



UNIVERSITETET I
NORDLAND

MASTEROPPGAVE

Boligsosialt arbeid som forvaltningspraksis i
kommunen:
Styring og samarbeid

av Maja Nilssen

SO330S – Vitenskapelig basert masteroppgave

Master i politikk og samfunnsendring
Fakultet for samfunnsvitenskap
Universitetet i Nordland
Mai 2015



Forord

Denne oppgaven markerer avslutningen på et to år langt masterprogram i politikk og samfunnsendring ved Universitetet i Nordland. Det har vært en innholdsrik og spennende prosess, hvor både pågangsmot og akademiske ferdigheter har vokst og utviklet seg. Arbeidet med selve oppgaven ble påbegynt like før sommeren i fjor, og startet for alvor høsten 2014. Nå når denne tiden plutselig er over, må jeg si at de to årene har fløyet raskt av gårde – det føles ikke som det er lenge siden jeg med spenning tok fatt på studiet. Hvis jeg skal oppsummere det hele, vil jeg si at denne masteren har vært både krevende og lærerik, men at det var verdt hvert eneste minutt. Jeg har trivdes svært godt ved Universitetet i Nordland disse to årene.

Jeg vil rette en stor takk til respondentene, som velvillig stilte opp og ga meg innsikt i et meget viktig tema – uten dere hadde ikke dette vært mulig. Takk til venner og familie, som alltid har hatt trua på meg. Jeg vil også takke mine medstudenter og professorer ved FSV for inspirasjon og mye god meningsutveksling. Takk også til obo-gruppa i Bodø Harmonimusikk, for moralsk støtte og sårt tiltrengt motivasjon når behovet har vært kritisk. Til slutt vil jeg rette en takk til veileder Trond Bliksvær, for verdifulle innspill og nyttige diskusjoner. Og for god navigering gjennom en til tider krevende prosess. Og sist, men ikke minst, en spesiell takk til Håvard, som er der for meg i tykt og tynt. Uten deg hadde ikke hverdagen vært den samme.

Så takk til alle jeg har møtt på veien hit – uten dere hadde jeg nok ikke fullført mastergraden med et like godt resultat (og humør), og heller ikke med min mentale helse i behold.

Bodø, mai 2015

Maja Nilssen

Innhold

1. Innledning	3
1.1 Bakgrunn og faglig relevans	3
1.1.1 Det boligsosiale feltets fremvekst	4
1.1.2 Boligsosialt arbeid som styringsfelt	5
1.2 Sentrale begreper	6
1.2.1 Boligpolitikk	7
1.2.2 Boligsosialt arbeid	7
1.2.3 Boligsosiale virkemidler	9
1.3 Problemstilling og delspørsmål	9
1.4 Oppbygning og struktur	10
2. Boligsosialt arbeid som kommunal forvaltningspraksis	12
2.1 Innledning	12
2.2 Boligsosialt arbeid i norske kommuner: beskrivelse av feltet	13
2.2.1 Horisontal og vertikal fragmentering	15
2.3 Statlig styring av kommunal boligpolitikk	16
2.3.1 Partnerskap mellom stat og kommune	17
2.3.2 Husbankens rolle i det boligsosiale arbeidet	18
2.3.3 Statlige styringsdokumenter	19
2.4 Helhetlig styring – Nav som whole-of-government-reform	20
2.4.1 Flernivåstyring og ulike styringslinjer	22
2.4.2 Navs implikasjoner for samarbeid med andre forvaltningsenheter	24
2.5 Boligsosialt arbeid som et umedgjørlig problem	25
2.5.1 Boligsosialt arbeid som samarbeidsstrategi	29
2.6 Boligsosialt arbeid oppsummert: umedgjørlig på ulike nivåer	32
3. Metode	34
3.1 Innledning	34
3.2 Casestudie som metode	35
3.3 Planlegging og gjennomføring	37
3.3.1 Dybdeintervju	37
3.3.2 Informanter	37
3.3.3 Datainnsamling	38

3.4 De tre case-kommunene	38
3.4.1 Liten kommune.....	39
3.4.2 Mellom kommune	39
3.4.3 Stor kommune	39
3.5 Forskningsetiske refleksjoner	39
4. Boligsosialt arbeid i tre kommuner	41
4.1 Innledning	41
4.2 Liten Kommune.....	41
4.3 Mellom kommune	45
4.4 Stor kommune	49
4.5 Ulikheter i størrelse og virkelighet.....	54
5. Styringsutfordringer og kommunal forvaltningspraksis i det boligsosiale arbeidet.....	56
5.1 Innledning	56
5.2 Fravær av bostedsløse – fravær av styringsutfordringer?	56
5.3 Mangslungent felt – mangslungent fokus?.....	60
5.4 Stykkevis og delt – eller stykkevis men helt?	63
5.5 Nav og kommunen: Samarbeid, konkurranse eller begge deler?.....	65
5.6 Todelt eierskap i Nav – begrensnig eller fortrinn?.....	68
5.7 Et sted midt imellom?.....	71
6. Styring og samarbeid – hand i hand?	73
6.1 Innledning	73
6.2 Boligsosialt arbeid som umedgjørlig problem	74
6.3 Partnerskap mellom kommune og Nav – kunsten å tjene to herrer	78
6.4 Stykkevis men helt – er fragmentering nødvendigvis en ulempe?	79
Litteratur	82
Vedlegg 1 – Informasjonsskriv.....	88
Vedlegg 2 – Intervjuguide.....	90
Vedlegg 3 – Tilbakemelding fra NSD	94

Sammendrag

Boligsosialt arbeid er et relativt ungt politikkområde her i landet, som har kontaktflater mot flere andre politikkområder, deriblant sosialpolitikk, helsepolitikk, arbeids- og velferdspolitik, barne- og likestillingspolitikk, og justispolitikk. Feltets fremvekst beskrives som den boligsosiale vendingen, som oppstod som et resultat av at boligpolitikken endret seg fra universell til selektiv innretning på slutten av 80-tallet. Som politikkområde ble det boligsosiale arbeidet satt på den politiske dagsorden ved begynnelsen av 2000-tallet, i konteksten av et oppsving i den norske fattigdomsdebatten og nedbygging av institusjonsomsorgen.

Å ha en god bolig og en god boligsituasjon legger på mange måter grunnlaget for velferd hos den enkelte, både i form av samfunnstilknytning og gjennom deltakelse i samfunnslivet. Det boligsosiale arbeidet i kommunene er derfor et viktig politikkområde i velferdsstaten. På grunn av målgruppens heterogenitet er det et mangfold av aktører som er involvert i det boligsosiale arbeidet, noe som ofte byr på utfordringer i den kommunale forvaltningspraksisen. Det boligsosiale feltet blir i forskningslitteraturen beskrevet som fragmentert og komplekst, noe som skyldes at forvaltningspraksisen er oppstykket for å kunne ivareta en svært heterogen målgruppe. Fragmenteringen stikker seg både i vertikal og i horisontal retning, som i begge former utgjør utfordring for kommunene.

I denne studien ser vi nærmere på den boligsosiale virkeligheten i tre kommuner, og hvordan styringsutfordringene som eksisterer i feltet preger forvaltningspraksisen i kommunene. Fellestrekk for den boligsosiale virkeligheten i disse kommunene kan sies å være at alle tre møter styringsutfordringer relatert til samarbeid, på grunn av feltets umedgjørighet, mens styringsutfordringene som ligger i feltet preger den kommunale forvaltningspraksisen på forskjellige måter. Styringsutfordringene i det boligsosiale feltet påvirker forvaltningspraksisen i kommunene på den måten at det vanskeliggjør samarbeidet mellom de ulike aktørene som er involvert. Disse utfordringene kjennetegnes av flere forhold, deriblant ulik virkelighetsoppfatning eller problemforståelse, uklare ansvarsområder og ulike løsningsstrategier.

Samarbeidsutfordringene kommer tydeligst til syne i forholdet mellom Nav og kommune, hvis forhold er preget av at Nav har to eiere, og at partene er ulikt representert i samarbeidet.

Delt eierskap utgjør derfor både en begrensning og et fortrinn. Begrensningen skjer i form av økt statlig styring av velferdsforvaltningen, på bekostning av kommunenes autonomi; fortrinnet ligger i at man også får lokal forankring på grunn kommunalt eierskap. Boligsosialt arbeid kan forstås som et umedgjørlig problem på flere nivåer – som politikkområde som håndterer umedgjørlige problemer, men også som et umedgjørlig problem i seg selv. Dette skyldes flere forhold, deriblant ulik forståelse av feltet blant de involverte aktørene, en fragmentert forvaltningsstruktur, og ulike løsningsstrategier. Forvaltningen innehar også elementer fra ulike problemløsningsstrategier, og disse er heller ikke klart nok definert eller implementert som samarbeidsstrategi. Denne uklarheten bidrar til å videreføre den fragmenterte organiseringen.

Kommunen som organisasjon har som oppgave å ivareta *alle* innbyggerne, mens Nav er selektivt innrettet mot vanskeligstilte på arbeidsmarkedet. utfordringer i samarbeidet med utenforstående forvaltningenheter kan skyldes at det internt i Nav også finnes utfordringer knyttet til samarbeid, blant annet uklare ansvarslinjer mellom forvaltningsnivåene, og manglende enhetlig styring. Nav omtales som det mest prototype eksempel på flernivåstyring i norsk forvaltning. Samarbeid kan i den forbindelse sies å være flernivåstyringens store utfordring, fordi forvaltningsetater og -nivåer er vant til både etatsvis og kulturell avstand. Dette kommer i denne studien til uttrykk i forholdet mellom Nav og kommune i det boligsosiale feltet, som altså befinner seg et sted midt imellom samarbeid og konkurranse. I det boligsosiale arbeidet kommer dette til uttrykk ved at den sosiale delen av Nav får relativt lite plass sammenlignet med arbeids- og tryggedelen. Man kan derfor si at det oppstår konkurranse mellom kommunale og statlige oppgaver, noe som fører til at Nav ikke har tilstrekkelig fokus eller ressurser til å forvalte sin lovpålagte del av det boligsosiale arbeidet.

Det eksisterer et paradoks i det boligsosiale feltet som politikkområde, hvor en fragmentert forvaltningsstruktur på den ene siden bidrar til å begrense mulighetene for samarbeid, mens en helhetlig styringstilnærming fra staten på den andre siden gjør at samarbeid er påkrevd. På grunn av at det boligsosiale feltet ikke nødvendigvis passer inn i forvaltningsstrukturen i velferdsstaten, preges styring og samarbeid av ulike, og dels motstridende, styringslinjer i stat og kommune. Samarbeid og styring blir derfor til en viss grad motstridende elementer, i den forstand at styring begrenser mulighetene for samarbeid mellom de kommunale aktørene i det boligsosiale arbeidet, mens staten legger føringer for en helhetlig tilnærming.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og faglig relevans

Denne oppgaven vil ha en statsvitenskapelig tilnærming til boligsosialt arbeid, fordi det trengs mer kunnskap om feltet, og særlig om boligsosialt arbeid på systemnivå. I oppgaven vil boligens sosialpolitiske forankring danne et sentralt utgangspunktet, og boligsosialt arbeid som kommunal forvaltningspraksis utgjør konteksten for oppgavens videre kapitler. Hovedtemaet i oppgaven er *boligsosialt arbeid på kommunalt nivå og styringsutfordringer knyttet til dette arbeidet*. Undertemaer er knyttet til den boligsosiale virkeligheten i kommunene, og ulikheter og ulikheter i praksis som følge av styringsutfordringer og offentlig reformvirksomhet.

Boligsosialt arbeid er et relativt ungt politikkområde i Norge. Det blir første gang omtalt i et offentlig dokument i 2002 (Rundskriv U-10/2002.), som vi skal komme tilbake til senere i dette kapitlet. På tross av at det er et ungt politikkområde har det kontaktflater mot mange andre politikkområder, deriblant sosialpolitikk, helsepolitikk (særlig rus/psykiatri), arbeids- og velferdspolitikk, barne- og likestillingspolitikk, og justispolitikk (Ulfrstad 2011: 140-144). Dette skyldes at boligsosiale tiltak er rettet mot en heterogen gruppe, som strekker seg fra personer som har behov for økonomisk hjelp i boligrelaterte saker, til personer med sammensatte og komplekse problemstillinger (Sandlie et al. 2011: 93; Hansen, Grødem og Bakkeli 2013: 53).

