillingane kan løysast ved kunnskapsoppbygging, men at dei aller mest umedgjørlege problema også består i å løyse motsetningar knytt til verdier og interesser.

Vi meiner at utfordringar innafor det bustadsosiale feltet har ulike grad av «umedgjørlegheit», noko vi kjem tilbake til i avsnittet om leiing gjennom problemløysing. Vi vil likevel legge vekt på at vi gjennom ulike prosjekt har sett at det er til dels store motsetnader i haldningar og verdier spesielt overfor dei mest vanskelegstilte gruppene. Samstundes ser det ut til at verdiaspektet er grunnleggjande for god samordning av bustadsosiale tenester. Kommunar som har klart å arbeide fram eit felles verdigrunnlag og prinsipp for det bustadsosiale arbeidet på tvers av ulike administrative einingar (og kulturar) og mellom politikk og administrasjon, klarer å få til gode

Løysingar for vanskelegstilte på bustadmarknaden over tid (Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014).

Verdigrunnlaget må ligge til grunn for kvar enkelt teneste og tilsett sitt arbeid med oppgåver som inngår i det bustadsosiale feltet. I eit system (ein organisasjon) der alle er bevisste på at dei har ei rolle i det bustadsosiale arbeidet og der verdigrunnlaget er breitt forankra, vil det vere meir fleksibilitet når det gjeld samarbeid om det bustadsosiale arbeidet generelt og retta mot enkeltbrukarar spesielt. Alle tenester i ein kommune må spørje seg kva som er deira rolle i det bustadsosiale arbeidet. At verdigrunnlaget for det bustadsosiale arbeidet er forankra politisk og administrativt, er ein føresetnad for godt bustadsosialt arbeid, men det er ikkje nok. Dei som yter tenester inn i det bustadsosiale feltet, må ha verktøy i dagleg arbeid og saksbehandling som gjer det mogleg å bidra i det tverrfaglege prosjektet, som bustadssosialt arbeid er.

Matriseleiinga si rolle vil ut frå dette vere å bidra til å arbeide fram, gjere val og forankre verdiar og arbeidsmåtar. Vi skal først sjå nærare på tre moglegheiter knytt til verdiforankringa, for deretter på korleis dette kan forankrast gjennom prosessar i plan og organisasjon og gjennom kunnskapsutvikling.

BUSTAD SOM VELFERDSGODE

Val av bustad som velferdsgode er ein mogleg veg å gå for å forankre verdiar. Bustad, inntekt, helse og utdanning er fire grunnleggande velferdsgode. Utvalet som arbeidde med NOU 2011:15, Rom for alle, meiner at bustaden har ei svært viktig rolle i velferdspolitikken og at denne rolla er underkommunisert. Utvalet meiner at bustad i større grad må forankrast som den fjerde av pilarane i velferdspolitikken – saman med helse, utdanning og inntektssikring (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011, s. 15).

Det er klare samanhengar mellom desse velferdsgoda, og dei påverkar kvarandre både direkte og indirekte. Ikkje minst er samanhengen mellom bustad og helse sterk (Gautun & Grønningsæter, 2012; Grønningsæter & Nielsen, 2011; Shaw, 2004; Ulfrstad, 2007). Fysiske, sosiale (Berkman & Kawachi, 2003) og strukturelle faktorar ved bustad, bustadmiljø og bustadpolitikk påverkar fysisk og psykisk helse. Plassering, type bustad og type nabolag har konsekvensar for stigmatisering (både eigenstigmatisering og 'offentleg' stigmatisering), fysisk helse (inneklimate og utemiljø, dårlege bustader, 'undersolte' område osv) og psykisk helse. Bustadpolitikken er eit viktig element i arbeidet med å redusere sosial ulikskap i helse. Å plassere grupper vanskelegstilte i same buområde og/eller i same bustader, kan forsterke segregering og stigma knytt til personar i desse geografiske områda. Det kan igjen tenkast å forsterke opplevinga av relativ deprivasjon og stress.³

Dei fleste vil vere einige i at ein god og trygg bustad er grunnleggande for å kunne leve eit godt og verdig liv. Å ha ein stad å bu er dessutan ein menneskrett, jf FNs menneskerettighetsdeklarasjon § 25. Men det er ulike meiningar om bustaden skal vere noko ein oppnår utan vilkår,

³ Relativ deprivasjon: Vi samanliknar oss med dei rundt oss, vanskelegstilte grupper samanliknar seg ikkje med folk i andre deler av verda men med andre i kommunen, naboar og så vidare.

eller om bustad skal vere ein gevinst/ei belønning for noko anna ein har gjort. Det er også ulike meiningar om kva som skal til for at ein bustad skal kunne oppfattast som god og trygg.

Ei verdibasert tilnærming

Alt i startfasen gjekk eit samrøystes kommunestyre med på å vedta eit verdigrunnlag, formulert i eit langt drøftingsdokument med 10-12 viktige moment. Stikkord var mellom anna bustad fyrst, leige til eige, fattigdomsperspektiv, bryte ut av dagens mønster og kome seg inn på bustadmarknaden for å få med seg verdistinga. Dette verdigrunnlaget gjeld alle, og verdigheitsomgrepet eksisterer ikkje i dette grunnlaget. Som eit resultat er bustaden nedfelt i kommuneplanen som den fjerde samfunnspilaren.

Kommunen laga også ein minimumsstandard for kva ein bustad skal vere, der dei har slått fast kva akseptabel standard for bustad er, helse og tilknytning til samfunnet. Stikkord frå denne standarden er definisjon på kva som er ein bustad, kva den skal innehalde, korleis den skal sjå ut og kvar den skal ligge. Standarden har blitt ei rettesnor for arbeidet i kommunen.

FIGUR 5 VISER KORLEIS EIN KOMMUNE HAR UTARBEIDD EIT VERDIGRUNNLAG FOR DET BUSTADSOSIALE ARBEIDET I SIN KOMMUNE (YTTREDAL, BAKKE, OUFF, & BERGEM, 2014, S. 55-56).

For at kommunar (i samarbeid med andre aktørar) skal kunne drive bustadsosialt arbeid på ein føremålstenleg måte, må alle involverte ha ei nokolunde felles oppfatning av kva ein god og trygg bustad er, og ei felles oppfatning av korleis kommunen bør legge til rette for at vanskelegstilte skal kunne oppnå ein god og trygg bustad. Matriseleiing dreier seg om å bidra til drøftingar av kva verdigrunnlag som skal ligge til grunn for det bustadsosiale arbeidet i kommunen (og for bustadpolitikken meir generelt). Ein kommune har valt å nedfelle bustaden som den fjerde samfunnspilaren i kommunelplanen (Sjå tekstboks over).

Prinsipp og strategier for boligsosialt arbeid i Lillehammer kommune

«Overordnet prinsipp: Kommunal bolig til vanskeligstilte på boligmarkedet skal ordinært være et midlertidig tilbud.

Strategier:

Så mange som mulig skal hjelpes til å etablere seg i egen, eid bolig.

Alle som blir tildelt en kommunal bolig skal ha en egen plan med vekt på hvordan de skal komme seg videre på boligmarkedet, og hvilken bistand de skal motta fra navngitt tjenesteområde i kommunen for å mestre det. Alle leiekontrakter skal være tidsbegrenset.

