

Notat 21/2010

Randi Bergem, Marte Hanche-Dalseth og
Susanne Moen Ouff

**Boligsosialt
utviklingsprogram –
forankring av arbeidet med
handlingsplan**

Prosjekttittel	Følgerevaluering av Boligsosialt utviklingsprogram
Prosjektansvarleg	Møreforskning Volda
Prosjektleiingar	Randi Bergem t.o.m. hausten 2010/ Else Ragni Yttredal d.d.
Finansiering	Husbanken, Region Øst
Medforfattarar	Marte Hanche-Dalseth og Susanne Moen Ouff
Ansvarleg utgivar	Møreforskning Volda
ISSN	1891-5973
Distribusjon	http://www.moreforsk.no/volda.htm http://www.hivolda.no/fou

Notatserien er for ulike slag publikasjonar av mindre omfang, t.d. forprosjektnotat, papers, artikkelutkast o.a. Eit hovudføre mål med serien er å stimulere til publisering og fagleg debatt i miljøet. Kvar forfattar er ansvarleg for sitt arbeid. Manusset må vere gjennomarbeidd med omsyn til språk og struktur.

© Forfattar/Møreforskning 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 tilgjengeleggjing berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk.

Innhold

Innhold	1
Innledning.....	2
Forankring av planleggings- og utviklingsprosesser	3
Oppsummert – hvordan forankre?	5
Litteraturlisninger og referanser.....	7

Innledning

Boligsosialt utviklingsprogram (BoSo) er et nytt tilbud frå Husbanken Region Øst. Målet for programmet er å finne nye løsninger for boligsosiale utfordringer i kommunene. Med kommunene som drivkraft. Gjennom BoSo ønsker Husbanken å stimulere kommunene til utvikling av helhetlig, målrettet og lokalt forankret boligsosialt arbeid.

Møreforskning Volda skal evaluere programmet gjennom en følgeevaluering, som skal fokusere på resultater og erfaringer fra de kommunale prosjektene og på erfaringene med bruk av program som metode/virkemiddel i det boligsosiale arbeidet. Møreforskings rolle som evaluator skal være:

- å medvirke til at de involverte aktørene lærer av programmet
- å få fram erfaringer fra arbeidet med BoSo
- å skaffe grunnlag for erfaringsutveksling mellom kommuner
- å bidra med innspill underveis

Prosessnotater, som tar opp ulike tema som er relevante for arbeidet med BoSo, er èn måte Møreforskning vil bidra på. Foreliggende notat er det første prosessnotatet, og temaet er forankring av planleggings- og utviklingsprosesser.

Forankring av planleggings- og utviklingsprosesser

I arbeidet med Boligsosialt utviklingsprogram (BoSo) og utforming av handlingsplanen i kommunene, er forankring et sentralt stikkord. I dette notatet er **forankring av planer** tema, og det er fokus på hvordan kommunene kan legge til rette for god forankring av BoSo.

Forankring er blitt et vanlig ord i planlegging, prosjektarbeid og utviklingsarbeid. Forankring handler blant annet om at sentrale aktører må ha kunnskap, interesse og oppleve forpliktelse knyttet til gjennomføring av en plan eller et tiltak.ⁱ På et overordnet nivå handler forankring av planer om kommunal planlegging og planstrategier. Operasjonelt henger forankring nært sammen med *iverksetting*. God forankring av handlingsplanen i BoSo er svært viktig for iverksetting av planen og for gjennomføring av konkrete enkelttiltak.

Forankring av en plan må omfatte de som har ansvar for planen, de som planen er rettet mot og de som har eierskap til planen og som kan:

- være med å utvikle innholdet
- være enige i innholdet
- se sin rolle i iverksettinga
- være i stand til å gjøre noe med feltet

Deltagelse og eierskap er sentrale element i en slik tilnærming til forankring. Deltagelse er nødvendig, men ikke tilstrekkelig. Forankring handler også om aksept fra de som deltar, og om at de er engasjerte og opplever eierskap til handlingsplanen. Eierskap betyr i denne sammenhengen at aktørene støtter tiltaket og har en positiv holdning til det.

Handlingsplanen og arbeidet med planen, bør forankres hos en rekke aktører. Det kan være politiske organ, administrativ og faglig ledelse i kommunene, fagfolk som skal gjennomføre aktivitetene i BoSo og andre aktører i offentlig, privat og frivillig sektor (eks NAV, boligbyggelag, kontaktpersoner i Husbanken, brukerrepresentanter, frivillige lag og organisasjoner, andre).ⁱⁱ Hvilke aktører som er relevante, kommer an på hvordan hver enkelt kommune har valgt å arbeide med BoSo. Men BoSo som program tilsier brei forankring. Aktører som kan fremme eller tenkes å hemme gjennomføring av tiltak bør delta i utformingen av handlingsplanen for BoSo.