Boligsosialt arbeid i kommunen er, som tidligere nevnt, et tema som kan studeres fra ulike perspektiver og fagområder. Forskningen på feltet kan i stor grad sies å ha vært preget av det sosiologiske fagområdet, som gjerne har et mer individ- og brukerrettet fokus. Det finnes et begrenset antall forskningsarbeider om boligsosialt arbeid sett fra et statsvitenskapelig perspektiv (se for eksempel Grødem 2014). Dette står i kontrast til den sentrale plassen som boligsosialt arbeid har i norsk velferdspolitikk. Boligen er viktig, både for samfunns-tilknytning og for deltakelse i samfunnslivet (Ulfrstad 2011). Det er gjennom boligen at mennesker formelt knytter bånd til samfunnet for øvrig (Clapham 2002). Å ha en god bolig og en god boligsituasjon er en viktig del av menneskers liv, og legger på mange måter grunnlaget for velferd hos den enkelte. FN har også definert bolig som en menneskerett, på linje med mat, klær, helseomsorg og nødvendige sosiale ytelser (FNs generalforsamling

1948). Bolig er med andre ord et velferdsgode, som også innebærer at det offentlige har et ansvar for å ivareta den enkeltes grunnleggende behov når det gjelder bolig.

Det boligsosiale feltet er et viktig politikkområde, fordi det innebærer å ivareta interessene til de mest vanskeligstilte i samfunnet, men også på grunn av at alle mennesker har behov for en god bolig. Oppgavens praktisk-politiske relevans er dermed særlig forankret i velferdsstaten som sikkerhetsnett for dens innbyggere, som både er og har vært svært viktig i den samfunnsvitenskapelige tradisjon. Den faglige relevansen til oppgaven ligger i følgende spørsmålsstillinger: Hvordan styres et så sammensatt felt som involverer så mange ulike aktører, og hvilke utfordringer byr slik styring på? Boligsosialt arbeid er et omfattende tema, men det finnes generelt sett mindre forskningsbasert kunnskap om feltet i Norge enn i andre land. Dette skyldes at man i Norge ”har vært lite opptatt av de sosialpolitiske sidene ved boligen, og sosialpolitisk forskning har hatt lite fokus på bolig” (Dyb, Solheim og Ytrehus 2004: 5). I den forbindelse etterspørres mer kunnskap om det boligsosiale feltet (Riksrevisjonen 2008; NOU 2011:15 ; Hansen, Grødem og Bakkeli 2013). Kunnskap om det boligsosiale feltet i Norge slik det er i dag er viktig, især med en nært forestående kommunereform.

1.1.1 Det boligsosiale feltets fremvekst

Boligpolitikken har utgjort en viktig del av velferdspolitikken her i landet siden midten av det tjuende århundret. Velferdspolitikken fungerer som sikkerhetsnett for de som måtte trenge det, og det har i etterkrigstiden eksistert flere støtteordninger forbundet med den generelle boligforsyningen (Sandlie et al. 2011: 11). Siden 1980-tallet har det imidlertid skjedd et skifte i den kommunale boligpolitikken, fra generell til selektiv innretning. Tidligere hadde man fokus på hele befolkningens boligbehov, mens fokuset i dag er rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet (Hanssen 2009: 222). De boligpolitiske målene har altså endret seg over tid. Dette skiftet i boligpolitikken blir gjerne kalt ”den boligsosiale vendingen”, nettopp fordi ordningene har endret seg fra å være universelt innrettet, til selektive ytelser for vanskeligstilte (Sandlie et al. 2011: 11).

Det boligsosiale feltet har siden årtusenskiftet utviklet seg mye, delvis på grunn av et oppsving i den norske fattigdomsdebatten, i tillegg til at det i økende grad har blitt en del av den politiske dagsorden her i landet (Hansen, Grødem og Bakkeli 2013). Slik har det imidlertid ikke alltid vært. Den norske velferdsmodellen er omfattende, men det finnes likevel

en del utfordringer på visse områder, selv i et av verdens rikeste land. Ett slikt område er fattigdom, og innenfor dette ligger også det boligsosiale arbeidet, som for alvor kom i det politiske søkelyset tidlig på 2000-tallet. Fremveksten av det boligsosiale feltet som et eget politikkområde kan ses i lys av den allerede nevnte fattigdomsdebatten, samt nedbyggingen av institusjonsomsorgen (Hansen, Grødem og Bakkeli 2013: 18). Sistnevnte innebar et oppgjør med institusjoner som det primære velferdsstatlige tilbudet til mennesker med behov for omsorgstjenester, noe som også medførte en overgang til individuelle tjenester som i større grad var uavhengig av boforhold. Denne utviklingen førte til at det kommunale tjenestetilbudet fikk økt betydning, i tillegg til at kommunen som fremskaffer av bolig ble vektlagt i større grad enn før.

1.1.2 Boligsosialt arbeid som styringsfelt

Styring utgjør en vesentlig del av all politisk virksomhet, og statlige myndigheters viktigste oppgave kan derfor sies å være styring av samfunnet. Statlig styring er i denne konteksten et viktig begrep, men blir imidlertid mer og mer komplisert fordi samfunnet også blir mer komplisert (Røiseland og Vabo 2012: 5). Som vi skal se senere i oppgaven finnes det en rekke utfordringer forbundet med styring av det boligsosiale arbeidet i kommunene. Slike styringsutfordringer kommer til syne både i forvaltningskontekstuelle forhold, blant annet i ulike styringslinjer i stat og kommune, og delt eierskap i Nav, men også i det boligsosiale arbeidets natur som et umedgjørlig problem i norsk forvaltning. Styringsutfordringer forstås her som ”at det oppstår problemer og utfordringer mellom strategi, planer, handling og mål i organisasjonen” (Kristiansen og Skårsmoen 2013: 4).

Det boligsosiale arbeidet preges i stor grad av sterk lokal forankring, svak lovregulering, samt de mange aktørene som er involvert på lokalt nivå (Grødem 2014: 43-45). Mange av styringsutfordringene i det boligsosiale arbeidet er knyttet til hvordan man kan yte gode tjenester for brukerne og hvordan man organiserer arbeidet. Styringsutfordringene i det boligsosiale feltet er også knyttet til konkurrerende eller parallelle løsningsstrategier, som vi vil komme tilbake til i kapittel 2. En annen årsak til at det finnes styringsutfordringer i det boligsosiale feltet er statlige myndigheters ønske om en helhetlig styring, som i stor grad fokuserer på horisontal og vertikal koordinering, sammenslåinger, re-integrering og standardisering mellom enheter (Røiseland og Vabo 2012: 20). Dette er også tett forbundet med statlige styringstrender som whole-of-government-tilnærmingen, som har vært dominerende i etableringen av Nav (se for eksempel Askim et al. 2009).

Det boligsosiale feltet har blitt tillagt økt politisk oppmerksomhet siden begynnelsen av 2000-tallet, noe som stiller krav til administrative innretninger, samt et økt behov for kunnskap og kompetanse i forvaltningsapparatet. Dette gjelder særlig for kommunene, som har hovedansvaret for den praktiske utøvelsen av dette arbeidet. Kommunens utvidede rolle i det boligsosiale arbeidet medførte at kommunene ble stående overfor mange nye og store utfordringer, som de ikke fikk tilstrekkelig tid til å forberede seg på (Thyness 2004: 28). Utfordringene på det boligsosiale feltet er med andre ord mange. En av de største utfordringene kan sies å være at boligsosialt arbeid er et svært sammensatt og komplekst politikkområde. Flere forskningsbidrag påpeker nettopp dette – at fragmentert innsats og mangelfull samordning i organiseringen og planleggingen i kommunene har konsekvenser for det boligsosiale arbeidet (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008; Sandlie et al. 2011; Hansen, Grødem og Bakkeli 2013).

Dette feltet kan derfor sies å utgjøre et umedgjørlig (”wicked”) problem, fordi det består av sammensatte årsaker som gjensidig påvirker hverandre. Ansvar for å gjøre noe med slike problemer er imidlertid uklart definert og ansvarsområdene oppstykket. En slik fragmentering innebærer at hvert enkelt politikkområde utformer løsningsforslag på grunnlag av deres egne fortolkninger (Roberts 2000). Blant disse styringsutfordringene er samarbeid eller samordning en av de mest omfattende, noe som i det boligsosiale feltet preges av etableringen av en ny arbeids og velferdsforvaltning. I forbindelse med Nav-reformen fremheves utfordringer som økt oppsplitting og fragmentering i det boligsosiale arbeidet i norske kommuner, i tillegg til kompetanseflytting, uklare ansvarlinjer mellom forvaltningsnivåene og -områdene, og mangel på enhetlig styring (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008; Askim et al. 2009, 2010; Hansen, Grødem og Bakkeli 2013).

1.2 Sentrale begreper

Statlig innsats for å bedre forholdene for de bostedsløse på ulike områder har siden årtusenskiftet bidratt til å gi begrepet boligsosialt arbeid et veldig bredt eller sammensatt innhold. Feltets kompleksitet, og problemets mange eiere, kan altså sies å ha påvirket det boligsosiale feltets utvikling. Men hvordan defineres så boligsosialt arbeid, og hva er forholdet mellom boligsosialt arbeid og boligpolitikk? Hvilke boligsosiale virkemidler disponerer kommunen? Det boligsosiale feltet har av mange blitt omtalt som et mangslungent felt, som ute i kommunene omfatter et vidt spekter av aktiviteter (se for eksempel Sandlie et

al. 2011). En av årsakene til en slik omtale er at det ikke er klart definert hva som menes med ”boligsosialt arbeid” i offentlige dokumenter, noe som igjen bidrar til styringsutfordringer i arbeidet. Her vil vi redegjøre kort boligpolitikk, og for noen ulike definisjoner av boligsosialt arbeid som finnes i litteraturen, samt forholdet til den øvrige boligpolitikken. I den forbindelse vil jeg også kort beskrive boligsosiale virkemidler i kommunene.

1.2.1 Boligpolitikk

Boligpolitikken er, som tidligere nevnt, en viktig del av velferdspolitikken her i landet, og omfatter alt fra overordnede målsettinger og lovreguleringer til ulike virkemidler (Sandlie et al. 2011: 29). Boligpolitikk defineres av Myrvold et al. (2002: 24) som ”all den offentlige aktivitet som har som hensikt å sørge for at folk har en bolig – at de *bor*”. Videre presiserer forfatterne at denne typen politikk omfatter både utbyggingspolitiske tiltak og sosialpolitiske tiltak. Den utbyggingspolitiske delen av definisjonen består av tiltak rettet mot alle kommunens innbyggere, og er av universell karakter, mens den sosialpolitiske delen består av tiltak rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet, noe som innebærer en selektiv tilnærming.

I den utbyggingspolitiske delen er det i stor grad markedet som utgjør fordelingsmekanismen, i den grad at kommunens rolle søker å regulere markedet, men hvor fordelingen til syvende og sist skjer gjennom markedet selv (Myrvold et al. 2002: 10-11). Det er andre del av den boligpolitiske definisjonen som er interessant her, da oppgaven handler om kommunal forvaltningspraksis i det boligsosiale arbeidet. Hovedansvaret for de sosialpolitiske tiltakene i boligpolitikken hviler på kommunene. En sosial boligpolitikk, eller boligsosialt arbeid, er ”avgjørende for at målene i velferdspolitikken nås” (NOU 2011:15: 30). Kommunens boligsosiale arbeid er med andre ord en viktig brikke i norsk velferdspolitik. I den forbindelse må kommunens boligsosiale arbeid og utfordringene knyttet til feltet ”ses i sammenheng med den mer allmenne og generelle boligpolitikken” (Sandlie et al. 2011: 7).

1.2.2 Boligsosialt arbeid

I og med at oppgaven handler om den sosiale delen av boligpolitikken, trengs en nærmere beskrivelse av boligsosialt arbeid. Som vi skal se finnes det ulike definisjoner av hva som inngår i den sosiale boligpolitikken. Boligsosialt arbeid defineres av Ulfrstad (2011: 21) som ”å bistå individene i å erverve nødvendige ressurser og redusere hindringene i boligsituasjonen, slik at flest mulig kan skaffe og opprettholde en bolig og en god nok

boligsituasjon”. Ressurser kan i dette henseende bety kunnskap og kompetanse som trengs for å bo: det kan være økonomiske ressurser, eller disponeringen av økonomiske ressurser. Denne definisjonen omfatter også det offentliges medvirkningsansvar i tilegnelse av individuelle ressurser som trengs for å bo, som også kan forstås som tjenester. I tillegg kan man si at det ligger føringer om en *preventiv* tilnærming, så vel som avhjelpende, som refererer til å redusere hindre. Å redusere hindre er forbundet med å forhindre at noen blir vanskeligstilte på boligmarkedet, eller at de kanskje ikke klassifiseres som vanskeligstilte, men likevel har behov for hjelp.