De som ikke ser seg i stand til - og etter omfattende vurdering ikke synes i stand til - å etablere seg i egen bolig i løpet av de nærmeste tre –fem år, skal ha tilbud om kommunal bolig og tjenester i tilknytning til denne, tilpasset deres individuelle behov.

Kommunale boliger for vanskeligstilte skal være spredt i ulike bydeler og grender, og skal gjennomgående plasseres enkeltvis i ordinære bomiljøer. Prinsipp og strategier skal følges opp og konkretiseres i ordinært planverk, herunder strategi- og økonomiplan og årsbudsjett» (Referert fra årsrapportering til Husbanken region øst for Lillehammer 2011.)

FIGUR 6 VISER BUSTADSOSIALE PRINSIPP OG STRATEGIAR FOR LILLEHAMMER KOMMUNE VEDTEKNE I 2011 (YTTREDAL, OUFF, & HANCHE-OLSEN, 2013)

Det er også mogleg å tenkje seg eit slikt verdigrunnlag i ein annan form. Lillehammer har valt ei noko anna løysing for å gje retning til deira bustadsosiale arbeid (sjå tekstboks over).

VAL AV BUSETNADSMODELL

Ein stad å starte for matriseleiinga kan også vere å ta stilling til kva busetnadsmodell kommunen skal legge til grunn. Ideane i ei slik tilnærming seier noko både om verdiar, mål og arbeidsmåtar. Dersom til dømes normaliseringsmodellen er utgangspunkt for det bustadsosiale arbeidet i ein kommune, er det eit breitt spekter av tenester som trengst overfor den enkelte brukaren, og det føreset mellom anna samarbeid mellom tenester i kommunen og stor grad av brukarmedverknad. Samarbeid med NAV (særleg arbeid) og frivillig sektor er også sentralt i ei tilnærming som ligg i normaliseringsmodellen. Vi skal sjå nærare på modellane.

Det er vanleg å snakke om tre ulike modellar for busetjing av vanskelegstilte på bustadmarknaden (Sahlin, 2003a). Trappetrinnsmodellen, kjedemodellen og normaliseringsmodellen. Modellane tek utgangspunkt i ulike teoriar om årsaker til at somme menneske er utan bustad, og modellane bygger på ulike idear (verdiar) om kva som skal til for vellukka busetjing.

I trappetrinnsmodellen er ideen at hierarki/trapper av buformer skal prøvast på vegen til målet om eigen bustad. Det inneber at ein må ha eit variert system av buformer med hjelpetiltak og sanksjonar. Trappetrinna kan vere frå utflytting frå lågterskeltilbod til trenings- og overgangsbustad, og at ein gjennom sosiale tenester skal trene den enkelte til å kunne eige eller leige bustad, og bustaden vert eit pedagogisk verkemiddel mot det målet. På sett og vis kan ein seie at det er menneska som skal normaliserast. Det viser seg at somme ikkje klarer å vise at dei

har gjort seg fortente til ein bustad og dermed heller ikkje klarer å oppnå ein stabil busituasjon (Sahlin, 2003b).

Kjedemodellen er ein variant av trappetrinnsmodellen. Målet er at brukaren skal flytte inn i bustad etter ein individuelt tilpassa overgangsfase. Ideen er at vonde sirklar skal brytast gjennom tilvenning til vanleg bustad. Sliknaden mellom trappetrinnsmodellen og kjedemodellen er at den sistnemnde mellom anna legg mindre vekt på forventningar om progresjon/framgang og også mindre vekt på å sanksjonere. Modellen viser til ei kjede av tiltak som vert introduserte etter kvart som behova vert endra.

I **normaliseringsmodellen** er ideen at det å ha ein god og trygg stad å bu, bør vere ein menneskerett. Ein bustad skal ikkje vere ei belønning for noko ein har gjort. Tilpassa hjelp og støttetiltak vert gitt etter at ein har flytta inn i bustaden. I normaliseringsmodellen er det eit mål at vanskelegstilte skal flytte inn i eigen bustad før ein set i gang med å gi anna hjelp og støtte. Fast bustad først (Housing First) er i tråd med denne tankegangen.

Matriseleiing bør ha ei rolle i val av busetnadsmodell. Valet bør vere kunnskapsbasert og knytt til kva som fungerer best ut frå enkeltindivid. Kunnskapen om dette er under utvikling. Det er likevel også eit verdival basert på ulike menneskesyn. Variantar knytte til prinsippet om fast bustad først (Housing First), eller ein permanent bustad som utgangspunkt for bustadsosiale tenester til vanskelegstilte, ser ut til å få gjennomslag i kommunane. Kommunar som synest å få til det bustadsosiale tilbodet retta mot vanskelegstilte på bustadmarknaden bruker variantar av denne modellen. Det ser ut til at trappetrinnsmodellen, der personar skal gjere seg fortente til ein bustad, er på veg ut (Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014).

NEDANFRÅ OG OVANFRÅ? VAL AV KOORDINERINGSPRINSIPP

På mange måtar høyrer val av koordineringsprinsipp innunder val av formell struktur. Det må då også sjåast i samanheng med formell struktur. Vi vel likevel å kalle valet eit verdival for matriseleiinga fordi det vil påverke kva omsyn som vert tekne inn i det bustadsosiale arbeidet. Vi har også gjennom ulike studiar sett at bustadsosialt arbeid er eit arbeid som krev koordinering både ovanfrå og nedanfrå. Vi skal sjå på korleis.

Det er gjort mange studiar som prøver å kartlegge kva faktorar som påverkar iverksetting. Men feltet er uoversiktlig og faktorane som påverkar iverksetting er mange. I ein gjennomgang av ulike iverksettingsstudiar, identifiserte O'Toole (1986 frå Offerdal, 2000, s. 261) over 300 variablar som var viktige for å forstå gjennomføring av offentleg politikk.

Offerdal (2000) peikar likevel på at det er to hovudretningar i iverksettingsstudiane: Top-down (ovanfrå-og-ned) tilnærmingar og bottom-up (nedanfrå-og-opp) tilnærmingar. Dei to skil seg frå kvarandre på mange måtar. Litt karikert kan ein seie at top-down teoretikarar har eit styringsrasjonelt utgangspunkt med tru på ei forholdsvis hierarkisk styringslinje mellom politiske vedtak, gjennomføring og resultat. Med ei top-down tilnærming, er iverksetting vellykka dersom den er gjennomført i tråd med dei *politiske målsettingane*. Bottom-up teoretikarar har større fokus på i kva grad iverksettingsprosessen bidreg til å *løyse samfunnsproblem* og er meir opptekne av strukturane som påverkar iverksettinga. Fokus i dei to tilnærmingane er dermed noko forskjellige og det er også fleire forhold som skil dei to retningane frå kvarandre. Offerdal

summerer opp hovudforskjellane i de to tilnærmingane som vist i Tabell 2 (Offerdal, 2000, s. 270).

