
Notat nr. 1/2015 | Else Ragni Yttredal, Gunnvor Bakke, Susanne Moen Ouff og Kjersti Straume

SAMORDNING AV BUSTADSOSIALT ARBEID I VOLDA KOMMUNE

Delrapport 1 frå kompetanseutviklingsprosjektet «Å koordinere det fragmenterte»

TITTEL	Samordning av Bustadsosialt arbeid i Volda kommune
FORFATTARAR	Else Ragni Yttredal, Gunnvor Bakke, Susanne Moen Ouff og Kjersti Straume
PROSJEKTLEIAR	Else Ragni Yttredal
NOTAT NR.	1/2015
SIDER	58
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

SAMANDRAG

Notatet er ei enkel oppsummering til Volda kommune knytt til kompetanseutviklingsprosjektet «Å koordinere det fragmenterte» som Møreforskning har gjennomført saman med Husbanken region Midt-Norge og kommunane Nærøy, Volda, Rissa, Ørland og Oppdal. Prosjektet er gjennomført i perioden august 2014 – september 2015. Også dei andre kommunane i prosjektet får sine oppsummeringar tilpassa deira kommune.

Notatet gir fyrst litt generell informasjon om bustadsosialt arbeid og samordning av dette. Vidare gir det informasjon om gjennomføringa av prosjektet, og til slutt vert resultat frå spørjegransking og nettverksanalyse knytt til prosjektet presentert. Det siste er gjort både for prosjektkommunane som heilskap og meir spesielt for Volda.

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

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

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

Rapporten er skrevet over samme mal for alle kommunene. Fire av disse er bokmålskommuner. Fellestekst er derfor på bokmål. Vi må beklage dette til Volda kommune, men prøver å kompensere ved at den kommunespesifikke delen er på nynorsk.

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

Lykke til med videre boligsosialt arbeid!

På vegne av prosjektteamet

Else Ragni Yttredal

Prosjektleder

INNHOLD

Samandrag og vegen vidare	6
Sammendrag.....	6
Vegen vidare	9
Innledning.....	13
Om boligsosialt arbeid og koordineringsutfordringer.....	14
Nærmere om prosjektet	17
Spørreundersøkelse med nettverksanalyse	18
Kommunemøter	21
Nettverkssamling.....	22
Resultater fra spørreundersøkelsen – kommunene sett i sammenheng	23
Det boligsosiale nettverket.....	23
Styrker og utfordringer i det boligsosiale arbeidet – Generelt	24
Status for samordningen av det boligsosiale arbeidet i kommunene.....	24
Daglig og ukentlig kontakt i kommunene	26
Politisk forankring av det boligsosiale arbeidet.....	32
Volda kommune	38
Styrkar og utfordringar i det bustadsosiale arbeidet	38
Sosial nettverksanalyse (SNA)	40
Meir om formelle møtepunkt.....	46
Forankring av det bustadsosiale arbeidet i Volda	47
Innspel frå idédugnad og gruppearbeid	51
Vedlegg 1: Referat frå idédugnad	52
Referansar	56

SAMANDRAG OG VEGEN VIDARE

SAMMENDRAG

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

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

SAMORDNINGSUTFORDRINGER I BOLIGSOSIALT ARBEID

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

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

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

STATUS FOR SAMORDNING I PROSJEKTKOMMUNENE

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

Der det finnes møtepunkter for boligsosialt arbeid blir dette trukket fram som en styrke i det boligsosiale arbeidet. Enten det blir kalt en boligtildelingsgruppe, forvaltningskontor,

tildelingskontor, beslutningsteam eller boligtildelingsnemnd, så er kommunene svært fornøyde med at det finnes *formelle fora for samordning* av det boligsosiale arbeidet.

POLITISK FORANKRING I PROSJEKTKOMMUNENE

Politisk forankring er tema i undersøkelsen og rapporten fordi:

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

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

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

STATUS FOR VOLDA KOMMUNE

Med utgangspunkt i gjennomgangen over, går vi i det følgende kort gjennom status for det bustadsosiale arbeidet i Volda, slik det kom fram av undersøkinga. 24 av 43 personar svarte på spørjeundersøkinga i Volda kommune. Dei fleste som fekk undersøkinga arbeider i ulike delar av kommuneorganisasjonen. Nokre er politisk folkevalde.

Styrkjer og utfordringar

Det er i Volda brei semje mellom informantane om at dei viktigaste styrkane i det bustadsosiale arbeidet er knytt til:

- Arbeid i tildelingskontoret
- Auka samarbeid gjennom tildelingsnemnda (og elles), men kan betrast og inkludere fleire

Desse punkta vart også nemnt som styrkjer av fleire:

- Auka fokus og kompetanse
- Tydeleg ansvar
- Prosjekt frå midlertidig til varig bustad
- Organisering mot private utleigarar

Viktigaste *utfordring* for bustadsosialt arbeid nemnt i spørjegranskinga er *mangel på tilpassa bustad*, men informantane har ulikt syn på kva bustadar og grupper som er hovudutfordringa. Desse er nemnt:

- Avlastningsbustad
- Til funksjonshemma
- Til rus og ROP
- Generell bustadtilgang
- Døgnbemanna tilbod til rus
- Mindre bustadar som brukarar kan eige
- Nye bustadar
- Til barnefamiliar
- Samlokalisering av barnefamiliar og rus
- Små bustadar

Samordning

Det er i prosjektet gjennomført ei nettverksanalyse som ser på kontaktmønster i kommuneorganisasjonen. *Det finst ikkje eit ideelt nettverksmønster. God samordning og koordinering er avhengig av kontekst og gode kontaktmønster følgjer ikkje nødvendigvis prinsippet «dess meir, dess betre».* Nettverksbileta for Volda gir dermed ikkje grunnlag for å seie om dette mønsteret er rett eller galt, men dei gir eit utgangspunkt for å diskutere korleis ein kan forbetre samordninga av bustadsosialt arbeid.

På generelt grunnlag ser det likevel ut til at personane i det bustadsosiale nettverket i Volda har forholdsvis mykje kontakt og dette kan vere ein styrkje. Vi tolkar det slik at den store klynga med tilsette som har kontakt på dagleg basis er forma av at det er mange personar og funksjonar samlokaliserte i omsorgssenteret, der også tildelingskontoret ligg. Ei slik samlokalisering lettar hyppig og uformell kontakt. Utfordringa med denne sterke klynga er at nokre tenester og funksjonar vert liggjande som satellittar i nettverket.

Nettverksbileta indikerer også at kontakten mellom dei som arbeider direkte mot brukarane og dei som arbeider med meir overordna spørsmål knytt til planlegging er svært sårbar og moglegvis av for dårleg kvalitet. Dersom ein ser desse funna i samanheng med anna informasjon i undersøkinga og elles i prosjektet ser det ut som det er behov for å styrkje samarbeidet mellom dei som arbeider med tenestene og dei som arbeider med meir overordna planlegging og strategi, eller sagt på ein annan måte, dei som arbeider på operativt og strategisk nivå.

Forankring av bustadsosialt arbeid i Volda

Det finst heller ikkje eit idealmønster for samhandling mellom politikk og administrasjon, men det finst i alle organisasjonar rom for forbetringar. Erfaringar frå andre kommunar viser, som peikt på tidlegare, at felles verdigrunnlag er viktig for å utvikle eit godt bustadsosialt tilbod. Vi veit også at bustadsosialt arbeid er eit møte mellom ulike måtar å arbeide på og ulike tankesett i organisasjonen. Ut frå dette ser vi det derfor som føremålstenleg at mange ulike funksjonar og

delar av organisasjonen har kontakt med det politiske miljøet. Vi ser det også som ein fordel dersom kvaliteten på kontakten går djupare enn utveksling av informasjon.

I Volda har forholdsvis mange tilgang til det politiske miljøet og det er eit forholdsvis breitt tilfang av funksjonar som har politisk kontakt. Dette kan bidra til at både politikarar og administrasjon har eit breitt tilfang av informasjon. Eventuelle hol i informasjonsflyten er vanskeleg å avdekke ut frå nettverksbileta. Det er likevel tendensar til at dei tekniske og strategiske tenestene har større tilgang til det politiske miljøet enn dei «mjukare» helse- og omsorgstenestene.

Vi ser også at kommunen, som dei fleste andre kommunar, ikkje nyttar formelle møte til diskusjonar kring fag og politikk mellom administrasjon og politikarar. Med dette kan ein gå glipp av moglegheiter til å utvikle felles forståing av utfordringane.

Idédugnad

I alle kommunane vart det i prosjektet arrangert kommunemøte der Møreforskning også var til stades. Kommunemøtet inneheldt presentasjon av data frå spørjeundersøking og idédugnad/gruppearbeid. Grovt sett, kom desse forslaga opp knytt til *spørsmål om tiltak for å betre koordinering*:

1. Bustadsosialt arbeid som tema på formannskaps- og leiarmøte.
2. Utvikling av koordinerande eining for bustadsosialt arbeid. Oppretthalde tildelingsnemnd, tildelingskontor og koordinerande eining
3. Etablere eit nytt partnerskapsforum
4. Arbeid med og informasjon om bustadsosial plan
5. Læringsarena for bustadsosialt arbeid
6. Arbeid med bustadar
7. Leiing og ansvarleggjering

VEGEN VIDARE

Tradisjonelt har diskusjonen om samordning innafor det bustadsosiale feltet dreidd seg om formelle strukturar og organisering. Ei undersøking knytt til bustadsosialt arbeid for menneske med samtidig rus- og psykisk liding (ROP-lidingar) viser at samordning er mykje meir enn det. Det handlar i stor grad om «mjuke verdiar», om å starte med enkeltmenneska og deira behov og ut frå dette få mange brikkar på plass. For dei aller fleste kommunar er menneske med rus- og/eller psykisk liding den gruppa det er vanskelegast å gi eit godt tilbod. Vi tenkjer derfor at kunnskap om samhandling av tenester for denne gruppa kan overførast til andre grupper. Vi tar derfor opp nokre av hovudfunna frå denne studien (Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014).

I korttekst såg vi i studien at:

- God samordning byrjar med enkeltmenneska med samtidig rusliding og psykisk liding og behova kvar enkelt har
- God samordning handlar om verdiar og haldningar
- Det er avgjerande for god samordning å bygge opp tillit mellom dei som vil hjelpe og brukarane

- Det er avgjerande for god samordning med stabilitet rundt tillitsforhold
- Det er avgjerande for god samordning med fleksibilitet på alle nivå i hjelpetilbodet
- Det beste tilbudet 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



Figur 1: Samordning av bustadsosiale teneste for menneske med ROP-lidingar synest vere avhengig av fleire faktorar på ulike nivå. Figuren viser viktige faktorar som påverkar samordning av bustadsosiale tenester for menneske med samtidig rus- 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.

Kommunal samordning for menneske med samtidig rus- og psykisk liding er først og fremst eit spørsmål om å ta utgangspunkt i den enkelte, så eit spørsmål om klar ansvarsfordeling og samordning på meir overordna nivå. Studien viser at utfordringane i denne kjeda vil vere svært ulike frå kommune til kommune. I mange kommunar er det store sprik mellom haldningar og verdiar i administrasjonen og hos det politiske fleirtalet. I nokre kommunar kan utfordringane handle om 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. Funna kan illustrerast med ein figur (sjå over). Det er mogleg å lese meir utfyllande om dette i rapporten «Eit spørsmål om verdiar, tillit og fleksibilitet...» (Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014).

BETRAKTNINGAR KNYTT TIL VOLDÅ KOMMUNE

Med bakgrunn i denne kunnskapen og funna frå spørjeundersøking og kommunemøte, vil vi i det følgjande trekke opp nokre linjer for det vidare arbeidet med samordning av det bustadsosiale arbeidet i Volda.

Volda ser ut til å vere på god veg når det gjeld samordning av det bustadsosiale arbeidet. Tildelingskontoret ser ut til å fungere godt. Det same gjer arbeidet i tildelingsnemnda. Det ser også ut som det arbeidet som er gjort med ansvarsavklaring til no har vore positivt.

I forhold til dei andre kommunane har Volda nokre særtrekk:

- Fysisk samlokalisering mellom mange ulike tenester i omsorgssenteret gjer at det er kort veg mellom brukar og tilsette og mellom tilsette med ulike funksjonar. Dette kjem klart fram i spørjegranskinga og viser godt på nettverksbileta.
- Det er stor semje i det bustadsosiale nettverket om kva som er styrken i det bustadsosiale arbeidet, nemleg det som skjer på samordning gjennom tildelingskontoret og tildelingsnemnda.
- Det er stor semje om at den største utfordringa er tilgang på tilpassa bustader. Det kjem likevel ikkje fram av datamaterialet eller diskusjonane vi har vore med på kva bustadar det er størst behov for.

Vi tolkar det slik at Volda først og fremst har utfordringar på desse områda knytt til samordning av det bustadsosiale arbeidet:

- Det ser ut til å vere behov for å sikre god og nok kontakt mellom rådhuset (plan, drift, politikarar, rådmann) og resten av det bustadsosiale nettverket, spesielt inn mot omsorgssenteret.
- Det ser ut til å vere behov for å sikre at alle dei som treng det er inkluderte i møteplassar der bustadsosiale spørsmål vert diskutert.
- Det ser ut til å vere behov for eit forum for å diskutere bustadsosialt arbeid på overordna nivå. Dette kan vere ei utviding av mandat for eksisterande møtestader, eller oppretting av nye fora.
- Det ser ikkje ut til å vere avklart kven som har det overordna ansvaret for det bustadsosiale arbeidet.
- Det ser ut til å vere behov for å utvikle faglege diskusjonar mellom politikk, administrasjon og ulike delar av administrasjonen om heilskapen i det bustadsosiale arbeidet.

MOGLEGE ARBEIDSOPPGÅVER FRAMOVER

I det følgjande vil vi foreslå nokre arbeidsoppgåver vidare framover:

1. *Diskusjon av samordning med utgangspunkt i rapport og nettverksbileta.* Kva består meir konkret utfordringane for samordning av det bustadsosiale arbeidet i Volda i? Eit tema som ikkje har vore langt framme i dette prosjektet, men som har vist seg relevant i andre kommunar: På kva måte er det eventuelt behov for å betre forholdet til spesialisthelsetenesta?
2. *Utvikle vidare gode møteplassar for det bustadsosiale arbeidet både internt og i forhold til eksterne aktørar.* Kva skal desse vere? Kven skal delta? Kva mandat skal møteplassane ha? Aktørar utanfor kommuneorganisasjonen har ikkje vore eit stort tema i dette prosjektet, men for å følgje opp forslag i idédugnaden og også basert på erfaringar i andre kommunar: Korleis få til godt samspel med privat næringsliv, frivillige organisasjonar og brukarar?
3. *Utarbeide framdriftsplan knytt til heilskapleg leiing av bustadsosialt arbeid.* Kven er leiarane? Kva mandat og ansvar skal desse ha?
4. *Utarbeide koplinga mellom politikk, administrasjon og tenestene.* Korleis kan denne koplinga styrkjast? Korleis er det mogleg å byggje ei felles forståing og felles verdisett? Kva tiltak må til?
5. *Skaffe ein oversikt over kva behova knytt til tilpassa bustad består i og korleis eksisterande bustadmasse kan tilpassast dei behov ein har i kommunen.* Kva kan tilpassast av eksisterande bustadmasse? Kva trengst av nye bustader? Kva er det mogleg å leige på privatmarknaden?
6. *Utarbeiding av ein bustadsosial handlingsplan basert på punkta over.*

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

For meir informasjon om arbeidet i Volda kommune viser vi til presentasjonane frå kommunemøtet og nettverksmøtet mellom kommunane som allereie er sendt til kommunen og som kan nyttast til presentasjonar der dette er aktuelt. I tillegg er det laga eit referat frå møtet i kommunen som de kan sjå i vedlegg til denne rapporten.