Rundskriv U-10/2002 *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold* var det første offentlige dokumentet som operasjonaliserte og definerte begrepet boligsosialt arbeid, og ble distribuert til alle norske kommuner og namsmenn (Hansen, Grødem og Bakkeli 2013). I dette rundskrivet fra 2002 defineres boligsosialt arbeid som ”ulike tiltak og virkemidler som kan bidra til at den enkelte kan mestre sin bosituasjon bedre” (Rundskriv U-10/2002.: 5). Videre presiseres det imidlertid at dette gjelder ”mennesker som har vansker med å mestre sin bosituasjon grunnet (psyko)sosiale, atferdsmessige og økonomiske vansker”, altså grupper man ofte anser som vanskeligstilte på boligmarkedet. For at man skal kunne mestre noe *bedre*, forutsettes det at man har problemer i utgangspunktet, noe som tilsier at man klassifiseres som vanskeligstilt. Her mangler altså den preventive forutsetningen som finnes i Ulfrstads definisjon.

En nyere definisjon finnes i Norges offentlige utredninger nr. 15 *Rom for alle*, som sier at sosial boligpolitikk innebærer ”å legge til rette for at alle har mulighet til å skaffe seg og opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon” (NOU 2011:15: 35). Her mangler også den delen av Ulfrstads definisjon som omhandler preventivt arbeid og individuelle ressurser, noe som bidrar til å gjøre definisjonen mindre tydelig. Eksisterende forskning gir flere eksempler på at boligsosialt arbeid ikke bare handler om å hjelpe dem som er vanskeligstilte på boligmarkedet, men også om preventiv virksomhet, hvor man altså jobber aktivt for å *hindre* vanskeligstilling på boligmarkedet heller enn å ”lindre” (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008; Ulfrstad 2011; Hansen, Grødem og Bakkeli 2013).

Nav har en annen formulering av det boligsosiale arbeidet, hvor de *ikke* har definert målgruppen som de vanskeligstilte på boligmarkedet, men derimot presiserer at ”formålet med det boligsosiale arbeidet er å forebygge og motvirke bostedsløshet. Boligsosialt arbeid

omfatter alt fra å framskaffe boliger til å øke den enkeltes forutsetning for å mestre en bo - og livssituasjon” (NAV 2015). Nav inkluderer altså eksplisitt hva formålet med det boligsosiale arbeidet er, mens resten av definisjonen er relativt generell. Navs definisjon er i overensstemmelse med ”*elendighetsrangeringen*” som ofte finner sted i prioritering av søkere til kommunale boligordninger. Denne rangeringen befester seg i en slags velferdsnorm, hvor man har krav på mer jo mindre man klarer å yte (Ulfrstad 2011: 34). Sandlie et al. (2011: 11) fremhever imidlertid at boligsosialt arbeid har blitt en sammenfattende betegnelse for ”arbeidet med å skaffe de fattigste og svakstilte i samfunnet egen bolig, hjelp til å mestre sin boligsituasjon og til å finne sin plass i nærmiljøet”.

1.2.3 Boligsosiale virkemidler

De boligsosiale virkemidlene som kommunen disponerer kan deles inn i to hovedkategorier – individrettede og systemrettede¹ virkemidler. Individrettede virkemidler kan videre deles inn i tre kategorier: boligøkonomiske virkemidler som bostøtte, startlån, økonomisk rådgivning og øvrig sosialhjelp; kommunale utleieboliger; og oppfølgings- og omsorgstjenester (Sandlie et al. 2011; Langsether, Sørvoll og Hansen 2008). Det eksisterer imidlertid et avhengighetsforhold mellom mange av de boligsosiale virkemidlene, hvor mottakere av et virkemiddel i noen tilfeller blir automatisk utelukket fra andre, men også tilfeller hvor tildeling av ett virkemiddel innebærer tildeling av et annet (Sandlie et al. 2011). Dette avhengighetsforholdet understreker viktigheten av å behandle forvaltningen av virkemidlene i et helhetlig perspektiv. Hadde avhengighetsforholdet ikke eksistert, hadde det heller ikke vært behov for en helhetlig forvaltning av dem. På bakgrunn av dette kan man si at det er behov for å forvalte kommunale virkemidler i det boligsosiale arbeidet samlet.

1.3 Problemstilling og delspørsmål

Formålet med denne oppgaven er å belyse problemer og utfordringer som oppstår i det boligsosiale arbeidet i kommunene som et resultat av feltets umedgjørilige karakter, slik det er beskrevet over. På bakgrunn av dette har jeg formulert følgende problemstilling:

Hvordan utøves boligsosialt arbeid i norske kommuner i dag, og hvordan kommer styringsutfordringene som ligger i feltet til uttrykk i denne praksisen?

¹ Et eksempel på systemrettede virkemidler som kommunene disponerer er statlige lån til utbygging av kommunale boliger, men denne typen virkemidler faller utenfor rammene for denne oppgaven.

Problemstillingen kan konkretiseres i følgende to delspørsmål:

1. *Hva preger den boligsosiale virkeligheten i norske kommuner i dag?*
2. *Hva kjennetegner styringsutfordringene i det boligsosiale feltet, og på hvilken måte preger styringsutfordringene det boligsosiale arbeid i kommunen?*

Boligsosialt arbeid er et tema som kan studeres gjennom ulike linser, for eksempel implementerings- eller iverksettingsteori, og samstyrings- eller governance-teori, men disse perspektivene faller utenfor rammene for denne oppgaven, selv om de også kunne danne grunnlaget for en studie av boligsosialt arbeid i norske kommuner. Hovedfokus i denne oppgaven er altså på boligsosialt arbeid som et umedgjørlig problem (på ulike nivåer), og helhetlig styring i whole-of-government-tradisjonen. I og med at den overordnede problemstillingen handler om hvordan det boligsosiale arbeidet i kommunen utøves, var det naturlig å snakke med ledere i det boligsosiale feltet. Det kan også tenkes at andre aktører kan ha betydning for det boligsosiale feltet (frivillige organisasjoner som Kirkens Bymisjon, private aktører, andre), men det faller utenfor rammen for denne oppgaven. Denne studien ser på boligsosialt arbeid på systemnivå, og ledere for avdelinger med overordnet ansvar for boligsosialt arbeid i kommunene og i Nav er derfor nøkkelpersoner i denne avgrensningen. Det er deres skildring av tematikken i problemstillingen og delspørsmålene som utgjør data. I det første delspørsmålet er det lagt vekt på den boligsosiale virkeligheten slik den beskrives av ledere i kommunen og Nav. I det andre delspørsmålet er det lagt vekt på ledernes beskrivelser av utfordringer i feltet, og hvordan dette påvirker arbeidet i kommunene. Nav er en sentral aktør i det boligsosiale arbeidet lokalt, og er derfor et gjennomgående tema i begge delspørsmålene. Problemstillingen som her er valgt fordrer et overordnet og helhetlig blikk på boligsosialt arbeid og styring, noe som innebærer at man ikke kan gå i dybden på alle elementene som omtales i oppgaven.

1.4 Oppbygning og struktur

I oppgaven videre vil jeg forsøke å belyse utfordringene forbundet med boligsosialt arbeid i norske kommuner, som skissert i innledningen. Kapittel 2 omhandler både forskningen på feltet og de teoretiske perspektivene som legges til grunn videre i oppgaven. Kapitlet er strukturert etter fire temaer, hvor de to siste beskriver oppgavens sentrale teoretiske perspektiver: beskrivelse av feltet, statlig styring av det boligsosiale feltet, helhetlig styring

(Nav som whole-of-government-reform), og boligsosialt arbeid som et umedgjørlig ("wicked") problem på ulike nivåer. I kapittel 3 gjennomgår jeg de metodiske tilnærmingene i datainnsamlingen, og redegjør for casestudien som metode. Planlegging og gjennomføring av arbeidet blir også gjennomgått, samt "tekniske" beskrivelser av case, og til slutt følger noen forskningsetiske refleksjoner.

Kapittel 4 gir en deskriptiv analyse av de tre case-kommunene i oppgaven, hvor hovedfokus er den boligsosiale virkeligheten slik avdelingsledere i kommunene og Nav skildrer den. I kapittel 5 foretar jeg en analyse og drøfting av det andre delspørsmålet. Her belyses sentrale temaer som kommunal forvaltningspraksis, forholdet mellom Nav og kommune, hva som kjennetegner styringsutfordringer i det boligsosiale feltet, og hvordan disse skaper utfordringer i forvaltningspraksisen i kommunene. Dette ses i lys av teorier og litteratur presentert i kapittel 2, hvor hovedfokus er på umedgjørlige problemer i offentlig forvaltning, og helhetlig styring. Til slutt i oppgaven følger et avsluttende kapittel som trekker sammen trådene, hvor sentrale temaer er: boligsosialt arbeid som umedgjørlig problem, partnerskapet mellom kommune og Nav, og hvorvidt fragmentering i forvaltningsstrukturen er en ulempe eller ikke.

2. Boligsosialt arbeid som kommunal forvaltningspraksis

2.1 Innledning

Som vi så i kapittel 1 har ikke boligsosialt arbeid noen entydig definisjon i offentlige dokumenter. Det er også et felt som har kontaktflater mot mange andre politikkområder, til tross for at det er et relativt ungt politikkområde. Problemstillingen i denne oppgaven omhandler hvordan boligsosialt arbeid utøves i norske kommuner i dag, og hvordan styringsutfordringene som ligger i feltet kommer til uttrykk i denne praksisen. Derfor vil vi i dette kapitlet se nærmere på hva litteraturen sier om boligsosialt arbeidet som kommunal forvaltningspraksis. Hva kjennetegner det boligsosiale feltet i norske kommuner? Hvordan styres den kommunale boligpolitikken og dermed det boligsosiale feltet? Hva kjennetegner slik styring? Hvilke styringsutfordringer finnes i det boligsosiale arbeidet, og hvordan påvirker slike utfordringer den kommunale forvaltningspraksisen?

Jeg skal først gjennomgå litteraturens beskrivelse av det boligsosiale feltet, i tillegg til å beskrive to teoretiske inntak som legges til grunn videre i oppgaven. De teoretiske tilnærmingene som brukes i oppgaven er umedgjørlige ("wicked") problemer i offentlig forvaltning, samt helhetlig styring, hvor fokuset er på Nav som whole-of-government-reform. Kapitlet vil i tråd med dette være inndelt i fem delkapitler. Først kommer en del som har som hensikt å redegjøre for eksisterende forskning om boligsosialt arbeid. Her vektlegges fragmentering i organiseringen av arbeidet. Etter feltbeskrivelsen kommer et delkapittel om statlig styring av kommunal boligpolitikk, med hovedvekt på partnerskap og samarbeid. Deretter kommer et noe mer teoretisk avgrenset delkapittel om helhetlig styring, hvor Nav som whole-of-government-reform utgjør det teoretiske inntaket.

Til slutt i kapitlet kommer en del som tar for seg boligsosialt arbeid som et sosialt og umedgjørlig problem og hvilke styringsutfordringer dette innebærer for den kommunale forvaltningspraksisen. Hovedargumentet her er at boligsosialt arbeid utgjør et umedgjørlig ("wicked") problem på ulike nivåer, det vil si som politikkområde som håndterer umedgjørlige problemer, men også som et umedgjørlig problem i seg selv. At boligsosialt arbeid er et umedgjørlig problem på to ulike nivåer har sammenheng med problemets natur, problemets kontekst og ulike løsningsstrategier, som vi skal se. Dette fordrer samarbeid dersom man skal kunne gi et helhetlig og tilstrekkelig tjenestetilbud. Her vil vi se at mangelen på en (tilstrekkelig) helhetlig tilnærming i den sosiale boligpolitikken har preget kommunenes

forvaltningspraksis. Et gjennomgående og underliggende tema i hele dette kapitlet er derfor styring og samarbeid i det boligsosiale feltet. Avslutningsvis følger en kort oppsummering av de viktigste poengene.

2.2 Boligsosialt arbeid i norske kommuner: beskrivelse av feltet

Boligsosialt arbeid i norske kommuner er i dag et omfattende og komplekst felt, med mange ulike aktører og forvaltningsnivåer involvert. I noen kommuner er det opprettet separate organer for forvaltning av bestemte boligsosiale virkemidler, som boligkontor eller kommunale foretak. I forbindelse med tildeling av kommunale boliger blir oppgaven i noen kommuner lagt til flere enn en instans, i andre kommuner lagt til teknisk etat/eiendomsetat, mens det i noen kommuner er opprettet et tverretatlig team, som består av representanter fra ulike organer og nivåer (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008). Måtene å organisere det boligsosiale arbeidet i kommunene er altså mange. Det er heller ikke entydig definert hva som menes med ”boligsosialt arbeid” i offentlige dokumenter, noe som bidrar til uklarhet i arbeidet. I tillegg er målsettinger og ansvarsområder også beskrevet som uklare eller ulikt definert i offentlige dokumenter (Ulfrstad 2011). Som vi skal se bidrar ulike definisjoner, målsettinger og uklare ansvarsområder til å videreføre den fragmenterte tilnærmingen i tjenestetilbudet. Det boligsosiale feltet har lenge vært preget av fragmentert og ulik organisering i kommunen (Myrvold et al. 2002; Thyness 2004), til tross for at man har fått økt politisk fokus på boligsosialt arbeid de senere årene. Når det er sagt så har det skjedd en merkbar utvikling på det boligsosiale feltet siden begynnelsen av 2000-tallet.