TABELL 2 SAMANLIKNING AV TOP-DOWN OG BOTTOM-UP TILNÆRMING TIL IVERKSETTING ((OFFERDAL, 2000) OFFERDAL TREKKJER OGSÅ VEKSLAR PÅ ANDRE TEORETIKARAR I TABELLEN).

	Ovenfra-og-ned	Nedenfra-og-opp
Avgrensning av iverksettingsfase	Fasen mellom offentlig vedtak og lokal operasjonalisering.	Alle faser er relevante.
Evalueringskriterier	Samsvar mellom offisielle mål og utfall.	Samsvar mellom ønsket endring i en sosial situasjon og faktiske resultater av tiltaket.
Iverksettere	Ansatte i forvaltningen.	Ansatte i forvaltningen i samspill med andre interessenter.
Organisasjonsmodell	Stabile strukturer, formelle autoritetsrelasjoner. Rasjonell organisasjonsteori.	Uformelle strukturer, spesielle nettverk mellom likeverdige aktører. Institusjonell organisasjonsteori.
Styringselementer	Kontroll, direkte påvirkning, regelbruk, påbud.	Tilpasning gjennom forhandling, kompromiss og interessepolitikk. Nettverksbygging.
Ledelsessyn	Lederen som styrer.	Lederen som tjener.

Gjennomføringa av offentlig politikk vil vere prega av element frå begge dei teoretiske perspektiva. Tabellen tydeliggjer likevel dilemma knytt til iverksetting av offentlig politikk generelt. Desse dilemmaa vil også vere relevante ved iverksetting av bustadsosialt arbeid meir spesielt.

Når det gjeld styring, går hovudskiljet mellom dei to tilnærmingane på korleis ein meiner kontroll, reglar og påbod påverkar gjennomføring. I praksis i dag er offentlig sektor prega av dei store endringane knytt til styring og leiing som blei innført på slutten av 1990-talet. Endringane som i eitt omgrep vert kalla New Public Management (NPM) er i stor grad inspirert av marknadsorientert tankegang i privat sektor og inneber endringar både i organisasjonsstruktur, syn på leiing og styring. NPM prøver på mange måtar å oppnå både meir kontroll og meir fridom samstundes. Mål og resultatstyring er eitt element av NPM som er mykje brukt i kommunane. I denne styringsmodellen ser kontrollaspektet ut til å få eit overtak og blir av Christensen et.al. karakterisert som eit "stort og komplisert kontrollorientert system" (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid, & Roness, 2002). Grunnen dei gir for denne konklusjonen er at målsettingar og resultatindikatorar har blitt svært detaljerte og at kravet om formalisert skriftleg rapportering mellom administrative einingar har auka sterkt.



FIGUR 6 VISER SAMORDNING AV BUSTADSOSIALE TENESTER FOR MENNESKE MED SAMTIDIG RUSLIDING OG PSYKISK LIDING SYNEST Å VERE SOM Å LEGGE EIT PUSLESPEL. FIGUREN VISER VIKTIGE FAKTORAR SOM PÅVERKAR SAMORDNING AV BUSTADSOSIALE TENESTER FOR MENNESKE MED SAMTIDIG RUSLIDING OG PSYKISK LIDING (ROP-LIDINGAR). I BOTNEN LIGG UTVIKLING AV FELLES VERDIGRUNNLAG, HALDNINGAR OG PRINSIPP FOR DET BUSTADSOSIALE ARBEIDET. GRUNNLAGET FOR SAMORDNING AV BUSTADSOSIALE TENESTER VIL VIDARE VERE EIN TILPASSA BUSTAD, FLEKSIBILITET I HJELPETILBODET OG STABILITET OG TILLIT I MENNESKELEGE RELASJONAR. KOMPETANSE, RESSURSAR, ANSVARSAVKLARING OG SAMHANDLINGSARENAER ER FAKTORAR SOM FREMJAR OG HINDRAR SAMORDNING AV SLIKE TENESTER I KOMMUNEN OG MELLOM KOMMUNEN OG ANDRE INSTANSAR. VIKTIGHEITA AV FAKTORANE ER IKKJE RANGERT I FIGUREN.

I eit nedanfrå-og-opp perspektiv må ein ta i bruk forhandlingar mellom ulike aktørar som kan setje i verk vedteken politikk, bygge nettverk til desse og inngå kompromissar for totalt sett å nå måla på best mogleg måte. Tradisjonelt har diskusjonen om samordning innafor det bustadsosiale feltet dreidd seg om formelle strukturar og organisering. Ei undersøking knytt til samordning av bustadsosialt arbeid for menneske med samtidig rusliding og psykisk lidning viser at samordning for denne gruppa er mykje meir enn det. Det handlar i stor grad om «mjuke verdier», om å starte med enkeltmenneska og deira behov og ut frå dette få mange brikkar på plass (sjå figur over):

- God samordning byrjar med enkeltmenneska med samtidig rusliding og psykisk lidning og behova kvar enkelt har
- God samordning handlar om verdier og haldningar
- Det er avgjerande for god samordning og god hjelp å bygge opp tillit mellom dei som vil hjelpe og dei som treng hjelp
- Det er avgjerande for god samordning med stabilitet rundt desse tillitsforholda
- Det er avgjerande for god samordning med fleksibilitet på alle nivå i hjelpetilbodet
- Det beste tilbodet begynner med ein tilpassa bustad med nødvendig oppfølging
- Kompetanse på ulike felt er avgjerande for god samordning

- For å få god samordning er det viktig med klare ansvarsforhold i kommunen og mellom kommunen og andre delar av verkemiddelapparatet (til dømes NAV og spesialisthelsetenesta), men også gode arenaer for samordning mellom ulike einingar
- God samordning handlar også om ressursar spesielt til oppfølging

Funna viser at det er behov for koordinering både nedanfrå og ovanfrå i det bustadsosiale arbeidet. Dei viser at samordning både dreier seg om verdival, om val av formelle strukturar og om å løyse utfordringar. Studien viser også at utfordringane er ulike frå kommune til kommune. I mange kommunar er det store sprik mellom haldningar og verdier i administrasjonen og hos det politiske fleirtalet. I nokre kommunar kan utfordringane handle om lite fleksible tenester eller ansvarsfråskrivning i kommuneorganisasjonen, i andre er problemet knytt til samordning med spesialisthelsetenesta. I andre igjen kan utfordringa vere samordninga med NAV eller mellom rustenesta og psykisk helsevern. Matriseleiing består dermed av å arbeide ut frå dette.

FORANKRING

Korleis kan så matriseleiinga utvikle og spreie verdival? Forankring har blitt eit vanleg ord i planlegging, prosjektarbeid og utviklingsarbeid og det har vore eit viktig tema i det bustadsosiale arbeidet i kommunane. Forankring handlar mellom anna om at sentrale aktørar må ha kunnskap, interesse og vere forplikta knytt til gjennomføring av ein plan eller eit tiltak. På eit overordna nivå handlar forankring av planar om kommunal planlegging og planstrategiar. Operasjonelt heng forankring nært saman med *iverksetting*. God forankring er svært viktig for iverksetting av planen og for gjennomføring av konkrete enkelttiltak.