INNLEDNING

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

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

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

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

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

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

OM BOLIGSOSIALT ARBEID OG KOORDINERINGSUTFORDRINGER²

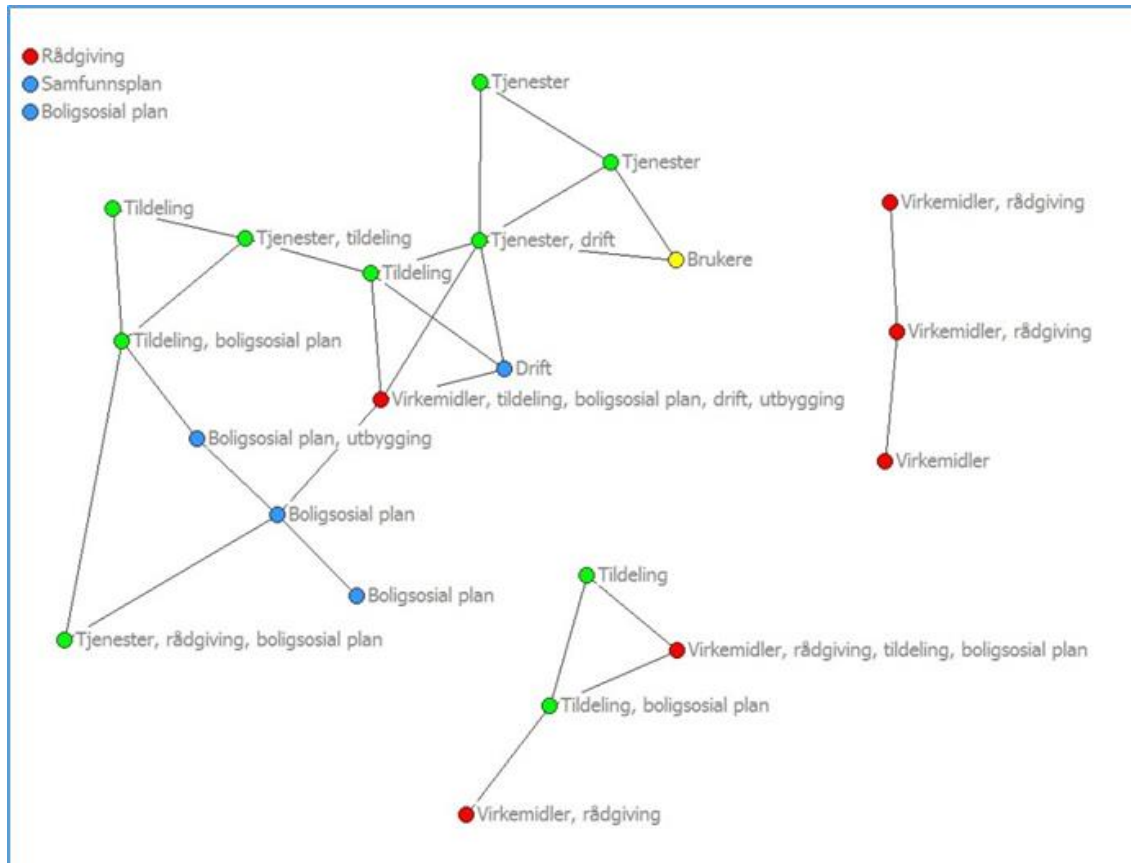
Det boligsosiale feltet utkrystalliserte seg fra midten av 1990-tallet og representerte en endring i boligpolitikken. Boligpolitikken skulle ikke lenger være orientert mot størstedelen av befolkningen, men være rettet mot vanskeligstilte grupper. Endringen bestod blant annet i at de boligsosiale virkemidlene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

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

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

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

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



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

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

Kommunene er offentlige organisasjoner og disse skiller seg fra andre organisasjoner ved at det er nødvendig å samordne administrasjonen med politisk folkevalgte. Samspillet mellom politikk og administrasjon i kommunene er utfordrende og viser seg å ha stor betydning for gjennomslag i boligsosiale saker. Et studium av samordning av boligsosialt arbeid for mennesker med samtidig ruslidelse og psykisk lidelse viste for eksempel stor variasjon i forståelsen av hva arbeid for mennesker med slike lidelser innebærer (Yttredal, Bakke, Ouff, & Bergem, 2014).

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

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

NÆRMERE OM PROSJEKTET

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

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

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

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

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

De ulike delene er nærmere beskrevet under.

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

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

SPØRREUNDERSØKELSE MED NETTVERKSANALYSE

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

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

NETTVERKSANALYSE

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

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

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

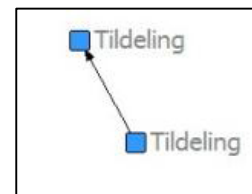
Formelle og uformelle strukturer ligger til grunn for samhandlingsmønstre, og for hvilken informasjons- og kunnskapsutveksling som skjer mellom personer. Det betyr at samhandlingsmønstre både er struktur- og personavhengig, noe som er viktig når en diskuterer konkrete nettverk.

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

Hvordan leser vi nettverksbilder fra SNA-data?³

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

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



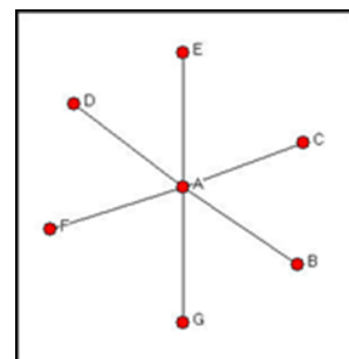
Det er viktig å huske på at kommunikasjons- og informasjonsmønstre i stor grad avhenger av rutiner og forutsetninger i organisasjonen.

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

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

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

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



Figur 4. Stjerneformet nettverk.

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

Svakheter:

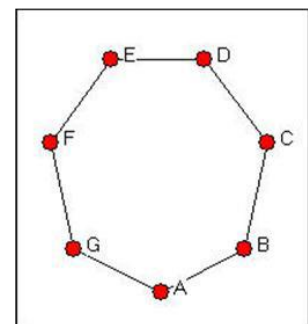
- Alle aktører må “gjennom” A for å komme til hverandre. Det kan i beste fall være tungvint, i verste fall kan A hindre at de andre kommer i kontakt med hverandre.
- A kan “sile” informasjon eller kunnskap på en negativ måte, slik at enkelte får mer eller mindre informasjon enn andre, og at noen ikke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

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

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

Svakheter:

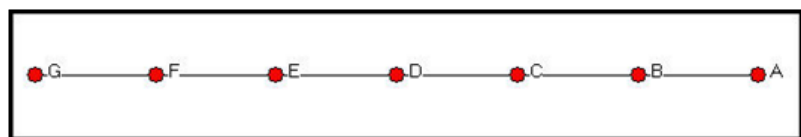
- Alle må gjennom to andre personer for å komme til vedkommende som befinner seg lengst vekk i nettverket.
- Det finnes ingen som har fullstendig tilgang til all informasjon, og kan koordinere informasjon og arbeid.



Figur 5: Sirkulært nettverk

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

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



Figur 6: Lineært nettverk

Svakheter

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

ANDRE DELER AV SPØRREUNDERSØKELSEN

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

Program nettverkssamling:

«Om å koordinere det fragmenterte boligsosiale arbeidet»

10.00 Velkommen

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

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

11.20 Pause

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

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

13.00 Lunsj

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

14.45 Pause

15.00 Gruppearbeid og erfaringsutveksling mellom kommunene om samordning av boligsosialt arbeid

16.30 Slutt

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

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

KOMMUNEMØTER

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

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

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

NETTVERKSSAMLING

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

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

RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSEN – KOMMUNENE SETT I SAMMENHENG

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

DET BOLIGSOSIALE NETTVERKET

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

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

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

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

STYRKER OG UTFORDRINGER I DET BOLIGSOSIALE ARBEIDET – GENERELT

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

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

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

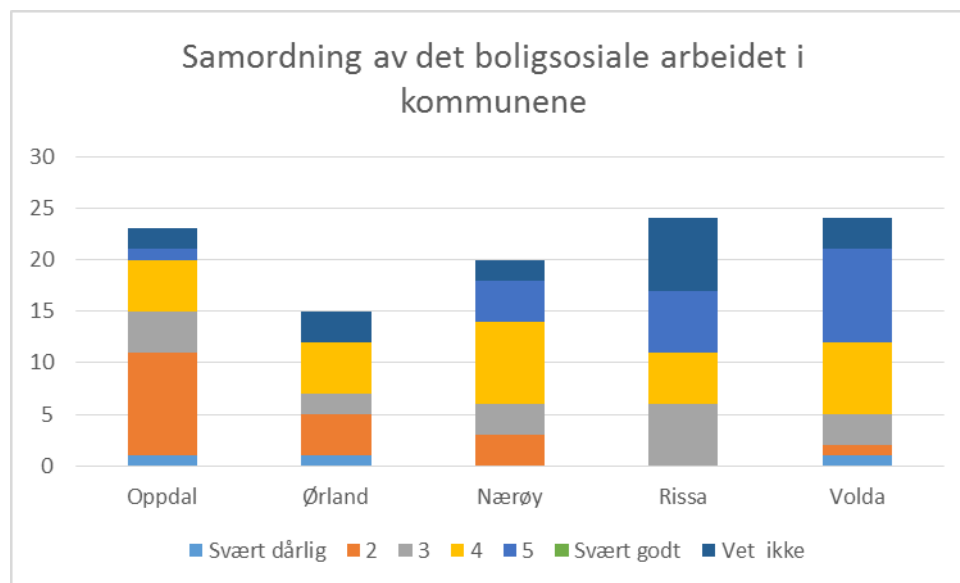
I flere av kommunene er synet på hva som er utfordringene varierende. Det kan komme av at man har liten felles forståelse av utfordringene i det boligsosiale arbeidet, men det kan også komme av at vi har bedt informantene si noe ut fra sitt ståsted. Det er verdt å merke seg at en utfordring ett sted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

STATUS FOR SAMORDNINGEN AV DET BOLIGSOSIALE ARBEIDET I KOMMUNENE

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

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

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



Figur 7 Kommunenes svar på spørsmålet: «Hvor godt mener du at SAMORDNINGEN av det boligsosiale arbeidet fungerer i din kommune?» (Skala fra 1-6 der 1= svært dårlig, 6= svært godt).

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

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 fornøyd med samordningen av arbeidet. Funnene reiser spørsmål om samordningen skjer på rett måte og med de rette personene, eller om all kontakten er resultat

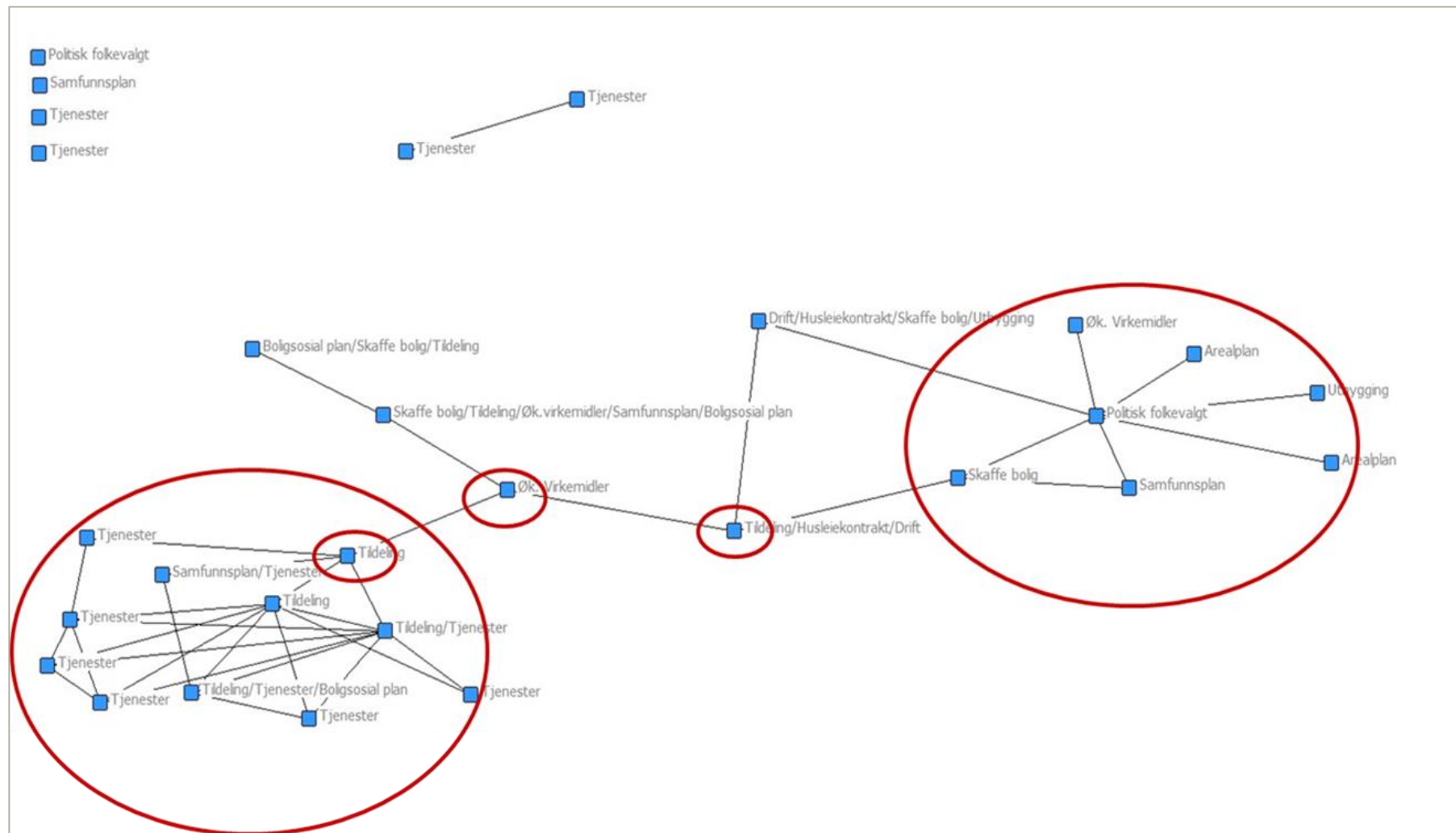
av et mer usystematisk behov for å ordne ting på best mulig måte og dermed mer dreier seg om uavklarte ansvarsforhold.