Boligsosialt arbeid handler både om å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, og om å styrke den enkeltes mulighet til å mestre boforholdet. Vi vil argumentere for at dette arbeidet kan deles inn i to deler – en strategisk og en operativ del. Den strategiske delen innebærer å utarbeide langsiktige mål for den operative delen, utvikle tiltak og virkemidler (for å nå målene), dimensjonere økonomiske og faglige ressurser, samt å avklare hvilke behov som finnes, og hvordan og av hvem de ulike oppgavene skal løses (Sandlie et al. 2011: 13). Den operative delen handler om praktiseringen av den strategiske delen, som blant annet innebærer å gi råd og veiledning, skaffe egnede boliger, tildele økonomisk støtte, iverksette bo- og nærmiljøtiltak, og å gi oppfølging og tjenester i boligen (Husbanken 2014: 11).

Det finnes imidlertid en del utfordringer når mål skal omsettes til praksis: det finnes for få kommunale boliger til de som har behov for det, det er lang ventetid for å få tildelt kommunal bolig, og mange vanskeligstilte får ikke den hjelpen de trenger fordi de faller utenfor rammene for de boligsosiale virkemidlene (Riksrevisjonen 2008). Virkemidler ses heller ikke i sammenheng, og det er for dårlig saksbehandlingskompetanse og -ressurser i kommunene, samt at tiltak for å heve kunnskaps- og kompetansenivået i kommunene ikke har lyktes i særlig grad. I tillegg kritiseres det boligsosiale arbeidet for mangelfullt koordinering, eller samarbeid. (Riksrevisjonen 2008).

Organiseringen av det boligsosiale arbeidet varierer fra kommune til kommune, og er i de fleste kommuner svært fragmentert (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008), som vi skal gjennomgå i delkapittel 2.2.1. I forbindelse med slike variasjoner er kommestørrelse i form av innbyggertall og antall årsverk som benyttes sterkt forbundet, i betydningen at mindre kommuner ofte legger arbeidet til et organ, mens mellomstore kommuner har flere kommunale aktører involvert i den boligsosiale virksomheten (Rambøll Management 2008). I større kommuner er det vanlig å benytte seg av kommunale foretak for å administrere den kommunale boligmassen. Økonomi spiller også en rolle for organiseringen av det boligsosiale arbeidet, hvor det altså er en hovedtendens at kommuner med høyere inntekter bruker mer ressurser på dette feltet enn kommuner med lavere inntekt (Rambøll Management 2008).

Det boligsosiale arbeidet preges altså av fragmentering, hvor det er en rekke faktorer som virker inn på kommunens praksis i dette feltet. Organisasjonsstrukturen i kommunene setter begrensninger for en helhetlig tilnærming til boligsosialt arbeid, og tilsier et behov for samarbeid på tvers av kommunale enheter. Det er imidlertid ikke slik at organiseringen av det boligsosiale feltet har fulgt den overordnede kommunestrukturen, da den verken har fulgt etatsmodellen eller tonivåmodellen (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008). Ut fra dette kan det virke som at organiseringen av det boligsosiale arbeidet ikke passer inn i kommunens overordnede organisasjonsstruktur, uavhengig av hvilken organisasjonsmodell kommunene har valgt. I den forbindelse kan man skille mellom to ulike organisasjonsmodeller for det boligsosiale arbeidet i kommunen. Den første modellen går ut på å organisere arbeidet som selektive ytelser innen sosialpolitikken, uten at den er integrert i kommunens generelle boligpolitikk, mens den andre modellen integrerer det boligsosiale arbeidet i den generelle boligpolitikken i kommunen (Holm 2007: 153).

Den første organisasjonsmodellen vil være hensiktsmessig fordi samordning av boligrelaterte tjenester og sosiale tjenester er en fordel, nettopp på grunn av at mange med behov for bistand i boligsituasjoner også har behov for sosiale tjenester. Når det er sagt så er medvirkning til å erverve en bolig ofte forbundet med rehabilitering, og ikke bare hjelp i selve boligsituasjonen. Personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet trenger også hjelp til å takle rammene rundt det å skaffe og beholde en bolig. For å lykkes med å realisere rehabiliteringsaspektet kan kommunene være avhengig av å innpasse tiltak for vanskeligstilte i den generelle boligpolitikken, i tråd med den andre organisasjonsmodellen. En slik innpassing innebærer å utarbeide integrerte handlingsplaner, samt se vanskeligstiltes behov for bolig i sammenheng med utbyggingspolitiske tiltak. Den andre organisasjonsmodellen innebærer altså å legge ansvaret til kommunens administrasjon heller enn til helse- og sosialenheten, noe som har betydning for hvordan boligproblemer for vanskeligstilte defineres i kommunene, politisk sett. En slik organisering innehar et element av politisk styring i boligpolitikken, i den forstand at å integrere den sosiale boligpolitikken med den utbyggingspolitiske delen vil løfte prioriteringer og initiativ fra et administrativt til et politisk nivå. På den måten vil man sette det boligsosiale arbeidet inn i en overordnet boligpolitisk kontekst (Holm 2007: 153-154).

2.2.1 Horisontal og vertikal fragmentering

Avslutningsvis i beskrivelsen av det boligsosiale feltet vil jeg trekke frem at forskningen på feltet viser at forvaltningen av boligsosiale virkemidler har vært, og fortsatt er, meget fragmentert (Myrvold et al. 2002; Thyness 2004; Langsether, Sørvoll og Hansen 2008; Sandlie et al. 2011; Ulfrstad 2011; Hansen, Grødem og Bakkeli 2013). Dette innebærer at de boligsosiale forvaltningsoppgavene er spredt på flere etater/organer og nivåer i kommunen. Langsether, Sørvoll og Hansen (2008: 35) skiller i den forbindelse mellom horisontal og vertikal fragmentering: horisontal fragmentering innebærer at ”ulike virkemidler forvaltes av forskjellige etater/organer på samme forvaltningsnivå (enten på strategisk eller operativt nivå)” eller ”når et virkemiddel forvaltes av flere etater/organer på samme forvaltningsnivå”; vertikal fragmentering er en betegnelse på ”tilfeller der strategiske og operative forvaltningsoppgaver forbundet med et virkemiddel er splittet i ulike forvaltningsorganer på henholdsvis strategisk og operativt nivå”. Begge typer fragmentering skaper problemer, nettopp fordi det blir vanskelig å koordinere eller samordne arbeidet, men på ulike måter.

Dagens ansvarsdeling i og mellom velferdstjenester, samt innad i de ulike delene av sosial- og velferdstjenestene, i tillegg til ansvarsdelingen mellom stat og kommune, bidrar til å

oppretholde et fragmentert tjenestetilbud. Dette bidrar også til å bevare den sekvensielle tilnærmingen til rehabilitering av vanskeligstilte. At noen er ferdig behandlet i en spesialisthelsetjeneste, betyr ikke nødvendigvis at de er helt symptomfrie. Dersom utskrivning skjer for tidlig, kan det derfor av kommunene oppleves som ansvarsfraskrivning fra spesialisthelsetjenestene (Ulfrstad 2011: 109). Som om ikke dette var nok er også avgrensningen mellom ansvarsområdene uklare, som tidligere nevnt. Disse utviklingstrekkene står i kontrast til statens ønske om en helhetlig tilnærming i det boligsosiale arbeidet, også på lokalt nivå. Når det er sagt så kan man til en viss grad si at arbeidsmetodene i ulike deler av det boligsosiale feltet bygger på en helhetlig modell, men i hovedsak bare *på papiret*. Variasjonene i organiseringen av den sosiale boligpolitikken i kommunen er derfor påfallende, siden staten legger sterke føringer for arbeidet (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008).

2.3 Statlig styring av kommunal boligpolitikk

Som vi har sett i delkapittel 2.2 har boligpolitikken og det boligsosiale arbeidet i Norge blitt beskrevet som fragmentert og lite tilrettelagt for samarbeid mellom ulike forvaltningsområder og -nivåer. En slik beskrivelse kan tyde på at boligpolitikken i Norge lenge har blitt preget av mangelen på helhetlige og integrerte kommunale strategier. Den sosiale delen av boligpolitikken er dessuten stort sett administrasjonens ansvar, og gjøres sjelden til et spørsmål om politikk (Myrvold et al. 2002: 208). I den forbindelse dukker spørsmålet om hva som kjennetegner statlig styring av det boligpolitiske området opp. Dette vil vi derfor gå nærmere inn på her.

Styring utgjør en vesentlig del av all politisk virksomhet, og statlige myndigheters viktigste oppgave kan derfor sies å være styring av samfunnet. Statlig styring er i denne konteksten et viktig begrep, men blir imidlertid mer og mer komplisert fordi samfunnet også blir mer komplisert (Røiseland og Vabo 2012: 5). I boligpolitikken har nye begreper som boligsosialt arbeid, boligsosiale handlingsplaner, og boligsosiale tjenester dukket opp, noe som fremhever det økende behovet for å se bolig og sosiale tjenester i det offentlige i sammenheng (Thyness 2004: 13). I styringslitteraturen har det i nyere tid dukket opp flere nye begreper, slik som partnerskap og samarbeid. Slike begreper er imidlertid anerkjente og godt etablerte begreper i den gjeldende styringslitteraturen (Røiseland og Vabo 2012: 5).

2.3.1 Partnerskap mellom stat og kommune

Utformingen av boligsosialt arbeid kan beskrives som en kontinuerlig prosess hvor politiske vedtak på statlig nivå legger føringer for det øvrige tjenesteapparatet (Thyness 2004: 15). Arbeidsfordelingen i boligpolitikken generelt, og dermed også i det boligsosiale arbeidet, er ikke lovbestemt, med unntak av en viss forankring i lov om sosiale tjenester i arbeids og velferdsforvaltningen, samt i plan- og bygningsloven (Ulfrstad 2011: 136). I litteraturen beskrives samarbeidet mellom stat og kommune i boligpolitikken som en partnerskapsmodell (NOU 2002:2). Røiseland og Vabo (2012: 26) foreslår en teoretisk definisjon av partnerskap som ”en vedvarende samarbeidsrelasjon mellom minst to prinsipaler som overfører ressurser til partnerskapet, og hvor de ulike partene har et medansvar for utfallet”. I det boligpolitiske området er det altså lagt opp til et likeverdig partnerskap mellom stat og kommune, med en ansvarsfordeling hvor staten fastsetter politiske mål og rammevilkår, mens kommunen skal sørge for resultater, altså å forvalte de statlige planene (NOU 2002:2 ; St. meld. nr. 23 (2003-2004) ; Thyness 2004: 19). Det er med andre ord slik at både stat og kommune har ansvar for det boligsosiale feltet, men med ulike roller i arbeidet. Det er i den forbindelse kommunene som sitter med førstelinjeansvaret i det boligsosiale arbeidet (Riksrevisjonen 2008).

I den grad at kommune og stat danner et likeverdig partnerskap i praksis, og ikke bare på papiret, utgjør dette en kontrast til andre politikkområder. I andre politikkområder beskrives forholdet stat-kommune som en mer hierarkisk struktur, hvor kommunen altså har begrenset autonomi (se for eksempel Baldersheim et al. 1997). At det eksisterer et skille mellom boligpolitikken og andre politikkområder kan ha sin bakgrunn i at den statlige boligpolitikken *forvaltningsmessig* er nært forbundet med den statlige kommunalpolitikken, og dermed Kommunal- og regionaldepartementet. Dette er et departement som blant annet har som oppgave å ivareta kommunens interesser overfor staten (Ulfrstad 2011: 137). Langsether, Sørvoll og Hansen (2008: 28) fremhever at ”det kommunale selvstyret gir kommunene stor frihet til å bestemme hvilke virkemidler de vil bruke, i hvilket omfang de vil bruke dem og hvordan de vil organisere arbeidet med de virkemidlene de har valgt”. Forfatterne sier videre at når det gjelder hvordan kommunen skal løse oppgavene som iverksettingen av tiltak og virkemidler innebærer, er handlefriheten vesentlig mindre. På bakgrunn av dette kan man si at nasjonale føringer har relativt stor betydning for lokal forvaltningspraksis i det boligsosiale arbeidet, men at det samtidig også begrenser den lokale tilpasningen.