Forankring av eit arbeid eller ein plan må omfatte dei som har ansvar, dei som planen er retta mot og dei som har eigarskap til planen og som kan vere med å utvikle innhaldet, vere einige i innhaldet, sjå si rolle i iverksettinga og vere i stand til å gjere noko med feltet (Bergem et al., 2010). *Deltaking og eigarskap* er sentrale element i ei slik tilnærming til forankring. Deltaking er naudsynt, men ikkje tilstrekkeleg. Forankring handlar også om aksept frå dei som deltek, og om at dei er engasjerte og opplever eigarskap til arbeidet og planane. Eigarskap betyr i denne samanheng at aktørane støtter tiltaket og har ei positiv haldning til det. Det bustadsosiale arbeidet bør dermed vere forankra hos ei rekkje aktørar.

I kommunane sitt arbeid må det vere eit bevisst forhold til kven som er interessentar, kven som har relevant kompetanse og ressursar å sette inn i arbeidet. Det kan være føremålstenleg å tenkje «nytt» når det gjeld «kven som kan ha noko med saka å gjere». Det kan vere politiske organ, administrativ og fagleg leiing i kommunane, fagfolk som skal gjennomføre dei bustadsosiale aktivitetane og andre aktørar i offentleg, privat og frivillig sektor (til dømes NAV, bustadbyggjelag, kontaktpersonar i Husbanken, brukarrepresentantar, frivillige lag og organisasjonar eller andre). Kva aktørar som er relevante kjem an på korleis kvar enkelt kommune har valt å arbeide med det bustadsosiale arbeidet. Aktørar som kan fremje eller tenkast å hemme gjennomføring av tiltak bør delta i utforminga av arbeidet.

FORANKRING GJENNOM KUNNSKAPSUTVIKLING OG SPREIING

Kunnskap er ein måte å utvikle og forankre verdiar og arbeidsmåtar. Kunnskap er i tillegg viktig for å forklare val og handlingar (Brox, 1999). Matriseleing handlar i eit slikt perspektiv å finne ut av kva kunnskap som er naudsynt å byggje opp for å finne gode løysingar, byggje kunnskap og spreie kunnskapen.

Som nemnt tidlegare har det bustadsosiale feltet vakse fram gjennom 1990 og 2000 talet. Husbanken har vore «eigar» av feltet gjennom sin nye rolle som velferdsaktør og har forvalta dette mellom anna ved ei brei kunnskapsbygging om feltet. Det har medført at ein har forholdsvis brei kunnskap om ein del bustadsosiale område som til dømes tilpassa bustad (Vassenden, Bergsgard, & Bratt, 2013), ungdom og bustad, bustadløyse, Housing First (Rambøll, 2012).

Bustadsosialt utviklingsprogram i Husbanken region aust hadde ei svært målretta tilnærming til kunnskapsbygging og hadde kunnskap som bærande element i programmet gjennom til dømes årlege kunnskapsplanar hos Husbanken regionalt og eksterne foranalysar i kommunane (Åsmund Langsether & Sandlie, 2010; Rambøll, 2010a, 2010b). Husbanken var også aktiv i kunnskapsoppbygging om feltet på andre arenaer, som til dømes knytt til NOU 2011:15 «Rom for alle» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2011). Ein del av dette er seinare vidareført i dei andre regionane mellom anna ved bruk av eksterne foranalysar for kommunane i både Region vest og Region sør.

Læring og kunnskapsbygging boligsosialt utviklingsprogram i Bærum

Generelt

- Har ansatt en masterstudent som skal se nærmere på nøkkeltall knyttet til boligsosialt arbeid, prosedyrer knyttet til tildeling av bolig, tildelingskriterier og vurderinger som gjøres i tildelingsmøter.
- Har jobbet med å avklare hva bo-oppfølging er i en av oppdragsgruppene. Samtidig er det planlagt å gjennomføre en kartlegging av hva som finnes av bo-oppfølging i de ulike tjenesteområdene.
- Kartleggings skjema for å kartlegge eksisterende forvaltningsbrukere. Målgruppen for økonomisk forvaltning estimeres til 280, hvorav 105 mottar tilbudet i dag. Rutine for forvaltning, inntak, avslutning og samarbeid utarbeides.
- Har samlet sammen det som har vært laget av rutiner og dokumenter på kriseboliger tidligere
- Definisjon av krisebolig er ikke klart. Jobber med å utrede behov for kriseboliger i dag og over tid.
- Lager plan for nødvendig turnover i kriseboliger – er underveis
- Arbeider med å kartlegge hvilken strategi som foreligger for anskaffelse av boliger i dag.
- Jobber med å utarbeide et vurderingsskjema som beskriver bokompetanse for den enkelte boligsøker.
- Begrepet kriseboliger defineres og utredes. Utreder behov for kriseboliger per i dag og over tid.

Ekstern kunnskapsinnhenting

- Deltakelse samlinger Boligsosialt utviklingsprogram.
- Undersøkt praksis knyttet til tildeling av bolig i andre kommuner. En utfordring for arbeidet er at interne samarbeidspartnere har sprikende syn på brukeres ferdighetsnivå og boligbehov.
- Gruppen knyttet til utvikling av ny ordning for tvungen og frivillig forvaltning av stønader har utvekslet erfaring med Asker kommune knyttet til organisering av økonomisk forvaltning og holdt møte med Overformyndert i Bærum.
- Hentet inn informasjon fra Bergen, Kristiansand, Bodø, Trondheim, Stavanger og Oslo om vurderingsskjema som beskriver bokompetanse for den enkelte boligsøker.
- Innhenter erfaringer og informasjon fra andre kommuner om rutine for botildeling etter gjennomført kartlegging.

Interne læringsarenaer

- Ny internavis.
- BoSo-Lab – intern læringsarena opprettet (også med eksterne innslag) vil bli opprettholdt i alle fall så lenge kommunen er del av boligsosialt utviklingsprogram.
- Har prosjektorganisert Boligsosialt utviklingsprogram i linja. Det betyr at personer møter hverandre på tvers.
- Henter inn informasjon om ulike rutiner blant annet knyttet til botildeling, og avtaler for bruk av midlertidig bolig
- Lager kompetanseplan for å tette kompetansegap på det boligsosiale området

FIGUR 7 VISER KUNNSKAPOPPBYGGING I BÆRUM KOMMUNE MED UTSPRING I BUSTADSOSIALT UTVIKLINGSPROGRAM (YTTREDAL ET AL., 2013).

Kommunane i bustadsosiale utviklingsprogram har også sjølve lagt vekt på å arbeide kunnskapsbasert i Bustadsosialt utviklingsprogram i Region aust. Til dømes har mange kommunar mangla oversikt over eigne bustadar og bustadbehov. Mykje arbeid har vore gjort for å få ein slik oversikt. Figuren over viser eksempel frå Bærum kommune si satsing på kunnskapsbygging i utviklingsprogrammet i perioden. Det vart også lagt vekt på å utveksle kunnskap mellom kommunar.

Kunnskapsbygging vart av kommunane oppfatta som ein av dei store styrkene i programsatsinga. Det er likevel slik at ein ikkje skal langt ut i kommuneadministrasjonen og ut i politisk miljø før omgrep som Housing First og forståing av det bustadsosiale feltet er mykje mindre. Erfaring viser at det krevst mykje «trykk» for å byggje opp kunnskap i ein organisasjon. Vi ser teikn i våre undersøkingar på at kunnskapsbygging kring bustadsosialt arbeid også varierer mykje med kommunestorleik (Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014).