DAGLIG OG UKENTLIG KONTAKT I KOMMUNENE

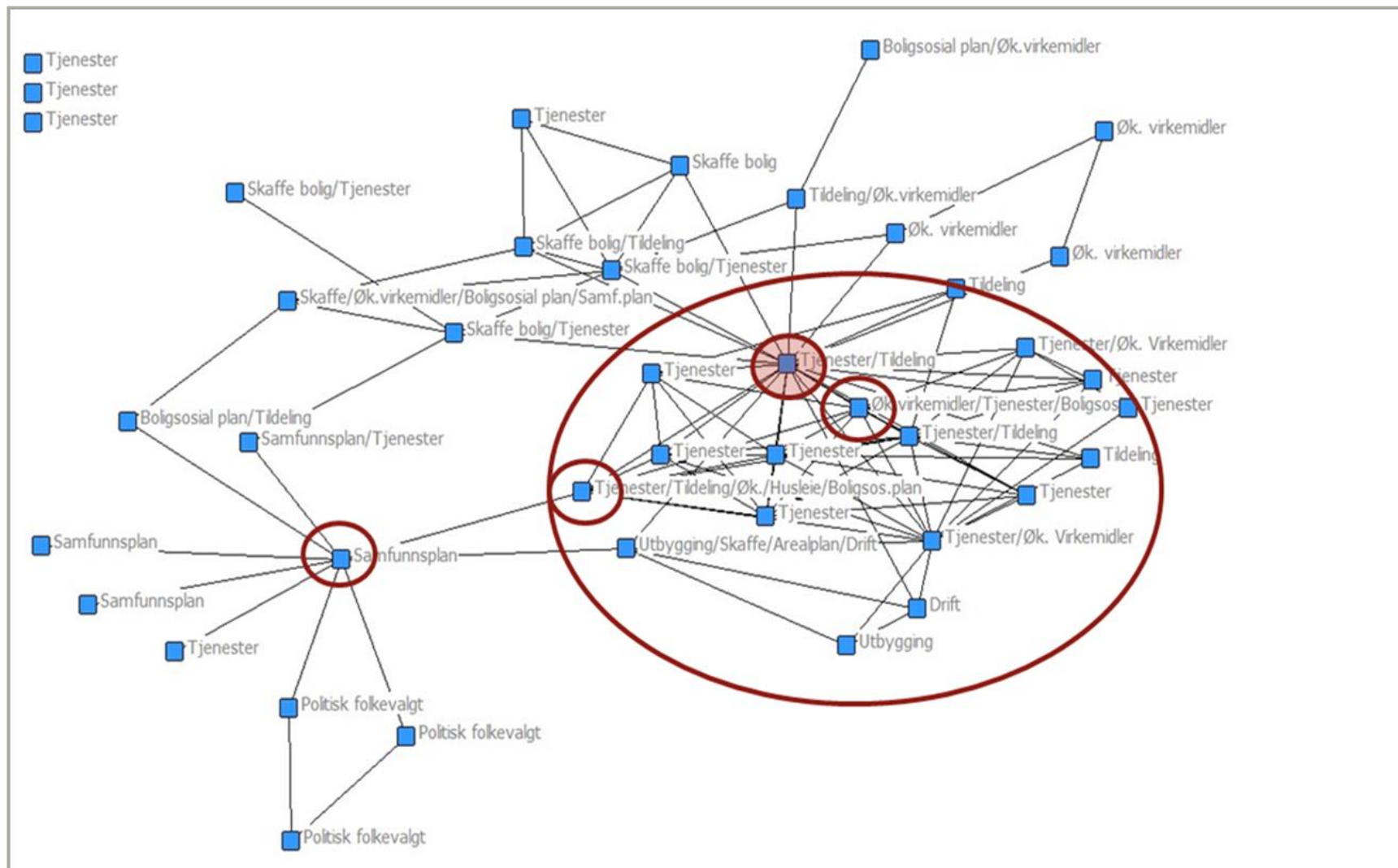
Nettverksbildene (Figur 8 - Figur 12) viser daglig og ukentlig kontakt mellom personer i det boligsosiale nettverket i prosjektkommunene. Vi ser klare forskjeller mellom kommunene. I Nærøy kommune ser det ut til at alle i nettverket har kontakt med hverandre daglig eller ukentlig (Figur 10). I Oppdal derimot ser ikke nettverket ut til å være like integrert og mange har ingen kontakt med andre om boligsosiale spørsmål i løpet av en uke (Figur 11).

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

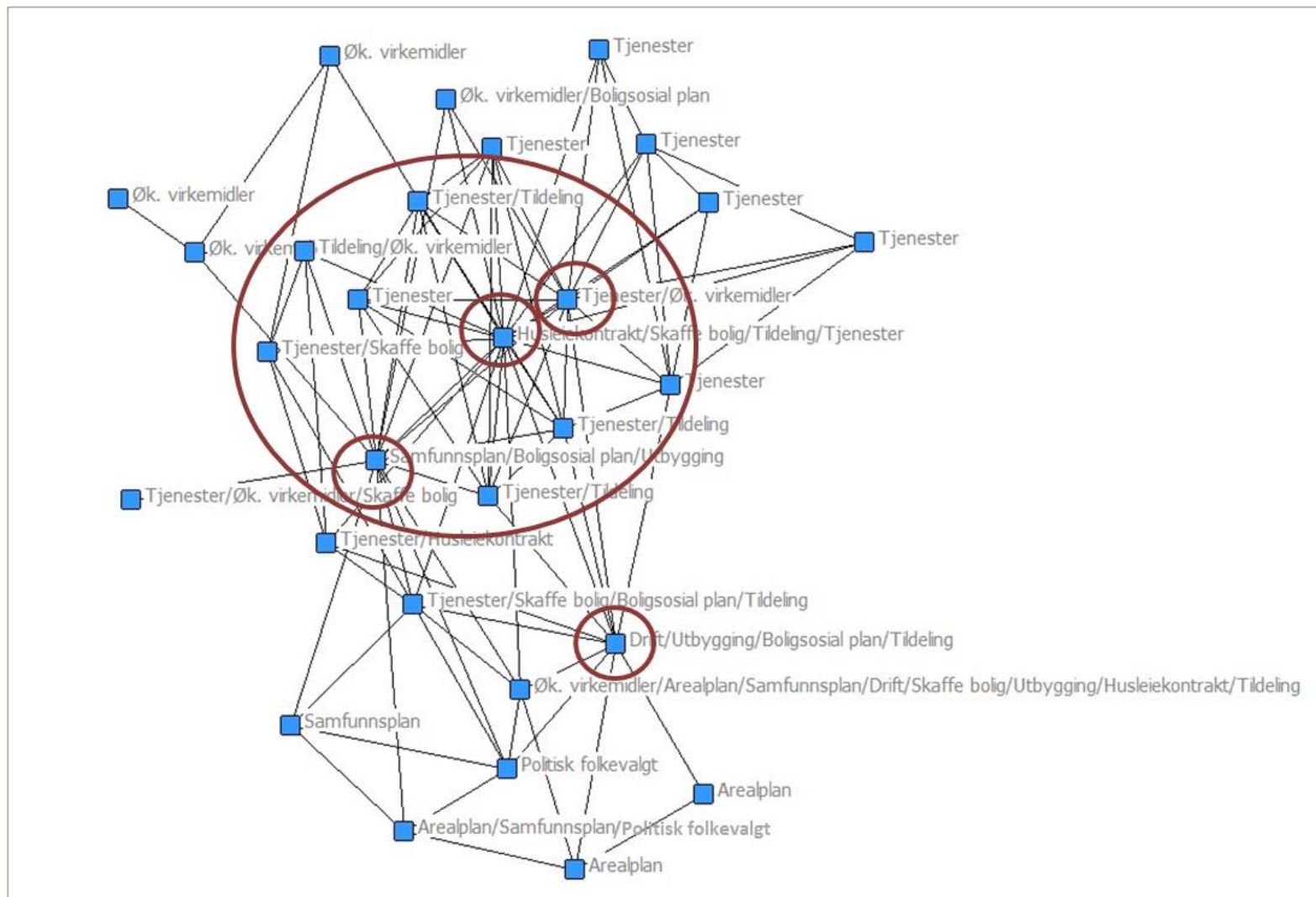
Ørland (Figur 11), som skårer forholdsvis lavt knyttet til samhandling, har også et noe langstrakt nettverk i tillegg til en helt separat klynge bestående i stor grad av økonomiske virkemidler og tildeling. Nettverket framstår som lite integrert på ukentlig basis og består av tre forholdsvis klare klynger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



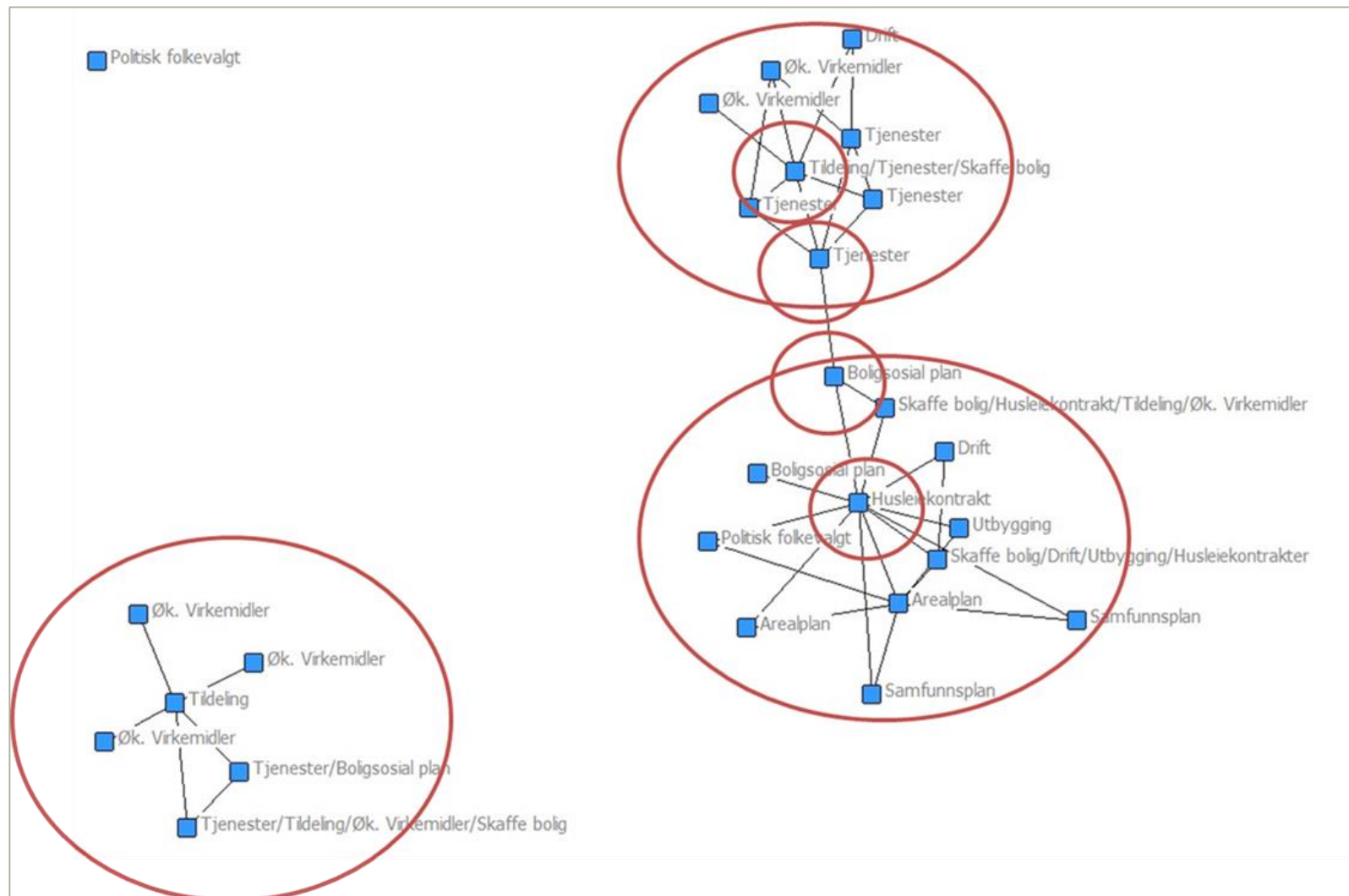
Figur 8: Daglig og ukentlig kontakt mellom personer i det boligsosiale nettverket i Rissa kommune. Store røde sirkler markerer klynger, små røde sirkler markerer de viktigste brobyggerne på daglig og ukentlig basis.



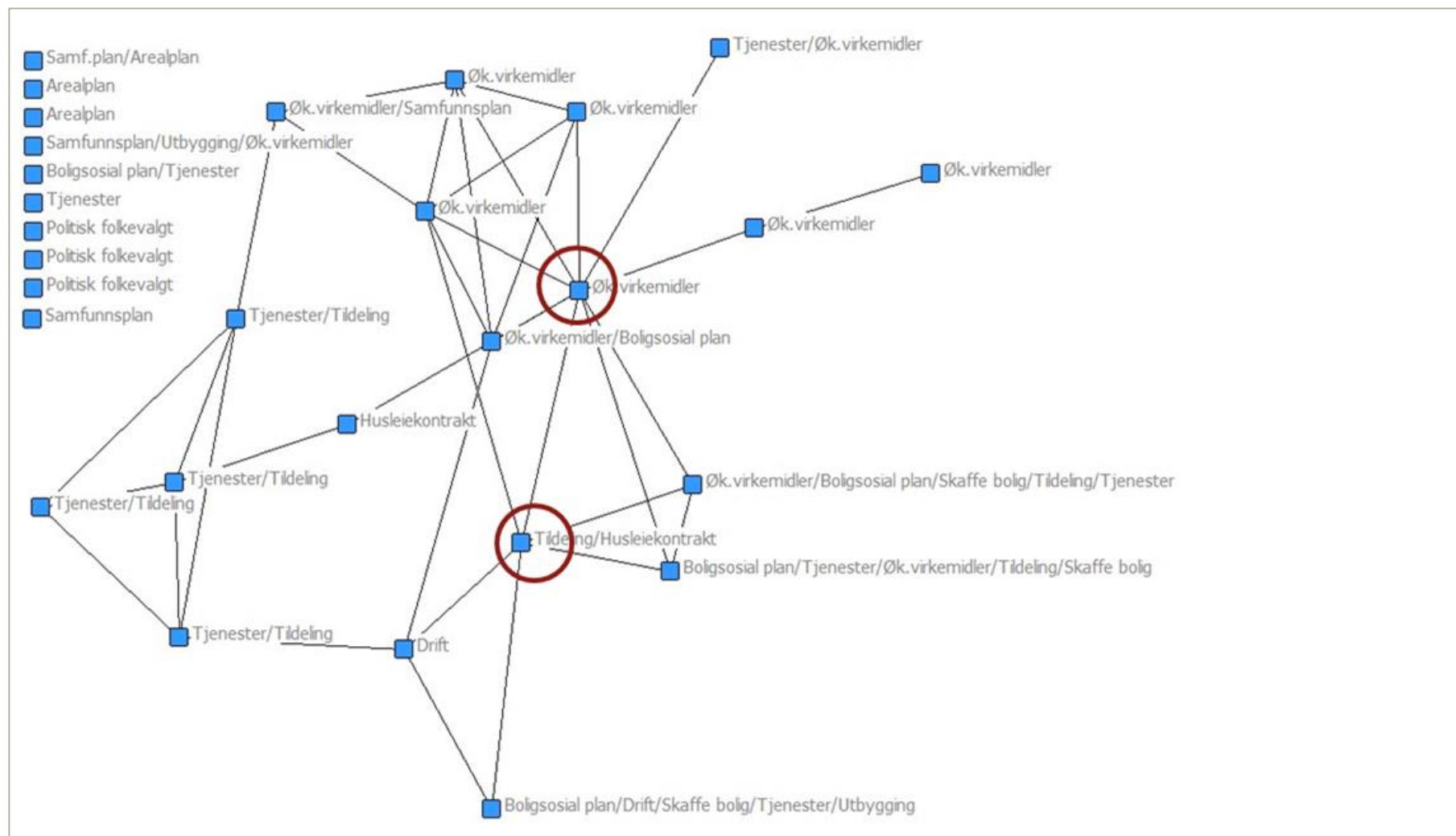
Figur 9: Daglig og ukentlig kontakt mellom personer i det boligsosiale nettverket i Volda kommune. Store røde sirkler markerer klynger, små røde sirkler markerer de viktigste brobyggerne på daglig og ukentlig basis.