Partnerskapsmodellen er likevel ikke helt enkel å ha som base for forvaltningen av den sosiale boligpolitikken, da det eksisterer uklarheter både om oppgaveplassering og ansvarsforhold (NOU 2002:2). Et eksempel på dette er hvorvidt staten har eller skal ta ansvar for hva man oppnår i det boligsosiale arbeidet, eller om det statlige ansvaret ender etter å ha tilrettelagt for kommunens boligpolitikk. Slik det er i dag vurderer staten sin egen måloppnåelse i boligpolitikken ut fra hvorvidt kommunene benytter seg av tilskudd til kommunale boliger, og ikke ut fra hvor mange vanskeligstilte som skaffes en egnet bolig eller hvor mange boforhold som bedres. Kommunene kan på den ene siden begrunne eventuell manglende måloppnåelse med for lite tilskudd fra staten, selv om staten på den andre siden sier at det finnes midler (Ulfrstad 2011: 137-138). Uklarhet i plassering av oppgaver og ansvarsfordeling i partnerskapet mellom stat og kommune gjør altså at det finnes svært få sanksjonsmuligheter for manglende eller ineffektiv boligsosial aktivitet i kommunene.

2.3.2 Husbankens rolle i det boligsosiale arbeidet

Husbanken har hatt en sentral rolle i statens boligpolitikk i hele etterkrigstiden, og er i dag et av statens verktøy for implementering av boligsosialt arbeid i kommunene. Boligsosialt arbeid er, som tidligere omtalt, et relativt ungt politikkområde, og Husbankens rolle har vokst i tråd med økt vektlegging av kommunenes rolle som forvalter av statlig boligpolitikk. Husbankens ansvar går ut på å ”gjennomføre den statlige boligpolitikken målrettet og effektivt” (Riksrevisjonen 2008: 62). Som statlig koordineringsorgan i boligpolitikken jobber Husbanken for å bidra til økt bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet, noe som inkluderer forebygging og bekjempelse av bostedsløshet, samt overordnet ansvar for å bidra til at det bygges flere universelt utformede og miljøvennlige boliger. Husbankens arbeid går derfor ut på å disponere økonomiske virkemidler, bistå med informasjon, kompetanseoppbygging og kunnskaps-utvikling (Husbanken 2015). Som statens verktøy i det boligsosiale arbeidet hjelper altså Husbanken den enkelte kommune med helhetlige løsninger og god bruk av startlån, boligtilskudd og bostøtte rettet mot de som trenger hjelp på boligmarkedet (Husbanken 2015).

Som tidligere nevnt gjør ansvarsfordelingen mellom stat og kommune det slik at det er kommunene som sitter med førstelinjeansvaret, mens Husbankens rolle i det boligsosiale arbeidet er å ”tilrettelegge, være pådriver og bygge kompetanse” (Riksrevisjonen 2008: 65). I en omfattende undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet oppgir imidlertid mange av kommunene at de ikke har fått tilstrekkelig veiledning fra Husbanken,

særlig i forbindelse med kommunale boliger og grunnlån, samt at over halvparten ønsket seg mer veiledning fra Husbanken om boligsosialt arbeid generelt. I den samme undersøkelsen oppga også flere kommuner at veiledningen har liten betydning for dem i praksis, mens majoriteten av kommunene som fikk veiledning fra Husbanken var fornøyd med den veiledningen de hadde fått. Denne undersøkelsen viser imidlertid at Husbankens arbeid overfor kommunene ikke har vært tilfredsstillende når det gjelder kompetanseheving (Riksrevisjonen 2008: 62-71). Behovet for kunnskap og kompetanse i det boligsosiale arbeidet gjør at statens rolle i det boligsosiale arbeidet, og særlig da gjennom Husbanken, i noen grad kan oppfattes som utilstrekkelig, siden det er kommunene som sitter med det praktiske ansvaret for gjennomføring av den sosiale boligpolitikken.

2.3.3 Statlige styringsdokumenter

Strategisk organisering av det boligsosiale arbeidet i kommunen nevnes i statlige dokumenter så tidlig som på slutten av 90-tallet, i St. meld. nr. 49 (1997-1998) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*, hvor man allerede da oppfordret kommunene til å utforme boligsosiale handlingsplaner. I den forbindelse ble det utarbeidet en veileder i regi av Husbanken, hvor man også ga økonomisk støtte til kommuner som gjennomførte dette arbeidet. Veilederen fremhever behovet for samarbeid innad i kommunen om bruken av virkemidler, men inkluderer ingen klare føringer for *hvordan* man bør gjøre dette (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008). Det er imidlertid langt fra alle norske kommuner som har utarbeidet en boligsosial handlingsplan, til tross for at det har eksistert nasjonale føringer om å gjøre dette siden slutten av 90-tallet. I de kommunene som *har* utarbeidet en handlingsplan brukes i tillegg planen i svært varierende grad i styringen av det boligsosiale arbeidet, og er heller ikke alltid godt nok forankret i den øvrige kommuneorganisasjonen (Rambøll Management 2008).

Siden begynnelsen av 2000-tallet har det kommet flere statlige styringsdokumenter eller handlingsplaner for boligsosialt arbeid i norsk forvaltning. Man kan i denne sammenhengen si at det var St. meld. nr. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken* som la grunnlaget for veien videre, hvor man altså uttalte en overordnet boligpolitisk målsetting om at ”alle skal kunne bo godt og trygt” (St. meld. nr. 23 (2003-2004): 17), en målsetting som i ettertid har blitt stående. Denne målsettingen favner bredt, og omfatter mye mer enn det boligpolitikken alene har ressurser til å kunne oppnå. At målsettingen er vid gjør samarbeid på tvers av forvaltningsområder høyst nødvendig, dersom man ønsker å bidra til å at målsettingen blir realisert. Samarbeidet må skje både horisontalt mellom forvaltningsenheter og fagområder,

men også vertikalt mellom stat og kommune (Ulfrstad 2011: 135). *Hvordan* man skal gå fram for å oppnå en ”helhetlig tilnærming” i boligpolitikken fremstår imidlertid noe mer uklart.

Siden den gang har det kommet flere statlige styringsdokumenter, blant annet *På vei til egen bolig*, som er en nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet (Kommunal- og regionaldepartementet et al. 2006). Denne strategien ble gjennomført i perioden 2004-2008, hvor formålet var å redusere antall bostedsløse. Måten man skulle gjøre dette på var ved å videreutvikle kommunens boligsosiale arbeid. Fokuset var imidlertid ikke kun på bostedsløshet, men også på å forebygge utkastelser, og dermed utvikle gode tjenester til de vanskeligstilte. Man oppnådde til en viss grad å oppnå endring og målretting av det boligsosiale arbeidet i deltakerkommunene med denne strategien, selv om antall bostedsløse ikke ble redusert på landsbasis. En av utfordringene som ble trukket frem i forbindelse med *På vei til egen bolig*, var hvordan små kommuner med begrensede ressurser skulle greie å bygge opp et tjenestetilbud for målgruppen, noe som er særlig relevant siden små kommuner har et lavt antall bostedsløse og vanskeligstilte (Ulfrstad 2011: 51-55).

Bolig for velferd, som er den nyeste nasjonale strategien for boligsosialt arbeid (Departementene 2014), kan sies å markere et skifte i statlig styring av det boligsosiale arbeidet. Dette fordi den bryter med den tradisjonelle organiseringen av velferdsstaten, som i stor grad har vært preget av en etatsvis organisering (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008; Ulfrstad 2011). Den etatsvise tilnærmingen innebærer at tjenesteyting er inndelt i etater, både på statlig og kommunalt nivå, hvor hvert enkelt tjenesteområde eller etat har ansvar for hver sine sett med mål og virkemidler. Bakgrunn for å si at denne nye strategien, *Bolig for velferd*, markerer et skifte fra statlig hold er nemlig at den er utgitt av Departementene *samlet*, i motsetning til tidligere strategier, som i stor grad har fulgt den etatsvise inndelingen av velferdsytelser. Å utgi et strategisk dokument fra alle departementene samlet kan tolkes i retning av en mer helhetlig tilnærming på statlig nivå, i hvert fall *på papiret*.

2.4 Helhetlig styring – Nav som whole-of-government-reform

Som vi har sett tidligere i dette kapitlet er forvaltningsstrukturen i det boligsosiale feltet med på å skape styringsutfordringer, blant annet i form av uklar og fragmentert ansvarsdeling. Det finnes altså en rekke utfordringer forbundet med statlig styring av det boligsosiale arbeidet i kommunene. Styringsutfordringer forstås altså som problemer og utfordringer som oppstår

mellom strategi, planer, handling og mål (jf. Kristiansen og Skårsmoen 2013: 4). Et element i norsk forvaltning som også har bidratt til styringsutfordringer i det boligsosiale feltet er etableringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Nav, som vi skal se, er heller ikke med på å motvirke fragmentering i kommunal forvaltningspraksis. Ulfrstad (2011: 147) påpeker at ”etableringen av Nav har hatt konsekvenser for kommunenes boligsosiale arbeid”. Dette bekreftes av Langsether, Sørvoll og Hansen (2008: 15), som fremhever at ”uansett hvordan man velger å organisere arbeidet med de boligsosiale virkemidlene i forhold til NAV (Alle virkemidler lagt innenfor, alle utenfor, eller spaltet med noen utenfor og noen innenfor), så vil dette ha betydning for det boligsosiale arbeidet i en kommune”. Nav kan altså sies å ha påvirket den kommunale forvaltningspraksisen i det boligsosiale arbeidet, men hvordan og i hvilken grad har kommunene blitt påvirket av denne omorganiseringen?

Nav-reformen karakteriseres som en reform i overensstemmelse med joint-up-government-tradisjonen (Askim et al. 2009). Denne reformtradisjonen, som i dag går under navnet whole-of-government, har sitt utspring i moderniseringsprogrammer under Blair-regjeringen i Storbritannia. Denne reformtradisjonen kan også omtales som helhetlig styring, som altså fokuserer på horisontal og vertikal koordinering, sammenslåinger, re-integrering og standardisering mellom enheter. Målet med denne tilnærmingen er å bedre bruken av begrensede ressurser, bringe ulike interesser sammen og sørge for sømløse heller enn fragmenterte tjenester for brukerne (Røiseland og Vabo 2012: 20). Navs hovedmålsetning er som kjent økt yrkesdeltakelse, samt et brukervennlig og effektivt system, men skal man komme seg inn på arbeidsmarkedet forutsetter dette at man har en bolig (Ulfrstad 2011). Som vi så i kapittel 1 er boligen et nødvendig velferdsgode og en menneskerett, og det offentlige har et spesielt ansvar for å hjelpe til med å skaffe en bolig til de som måtte trenge det. På tross av dette var ikke organisering av det boligsosiale arbeidet et tema i de lokale Nav-forhandlingene (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008).

Fimreite og Læg Reid (2008: 25) påpeker at Nav-reformen kan ”sees som et forsøk på å øke styringskapasiteten til viktige institusjoner i velferdsstaten. Innsatsfaktorene for å oppnå økt styringskapasitet er det vi kan kalle forvaltningspolitiske, nemlig organisering og organisatorisk endring”. I den forbindelse påpekes det at ”prosesser og prosedyrer innenfor de involverte tjenesteområder skal endres og personell omdisponeres slik at saker og problem kan sees og løses på tvers av tradisjonelle politikk-/tjenesteområder og styringsnivå i velferdsstaten” (Fimreite og Læg Reid 2008: 25). Videre fremhever forfatterne at

omorganiseringen innebærer store utfordringer i den grad at samordning mellom involverte styringsnivåer og tjenestoområder vanskeliggjøres (Fimreite og Læg Reid 2008: 25). Nav-reformen har gitt stor frihet for lokal tilpasning på den ene siden, mens det på den andre siden er svært tydelig at samarbeidet om å opprette Nav-kontorene ikke kan sies å ha fungert som et likeverdig partnerskap mellom kommune og stat (Otterlei 2008; Fimreite og Læg Reid 2008). Denne motsetningen mellom frihet i lokal tilpasning og redusert grad av likeverd i partnerskapet kan forklares av at Nav karakteriseres som en noe utradisjonell styringsmåte, som altså i utgangspunktet var ment å sikre behovet for samarbeid mellom ulike forvaltningsinstitusjoner (Otterlei 2008: 81; Fimreite og Læg Reid 2008: 27).

2.4.1 Flernivåstyring og ulike styringslinjer

En av hovedutfordringene i Nav-partnerskapet er at det har to eiere, samt at de to aktørene er ulikt representert, noe som bidrar til å legge føringer for partnerskapet. Dette forholdet preges av at det er ulike strukturer og styringslinjer i stat og kommune, og at statens del av velferdsforvaltningen per i dag er mye større enn kommunenes del (Otterlei 2008). I tillegg var det som kjent to statlige etater som ble slått sammen med ett kommunal organ. Det er også ulikt innhold i statlige og kommunale oppgaver, hvor staten gjerne står ansvarlig for standardiserte og regelbaserte tjenester, mens kommunale tjenester tradisjonelt sett har vært mer behovsprøvd eller skjønnbasert (Otterlei 2008). Dette tilsier et stort behov for samarbeid om statlige og kommunale tjenester og oppgaver, særlig siden grunnlaget for samarbeidet er tuftet på en partnerskapsmodell.