FORANKRING GJENNOM PROSESSAR, PLAN OG ORGANISERING

I tillegg til kunnskapsbygging vil vi peike på tre viktige element for å sikre god forankring: **For det første** er forankring basert på **prosessar**, der dialog, forståing og semje er viktige stikkord. Å invitere til brei deltaking, open dialog og forankring gjennom prosessar er derfor vanleg ved koordinering og gjennomføring av utviklingstiltak, der mange ulike aktørar er involverte. Tverrpolitisk semje om den bustadsosiale satsinga er ein stor fordel, fordi bustadsosialt arbeid er langsiktig og bør overleve uavhengig av politiske skifte i kommunane. Politiske organ som skal følgje opp gjennom vedtak, med økonomiske bevillingar og tilrettelegging, må også ha ambisjonar knytt til handlingsplanen og utviklingsarbeidet.

Brukarmedverknad i det bustadsosiale arbeidet er ei anna side av dette. Det er naudsynt for å sikre god demokratisk forankring og breitt kunnskapstilfang, og det er i tråd med den nye plan- og bygningslova (01.07.2009).⁴ Dei som erfarer konsekvensane av offentlig politikk skal ha høve til å øve innverknad på politikken.⁵ Det vil seie: Planmyndigheita skal tilstrebe størst mogleg offentlegheit og reell medverknad i planprosessane. Tilrettelegging skal gi alle partar moglegheit til medverknad på like vilkår. Grupper som ikkje har klare talspersonar eller er organisert, skal takast omsyn til. Avgjerda inneber plikt til å sette i verk tiltak for å få til ønska medverknad

For det andre bør arbeidet vere forankra i kommunen sitt **planverk** anten som eigne planar eller så godt som mogleg integrert i anna planverk, kva som er mest føremålstenleg er det usemje om i kommunane. Det bustadsosiale arbeidet vil vere sektorovergripande og det er viktig at det vert spegla i planverket. Mål og tiltak må vere inkludert i anna planverk for å sikre tilslutning gjennom handling og gjennom økonomiske løyvingar til tiltak. Bustadsosialt arbeid bør inkluderast i kommuneplanen, men også i sentralt planverk som for eksempel arealplan, reguleringsplan og økonomiplan. Ny plan- og bygningslov gir heimel for å stille krav som gjeld den bustadsosiale utbyggingspolitikken og større grad av samheng mellom utbygging og sosial infrastruktur. Å bruke plan- og bygningslova aktivt gir stadsutvikling med ein tydeleg bustadsosial profil. Prioriteringar som vert gjorde i samfunnsdelen av kommuneplanen er direkte innspel til den fireårige økonomiplanen.

Arealplanlegginga kan brukast som reiskap for å fremje samfunnsomsyn som inkludering, folkehelse og gode levekår. Gjennom arealplanlegginga kan kommunen legge til rette for nødvendige og føremålstenelege areal til bustadformål. Bustadene skal ikkje berre vere eit gode i seg sjølv, men skal også fremje tilgjenge og godt utemiljø. Det skal vere grøntstruktur i byggjesona, tilgjenge til skule og andre offentlege tenester. Kommunen kan også setje krav til bustadstorleik og nærområde for å motverke at det blir store skilnader i levekåra. Dersom kommunane vil leggje til rette for at dei som leiger kommunale bustader kan kjøpe bustaden sin, kan det gjerast gjennom arealplanlegging og bustadkjøp i nye utbyggingsområde.

For det tredje må det bustadsosiale arbeidet vere forankra i **kommuneorganisasjonen**. Bustadsosialt arbeid kan medføre endringar og endring og utvikling skal gi endra fokus, nytenking, nye tiltak, nye samarbeidsstrukturer, ny kunnskap og læring. At samarbeidsaktørar og samarbeidslinjer i utviklingsarbeidet vert sikra i formaliserte avtaler og skriftlege dokument,

4 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rundskriv/2009/ikraftsetting-plandel-plan-bygningslov.html?id=571076>

5 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/Stmeld-nr-12-2006-2007-/2.html?id=4410>

er ein viktig del av den organisatoriske forankringa. Arbeidet på tvers av etablerte formelle strukturar må på ein eller annan måte formaliserast i organisasjonen, ikkje berre hos enkeltpersonar. Vi kjem tilbake til dette i avsnittet om formell organisering.

OPPSUMMERING

Utgreiingane over har nokre implikasjonar for spørsmål matriseleiinga må stille seg. Dersom matriseleiinga skal lukkast med *leiing gjennom verdiforankring* må ein arbeide for å svare på mellom anna desse spørsmåla:

1. Kva verdigrunnlag skal det bustadsosiale arbeidet vere basert på?
2. Kva busetnadsmodell skal vår kommune arbeide etter?
3. Korleis skal vi i det bustadsosiale arbeidet kunne koordinere arbeidet både nedanfrå og ovanfrå?
4. Kva kunnskap er naudsynt å byggje opp om det bustadsosiale arbeidet?
5. Korleis skal vi forankre det bustadsosiale arbeidet gjennom prosessar og i planar og organisasjon?

LEIING GJENNOM FORMELL ORGANISERING

Vi har i dette notatet lagt størst vekt på og brukt mest plass på tydinga av verdiar for matriseleiing. Det betyr ikkje at vi meiner formell organisering er irrelevant. Studiar viser tvert imot at formell organisering er den viktigaste faktoren for å forklare åtferd i organisasjonar (Egeberg, 1989). Det er nettopp det som gjer arbeid på tvers av organisasjonen så utfordrande. Korleis er det mogleg å «motverke» effektane av den formelle organiseringa i linjene?

Eit klassisk skilje i organisasjonsteori går mellom organisasjonar som rasjonelle, naturlege og opne system. I eit rasjonelt perspektiv legg ein vekt på at organisasjonar er formaliserte sosiale strukturar som jobbar mot relativt spesifikke mål (Scott, 1981). I eit naturleg perspektiv vert det lagt vekt på at organisasjonar er eit sosialt system der deltakarane har ei felles interesse i at det sosiale systemet overlever. I eit ope organisasjonsperspektiv vert det lagt vekt på at ein organisasjon er ein koalisjon av skiftande interesser som utviklar mål gjennom forhandlingar. Både strukturen, aktivitetane og resultatane er sterkt påverka av omgjevnadene (Scott, 1981).