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



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



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

POLITISK FORANKRING AV DET BOLIGSOSIALE ARBEIDET

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

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

Politisk forankring er dermed tema her fordi:

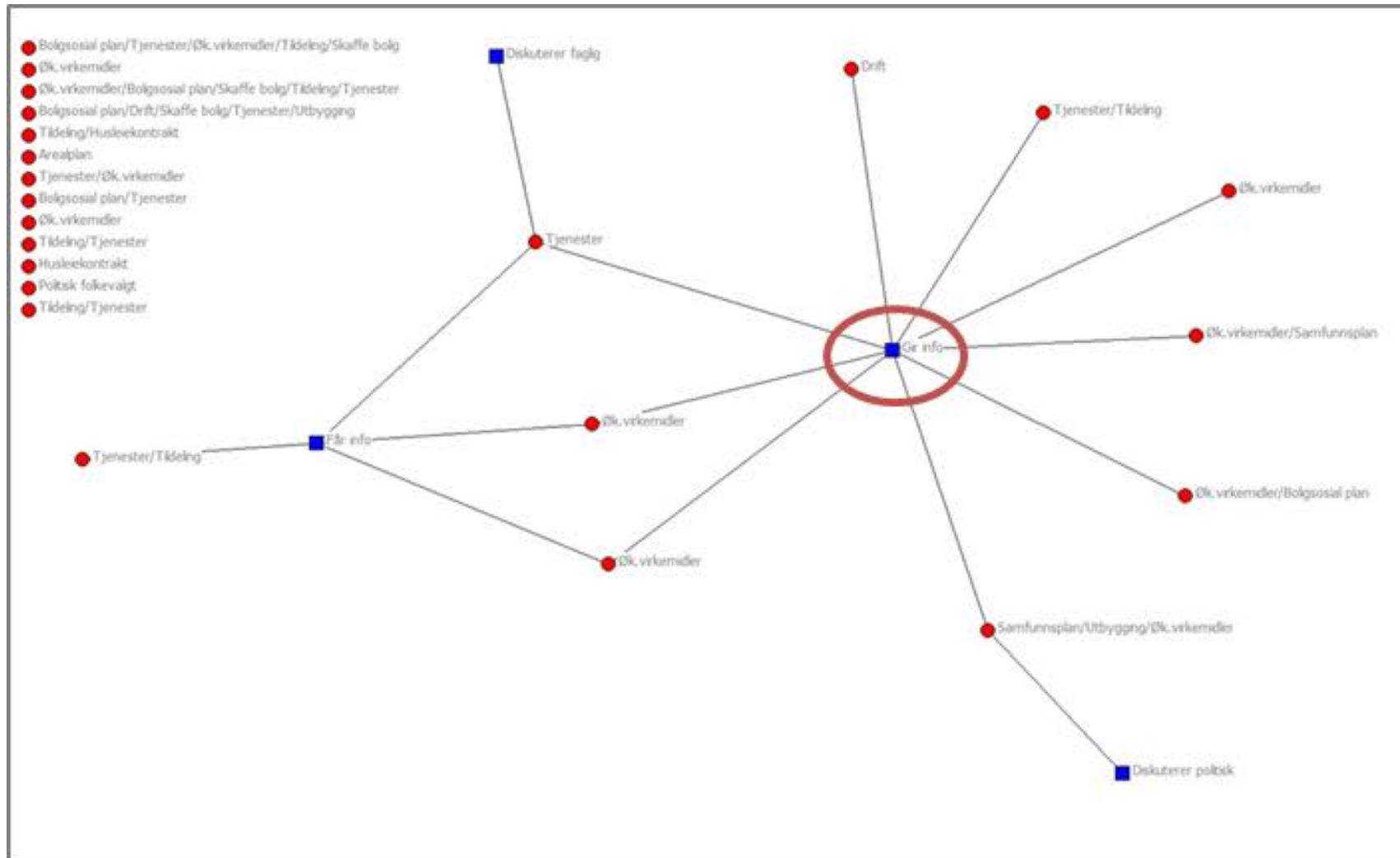
- Politisk forankring av boligsosialt arbeid er viktig for å få gjennomslag for dette arbeidet
- Vi ser at forholdet mellom politikk og administrasjon ofte er en utfordring i kommunene
- Kommuner som får til det boligsosiale arbeidet har også en god politisk forankring av dette
- Erfaringer fra kommunene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

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

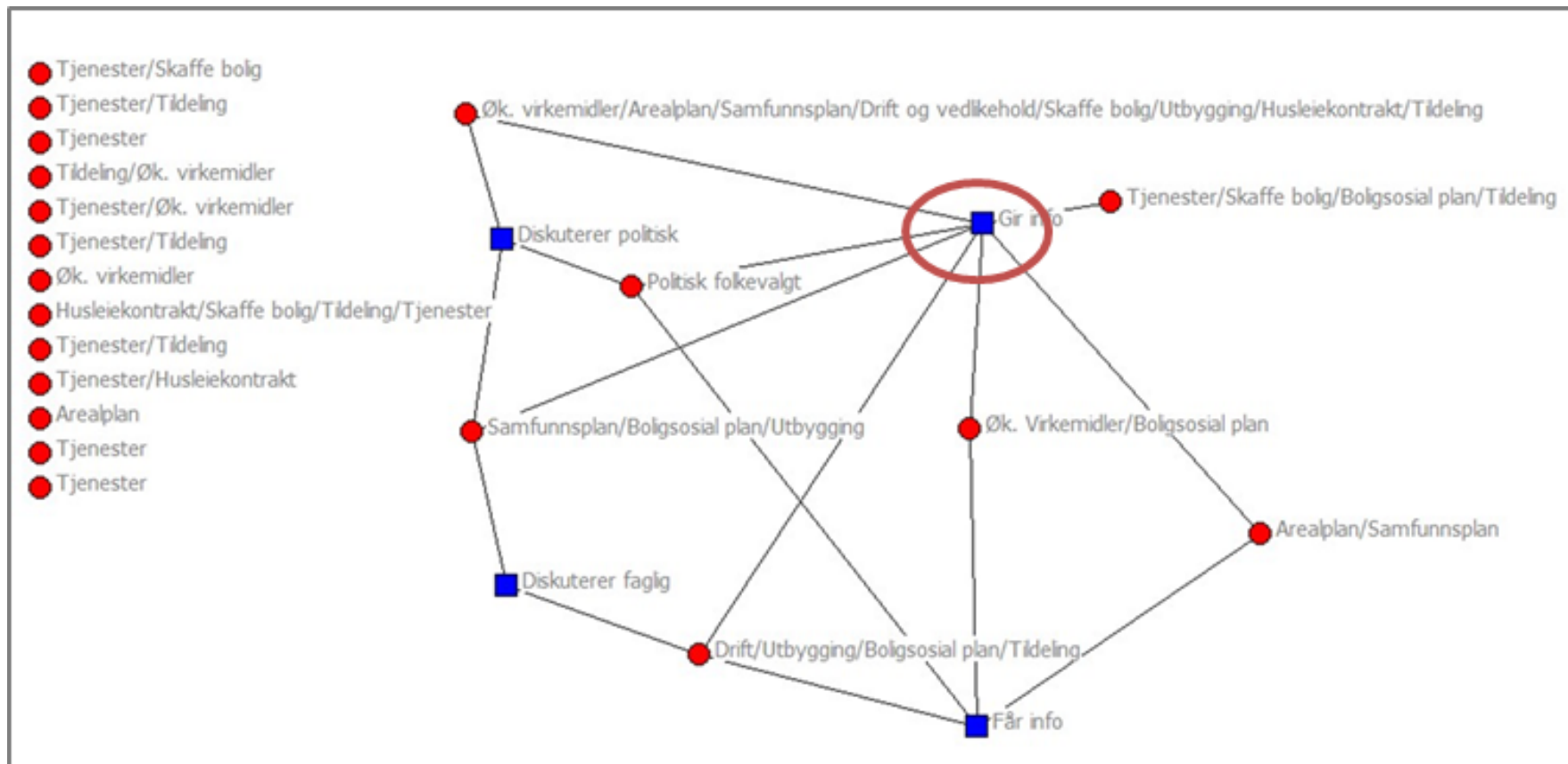
Det er viktig å ta forbehold knyttet til disse nettverksbildene. De som ikke har svart på undersøkelsen vil ikke være representert i bildet. Det vil si at personer som er sentrale for kontakten mellom administrasjon og politikere kan ha falt ut.

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

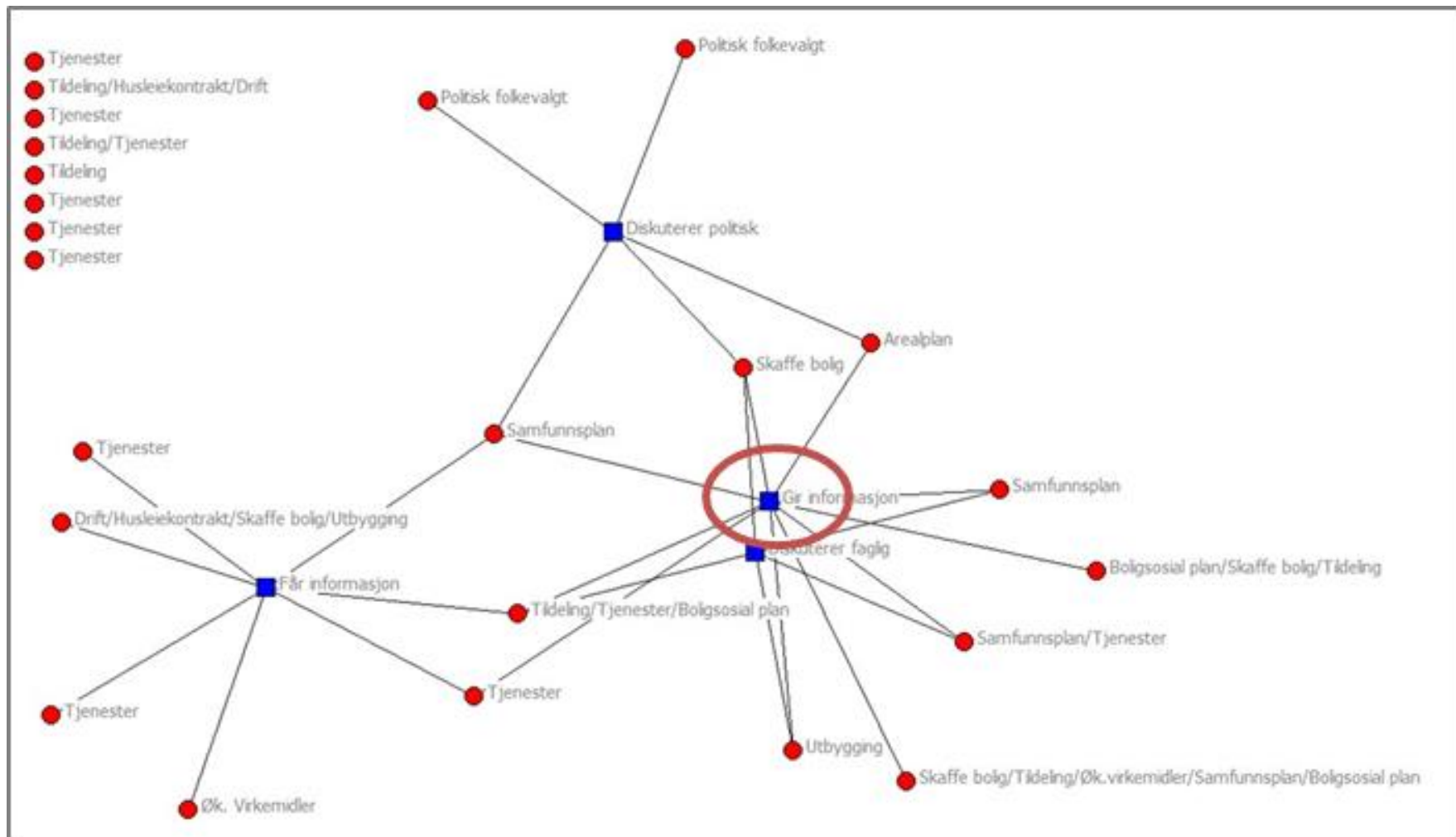
Det ser også ut til å være *lite eller ingen faglig eller politisk diskusjon* av boligsosiale tema mellom politikere og administrasjon. Slike diskusjoner har i kommuner som har kommet langt i boligsosialt arbeid, hatt betydning for å utvikle felles verdier og holdninger. Noe som igjen er et viktig fundament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