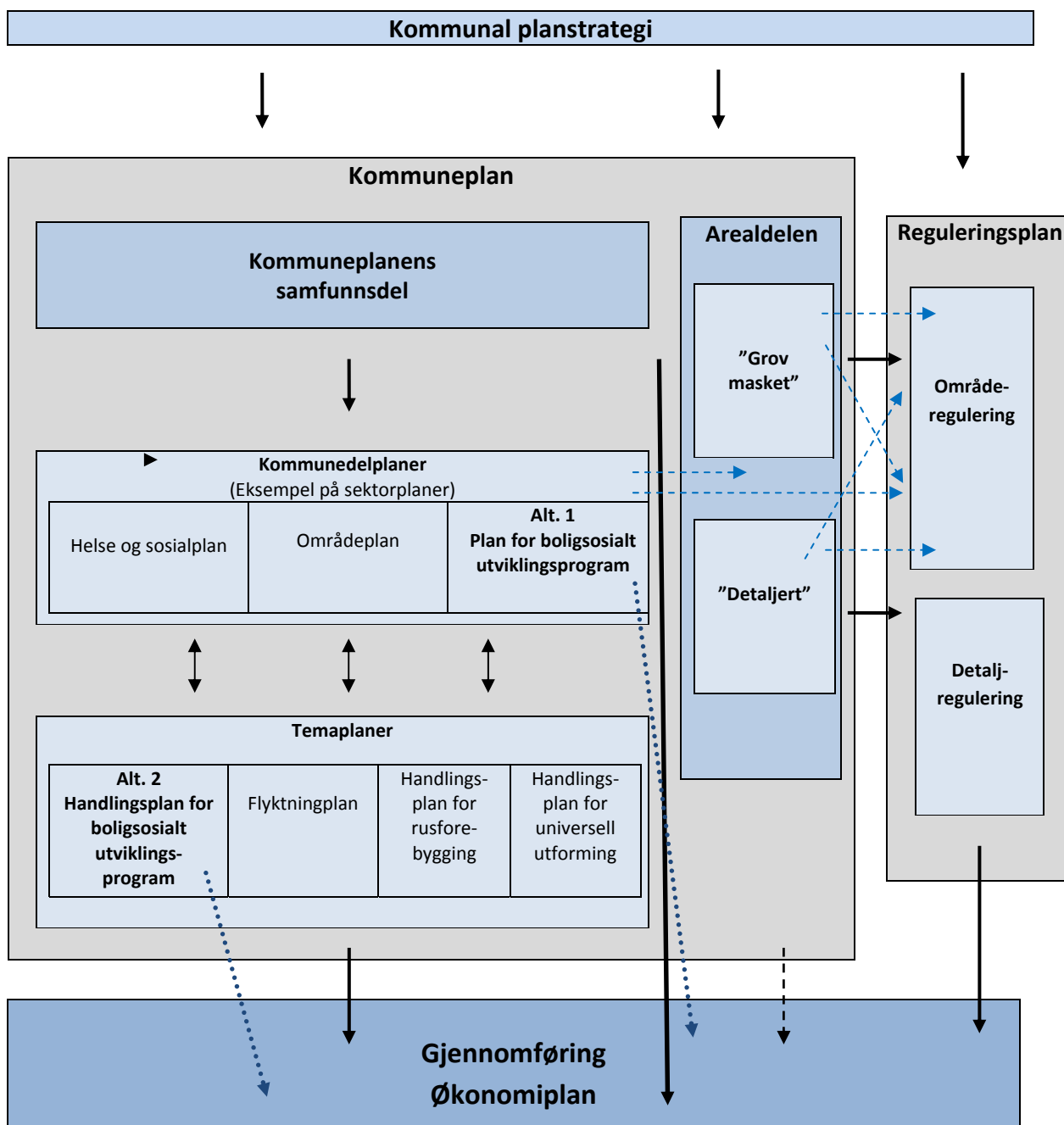
1. Forankring må baseres på **prosesser**, der dialog, forståelse og enighet er viktige stikkord. Å invitere til brei deltakelse, åpen dialog og forankring gjennom prosesser er vanlig ved koordinering og gjennomføring av utviklingstiltak, der mange ulike aktører er involvert. Forankringsprosesser blir tolket som en del av en demokratisk tradisjon og bottom-uptankegang.ⁱⁱⁱ Tverrpolitisk enighet om den boligsosiale satsinga er en stor fordel, fordi boligsosialt arbeid er langsiktig og bør overleve uavhengig av politiske skifter i kommunene. Politiske organ som skal følge opp gjennom vedtak, med økonomiske bevilgninger og tilrettelegging, må også ha ambisjoner knyttet til handlingsplanen og utviklingsarbeidet.
2. Brukermedvirkning i planprosesser og offentlige høringer rundt planer er nødvendig for å sikre god **demokratisk forankring**, og det er i tråd med den nye plan- og bygningslova (01.07.2009).^v De som erfarer konsekvensene av offentlig politikk skal ha anledning til å øve innflytelse på politikken.^{vi} Det vil si:
 - Planmyndigheten skal tilstrebe størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planprosessene
 - Tilrettelegging skal gi alle berørte parter mulighet til medvirkning på like vilkår