Dei ulike perspektiva vil ha ulike implikasjonar for forståinga av leiing på tvers av kommuneorganisasjonen i bustadsosialt arbeid. Medan eit rasjonelt organisasjonsperspektiv vil leggje vekt på normative strukturar i organisasjonen, som målsettingar, reglar, verdiar og formalisering av rollar, vil eit naturleg perspektiv legge vekt på korleis formelle einingar arbeider for «sine» grupper, fagområde og budsjett også på tvers av organisasjonen sine mål. Meir opne organisasjonsperspektiv vil til dømes peike på at det ikkje er berre ein måte å organisere på, at det likevel ikkje er likegyldig korleis ein organiserer, men at den beste måten å organisere på er avhengig av omgjevnadene organisasjonen må halde seg til. Erfaringane frå det bustadsosiale arbeidet viser at kommuneorganisasjonane har element av alle desse perspektiva: Dei viser at leiing gjennom verdiforankring er grunnleggjande, at leiing gjennom formell struktur likevel er viktig, at det er vanskeleg å finne ein fasiløysing for organisering av bustadsosialt arbeid, og at «god» organisering er avhengig av omgjevnadene kommunen held seg til. Vi skal sjå litt nærare på dette.

Innafor bustadsosialt arbeid viser forskning at organisering i sjølvstendige bustadsosiale einingar er mest føremålstenleg for å fremje godt bustadsosialt arbeid, men same studium viser at aktørar knytt til det bustadsosiale arbeidet også er tilfredse med samordninga i mindre formaliserte løysingar (Å. Langsether et al., 2008, s. 10). Det siste vert stadfesta gjennom fleire av våre studium. Det bustadsosiale feltet er i utvikling, og det er ikkje klart kva som er dei beste formelle organisasjonsløysingane. Samstundes er det slik at utfordringar i kommunen, lokale forhold og kontekst tilseier at effektiv organisering ikkje er den same i alle kommunar, sjølv om nokre element kan vere like.

Som eksempel kan vi sjå nærare på to av dei første programkommunane i det bustadsosiale utviklingsprogrammet i Husbanken region øst. I nokre kommunar gjekk deltakinga i bustadsosialt utviklingsprogram parallelt med andre omorganiseringsprosessar. Desse har i stor grad lagt premisser for dei organisatoriske løysingane for det bustadsosiale arbeidet. Eit døme på dette var Bærum kommune som frå før hadde eit Eigedom, Bustad- og oppfølgingskontor

som saman med Tildelingskontoret og Avdeling for psykisk helse stod for samordning av det bustadsosiale arbeidet. Kommunen valde dermed å gjennomføre tiltaka i Bustadsosialt utviklingsprogram i prosjekt i dei eksisterande organisasjonslinene der programleiar stod for samordning av tiltaka og Eigedom, Bustad- og oppfølgingskontoret, Tildelingskontoret og Avdeling for psykisk helse fungerte som samordningsorgan. Endringane av formell organisasjon har dermed uteblitt, men dei bustadsosiale oppgåvene vart organiserte som oppdrag med bemanning frå ulike delar av organisasjonen som del av linjeorganisasjonen (Yttredal et al., 2013). Utfordringar knytt til denne typen organisering er mellom anna å få tilsette til å setje av tid til oppgåver som ikkje har spesielt stort fokus i det daglege.

Hamar kommune valde i det bustadsosiale utviklingsprogrammet å opprette ei ny bustadsosial avdeling med åtte tilsette, der tre stillingar var nye. Avdelinga hadde fokus på analyse og sosiale sider ved det bustadsosiale arbeidet. Konkret er det definert inn fem hovudområde som avdelinga skulle ha ansvaret for: 1. Analyse av bustadbehov/planlegging/utvikling. 2. Hjelp bustadsøkjjarar med å skaffe og halde på bustad. 3. Skaffe (bestille) bustader, 4. Oppfølging i bustad/veggleiing. 5. Samarbeid med andre aktørar på bustadmarknaden. Kommunen arbeider etter ein bestillar – utførarmodell. Bustadsosial avdeling fattar vedtak om tildeling av bustad, og bestiller bustad frå bustadforvaltninga (eller frå private aktørar). Bustadforvaltninga utfører forvaltning, drift og vedlikehald av kommunens bustader. Bustadsosial avdeling er underlagt resultateininga «Levekår og helse».

Ei utfordring knytt til Hamar si løysing er mellom anna å trekke opp skiljeliner mellom det bustadsosiale feltet og tilgrensande område. Generelt kan vi seie at dersom ein organiserer noko inn i det bustadsosiale arbeidet, organiserer ein samstundes noko vekk frå andre område og skaper nye samordningsbehov. Det er heller ikkje føremålstenleg med omorganiseringar eller nye formelle einingar i alle samanhengar der det er behov for koordinering og samordning på tvers i organisasjonen.

Eit grunnleggjande spørsmål ei matriseleiing må ta stilling til er dermed kva grad av formell organisering som er naudsynt for å få til eit godt bustadsosialt tilbod i kommunen. Samordningsløysingane kan variere frå uformell samordning på individbasis til organiserte og institusjonaliserte møteplassar, som for eksempel bustadforum, eller full organisatorisk integrering av feltet i egne einingar slik som Hamar har valt. Vi har ikkje kome til botn i dette spørsmålet, men vår erfaring tilseier at *formalisering av det bustadsosiale arbeidet er naudsynt, men at god organisering vil vere forskjellig frå kommune til kommune*. Av enkeltelement knytt til formell organisering viser studiar at ein type *koordinerande eining* påverkar det bustadsosiale arbeidet for menneske med samtidig rusliding og psykisk liding positivt. Ei slik eining gjer at kommunane blir meir bevisste, det fremjar tverrfagleg samarbeid, det gjer at kommunane har mindre fagleg usemje og det ser ut til å auke sjansane for at desse kommunane har betre tenestetilbod (Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014). Same studium viser også at *ansvarsavklaring* er ein av manglane i kommunane når det gjeld denne gruppa som har svært samansette behov. Behova for ansvarsavklaring gjeld både internt i kommunane og i forhold til eksterne organisasjonar som NAV og spesialisthelsetenesta.

Eit element som er lite utforska er leiarskapen i matriseorganisasjonar. Vi såg nærare på dette under presentasjon av modellen. Vi vil berre her understreke at generelt har ikkje den

administrative og politiske leiinga vore aktive i det bustadsosiale arbeidet. Skal ein matriseorganisasjon fungere på sikt, meiner vi at det er naudsynt med eit meir aktivt leiarskap knytt, ikkje berre til nettverksleiaren, men også til formelle administrative og politiske strukturar.

OPPSUMMERING

Matriseleiing gjennom formell organisering består i å arbeide for å svare på mellom anna desse spørsmåla:

1. Kven er matriseleiinga og kva ansvar og mynde skal denne ha?
2. Kva formell struktur er føremålstenleg i det bustadsosiale arbeidet i vår kommune?
3. Korleis kan vi opprette ein eller fleire koordinerande einingar slik at kunnskap blir delt og arbeid koordinert?
4. Korleis kan vi fordele ansvar og mynde på ein føremålstenleg måte i det bustadsosiale nettverket?

LEIING GJENNOM KONKRET PROBLEMLØYSING

Omgrepet «umedgjørlege problem» er klargjerande for det bustadsosiale arbeidet, men erfaringane i dei Bustadsosiale utviklingsprogramma viser at det er viktig å gjere eit arbeid for å avgrense og sortere problemområda etter kor umedgjørlege dei er. Gjer ein ikkje det kan ein risikere å rekne det bustadsosiale feltet som «umedgjørleg» i det store og heile, og dermed miste moglegheita til å avgrense saksområde og ta tak i mindre komplekse bustadsosiale problemstillingar det ikkje er store verdikonflikter i. Vi skal sjå litt på korleis.