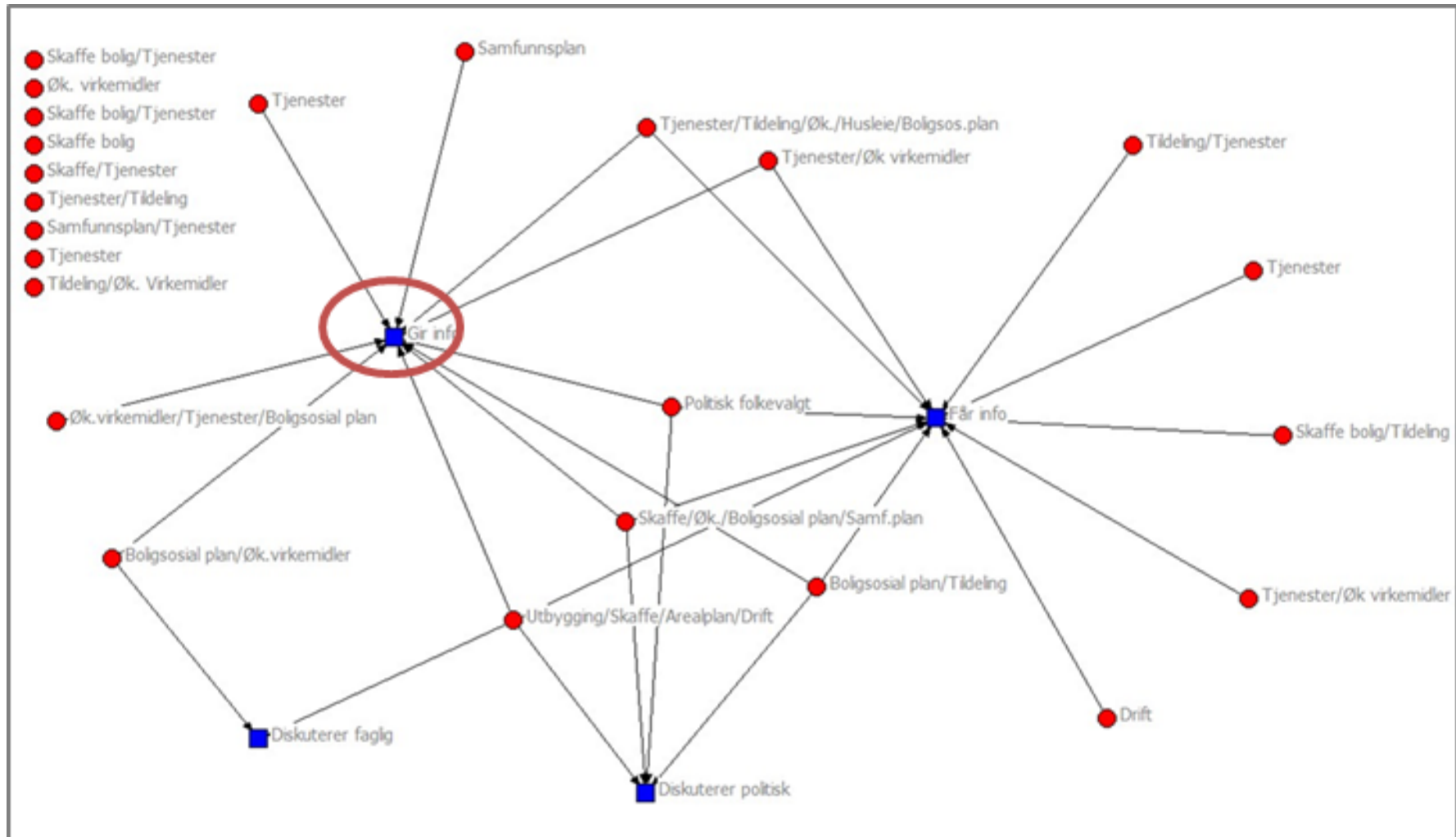
Figur 13: Graden av og type kontakt mellom administrasjon og formannskap, ordfører og kommunestyre i Oppdal kommune. Type kontakt «gir informasjon» er ringet inn med rødt



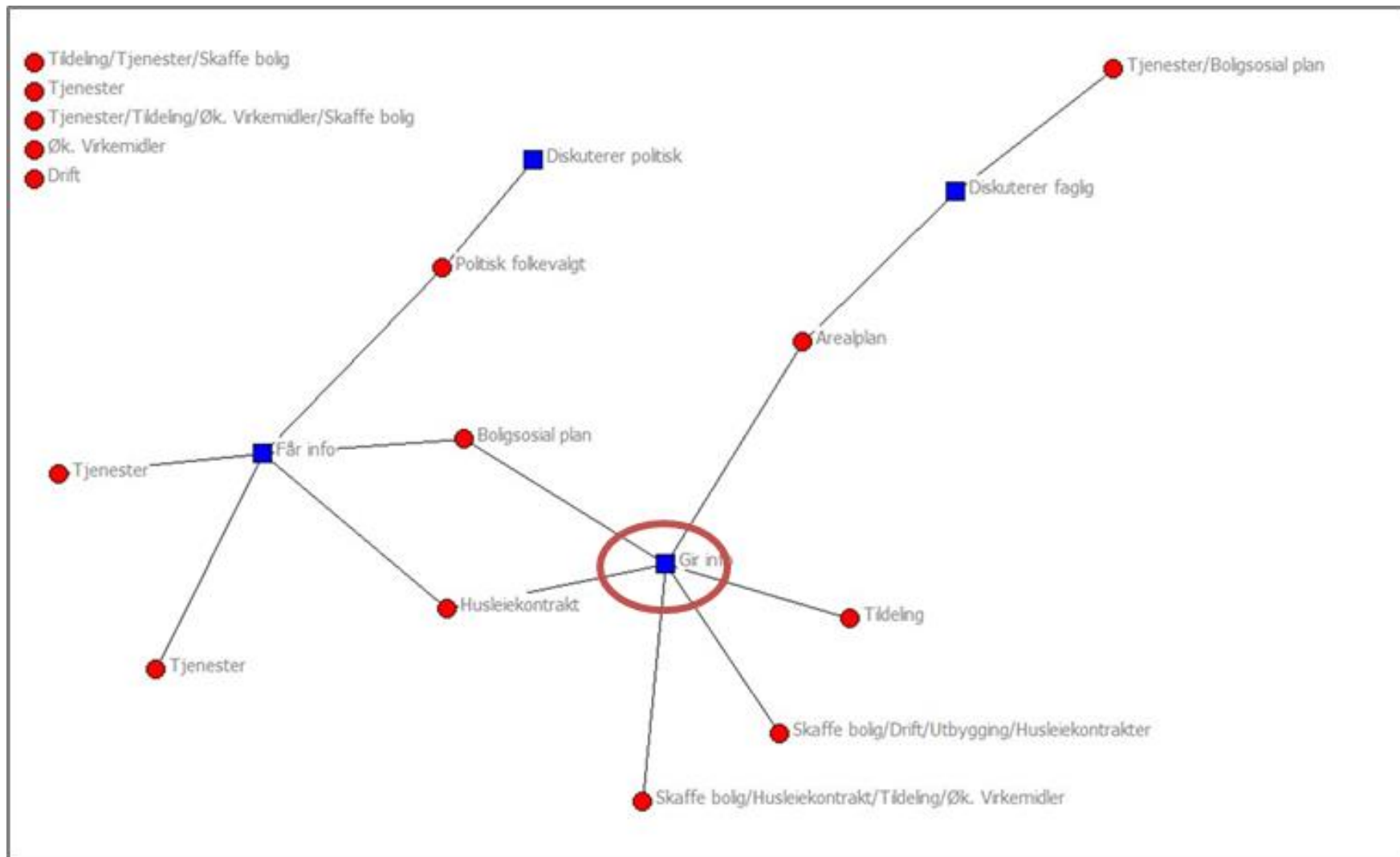
Figur 14: Graden av og type kontakt mellom administrasjon og Helse- og sosialutvalget, formannskap, ordfører og kommunestyre i Nærøy kommune. Type kontakt «gir informasjon» er ringet inn med rødt.



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



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



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

VOLDA KOMMUNE

Spørjeundersøkinga i Volda kommune vart gjennomført frå desember 2014 til byrjinga av januar 2015. Nettverket av deltakarar i bustadsosialt arbeid i kommunen blei vurdert til å bestå av 43 personar. 24 av 43 personar svarte på undersøkinga.

Analyse av resultatata blei gjennomført i januar og diskutert i arbeidsmøte mellom Møreforsking og Volda kommune 10. februar 2015. Utvalde resultat blir presentert og kommentert under. Til resultatata følgjer også med arbeidsspørsmål til bruk som grunnlag for vidare diskusjon. Kommunen har i tillegg til denne rapporten fått tilsendt PowerPoint-presentasjonen som vart nytta i kommunemøtet og referat frå idédugnad og arbeidsgruppa sitt arbeid under det same møtet. Alt materialet kan nyttast i det vidare arbeidet. Referat frå idédugnad og arbeidsgruppa sitt arbeid i kommunemøtet ligg også ved som vedlegg i denne rapporten.

STYRKAR OG UTFORDRINGAR I DET BUSTADSOSIALE ARBEIDET

Alle kommunane vart spurde om kva som var dei oppfatta som dei to viktigaste styrkene i det bustadsosiale arbeidet i deira kommune. Volda kommune var den kommunen som hadde dei mest eintydige svara. Hovudpunkta er lista opp under (21 svar) .

Brei semje om at dei viktigaste styrkane var knytt til:

- Arbeid i tildelingskontoret
- Auka samarbeid gjennom tildelingsnemnda (og elles), men kan betrast og inkludere fleire

Desse punkta vart også nemnt av fleire:

- Auka fokus og kompetanse
- Tydeleg ansvar
- Prosjekt frå midlertidig til varig bustad
- Organisering mot private utleigarar

Også nemnt: Tilgjengelege, dyktige folk i tenestene, felles forståing, fokus på bemanna omsorgsbustader, leiar eignedmskontoret, mange kommunale bustader, nye rutinar.

Også på spørsmål knytt til kva som er dei viktigaste utfordringane er svara i Volda kommune svært eintydige (22 svar):

- Viktigast: Mangel på tilpassa bustad. Nemnt er:
 - Avlastningsbustad
 - Til funksjonshemma
 - Til rus og ROP
 - Generell bustadtilgang
 - Døgnbemanna tilbod til rus
 - Mindre bustadar som brukarar kan eige

- Nye bustadar
- Til barnefamiljar
- Samlokalisering av barnefamiljar og rus
- Små bustadar

Fleire nemnte:

- Gjennomstrøyming i kommunale bustadar
- Koordinering

Også nemnt: Ansvar andrelinetenesta, bustadplan, NIMBY (Not in my backyard), felles forståing og fokus)

Respondentane vart også spurde meir spesifikt om kva dei såg på som dei to største utfordringane knytt til samordning av det bustadsosiale arbeidet. Når spørsmåla blir meir spesifikke, dett mange av dei som svarar av og berre 12 av dei 24 svarde på dette spørsmålet.

Viktigaste utfordringar ved samordning:

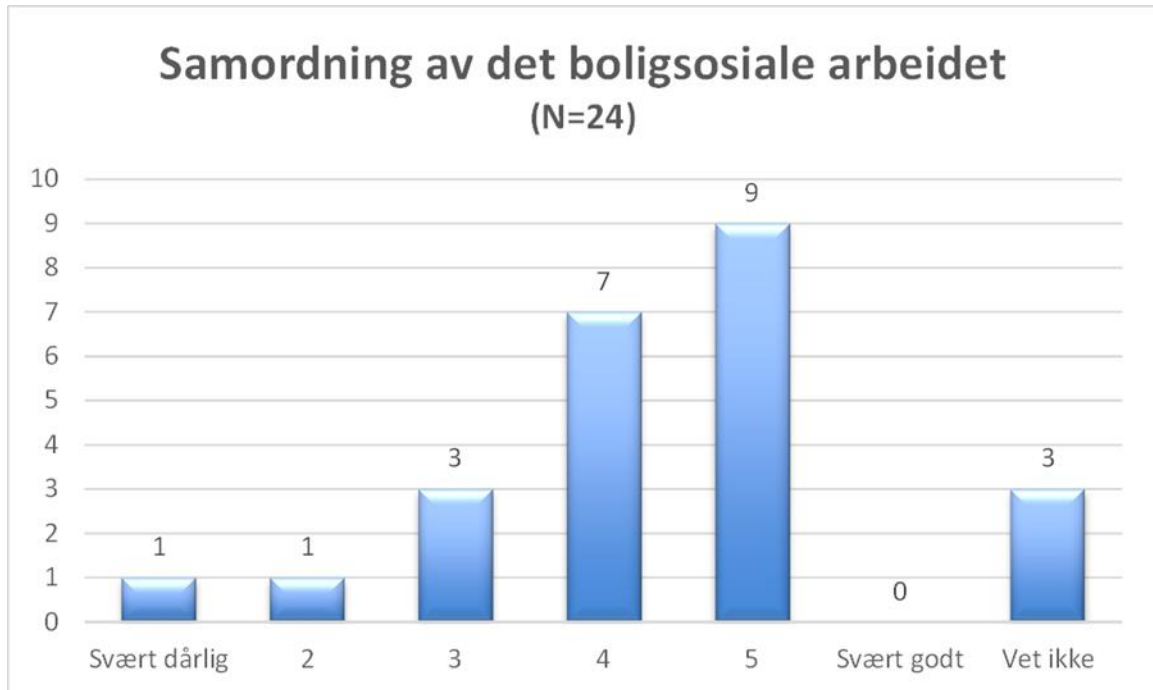
- Generelt er samordninga mykje betre grunna:
 - Tildelingskontor
 - Tildelingsnemnd
 - Gjennomgang av ansvar og rutinar
- Samordning på tvers av sektorar og avdelingar er framleis ei utfordring
 - Samordning mellom strategisk og operativt nivå
 - Eigedom, tildeling og tenestene sit fysisk langt frå kvarandre
 - Bli betre på å sjå bustad og tenester i bustad i samanheng
 - Samordning mellom tildeling, vedlikehald og utkasting
 - Brukarar må oppsøkje ulike einingar og avdelingar
- Tilbod betre tilpassa behov
- Politisk forankring og felles forståing

Når det gjeld utfordringar knytt til ansvarsavklaring (8 svar), verkar det som det er stor tilslutning til noverande modell med ansvar ute i einingane, men det vert påpeika at:

- Ingen har ansvar for koordinering og samordning (utover tildelingsmøte) og at det er behov for dette
- Eigedomsavdelinga har ansvar for å skaffe bustader, men det fungerer ikkje slik i praksis. Til dømes står ikkje eigedomsavdelinga for leige på det private marknaden
- Ansvar for å skaffe midlertidige bustader, og kva dette ansvaret inneber
- Tildelt ansvar vert ikkje følgt opp. Kanskje for stort ansvar på enkelte av tenestene
- Skulle hatt klarare liner med meir dialog
- Utfordringar med å sjå dei ulike tenestene i ein heilskap
- Avklaring i forhold til andrelinetenesta

Dei tilsette i det bustadsosiale nettverket vart bedne om å gi seg sjølv karakter knytt til samordning av det bustadsosiale arbeidet. På ein skala frå 1-6 der 1 er svært dårleg og 6 er svært

godt, var det mange som var rimeleg godt nøgde, slik det går fram av figuren under. Gjennomsnittet for alle svara er 4.