Andreassen (2014: 137) påpeker at koordineringsbehov "så å si er uunngåelige når oppgavene og organisasjonene blir mange og store og spesialisering og arbeidsdeling blir nødvendig, slik de gjør i den tjenesteintense norske velferdsstaten". Å sikre samarbeid på tvers av organisatoriske grenser innebærer "å motivere eller pålegge selvstendige organisasjoner til å ta hensyn til oppgaver som ligger på siden av deres eget ansvarsområde, samhandle med mennesker som ikke er del av deres arbeidsplass, og forholde seg til tjenester som fungerer etter andre logikker, formål og tenkemåter enn det de selv gjør" (Andreassen 2014: 124). Dette kan gjøres ved å slå sammen organisasjoner, slik at tjenester som hører sammen kobles tettere gjennom at organisasjonsgrensene viskes ut. Hensikten med Nav-etableringen var at ulike tjenester skulle integreres, slik at tilbudet skulle bli mer helhetlig (Andreassen 2014).

Partnerskapet mellom stat og kommune medfører at den tradisjonelle inndelingen i politikkområder og styringsnivå overskrides i Navs organisering (Andreassen 2014). En slik overskridelse av organisasjonsgrenser gjør Nav til ”det mest prototype eksempel på flernivåstyring i dagens norske forvaltning” (Fimreite og Læg Reid 2008: 27). Samarbeid i intrikate organisasjonsformer som Nav er spesielt utfordrende, fordi ”ulike måter å spesialisere på krever ulike samordningstiltak/-mekanismer” (Fimreite og Læg Reid 2008: 28). At samarbeid i slike organisasjoner er krevende kan betraktes som paradoksalt, i og med at whole-of government-tilnærmingen søker å bedre koordineringen av arbeid på tvers av forvaltningsgrenser og administrative nivåer i offentlige organisasjoner (Ulfrstad 2011: 175). Forutsetningene for Nav-etableringen innebærer altså at ”kommunene og Nav-kontorene er pålagt å samarbeide i det boligsosiale arbeidet” (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008: 79). Til tross for dette var ikke organiseringen av det boligsosiale arbeidet et tema under behandlingen av reformen, verken på statlig eller lokalt nivå. En effekt av dette var at oppmerksomheten rundt de boligsosiale virkemidlene ble begrenset – både på sentralt og lokalt nivå i Nav (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008). Den økonomiske sosialhjelpen ble imidlertid lagt til Nav, som en minimumsløsning, og ellers kunne kommunene selv bestemme om flere tjenester skulle tas med eller ikke (Otterlei 2008). Dette betyr at hvilke tjenester som tilbys, samt omfanget av tjenestene i Nav, varierer fra kommune til kommune.

Det er også lite bevissthet rundt Nav-kontorenes ansvar for de økonomiske virkemidlene i det boligsosiale arbeidet, selv om økonomisk sosialhjelp ofte brukes i boligrelaterte saker (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008). Nav har også et ansvar gjennom Sosialtjenestelovens §27, hvor de er ”forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv” (Sosialtjenesteloven 2009). Nav har altså en viktig rolle i det boligsosiale arbeidet i norske kommuner. Tidligere forskning viser at Navs rolle i dette arbeidet til tider oppfattes som problematisk, da samarbeidet mellom de ulike forvaltningsorganene som er involvert i dette arbeidet har stort forbedringspotensial (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008; Sandlie et al. 2011; Ulfrstad 2011). Organisatorisk og politisk styring henger sammen med arbeidsmetodene som er gjeldende overfor brukerne, både gjennom styring av tjenester, men også den interne organiseringen av arbeidet (Otterlei 2008). Dette gjelder også i det boligsosiale feltet, hvor styringen av Nav og sosiale tjenester har stor betydning for kommunens boligsosiale arbeid.

2.4.2 Navs implikasjoner for samarbeid med andre forvaltningsenheter

Statlig styring av det boligsosiale arbeidet er viktig fordi det legger føringer for samarbeid innen forvaltningsarbeidet i kommunen. I den forbindelse er det naturlig å fremheve at skjebnen til de boligsosiale virkemidlene gjerne baseres på ”avgjørelser tatt over hodet på de som arbeider med boligrelaterte spørsmål i kommunen” (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008: 89). Dersom det blir bestemt av den administrative ledelsen i kommunen at minimumsløsningen er veien å gå for etableringen av det lokale Nav-kontoret, lar det seg vanskelig gjøre å motvirke denne avgjørelsen, i og med at det kommunale eierskapet i Nav er forankret i den administrative ledelsen. Dette understreker også viktigheten av god forankring av de boligsosiale handlingsplanene i kommunens øvrige organisasjon.

Samarbeidet mellom kommune og Nav i det boligsosiale arbeidet skal omtales i de lokale samarbeidsavtalene, noe som også er inkludert i rammeavtalen mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (Fimreite og Læg Reid 2008: 26-27). Til tross for dette viser en undersøkelse av Langsether, Sørvoll og Hansen (2008: 90-91) at avtalene ikke redegjør i detalj for samarbeidets art og omfang. Det er også stor variasjon i måter å samarbeide på, både når det gjelder graden av formalisering i samarbeidet og Navs deltakelse i det boligsosiale arbeidet. Den samme studien påpekte at avstanden mellom sosialtjenesten og de øvrige enhetene i kommunen ble større etter innføringen av Nav. Det ble også trukket fram at Nav-kontorene i en viss grad fremsto som lite samarbeidsvillige i forbindelse med boligsosiale utfordringer. Avstand mellom sosialtjenesten og de øvrige enhetene i kommunen kan ses i lys av partnerskapsmodellen, i den grad at partene ”inngår i sin ’opprinnelige’ styringslinje”, hvor ”sosialtjenesten er underlagt kommunal, folkevalgt styring, mens arbeids- og velferdstjenestene er underlagt Nav fylke”, altså staten (Fimreite og Læg Reid 2008: 26). Ulike styringslinjer i stat og kommune påvirker altså Navs samarbeidskapitet fordi eierskapet er todelt.

Et av hovedpoengene i dette delkapitlet er at Nav har implikasjoner for samarbeid med andre utenforliggende forvaltningsenheter, inkludert aktører i det boligsosiale arbeidet. Denne vanskeliggjøringen kan sies å skyldes interne styringsutfordringer i Nav. I den forbindelse trekker forfatterne fram at sterk sektorspesialisering i staten legger føringer for Navs relasjon til andre tilgrensende politikkområder (Fimreite og Læg Reid 2008: 31). Selv i de kommunene som har valgt å holde alle ikke-obligatoriske boligsosiale virkemidler utenfor Nav vil det lokale Nav-kontoret ha en betydelig rolle i arbeidet. En av grunnene til dette er Navs

lovpålagte ansvar for midlertidige boliger, samt at økonomisk sosialhjelp ofte brukes til å finansiere boligutgifter. En annen grunn er at Nav-kontoret som en førstelinjetjeneste har et ansvar for å informere brukerne om relevante kommunale tjenester, noe som forutsetter kunnskap om kommunens organisering av det boligsosiale arbeidet og virkemidlene som kommunen disponerer. Når det er sagt så har Nav-reformen hatt ”svært ulike konsekvenser for det boligsosiale arbeidet i kommunene” (Sandlie et al. 2011: 66). Denne forskjellen relateres til lokal frihet i organiseringen av sosialpolitiske virkemidler i Nav, hvor noen kommuner altså har lagt de mest sentrale boligvirkemidlene til Nav, mens andre igjen valgte å beholde disse utenfor Nav. Det er særlig i kommuner hvor det boligsosiale arbeidet var godt koordinert fra før av at man valgte å legge dette utenfor Nav, av frykt for økt fragmentering av saksbehandling og kompetanse (Sandlie et al. 2011: 60).

2.5 Boligsosialt arbeid som et umedgjørlig problem

Som vi sa i innledningen, er boligsosialt arbeid et umedgjørlig problem på to ulike nivåer: som politikkområde som håndterer umedgjørlige problemer, og som et umedgjørlig problem i seg selv. De kommunale aktørene i det boligsosiale feltet sliter med å håndtere begge nivåene. Som vi skal se beskrives det boligsosiale feltet i kommunen som et fragmentert og komplekst problemområde, nettopp fordi man innen offentlig forvaltning er avhengig av en rekke enheter og fagområder i forvaltningsarbeidet. En av grunnene til feltets kompleksitet og fragmentering skyldes ofte svak eller uklar problemdefinisjon, samt at løsningene ofte baseres på politiske avgjørelser heller enn vitenskapelig basert kunnskap (Ulfrstad 2011: 155). Dyb, Solheim og Ytrehus (2004: 12) illustrerer dette på ved å si at:

Det finnes ingen enkle forklaringer på hva som forårsaker sosiale problemer som fører til vanskelige boligsituasjoner. Derfor finnes det heller ikke enkle oppskrifter på hvordan denne typen problemer kan løses eller avhjelpes. Problemene er sammensatte og har mange ulike årsaker og konsekvenser.

Slike komplekse problemer i forvaltningen omtales gjerne som ”wicked problems”, eller umedgjørlige problemer, som er et begrep som brukes om ”komplekse problemer som møter en fragmentert forvaltning” (Ulfrstad 2011: 15). Det er her snakk om problemer med sammensatte årsaker som er spredt mellom flere ansvarsområder og organer, slik det også er på det boligsosiale feltet. Med andre ord kan man si at det er snakk om problemer som ikke har noen enkel eller klart definert løsning, nettopp på grunn av problemets intrikate natur.

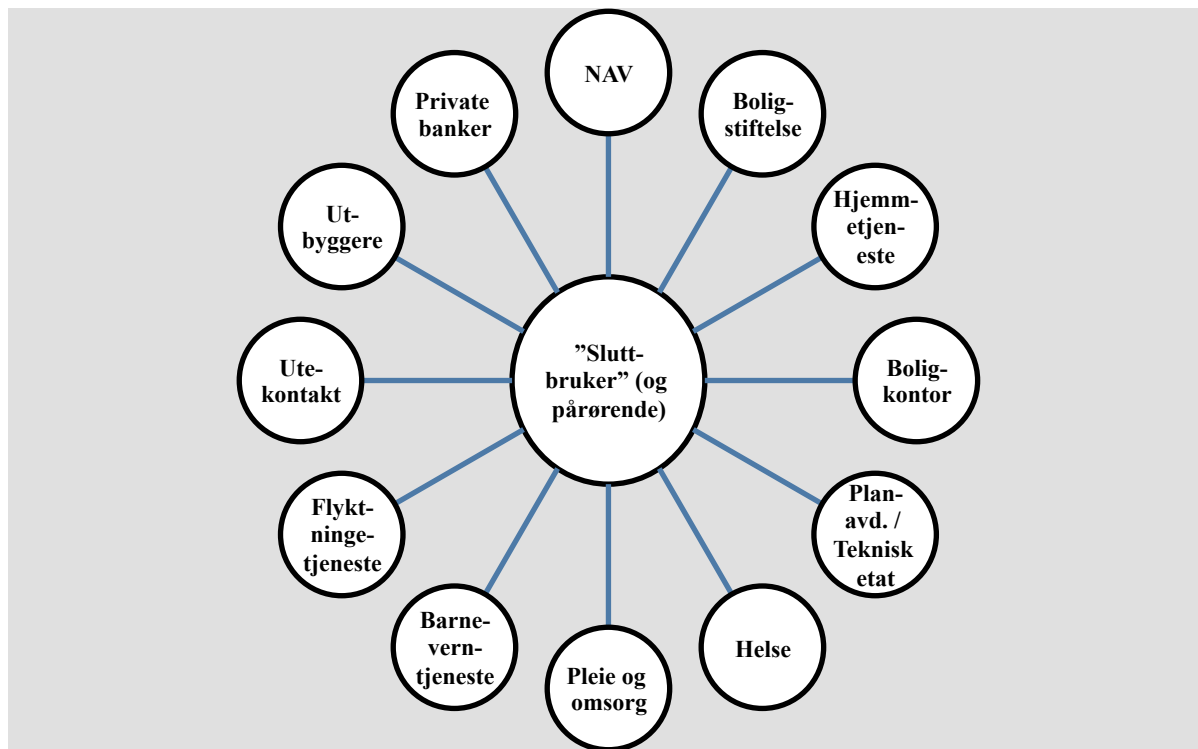
Roberts (2000: 1) beskriver umedgjørlige problemer med fire kjennetegn som gjør dem nettopp det – umedgjørlige. Disse fire trekkene forklares på følgende måte:

- (1) There is no definitive statement of the problem; in fact, there is broad disagreement on what 'the problem' is.
- (2) Without a definitive statement of the problem, the search for solutions is open ended. Stakeholders [...] champion alternative solutions and compete with one another to frame 'the problem' in a way that directly connects their preferred solution and their preferred problem definition.
- (3) The problem solving process is complex because constraints, such as resources and political ramifications, are constantly changing.
- (4) Constraints also change because they are generated by numerous interested parties [...].