I følgje definisjonane av bustadsosialt arbeid, kan eit svært breitt spekter av personar i lenger eller kortare tid være vanskelegstilte på bustadmarknaden. Det kan dreie seg om flyktningar, eldre, einslege forsørgjarar, skilte, personar med betalingsanmerkningar (som ikkje får ordinære lån i bank), personar med rusproblem, psykisk sjuke, personar utanfor arbeidsmarknaden, funksjonshemma, personar på veg frå fengsel ut i samfunnet, barn og ungdom med spesielle behov. I tråd med definisjonen av bustadsosialt arbeid i «Rom for alle», bidreg også verkemidla på området til at feltet spenner over eit breitt spekter av den kommunale verksemda. Det einaste som knyter desse problemstillingane saman er at alle har noko å gjere med bustad og det å bo. Dei har elles svært ulik grad av kompleksitet, koordineringsbehov og forskjellige årsak-verknad-samanhengar.

Erfaringar har vist at det er naudsynt å arbeide på fleire nivå for å fremje det bustadsosiale arbeidet. For det første gjennom overordna tenking, planlegging og kunnskapsoppbygging som beskrive tidlegare i notatet. Samstundes er det likevel viktig ikkje å miste av syne det operasjonelle. Evalueringa av bustadsosialt utviklingsprogram i Husbanken region aust viste at samtidig som kommunane gjennom tre år i programmet hadde nådd langt på det strategiske området hadde dei ikkje nådd spesielt langt i forhold til meir konkrete tiltak spesielt knytt til dømes til å få fleire vanskelegstilte i eigna bustader og i forhold til dei vanskelegast stilte gruppene (Yttredal et al., 2013). Vi kan tenke oss fleire forklaringsmodellar knytt til dette. På denne måten vil vi illustrere dei val matriseleiinga står overfor. Under skisserer vi kort to forklaringsmodellar som kan representere kvar sine ytterpunkt. Etterpå skisserer vi den forklaringsmodellen vi meiner best forklarte resultat.

Forklaringsmodellen «Ting tek tid» kan bestå av denne typen resonnement: Kommunane hadde til da i programmet (2012) gjort eit svært godt grunnlagsarbeid. Bustadsosialt arbeid var betre forankra i planar, økonomiplanar og delvis i budsjett. Kunnskap om utfordringane var spreidd ut i kommuneorganisasjonen, til Husbanken og delvis til personar knytt til bustadsosialt arbeid utanfor kommuneorganisasjonen. Det var utvikla eit betre samarbeid både internt i kommunane, mellom kommunane, mellom kommunane og Husbanken og også delvis til aktørar utanfor programmet. Det var gjennomført til dels radikale organisasjonsendringar som på sikt kunne gi gode resultat også for brukarane av dei bustadsosiale tenestene. Grunnen til at det tok tid å oppnå konkrete resultat var at grunnleggjande endringar tek tid og at det tek tid å fjerne flaskehalsar i det bustadsosiale arbeidet.

Med motsette **forklaringsmodellen «Grunnleggjande feil satsing»** vil ein legge vekt på at det er gjort grunnleggjande feil prioriteringar i det bustadsosial utviklingsprogrammet. Ein har brukt for mykje tid på overordna og strukturelle endringar som ikkje fører til resultat for brukarane verken på kort eller lang sikt. For å få til det måtte ein ha gått rett på konkrete tiltak som fører til konkrete resultat. I eit slikt perspektiv vil grunnlaget for at ting har tatt så lang tid vere at ein i perioden har arbeidd berre på overordna nivå og ikkje nådd fram til kjernen av problemet. organisasjonen som har direkte kontakt med brukargrupper og hos brukarane sjølve. På denne måten risikerer kommunane å sette inn innsatsen på feil område, slik at ein ikkje tek tak i dei rette tinga. Ein har gjort ting riktig, men ein har ikkje gjort dei rette tinga. Ein har også organisert arbeidet på feil måte.

Vår forklaringsmodell i evalueringa av bustadsosialt utviklingsprogram Region aust kan ein kalle «Kunsten å ha to fuglar i handa samtidig»: Vi meiner det vil være feil å falle ned på ein reindyrka utgåve av forklaringsmodellane over. Programkommunane hadde gjennomført omfattande arbeid for å samordne det bustadsosiale arbeidet. Gjennom arbeidet var det skapt synergjar og resultat også utanfor kjerneområdet til programmet. Tilnærminga var nyskapande i arbeidet for samhandling mellom ein statleg aktør og kommunane. Vi meiner styrken i programmet var fokuset på å skape lærande kulturar både i kommunane og i Husbanken, der ein skaffar kunnskap og finn gode løysingar i samarbeid. Tålmodigheita som ligg til grunn for programsatsinga gjorde det også mogleg å tenke langsiktig og heilskapleg for å oppnå resultat på sikt.

Vi såg likevel nokre svakheiter i arbeidet. Vi meiner kommunane i utgangspunktet sat med mykje kunnskap i organisasjonen som i større grad kunne vore realisert i konkrete tiltak heilt frå starten. Ein hadde gjennom programmet hatt stort fokus på overordna problemstillingar som har vore viktige for Husbanken, programleiarane og kanskje politikarar og leiing i kommunane. Vi har likevel eit klart inntrykk av at den kunnskapsoppbygginga som var knytt til konkrete utfordringar også var den kunnskapen som var mest matnyttig i arbeidet for dei vanskelegstilte. Denne kunnskapen er også i større grad retta mot «bakkebyråkratiet», dei som bidreg med tiltak og kontakt ut mot brukarane.

Vi vil med utgangspunkt i dette og i andre erfaringar med kommunar som arbeider med bustadsosialt arbeid understreke at konkrete tiltak som løyser kjende utfordringar er viktige samstundes med dei meir overordna strategiske grepa. Dei vil føre til at naudsynte proppar i systemet vert fjerna og i tillegg føre til oppslutning om det bustadsosiale arbeidet. Vi ser at kommunane framleis strir med nokre av dei mest fundamentale utfordringane, som å skaffe til veie tilpassa bustadar, buoppfølging og arbeid mot dei vanskelegast stilte gruppene (Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014; Yttredal et al., 2013). Matriseleiinga dreier seg i dette perspektivet om å skaffe til veie nok kunnskap og ressursar til å løyse dei konkrete og forholdsvis kjende, men fundamentale utfordringane. Døme på dette kan vere spørsmål knytt til oversikt over bustadmasse og behov, bustadar, startlån, frå leige til eige og så vidare.

OPPSUMMERING

Leiing gjennom konkret problemløysing må arbeide for å sortere utfordringane i det bustadsosiale arbeidet og løyse dei oppgåvene der både løysing og ansvar er kjent, men også for å utvikle kunnskap der desse ikkje er kjent:

1. Kva veit vi om flaskehalsar i det bustadsosiale arbeidet?
2. Korleis skal vi arbeide for å fjerne flaskehalsane? Gjennom kunnskapsoppbygging? Gjennom avklaring av ansvar? Gjennom løyving av midlar? Anna?
3. Kven har ansvar for at flaskehalsane i det bustadsosiale arbeidet vert løyste?