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

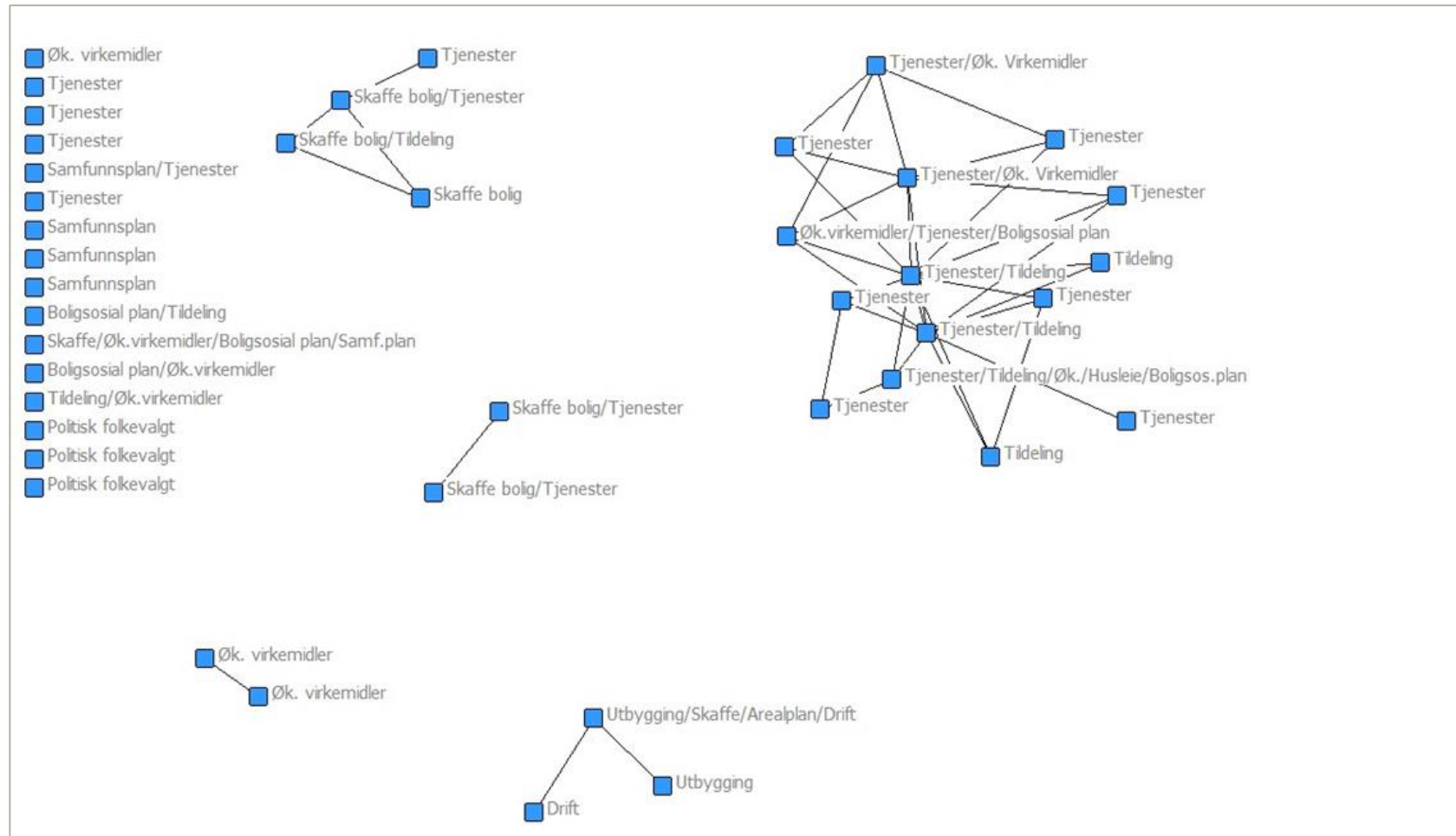
Det er verdt å ha dette i bakhovudet når vi no skal sjå nærare på det bustadsosiale nettverket i kommunen.

SOSIAL NETTVERKSANALYSE (SNA)

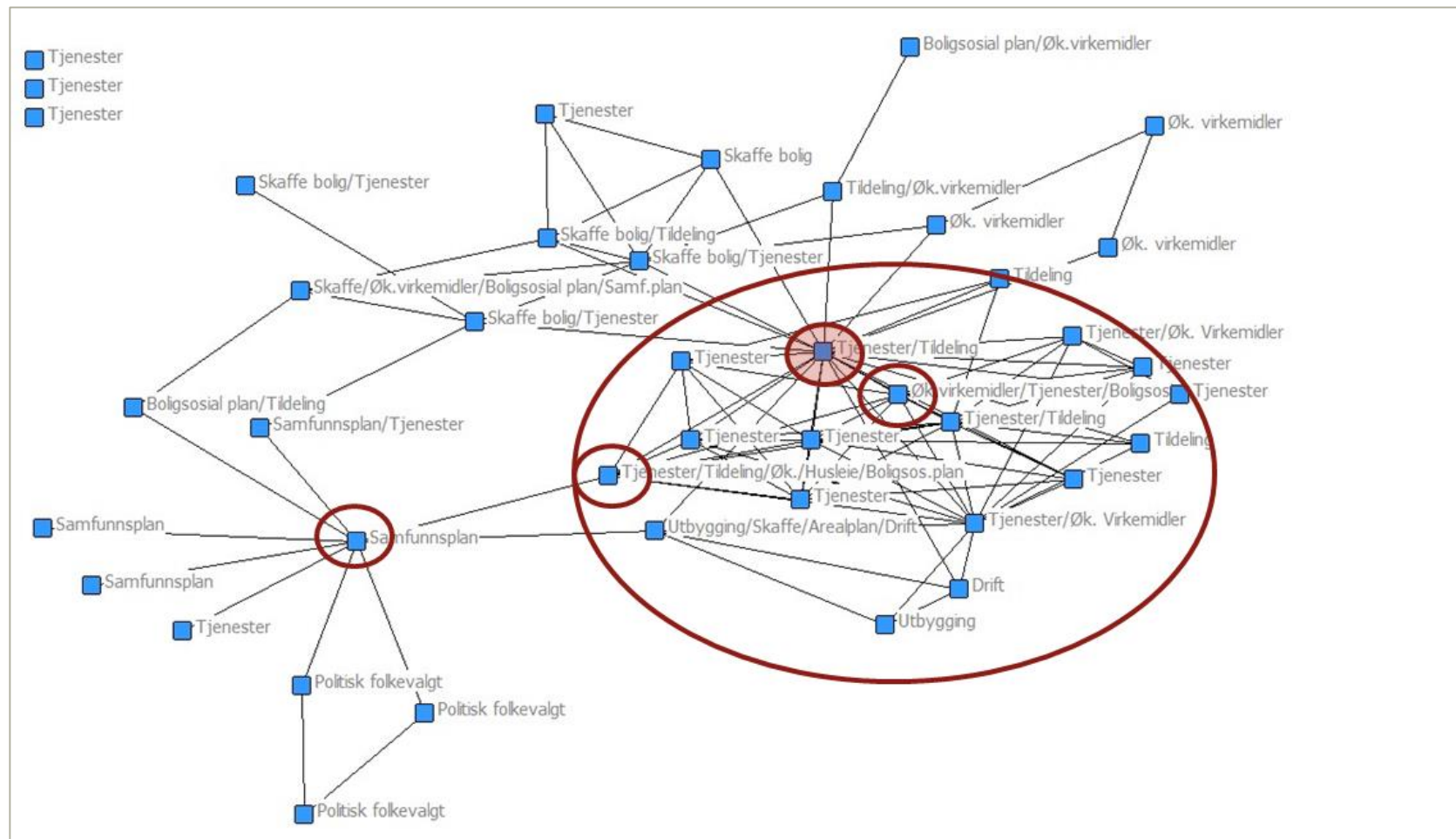
Alle funksjonar i det bustadsosiale arbeidet er dekt gjennom nettverksanalysen. Dei som ikkje har svart, kan likevel vere del av undersøkinga ved at andre har oppgitt kontakt med dei. Vi har i desse tilfella definert funksjonar for dei som ikkje har svart (24 av 43 svar). Det er verdt å merke seg at tilsette i nettverket kan ha lagt ulikt innhald i funksjonane. For nærare introduksjon til nettverksanalyse og lesing av nettverksbilete, sjå kapittelet «Spørreundersøkelse med nettverksanalyse».

Tabell 3: Forkortingar for funksjonar i nettverksbileta.

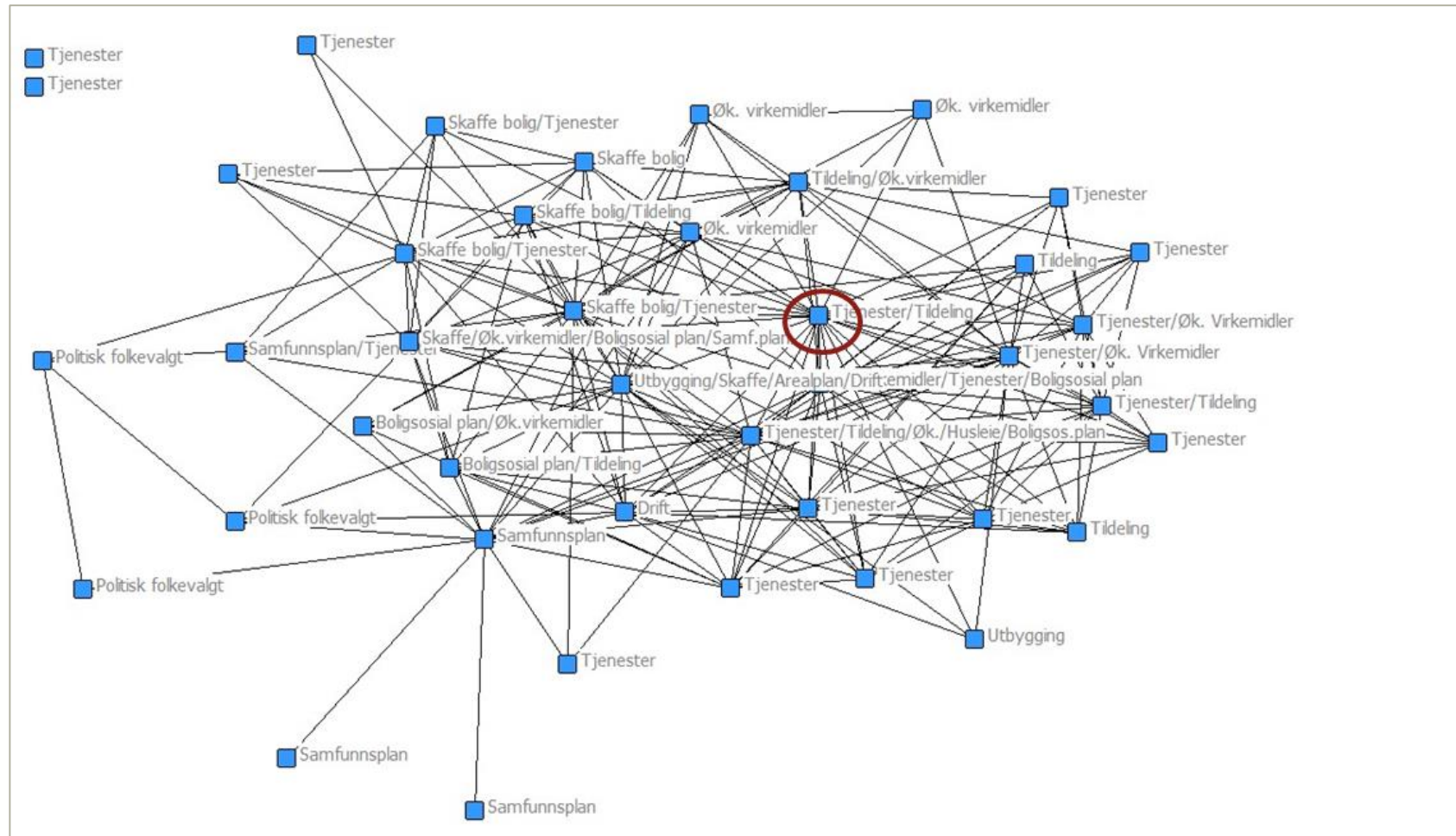
Forkorting funksjon	Funksjon og forklaring
Tildeling	Tildeling av bolig
Utbygging	Utbygging
Tjenester	Ulike former for tjenester ytt i bolig (som det å lære å bo, hjelp til praktiske gjøremål, hjemmehjelp o.l.)
Boligsosial plan	Boligsosial planlegging
Drift	Drift og vedlikehold av bygg
Politisk folkevalgt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



Figur 18: Dagleg kontakt mellom ulike personar og funksjonar i det bustadsosiale nettverket i Volda kommune.



Figur 19: Dagleg og vekentleg kontakt mellom ulike funksjonar i det bustadsosiale nettverket i Volda kommune. Den store røde sirkelen viser den tettast samanvevde klynga. Dei små raude rundingane viser personar som er viktige for kontakt mellom grupper av menneske – brubyggjarar.



Figur 20: Dagleg, vekentleg og månadleg kontakt mellom ulike funksjonar i det bustadsosiale nettverket i Volda kommune. Den vesle raude sirkelen viser personar som er viktige for kontakt mellom grupper av menneske – brubyggjarar.

KOMMENTARAR TIL NETTVERKSBILETA

Nettverksbileta viser personane sine funksjonar i det bustadsosiale arbeidet .

På dagleg basis (Figur 18) er kontakten knytt til bustadsosialt arbeid konsentrert om ei stor klynge med fire satellittar av ulik storleik og med ulike funksjonar. Den store klynga (omsorgssenteret?) består av svært mange personar som arbeider tett ilag på dagleg basis. Mange av desse utfører tenester til brukarar. Nokre kombinerer tenestene med andre funksjonar som økonomiske verkemiddel og rådgjeving, tildeling eller bustadsosial plan. Berre ein person i denne klynga arbeider ikkje med tenester ut mot brukarane.

Dei fire satellittane har noko ulike funksjonar. To av desse består av personar med tenestefunksjonar eller nært knytt til desse. Ein satellitt består av to personar som arbeider med økonomiske verkemiddel og den siste (nedst i biletet) består av personar som i stor grad driv med utbygging, drift og arealplanlegging.

På *vekebasis* er nettverket forholdsvis godt integrert, sett i forhold til andre kommunar. Det vil seie at mange personar er knytt til nettverket og berre tre av personane har ikkje kontakt med andre på vekebasis.

Vi ser likevel i Figur 19 at det er to forholdsvis separate klynger. Den eine knytt til omsorgssenteret (?) (ringa inn med rødt) består i hovudsak av tenester, verkemiddel og tildeling. Denne har fått fleire personar knytt til seg. Den andre klynga (til venstre (rådhuset?)) består i hovudsak av planleggjarar og politisk folkevalde, noko som kan gjere at informasjonstilfanget kan vere svært forskjellig i dei to klyngene. Klynga til venstre har ein klar stjerneform og kontakten med omsorgssenteret er avhengig av to personar (ringa inn med rødt). Eit slikt kontaktmønster gjer samordninga sårbar og kan også gjere at utveksling av informasjon mellom dei to klyngene vert selektiv.

På *månadleg basis* ser det ut til at nettverket er svært godt integrert, men likevel med ein klar nøkkelperson (ringa inn med rødt).

Ein *brubbyggjar* er ein person som fungerer som mellomledd mellom andre i nettverket. På nettverksbileta er dei viktigaste brubbyggjarane ringa inn med rødt. Sterke brubbyggjarar kan bidra både positivt og negativt i nettverket. Dei kan bidra til økt informasjons- og kunnskapsflyt mellom aktørane i nettverket gjennom å koordinere og vidareformidle, eller dei kan fungere som «proppar» i nettverket som hindrar flyt og kontakt.