Disse fire karakteristikkene gjør altså at umedgjørlige problemer skiller seg fra andre typer problemer, fordi det oppstår konflikter i problemløsningsfasen (Roberts 2000). I det boligsosiale arbeidet er det som tidligere nevnt ingen entydig definisjon av sentrale begreper – boligsosialt arbeid er ikke klart definert i tjenesteapparatet. Det eksisterer heller ingen felles forståelse av problemet, som ifølge Roberts (2000) altså medfører at ulike aktører ender opp med å lete etter ulike løsninger, fordi de selv mener deres egen forståelse er den riktige. I det boligsosiale arbeidet har man også knapphet på ressurser, både menneskelige og økonomiske, i tillegg til de politiske og forvaltningsmessige begrensningene som påvirker problemets kompleksitet ytterligere.

Som vi skal se kan det boligsosiale feltet forstås både som et umedgjørlig problem i seg selv, men også som et politikkområde som håndterer umedgjørlige problemer. Her vil vi argumentere for at det boligsosiale feltet utgjør et umedgjørlig problem i seg selv, fordi det håndterer umedgjørlige problemer på ulike nivåer. Tidligere forskning gir oss en rekke eksempler på at forvaltningen av det boligsosiale arbeidet er ”spredt på mange ulike organer/enheter i den kommunale administrasjonen” (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008: 31). Forskjellige aktører i kommunen møter ulike sider av brukernes behov for boligsosiale ytelser. Dette er aktører som for eksempel boligkontor, hjemmetjeneste, sosialtjenester i Nav, barnevern, flyktningetjenester, og pleie- og omsorgstjenester (Rønnow 2004; Sandlie et al. 2011). Ifølge Langsether, Sørvoll og Hansen (2008) er det vanlig i litt større kommuner at flere enn ti tjenesteenheter er involvert i det boligsosiale arbeidet. Det er med andre ord et stort mangfold av aktører i kommunens boligsosiale arbeid, noe som er med på å skape utfordringer i form av ulik problemforståelse, uklar ansvarsfordeling, og manglende boligsosial kompetanse. For å illustrere dette har jeg tatt med en modell over relevante

samarbeidsaktører i kommunens boligsosiale arbeid, som vist i Modell 1² under. Hensikten med denne modellen er å belyse feltets kompleksitet. Som man kan se er det i denne modellen så mange som tolv kommunale enheter som kan være involvert i det boligsosiale arbeidet.



Modell 1 – Relevante samarbeidsaktører i kommunens boligsosiale arbeid

I kommunen anses i hovedsak den sosiale delen av boligpolitikken som administrasjonens ansvar, og utgjør derfor sjelden et politisk spørsmål. Dette har ofte ledet hen til en reaktiv boligpolitikk (Myrvold et al. 2002), som betyr at kommunens boligsosiale arbeid har gått ut på å bedrive ”brannslukking”. En reaktiv boligpolitikk kan by på problemer, i den grad at det går på bekostning av den strategisk delen av arbeidet, og dets forankring i tjenesteapparatet. Det er imidlertid slik at mange kommuner fører en sosial boligpolitikk med ”dag-til-dag”-tilnærming, hvor det er lite vekt på det strategiske og styrende aspektet. Dette til tross for at strategisk planlegging bidrar til å legge et godt grunnlag for praktiseringen av helhetlig boligpolitisk arbeid, hvor virkemiddelbruken er samordnet (Sandlie et al. 2011).

² Hentet fra PowerPoint-presentasjonen ”Husbankens oppdrag, mål og virkemidler 2014”, fått gjennom personlig korrespondanse med Husbanken Region Bodø.

Helhetlig tilnærming til det boligsosiale arbeidet preges til en viss grad av hvorvidt kommunen har en strategisk plan for arbeidet, både for å tydeliggjøre målene og for å klargjøre ansvarsfordelingen (Sandlie et al. 2011). Å utarbeide en strategisk plan for det boligsosiale arbeidet er imidlertid ikke tilstrekkelig, man må også oversette denne til handling. Overgangen fra plan til handling kan i mange tilfeller by på utfordringer. Magnussen (2006) fremhever i den sammenheng fire forhold som er viktig for implementeringen av de boligsosiale handlingsplanene: forankring i den øvrige kommuneorganisasjonen, felles problemforståelse, samordning av virkemidler, samt kompetanse. Klarer man å oppfylle disse fire forholdene har man lagt et godt grunnlag for handling og samarbeid innad i kommunen. Det er imidlertid slik at mange kommuner ikke har en klar ansvarsfordeling, verken når det gjelder hvem som har administrativt ansvar for de ulike virkemidlene, eller hvem som har ansvar for planlegging og karlegging av feltet. Dette gjelder særlig for oppfølgingstjenestene. I kommunene er det med andre ord mange som har problemer med implementering av planene nettopp fordi arbeidet ikke er tilstrekkelig forankret i kommunens øvrige planverk, noe som igjen fører til manglende samordning av virkemidler (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008).

De øvrige rammene for det boligsosiale arbeidet, altså selve forvaltningsstrukturen i den norske velferdsstaten, er også med på legge begrensninger på problemløsningen. I den forbindelse kan man trekke frem at etableringen av Nav har innvirket på det boligsosiale arbeidet, i den grad at reformen har ”vanskeliggjort samarbeid med utenforliggende velferdsetater” (Ulfrstad 2011: 165). Dette kan skyldes at det internt i Nav finnes betydelige problemer knyttet til samarbeid – i hovedsak knyttet til uklare ansvarslinjer mellom forvaltningsnivåene, manglende enhetlig styring, og vesentlige utfordringer relatert til samarbeidet mellom forvaltningsområder innover i organisasjonen (Askim et al. 2009, 2010). Både samordning mellom ulike enheter på lokalt nivå, og ”en dør”-ideen, byr på problemer for forvaltningsetater og -nivåer som er vant til både etatsvis og kulturell avstand (Askim et al. 2010: 233). Fimreite og Lægreid (2008: 43) illustrerer dette med å si at ”samordning, de gode intensjonene til tross, fremdeles blir stående som flernivåstyrings store utfordring”. Forvaltningsstrukturen i Norge utgjør altså enda en årsak til at det boligsosiale feltet kan karakteriseres som et umedgjørlig problem.

Boligsosialt arbeid har historisk sett vært sosialkontorets ansvar, hvor det har vært opp til dem å ha oversikt over og skaffe boliger til brukerne. Med få unntak har de øvrige enhetene i

kommunen ”i liten grad hatt tydelig ansvar på dette feltet”, noe arbeidet med boligsosiale handlingsplaner har vært med på å forbedre (Magnussen 2006: 5). Ved etableringen av Nav ble imidlertid mange av de kommunalt ansatte ved sosialkontorene ”overført” til Nav-kontoret, i og med at den økonomiske sosialhjelpen ble innlemmet som minstekrav. Arbeidsoppgavene og ansvaret ved sosialkontorene innebærer imidlertid mer enn bare å yte økonomisk sosialhjelp, det innebærer også å gi råd og veiledning, samt å samarbeide med andre instanser (skole, psykiatri, helsevesen) som ikke skulle være en del av Nav (Otterlei 2008). Likevel var ikke organisering av det boligsosiale arbeidet et tema i de lokale Nav-forhandlingene, som vi tidligere har vært inne på. På bakgrunn av dette kan man argumentere for at kunnskap og saksbehandlings-ressurser/kompetanse til en viss grad ble flyttet fra kommunen til Nav, selv om det er kommunene som sitter igjen med ansvaret for forvaltningsoppgavene. Når det er sagt så kan man på den ene siden peke på at Nav også er eid av kommunen, og dermed utgjør en del av kommunal forvaltning. På den andre siden kan man også si at Nav er etablert som en selvstendig organisasjon, hvis hovedmålsetning er å få folk i arbeid. Dermed blir det likevel en organisatorisk ”satellitt”, med den følge at fokuset er et annet enn det sosialkontoret hadde, til tross for at både kommune og stat har eierskap i organisasjonen.

Man kan altså si at boligsosialt arbeid passer inn i definisjonen av et umedgjørlig problem, og da særlig på grunn av feltets intrikate oppbygning: det er ikke bare én utfordring på dette feltet, men mange. De mange ulike politikkområdene som er involvert i boligsosialt arbeid på kommunalt (og statlig) nivå utgjør én av årsakene bak, mens uklare ansvarsområder og målsettinger utgjør en annen. Som det tidligere har blitt påpekt finnes det heller ikke én samlet og allment akseptert definisjon av boligsosialt arbeid i norsk forvaltning. Ulik forståelse av problemet og ulik tilnærming i problemløsningen kan altså sies å utgjøre kjernen av det boligsosiale arbeidet som et umedgjørlig (”wicked”) problem.

2.5.1 Boligsosialt arbeid som samarbeidsstrategi

Som tidligere nevnt har det boligsosiale arbeidet i kommunen lenge vært et fragmentert og komplekst problemområde. Dette innebærer altså at utfordringene skyldes ulike faktorer, samt at løsningene ikke gir seg selv, og at det er mange ulike aktører som skal involveres. Roberts (2000: 1) påpeker at umedgjørlige problemer avler et høyt konfliktnivå mellom de involverte aktørene, i den grad at det ikke er enighet om problemdefinisjon eller -løsningsstrategi. Problemene er altså umedgjørlige, men ikke uløselige, som vi skal se. Det finnes ulike

strategier for å gjøre noe med umedgjørlige problemer. Roberts (2000) beskriver de ulike tilnærmingene til løsning av umedgjørlige problemer som styrings-, konkurranse- og samarbeidsstrategier. Disse løsningsstrategiene baserer seg på å forsøke å gjøre noe med problemet, men med ulike fremgangsmåter. Hovedfokuset vil i denne oppgaven være på samarbeidsstrategien.

Den første strategien – styringsstrategien – omtales også som en autoritativ strategi. Denne strategien forsøker å temme problemet, og oppnås ved å legge ansvaret for problemløsningen til noen få aktører, for å på den måten minske konfliktnivået. Disse aktørene må ha autoritet til å definere og finne løsninger på problemet. Fordelen med styringsstrategien er at antallet aktører reduseres, noe som bidrar til en reduksjon i problemløsningens kompleksitet og omfang. Ulempen med dette er at man setter sin lit til en eller flere autoritative aktører – som ikke nødvendigvis har en ”riktig” eller god problemforståelse eller tilnærming til problemløsningen.

Konkurransestrategien, hvorvidt det er på slagmarken eller i politikken, bygger på det man i spillteorien kaller for ”nullsumspill” (zero-sum game). Dette innebærer at de ulike aktørene innen problemområdet konkurrerer om retten til å definere og løse problemet. Fordelene med konkurransestrategien er flere; aktørene konkurrerer om å finne den beste løsningen på problemet, noe som kan resultere i innovative ideer som ellers ikke ville blitt oppdaget. Ulempen med denne typen strategi er blant annet at man risikerer å sløse bort ressurser på å designe løsninger som aldri vil bli iverksatt, fordi noen andre kom en i forkjøpet, eller at man på grunn av konkurransen ikke får iverksatt noen tiltak overhodet (Roberts 2000).

Samarbeidsstrategien, derimot, bygger på nettopp det – samarbeid mellom aktørene – hvor man ønsker å oppnå mer som en kollektiv helhet enn det som er mulig som enkeltaktør. Denne baserer seg på en vinn-vinn-situasjon, i motsetning til strategier som vektlegger nullsumspill. Fordelene med samarbeidsstrategien er mange, og innebærer blant annet at aktørene deler ansvaret i problemløsningen. Som et resultat av samarbeidet kan man oppnå enda bedre løsninger, samt at man øker effektiviteten ved å eliminere unødvendigheter (Roberts 2000). Det finnes imidlertid utfordringer med samarbeidsstrategien, som i offentlig forvaltning blant annet gjør seg gjeldende gjennom begrenset erfaring med og kunnskap om samarbeid, samarbeidskostnader, samt at utfallet av samarbeidet ikke er gitt (Roberts 2000). Når det er sagt så forutsetter umedgjørlige problemer ”at aktører deltar på tvers av

forvaltningsstrukturene” (Ulfrstad 2011: 170). I offentlig forvaltning legges det derfor stor vekt på en helhetlig tilnærming, i form av tverretatlig samarbeid.