VERDIBASERT MATRISELEIING OG MATRISELEIINGA SINE VAL

«Verdibasert matriseleiing» er ikkje eit ferdig utvikla konsept. Vi har valt å løfte fram matriseleiing nettopp fordi det er lite kunnskap om det, fordi det viser seg å vere avgjerande for kommunane i det bustadsosiale arbeidet, fordi det er stort behov for at «nokon» koordinerer innsatsen i ein kommune og fordi nettverksleiaren (prosjekt- eller programleiaren) ikkje kan gjere dette åleine i ein samansett organisasjon.



FIGUR 9 SUMMERER OPP SPØRSMÅL MATRISELEIINGA MÅ TA STILLING TIL INNAFOR OVERSKRIFTENE VERDIFORANKRING, FORMELL STRUKTUR OG PROBLEMLØYSING.

Gjennom notatet har vi sett nærare på tre element knytt til leiing av bustadsosialt arbeid: Verdiforankring, formell organisering og problemløysing. For kvart element har gjennomgangen munna ut i fleire spørsmål det er naudsynt at matriseleiinga tek omsyn til. Figuren over viser ei oppsummering av spørsmåla.

Lista er ikkje meint å vere uttømmande, men den er basert på det vi meiner er viktige element knytt til bustadsosialt arbeid i kommunane. Vi meiner også at ein del av desse elementa vil vere gjeldande for andre felt som må løftast fram på tvers av kommuneorganisasjonen, som til dømes folkehelse.

LITTERATURTILVISNINGAR OG REFERANSER

- Bergem, R., Hanche-Dalseth, M., & Ouff, S. M. (2010). *Boligsosialt utviklingsprogram - forankring av arbeidet med handlingsplan* (Notat nr. 21). Volda: Møreforskning. Hentet fra <http://www.moreforsk.no/default.aspx?menu=930&id=742>
- Bergem, R., Yttredal, E. R., & Hanche-Olsen, M. (2011). *Fundamentet er lagt. Evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram. Delrapport 2011.* (Rapport nr. 25). Volda: Møreforskning.
- Berkman, L. F., & Kawachi, I. (2003). *Neighborhoods and health*. Oxford: Oxford University Press.
- Brox, O. (1999). *Praktisk samfunnsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Læg Reid, P., & Roness, P. G. (2002). *Forvaltning og politikk*: Universitetsforlaget.
- Departementene. (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*. Oslo: Departementene
- Egeberg, M. (1989). Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen. I M. Egeberg (Red.), *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Otta: TANO AS.
- Gautun, H., & Grønningsæter, A. B. (2012). *Bolig og helse. Samhandlingsreformens betydning for boligpolitikken.* (Fafo-rapport 2012:3). Oslo: Fafo.
- Grønningsæter, A. B., & Nielsen, R. (2011). *Bolig, helse og sosial ulikhet. Helsedirektoratet 03/2011. IS-1857.* Oslo: Helsedirektoratet
- Hanche-Dalseth, M., Yttredal, E. R., Bergem, R., & Ouff, S. M. (2010). *Boligsosialt utviklingsprogram. Delrapport 2010.* (Rapport nr. 11). Volda: Møreforskning. Hentet fra <http://www.moreforsk.no/default.aspx?menu=930&id=747>
- Head, B., & Alford, J. (2008). *Wicked Problems: The Implications for Public Management*. Brisbane: Panel on Public Management in Practice International Research Society for Public Management.
- Kommunal- og regionaldepartementet, K. (2011). *Rom for alle: en sosial boligpolitikk for framtiden.* (nr. 978-82-583-1107-9). Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- 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.
- Offerdal, A. (2000). Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel? I H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.), *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Ouff, S. M., & Hanche-Dalseth, M. (2009). *Boligsosialt arbeid, medvirkning og flyktninger. Et forprosjekt som utforsker flykningers mulighet for medvirkning i kommunenens boligsosiale arbeid.* (Notat nr. 17). Volda: Møreforskning. Hentet fra <http://www.moreforsk.no/default.aspx?menu=837&id=661>
- Ouff, S. M., & Yttredal, E. R. (2012a). *Boligsosialt arbeid og planlegging II* (Notat nr. 1). Volda: Møreforskning Hentet fra <http://www.moreforsk.no/default.aspx?menu=1008&id=961>

- Ouff, S. M., & Yttredal, E. R. (2012b). *Boligsosialt arbeid og planlegging II*. (Notat 1/2012). Volda.
- Ouff, S. M., Yttredal, E. R., & Hanche-Dalseth, M. (2010a). *Boligsosialt arbeid og planlegging* (Rapport nr. 22). Volda: Møreforskning.
- Ouff, S. M., Yttredal, E. R., & Hanche-Dalseth, M. S. (2010b). *Boligsosialt arbeid og planlegging*. Volda: Møreforskning.
- Rambøll (2010a). *Bærum kommune. Foranalyse av boligsosiale utfordringer*. (Sluttrapport). Oslo: Rambøll.
- Rambøll (2010b). *Lillehammer kommune. Foranalyse boligsosialt arbeid*. (Sluttrapport). Oslo: Rambøll.
- Rambøll (2012). *Housing First - muligheter og hindringer for implementering i Norge* (Sluttrapport). Oslo: Rambøll.
- Riksrevisjonen. (2007-2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*.
- Sahlin, I. (2003a). Modelltänkande och värdering av olika modeller, i Bostedsløshet i Norden – forskning, politikk og praksis. I E. Dyb (Red.), *Bostedsløshet i Norden - forskning, politikk og praksis*. København: TemaNord 2003:523.
- Sahlin, I. (2003b). The Staircase of Transition: Survival through failure. Paper to be presented in the ICCR seminar on Housing and Social Inclusion, Brussels, 16-17 January 2003. ICCR seminar on Housing and Social Inclusion.
- Scott, W. R. (1981). *Organizations: Rational, natural, and open systems*. USA: Prentice-Hall International.
- Shaw, M. (2004). Housing and public health. *Annual Reviews of Public Health*, 25(8), 1-8.
- 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.
- Ulfstad, L.-M. (2007). Boligpolitikken og velferdsstaten. I E. Brodtkorb & M. Rugkåsa (Red.), *Under tak - mellom vegger. Perspektiver på boligens betydning i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Ulfstad, L.-M. (2011). *Velferd og bolig. Om boligsosialt (sam-) arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Vassenden, A., Bergsgard, N. A., & Bratt, C. (2013). *Sammen eller hver for seg? Botetthet og integrering blant rusavhengige kommunale leietakere - funn fra spørreundersøkelser blant boligadministrasjoner og beboere* (Rapport IRIS - 2013/206). Stavanger: IRIS.
- 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., Ouff, S. M., & Hanche-Olsen, M. (2011). *Iverksetting. Et refleksjonsnotat knyttet til Boligsosialt utviklingsprogram* (Notat nr. 3). Volda. Hentet fra <http://www.moreforsk.no/default.aspx?menu=933&id=771>
- 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



HØGSKULEN I VOLDA



HØGSKOLEN
I ÅLESUND