VURDERING OG ARBEIDSSPØRSMÅL TIL DISKUSJON

Det finst ikkje eit ideelt nettverksmønster. God samhandling er avhengig av kontekst og gode kontaktmønster følgjer ikkje nødvendigvis prinsippet «dess meir, dess betre». Nettverksbileta gir dermed ikkje grunnlag for å seie om dette mønsteret er rett eller galt, men dei gir eit utgangspunkt for å diskutere korleis ein kan forbetre samordninga av bustadsosialt arbeid. *På generelt grunnlag vil vi likevel seie noko meir utfyllande om kontaktmønsteret.*

Det ser ut til at personane i det bustadsosiale nettverket har forholdsvis mykje kontakt og dette kan vere ein styrkje. Vi tolkar det slik at den store klynga med tilsette som har kontakt på dagleg

basis er forma av at det er mange personar og funksjonar samlokaliserte i omsorgssenteret, der også tildelingskontoret ligg. Ein slik samlokalisering lettar hyppig og uformell kontakt. Utfordringa med denne sterke klynga er at nokre tenester og funksjonar vert liggjande som satellittar i nettverket. Spesielt tydeleg ser vi dette på biletet som viser dagleg kontakt, men vi kan også sjå det i biletet for kontakt kvar veke. Det har også kome fram i andre delar av undersøkinga at enkeltpersonar og funksjonar treng meir kontakt med andre i nettverket.

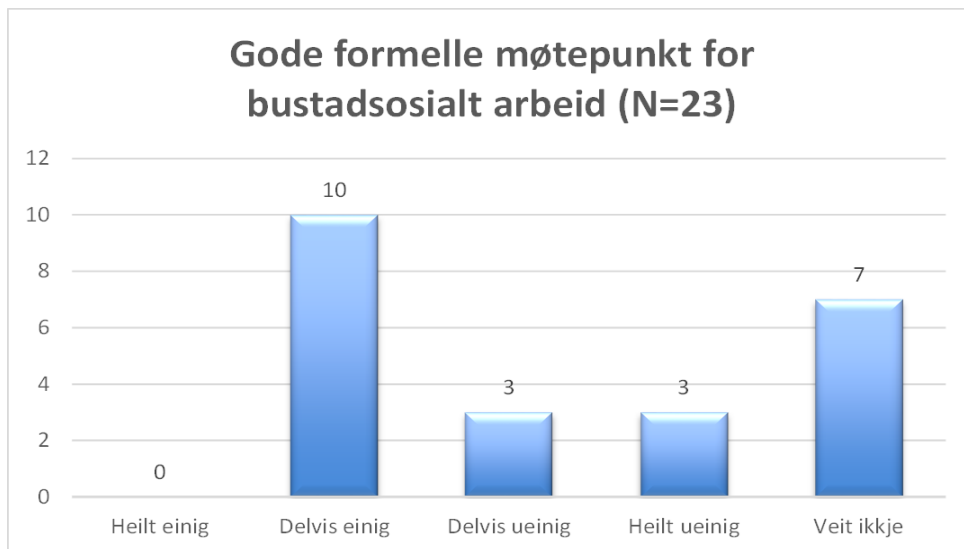
Nettverksbileta indikerer også at kontakten mellom dei som arbeider direkte mot brukarane og dei som arbeider med meir overordna spørsmål knytt til planlegging er svært sårbar og moglegvis av for dårleg kvalitet. På dagleg basis og vekebasis er denne kontakten avhengig av ein person, og også på månadsbasis ser planleggjarane ut til å vere av dei som er minst integrerte i det bustadsosiale nettverket. Dersom ein ser desse funna i samanheng med anna informasjon i undersøkinga og elles i prosjektet ser det ut som det er behov for å styrkje samarbeidet mellom dei som arbeider med tenestene og dei som arbeider med meir overordna planlegging og strategi, eller sagt på ein annan måte, dei som arbeider på operativt og strategisk nivå.

Ut frå framstillinga i førre avsnitt stiller vi nokre spørsmål til diskusjon i det vidare arbeidet:

- Kjenner de att kontaktmønsteret vist i Figur 18 til Figur 20? Kva verkar i tilfelle ukjent, eller feil?
- Kva er svakheitene ved kontaktmønsteret? Og styrkene?
- Kva rolle spelar «klyngene» i det daglege arbeidet? Korleis påverkar desse klyngene samordninga av det bustadsosiale arbeidet?
- Kva skjer i overgangen frå dagleg kontakt til kontakt kvar veke (funksjonar og roller)? Korleis påverkar dette samordninga av det bustadsosiale arbeidet?
- Kva skjer i overgangen frå kontakt kvar veke til månadleg kontakt? Korleis påverkar dette samordninga av det bustadsosiale arbeidet?
- Er kontakten tilfredstillande mellom dei som arbeider på strategisk nivå og dei som arbeider ute i tenestene? Viss ikkje, korleis kan den styrkjast?
- Korleis sikre god og nok kontakt mellom dei som ser ut som satellittar i nettverket og andre delar av nettverket?
- Kva formelle og uformelle arenaer dannar grunnlag for kontakten på dagleg, veke- og månadsbasis?
- Korleis fungerer brubygginga mellom dei ulike personane, funksjonane og einingane? Trengst andre tiltak? Burde andre (også) ha ein slik funksjon?

MEIR OM FORMELLE MØTEPUNKT

Formelle møtepunkt har vist seg å vere positivt for samordninga av det bustadsosiale arbeidet. Som nemnt tidlegare er personane i det bustadsosiale nettverket i Volda kommune svært nøgde med tildelingskontoret og tildelingsnemnda. Det ser også ut til at ein del ansvarsavklaringar har fungert. Dette går igjen i heile datamaterialet og nettverksbileta viser også eit omfattande kontaktmønster rundt tildelingskontoret på omsorgssenteret.



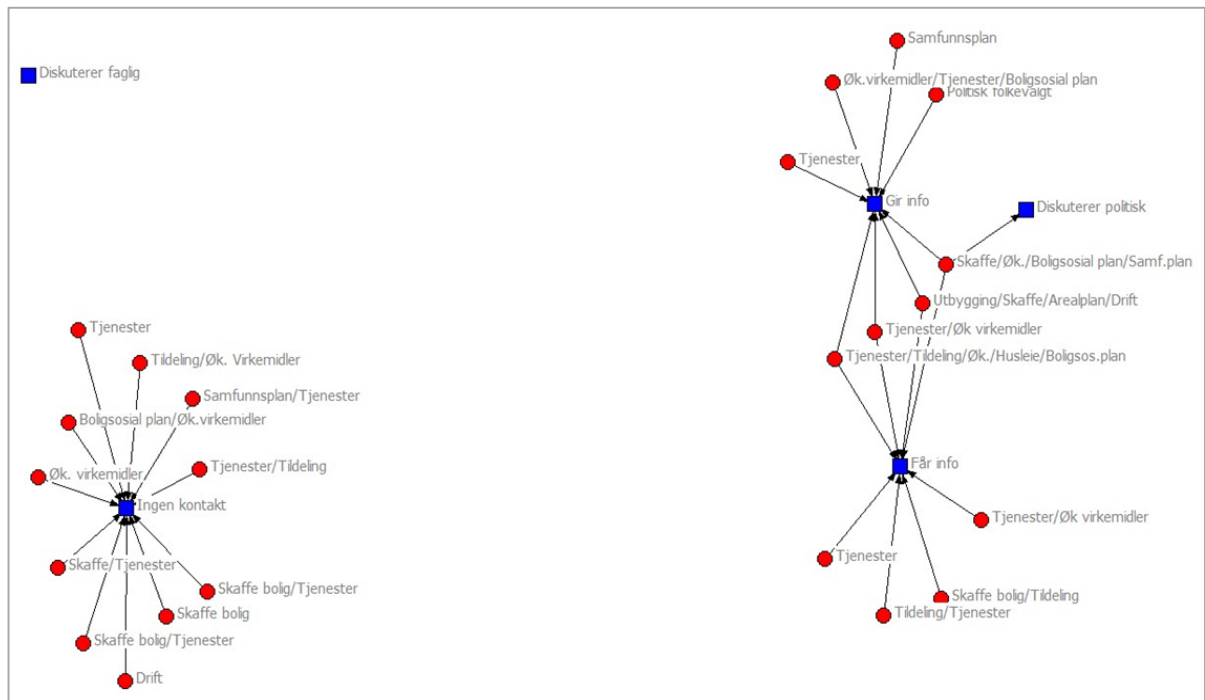
Figur 21 viser kor einige respondentane er i utsegna: «Min kommune har gode formelle møtepunkter for diskusjon av boligsosiale spørsmål.» (Absolutte tal.)

Det er likevel rom for forbetringar, noko Figur 21 viser. Eit stort fleirtal av dei som har svart er delvis einige i at Volda kommune har gode formelle møtepunkt for bustadsosialt arbeid. Det er likevel slik at heile sju personar ikkje kan svare på spørsmålet. Det går også fram av undersøkinga, både gjennom grunngjeving til dette spørsmålet og på andre måtar, at møteplassane treng ein gjennomgang på fleire måtar: 1. Det ser ikkje ut til at alle som treng å vere inkludert på møtestadane er representerte. Nemnt er dei som har ansvar for økonomiske verkemiddel, flyktningar, økonomi og tekniske saker. 2. Det vert etterlyst ein møtestad for leiarar 3. Det vert etterlyst både ansvarsavklaring og møtestad for diskusjon av meir overordna og heilskaplege bustadsosiale spørsmål. 4. Det vert nemnt, og kjem også fram av avisoppslag siste åra, at det trengst meir heilskapleg tenking rundt naboproblematikk.

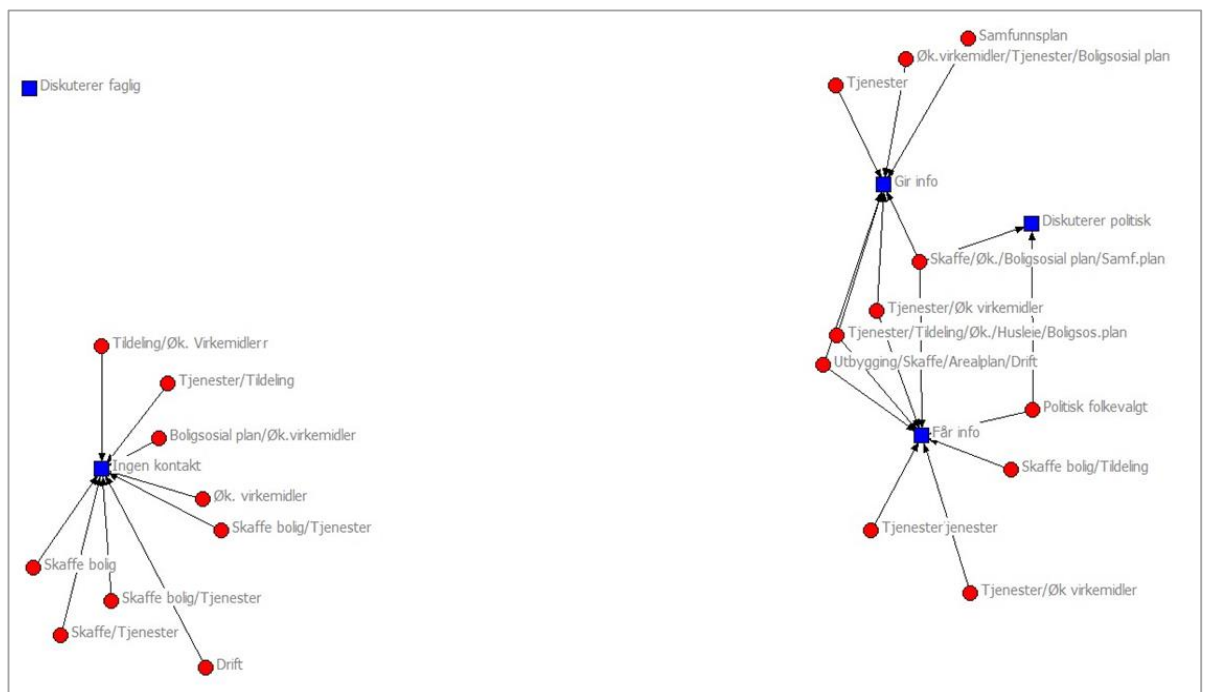
FORANKRING AV DET BUSTADSOSIALE ARBEIDET I VOLDA

Generelt gir dei opne spørsmåla inntrykk av at det i Volda dei seinare åra har blitt meir fokus på bustadsosialt arbeid. Med dette som bakgrunn ser respondentar i spørjeundersøkinga på desse områda framleis som dei viktigaste utfordringane knytt til slik fokus (10 svar):

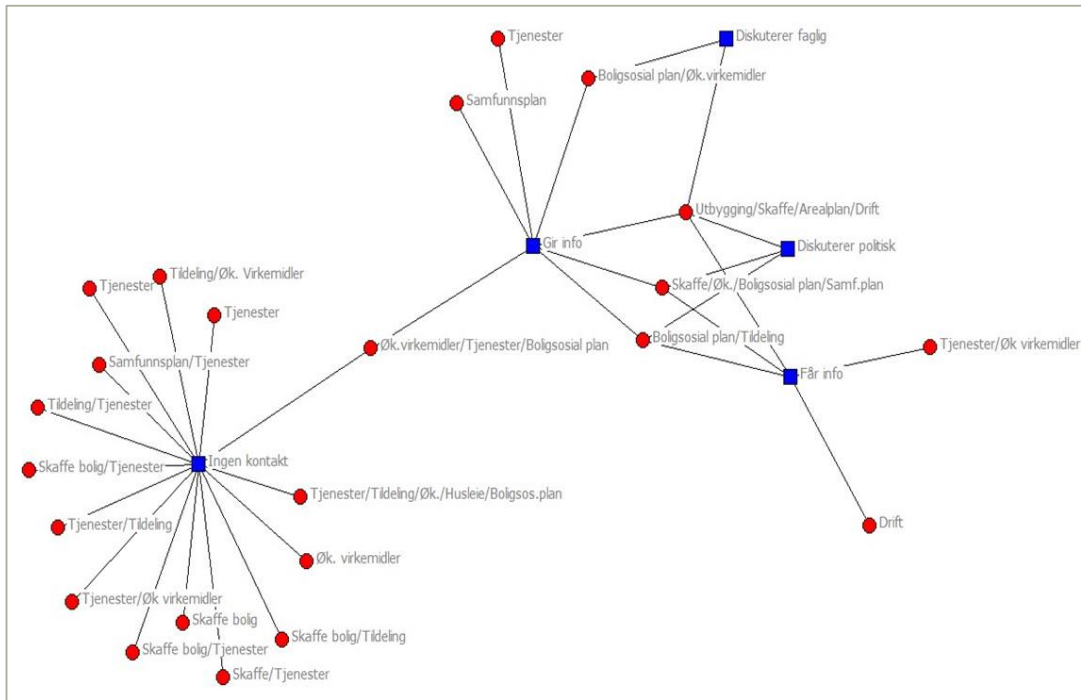
- Viktig at politikarar og dei som har ansvar for bustadplanlegging ser verdien i små bustader
- Det er behov for meir heilskapleg arbeid
- Det er behov for ei eining med ansvar for å koordinere og faste treffpunkt for tilsette som arbeider med bustadsosiale tenester
- Stor forskjell i kva ein forstår med bustadsosialt arbeid
- Det må setjast av ressursar til å skape fokus på det bustadsosiale arbeidet
- Det trengst kapasitet på strategiske ressursar og operasjonell drift
- Det er behov for meir openheit om utfordringar og behov
- Alle avdelingar tar ansvar og jobbar aktivt med si brukargruppe. Det er ikkje eit arbeid som kan leggjast til tildelingskontoret