- Grupper som ikke har klare talspersoner eller er organisert, skal tas hensyn til
 - Bestemmelsen innebærer en plikt til å sette i verk tiltak for å få til ønsket medvirkning
- 3.** BoSo må være forankret i kommunens **planverk**. En handlingsplan er en frittstående plan, det vil si at den ikke er direkte knyttet til kommuneplanen slik en kommunedelplan vil være, men til et område i kommuneplanen eller en kommunedelplan. Handlingsplanen knyttet til BoSo vil være en plan der mål og tiltak er sektorovergripende og det er viktig at det gjenspeiles i planverket. Mål og tiltak må inkluderes i annet planverk for å legge til rette for forpliktelse når det gjelder handling og økonomiske bevilgninger til tiltak. BoSos handlingsplan bør inkluderes i kommuneplanen, men også i sentralt planverk som for eksempel arealplan, reguleringsplan og økonomiplan. For å oppnå god planforankring må en også ha god organisatorisk forankring (jf punkt 4).
- 4.** BoSo må være forankret i kommune**organisasjonen**. BoSo innebærer prosesser og endringer for alle involverte aktører. Endring og utvikling skal gi endret fokus, nytenking, nye tiltak, nye samarbeidsstrukturer, ny kunnskap og læring. At samarbeidsaktører og samarbeidslinjer i utviklingsarbeidet sikres i formaliserte avtaler og skriftlige dokumenter, er en viktig del av den organisatoriske forankringen. Arbeidet med BoSo må formaliseres i organisasjonen, ikke bare hos enkeltpersoner.

I kommunenes arbeid med BoSo må det være et bevisst forhold til hvem som er interessenter, hvem som har relevant kompetanse og ressurser å sette inn i arbeidet. Det kan være formålstjenlig å tenke "nytt" når det gjelder "hvem som kan ha noe med saken å gjøre."

Det er viktig å bygge arbeidet på erfaringer og resultater fra tidligere planleggings- og utviklingsarbeid, og på kompetanse som allerede finnes i organisasjonen. Resultatet av BoSo blir trolig best dersom det inngår som en integrert del av arbeidet i kommunens ulike etater og blir koblet til nærliggende (beslekta) aktiviteter i kommunen.

Modellen som følger (Figur 1) viser to alternativer til hvordan man kan forankre BoSo i det kommunale plansystemet.^{vii} Utifra disse alternativene kan BoSo forankres som kommunedelplan eller som temaplan (handlingsplan). Kommunene må være klar over at kommunedelplaner og temaplaner har ulik formell status i det kommunale plansystemet. Det er andre krav til kommunedelplaner, for eksempel når det gjelder rullering, enn det er til temaplaner (handlingsplaner).



Figur 1: BoSo i det kommunale plansystemet

Oppsummert – hvordan forankre?

Forankringsprosesser kan være komplekse og arbeidskrevende. Det må arbeides kontinuerlig med å sikre god forankring av handlingsplanen til BoSo blant alle involverte interne og eksterne parter, i kommuneorganisasjonen og i planverket.

Med utgangspunkt i en kommunikativ tilnærming som grunnlag for BoSo, er det en god arbeidsregel at; *dialog kommer før politikk*. Videre er det viktig at man er bevisst på *forholdet mellom prosess* (saksgang og arbeidsmåte) og *substans* (innhold og interesser).