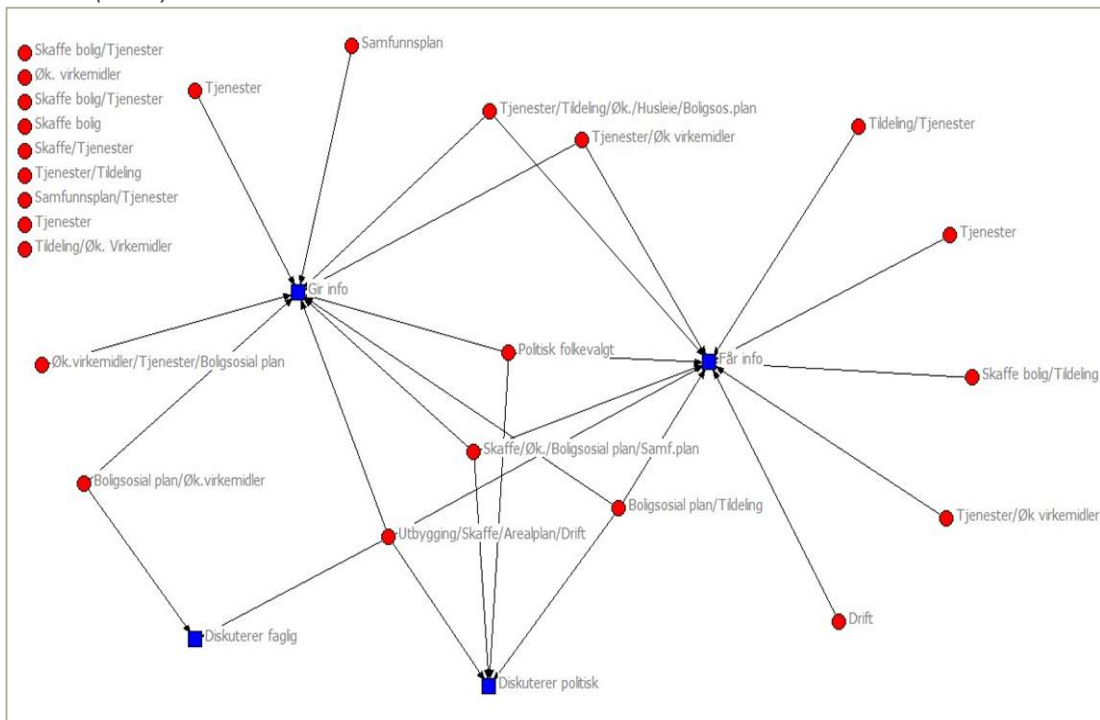
Figur 22: Kontakt mellom respondentane og formannskapet om bustadsosiale spørsmål. Ingen kontakt til venstre. (N=23)



Figur 23: Kontakt mellom respondentane og kommunestyret om bustadsosiale spørsmål. Ingen kontakt til venstre. (N=20)



Figur 24: Kontakt mellom respondentane og ordførar om bustadsosiale spørsmål. Ingen kontakt til venstre. (N=23)



Figur 25: All kontakt om bustadsosiale spørsmål. mellom respondentane og det politiske miljøet representert ved ordførar, formannskap og kommunestyret. Dei som ikkje har nokon form for politisk kontakt med desse fora, er lista opp til venstre (N=24).

UTDJUPANDE KOMMENTARAR TIL NETTVERKSBILETA

Figur 22 til Figur 25 viser kven i Volda kommune som har kontakt med det politiske miljøet om bustadsosiale spørsmål. Kontakten er knytt til formannskap, kommunestyre og ordførar. Type kontakt er definert til å gi eller få informasjon og politisk eller fagleg diskusjon. Sjølv sagt er det mogleg å ha politiske kontaktar også på andre måtar, men bileta seier likevel noko om dei formelle strukturane på dette området. 24 personar har svart på spørsmåla og berre dei er representerte på nettverksbileta. All kontakt mellom andre personar og det politiske miljøet vil dermed falle vekk.

Forholdsvis mange (12) har *kontakt inn mot formannskapet* (Figur 22). Dei som har kontakt representerer også eit forholdsvis breitt knippe av funksjonar. Typen kontakt mellom formannskapet og administrasjonen er likevel avgrensa til å gi og få informasjon. Ingen opplyser at dei har faglege diskusjonar med formannskapet om bustadsosiale spørsmål. Og berre ein person opplyser at han eller ho har politiske diskusjonar med formannskapet.

11 personar har *kontakt inn mot kommunestyret* (Figur 23). Også desse representerer eit forholdsvis breitt knippe av funksjonar. Kontakten er i stor grad avgrensa til å gi og få informasjon.

Noko færre (9 personar) opplyser at dei har *kontakt med ordførar* (Figur 24). Dei som har kontakt med ordførar ser også ut til å representere eit noko snevrare tilfang av funksjonar.

Totalt (Figur 25) ser vi at 15 av 24 personar som har svart på dette spørsmålet har kontakt anten med formannskap, kommunestyre og/eller ordførar. Kontakten er dermed forholdsvis brei. Dersom vi går nærare inn på kven som har kontakt ser vi at Volda også har ei forholdsvis brei fagleg kontaktflate inn mot det politiske miljøet. Både dei bustadsosiale tenestene, planleggjarar, dei som skaffar bustad og dei som har med økonomiske virkemiddel å gjere har kontakt.

Når det gjeld type kontakt skil Volda seg ikkje frå andre kommunar. Stort sett dreier kontakten mellom politikk og administrasjon seg om å gi og få informasjon. I liten grad dreier det seg om faglege eller politiske diskusjonar.

VURDERINGAR OG SPØRSMÅL TIL DISKUSJON

Det finst ikkje eit idealmønster for samhandling mellom politikk og administrasjon, men det finst i alle organisasjonar rom for forbetringar. Erfaringar frå andre kommunar viser, som peikt på tidlegare, at felles verdigrunnlag er viktig for å utvikle eit godt bustadsosialt tilbod. Vi veit også at bustadsosialt arbeid er eit møte mellom ulike måtar å arbeide på og ulike tankesett i organisasjonen. Ut frå dette ser vi det derfor som føremålstenleg at mange ulike funksjonar og delar av organisasjonen har kontakt med det politiske miljøet. Vi ser det også som ein fordel dersom kvaliteten på kontakten går djupare enn utveksling av informasjon.

I Volda har forholdsvis mange tilgang til det politiske miljøet og det er eit forholdsvis breitt tilfang av funksjonar som har politisk kontakt. Dette kan bidra til at både politikarar og administrasjon har eit breitt tilfang av informasjon. Eventuelle hol i informasjonsflyten er vanskeleg å avdekke ut frå nettverksbileta. Det er likevel tendensar til at dei tekniske og

strategiske tenestene har større tilgang til det politiske miljøet enn dei «mjukare» helse- og omsorgstenestene.

Vi ser også at kommunen, som dei fleste andre kommunar, ikkje nyttar formelle møte til diskusjonar kring fag og politikk mellom administrasjon og politikarar. Med dette kan ein gå glipp av moglegheiter til å utvikle felles forståing av utfordringane.

Med denne bakgrunnen meiner vi derfor det kan vere grunn til å ta opp desse spørsmåla til diskusjon i kommunen:

- I kva grad er kontakten mellom administrasjon og politikarar omfattande nok?
- I kva grad er kontakten mellom politikk og administrasjon av rett kvalitet?
- I kva grad har dei rette personane kontaktar inn mot det politiske miljøet?
- På kva måte kan ein styrkje utvekslinga av faglege synspunkt og vurderingar?
- På kva måte kan ein gjennom ei heilskapleg tilnærming utvikle eit felles verdigrunnlag knytt til bustadsosialt arbeid?

INNSPEL FRÅ IDÉDUGNAD OG GRUPPEARBEID

Idédugnad og gruppearbeid under kommunemøta gav mange innspel til det vidare arbeidet for å forbetre det bustadsosiale arbeidet. Gruppearbeida hadde to tema: 1. Kva tiltak kan Volda kommune gjere for å betre koordineringa av det bustadsosiale arbeidet (inkludert mellom politikk, administrasjon og i forhold til eksterne partar)? 2. Kva tiltak må til for å løyse utfordringar knytt til tilpassa bustadar? Alle innspela som var skrivne ned er noterte i referat frå idédugnad 10. februar som ligg som vedlegg til denne rapporten.

Innspela tok, grovt sett, opp desse temaa knytt til *spørsmål ein om tiltak for å betre koordinering*:

8. Bustadsosialt arbeid som tema på formannskaps- og leiarmøte.
9. Utvikling av koordinerande eining for bustadsosialt arbeid. Oppretthalde tildelingsnemnd, tildelingskontor og koordinerande eining
10. Etablere eit nytt partnarskapsforum
11. Arbeid med og informasjon om bustadsosial plan
12. Læringsarena for bustadsosialt arbeid
13. Arbeid med bustadar
14. Leiging og ansvarleggjering

Elles vart også nemnt arbeid for gode bumiljø og kopling til folkehelseperspektivet.

Det kom også inn mange konkrete innspel knytt til å løyse utfordringar knytt til tilpassa bustadar. Desse kjem fram i vedlegget.

VEDLEGG 1: REFERAT FRÅ IDÉDUGNAD

BUSTADSOSIALT ARBEID VOLDA

Referat frå idédugnadar i møte 10. februar, 2015

12 deltakarar. Møreforskning ved Else Ragni Yttredal

Momenta i referatet er direkte avskrift av gule lappar som vart produserte under idédugnaden. Referent Else Ragni Yttredal.

KVA TILTAK KAN VOLDA KOMMUNE GJERE FOR Å BETRE KOORDINERINGA AV DET BUSTADSOSIALE ARBEIDET (INKLUDERT MELLOM POLITIKK, ADMINISTRASJON OG I FORHOLD TIL EKSTERNE PARTAR)?

Innspel frå møtedeltakarar (Sortering under tema er truleg ikkje heilt den same som gruppene gjorde. Det var vanskeleg å tolke heilt grupperingane ut frå idéarka):

GRUPPE 1

Formannskap og leiarmøte

- Årleg tema i formannskapet
- Tema formannskap
- Open diskusjon i formannskap
- Tema på leiarmøte og drift/formannskap

Koordinerande eining

- Koordinerande person/eining
- Prosess for å avklare kven som skal ha ansvar for koordinering
- Formelle møter
- Felles bustadkontor. Økonomiske virkemiddel er med
- Husbanken inn i tildelingsnemnda
- Få med Husbanken på tildelingsmøte
- Representant frå tildelingsnemnda delta i planmøtet to gongar i året

Nytt partnerskapsforum

- Etablere partnerskapsforum
 - Tenesta
 - Brukarrepresentantar
 - Privat næringsliv (bustadbransjen)

Bustadsosial plan

- Betre info ut i avd. om bustadsosial plan
- Definisjon av bustadsosial plan

Diverse

- Fast stilling tildeling
- Arbeide for gode bumiljø (naboskap)
- Kople til folkehelseperspektivet – kunnskap om å bu fører til betre livskvalitet

GRUPPE 2

Tidelingsnemnd og tidelingskontor

- Oppretthalde stillinga til Malene
- Oppretthalde tidelingsnemnda

Andre møteplassar/læringsarenaer

- Eigne forum for bustadsosiale spørsmål og saker
- Få fram gode case – Lære av kvarandre
- Faste møtefora – ulike nivå
- Meir samhandling mellom tenestene (informasjonsutveksling)

Bustadar

- Skaffe areal og bidra til å bygge billige bustadar
- Definere brukarar
- Eige ikkje leige
- Fleire modellar
 - Leige før eige
 - Housing first
 - Leigeforhold
- Vedlikehald av eigedom
- Mål om rullering/Gjennomstrøyming i kommunale bustadar

Leiing og ansvarleggjering

- Leiing
- Leiarforankring arbeidet ... kven deltek
- Ryddige avtalar. Tidsavgrensa.
- Utfordre politisk leiing på kva bustadsosial politikk Volda kommune skal føre
- Ansvarleggjere koordinerande eining/f.person
- Verdiforankring i organisasjonen
- Adm/pol. – drøfting info./fagleg

Planlegging

- Gjere bustadsosial handlingsplan betre kjent i org.

Forsøk på å gjere prioriteringar langs aksane å ha lyst/ikkje lyst og stor/liten betyding førte til at dei aller fleste tiltaka vart vurderte som av stor betyding og at deltakarane hadde lyst å ta tak i det. Altså ein svært motivert gjeng!

KVA TILTAK MÅ TIL FOR Å LØYSE UTFORDRINGAR KNYTT TIL TILPASSA BUSTADER?

GRUPPE 1

Punkt 1

- Jobbe opp mot private utbyggjarar
- Selje grunn til private for småhus
- Samarbeid med private utbyggjarar
- Samarbeid planavd./pol./Adm./boligutvikling
- Betre planarbeid ifht. Utbygging av kommunal grunn

Punkt 2

- Bygge om kommunal bustad til v.v.
- Sanere Smalebakken

Punkt 3

- Seksjoner bustad PU for leige til eige
- Bygge «småhus» tilpassa bustadar til ulike brukargrupper

Overordna

- Ta tilbake sosialtenesta

Utdjuping av moment over

I samanheng:

- Bustadsosial plan
- Politisk forankring
- Forankring i kommuneplan og eventuelt andre viktige planer
- Arbeidsgruppe
- Lyse ut anbod
 - Småhus/blokk/leilegheit
 - Eige før leige
 - Moment: eige før leige, tilpassa bustad v.v. type teneste, gjennomstrømming. Sanere Smalebakken, småhus og familie

GRUPPE 2

Punkt 1

Etter kvarandre i tid:

- Definere behov, finne kva behova er
- Gjennomgang av dagens bustadmasse
 - Typar
 - Tal
 - Plassering
 - Kven bur i dei
- Vedlikehald og ombygging av eksisterande bustadar (ombygging: Røyslida)
- Gjennomstrøyming av/i kommunale bustader

Punkt 2

Etter kvarandre i tid:

- Vurdere muligheter for ombygging, tilpassing, riving, nybygg m.v.
- Utnytte Husbanken sine verkemiddel betre. Til dømes fullfinansiering og lengre løpetid
- Vedlikehald/ombygging av kommunale bustader
- Omgjering av eksisterande bustader

Punkt 3

- Kontakt mot private næringsdrivande
- Frå leige til eige
- Rutinar «Privat leigebustad»
- Bruk av private utleigebustader
- Frå tildelingskontor til boligkontor
- Sal: Nybråtet – seksjonering m.v.

REFERANSAR

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

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



MØREFORSKING

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