Prosesstilnærmingen forutsetter deltagelse, nettverksbygging, mobilisering og kontraktsarbeid, avgjørelser og gjennomføringsprosesser. Det må sees i sammenheng med utvikling av innhold/substans i arbeidet, sakkunnskap, analyse av situasjon og behov, utarbeiding av planer og tiltak, valg av løsninger og utforming av detaljer i planen.

Kort og godt: "Snakk først – skriv etterpå"! En enkel oppskrift, med behov for lokal tilpassing, kan være:^{viii}

- Finn ut hvem som må være med i arbeidet, fordi de har makt til å gjennomføre eller hindre tiltak
 - ✓ Gjennomfør en interesseanalyse^{ix x}
 - ✓ Involver parter som handlingsplanen BoSo på en eller annen måte får konsekvenser for (administrasjon, politikere, kommuneorganisasjonen ellers, andre offentlige aktører, private aktører, brukere, frivillige organisasjoner mfl)
- Finn ut hvordan nøkkelaktører kan aktiviseres i arbeidet, i ulike faser m.m. for at de skal utvikle eierskap
 - ✓ Prøv å skape forståelse for mål, potensielle gevinster og muligheter for alle parter
 - ✓ Motivere for endring
 - ✓ Legg til rette for prosesser der de blir involvert og aktivisert, slik at de utvikler eierskap til planen
 - ✓ Ta i mot innspill fra alle
- Arbeid mot enighet om tiltak, finansiering, ansvar m.m.
 - ✓ Vær åpne med tanke på hva BoSo er, og hva man vil oppnå med handlingsplanen

Å organisere arbeidet med BoSo som et prosjekt "på utsiden" av kommunen, med ekstern prosjektleder kan fungere godt, blant annet fordi man kan få større frihet og fleksibilitet i arbeidet. Samtidig blir arbeidet mer sårbart fordi man i større grad blir avhengig av enkeltpersoner. Personskifter gir som regel et tilbakeslag for framdrift og gjennomføringskraft. Særlig er stabilitet og kontinuitet i lederfunksjon viktig. En annen ulempe ved en ekstern prosjektorganisering er at kommunens administrasjon i mindre grad blir involvert i arbeidet og dermed også går glipp av verdifull læring og erfaring, som kan brukes i annet utviklingsarbeid. Men den viktigste forutsetningen for å kunne lykkes er at arbeidet får oppmerksomhet og blir tilstrekkelig prioritert - uansett hvordan det er organisert. Handlingsplanen for BoSo må kobles til øvrig relevant planverk i kommunen.

Litteraturlisninger og referanser

ⁱ <http://www.kommunetorget.no/side.asp?sideid=29>

ⁱⁱ <http://www.kommunetorget.no/side.asp?sideid=29>

ⁱⁱⁱ Yttredal, E.R. 2010: *Forankring som strategisk og kommunikativ handling*. Essay i vitenskapsteori. Vestnorsk nettverk – forskerutdanningen. Volda: 2010

^{iv} Les mer om kommunikativ planlegging og prosessar som; bottom-up/nedanfra- og- opp prosessar i:

Amdam, J. og Amdam, R. (2000): *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Det norske samlaget

Amdam, J. og Veggeland, N. (1998): *Teorier om samfunnsplanlegging*. Oslo: Universitetsforlaget

Amdam, R. (2005): *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforlaget

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

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

^{vii} <http://skien.kommune.no/PageFiles/8570/Helsedirektoratet,%2009%2003%2005%20Skien%202009,%20pdf.pdf>

^{viii} <http://www.kommunetorget.no/side.asp?sideid=29>

^{ix} www.samplan.no/upload/108515/jamdammunikpl.ppt

^x Interessentanalyse er å finne fram til hvem som har: Interesse (interesse, makt, posisjon), ressurser (penger, kapasitet, maskiner, tid) og kompetanse (fag-, lokal-/prosesskompetanse). Interessenter er alle som har interesse i saka: de som vil gjøre noe, de som blir berørt av det, vil hindre det, som har ressursene eller kompetansen som trengs... osb.

Man kan ha to ulike tilnærminger til en slik analyse: En åpen form der man eksempelvis bruker idedugnad som verktøy. Her er målet å mobilisere flest mulig av de som kan være aktuelle. En lukket form prioritert etter hvor stort behov man har for at de deltar og hvor lett man kan få tak i de som er aktuelle. Les mer om interesseanalyser m.m. i:

Amdam, J. og Amdam, R. (2000): *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Det norske samlaget