Et klart eksempel på det omfattende behovet for samarbeid i norsk forvaltning finner man i Utjammingsmeldinga (St.meld. nr. 50 (1998-1999)); Ordet *samarbeid* nevnes hele 122 ganger i løpet av dokumentet, enten som arbeidsmåte eller strategi, i form av samarbeid på tvers av forvaltningsnivå eller som tverretatlig samarbeid (Ulfrstad 2011: 165). Det er med andre ord ingen overdrivelse å si at samarbeid anses som en sentral strategi i norsk forvaltning. Boligsosialt arbeid som umedgjørlig problem har altså sammenheng med at boligsosialt arbeid fordrer samarbeid mellom ansvarsområder og forvaltningsnivåer (jf. Ulfrstad 2011). Dette er et fokus som bekreftes av tidligere forskning (bl. a. Thyness 2004; Rønnow 2004; Langsether, Sørvoll og Hansen 2008; Hansen, Grødem og Bakkeli 2013). Thyness (2004: 27-28) påpeker dette på følgende måte:

Å utforme tjenestene slik at de er best mulig tilpasset brukernes behov er en permanent utfordring for tjenesteapparatet [...]. Alle sektorer har sine målsettinger å ivareta og betjener sine bestemte brukergrupper. Tjenesteapparatet har mye kompetanse på sine spesialområder. Helheten er det imidlertid ikke lett å overskue og finne ut av, verken for dem som arbeider i apparatet, eller for dem som skal nyte godt av de tjenestene som tilbys. Det kan skorte på samarbeid og samordning. Det er et paradoks at en helhetlig innsats for svakstilte skal iverksettes gjennom et sektorisert og fragmentert hjelpeapparat.

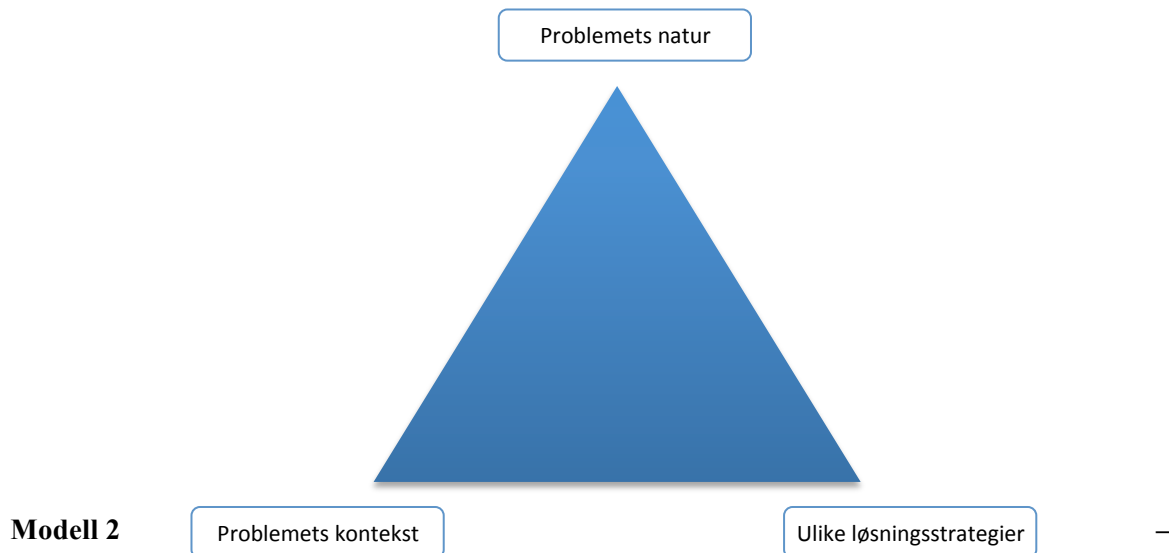
Utforming av tjenester og ulike målsettinger er altså en utfordring i det boligsosiale arbeidet, noe som fordrer samarbeid. Her er man altså inne på essensen i problemet: manglende samarbeid mellom ulike velferdsaktører som er involvert i kommunens boligsosiale arbeid.

Et annet og mer grunnleggende element i løsningen av umedgjørlige problemer forutsetter at de involverte har like verdier og målsettinger for arbeidet. Det er i møte med offentlig forvaltning at problemene blir umedgjørlige – fordi de ikke passer inn i den eksisterende forvaltningsstrukturen (Ulfrstad 2011: 150). Det er altså i krysningpunktet mellom ulike verdier og målsetninger at det boligsosiale arbeidet blir vanskelig, i tillegg til at problemene er av en kompleks art, samt at offentlig forvaltning har en fragmentert ansvarsfordeling. Dette er faktorer som altså legger føringer for samarbeid på tvers av fagområder eller enheter i forvaltningen. Det fremstår derfor som at boligsosialt arbeid som et umedgjørlig problem har sterk sammenheng med at det ”ikke er entydig definert og implementert som en samarbeidsstrategi” (Ulfrstad 2011: 173), men innehar elementer av både konkurranse- og

styringsstrategier (jf. Roberts 2000). Her knyttes altså boligsosialt arbeid til samarbeid *på tvers* av kommunale enheter, men også til samarbeidet mellom stat og kommune. På bakgrunn av dette kan man argumentere for at klarere styringslinjer mellom stat og kommune, samt bedring av samarbeidet innad i kommunen er veien å gå dersom man ønsker en mer helhetlig forvaltning av det boligsosiale feltet.

2.6 Boligsosialt arbeid oppsummert: umedgjørlig på ulike nivåer

Avslutningsvis i dette kapitlet skal vi peke på tre forhold som gjør at boligsosialt arbeid er et umedgjørlig problem i norsk forvaltning. Disse forholdene kan fremstilles i en modell, som vist under.



Boligsosialt arbeid som umedgjørlig problem

Det første forholdet er problemets *natur*. Umedgjørlige problemer preges av det ikke finnes en klar eller entydig forståelse av problemet. Boligsosialt arbeid har mange ulike definisjoner i offentlige dokumenter, noe som bidrar til ulik problemforståelse. Som politikkområde har den sosiale boligpolitikken kontaktflater mot mange andre politikkområder, som skyldes at boligsosiale tiltak og tjenester har en meget heterogen målgruppe. Den heterogene målgruppen i det boligsosiale arbeidet bidrar til å gjøre fragmentert tjenesteyting til en nødvendighet, i den grad at mange ulike aktører er involvert i arbeidet.

Problemet blir også umedgjørlig nettopp på grunn av problemets *kontekst*, som er det andre forholdet i modell 2. Konteksten for det boligsosiale arbeidet på lokalt nivå er en fragmentert forvaltningsstruktur. Fragmenteringen kan i den forbindelse være horisontal, altså på tvers av

fagområder eller forvaltningsenheter, eller fragmenteringen kan være vertikal, altså spredt mellom ulike forvaltningsnivåer. Organiseringen og styringen av den sosiale boligpolitikken legger altså begrensninger på (implementeringen av) samarbeid som løsningsstrategi.

Det tredje forholdet betinges av de to første, og vice versa. Ulike løsningsstrategier i forvaltningen er med på å videreføre den fragmenterte tilnærmingen. Mangfoldet av aktører gjør det altså slik at det finnes en like mangfoldig forståelse av problemet og derfor mange ulike løsninger. I dette tilfellet er ikke samarbeid klart definert eller implementert som en løsningsstrategi, men innehar også elementer av både konkurranse- og styringsstrategier. Den kommunale forvaltningen påvirkes av at det finnes elementer fra alle tre løsningsstrategiene i det boligsosiale arbeidet.

De tre forholdene som gjør at boligsosialt arbeid er et umedgjørlig problem eksisterer altså i et gjensidig avhengighetsforhold. Problemets natur preges av problemets kontekst og ulike løsningsstrategier. Problemets kontekst preges av problemets natur og forskjellige løsningsstrategier, og så videre. Boligsosialt arbeid kan derfor forstås både som et umedgjørlig problem i seg selv, men også som et politikkområde som håndterer umedgjørlige problemer. Man kan derfor si at det boligsosialt arbeid utgjør et umedgjørlig problem i seg selv, fordi det kan forstås som et umedgjørlig problem på ulike nivåer.

3. Metode

3.1 Innledning

Å finne og formulere et tema utgjør ofte det første steget i forskningsprosessen, og har man først kommet forbi denne delen av planleggingen, kommer man raskt inn på spørsmålet om metode. Vilhelm Aubert beskrev metode som ”en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap”, hvor han også spesifiserte at alle midler som bidrar i så henseende utgjør et bidrag til metode (som sitert i Andersen 2013: 5). En del av det metodiske opplegget består av å beskrive de valgene man har tatt i prosessen som leder en fra problemstilling og forskningsspørsmål og videre til metode. Å forklare hvordan vi har gått frem metodisk, samt hvorfor man valgte å gjøre det slik, er altså formålet med dette kapitlet.

All forskning finner sted innenfor et gitt sett av forskningsparadigmer og -strategier, som gjerne betinges av hvilken fagtradisjon eller -retning man tilhører (Tjora 2012; Everett og Furseth 2012). Innenfor samfunnsvitenskapene, som jo også inkluderer den statsvitenskapelige fagtradisjon, har det tidligere funnet sted en diskusjon som omhandler kvantitative og kvalitative forskningsparadigmer (Tjora 2012). Kvalitativ metode har tidligere blitt ansett som en ”støttedisciplin” for kvantitativ metode. Dette synet har imidlertid utviklet seg, og i dag anerkjennes kvalitativ og kvantitativ metode som likeverdige innenfor samfunnsvitenskapene. Begge disse metodiske tilnærmingene har sine styrker og sine svakheter (Andersen 2013; Everett og Furseth 2012).

I denne oppgaven har jeg valgt en kvalitativ tilnærming bestående av tre case-kommuner, fordi problemstillingen tilsier bruk av kvalitativ metode. Videre har jeg valgt å benytte en induktiv forskningsstrategi, hvor man altså tar utgangspunkt i datainnsamling, som så resulterer i generaliseringer gjort på bakgrunn av innsamlede data (Blaikie 2010). Dette er det jeg ønsker å oppnå med denne oppgaven, at den også skal ha en nytteverdi utover de case-kommunene som er inkludert her, og hovedårsaken til at jeg valgte casestudie som metode. Selv om casestudier er en utbredt metodisk tilnærming, finnes det ikke *ett* enkelt svar på hva en casestudie er (Gerring 2004, 2007; Andersen 2013). På bakgrunn av dette vil jeg først i dette kapitlet redegjøre for hva casestudier som metode innebærer, før jeg går over til å beskrive selve gjennomføringen av datainnsamlingen. Deretter følger en oversikt over de tre case-kommunene som analysen baserer seg på, og til slutt har jeg omtalt noen forskningsetiske refleksjoner som er relevant for oppgaven.

3.2 Casestudie som metode

Casestudier defineres av Andersen (2013: 14) som ”intensive kvalitative studier av en eller noen får undersøkelsesenheter”. En casestudie består altså av en eller flere analytiske enheter, som i dette tilfellet er kommunen. Denne definisjonen er imidlertid veldig bred, og sier ikke så mye om hva hensikten med den metodiske tilnærmingen er. Gerring (2007: 20) presenterer en annen definisjon, hvor en casestudie beskrives som ”the intensive study of a single case where the purpose of that study is – at least in part – to shed light on a larger class of cases”. Gerring inkluderer altså *formålet* med casestudien i definisjonen, som angis som studiens generaliserbarhet – utover de casene som brukes. I tillegg til dette er ikke casestudier nødvendigvis begrenset til én case, men kan også inneholde flere. En casestudie forstås altså i denne oppgaven som en måte å definere case på, heller enn en metode for å analysere case eller modellere kausale sammenhenger på, slik Gerring (2004) også argumenterer for.

Casestudien som tilnærming kan altså beskrives som en *idealtipe*, heller enn en metode med absolutt fastsatte regler. Dette betyr imidlertid ikke at casestudien mangler karakteristiske kjennetegn (Gerring 2004). En av de største fordelene ved å bruke casestudie som metode er, som allerede nevnt, at man har muligheten til å gå i dybden på én eller et lite antall enheter. En vanlig oppfatning forbundet med casestudier er at man er opptatt av det unike, men casestudier rommer imidlertid mange muligheter. Casestudier varierer fra bidrag som fokuserer på unike saker og hendelser (ateoretiske casestudier), til studier som fokuserer på utvikling og utprøving av begreper og teori (begreps- og teoriutviklende casestudier). En tredje type casestudie er teoretisk fortolkende casestudier, som søker å beskrive, tolke, og forklare case i lys av etablerte begreper og teorier (Andersen 2013: 61). Sistnevnte er det som danner utgangspunktet for denne oppgaven.

Som allerede nevnt, er det i denne masteroppgaven tre kommuner som utgjør hver sin case. Jeg har imidlertid tenkt å sammenligne disse tre case-kommunene, hvor jeg vil se på likheter og forskjeller mellom dem. Jeg har derfor valgt case som er ulike, som kan betegnes som mest ulike eller kontrasterende case. Dette innebærer at man forsøker å maksimere forskjeller i kontekst, hvor formålet altså er ”å finne ut om like sammenhenger faktisk kan gjenfinnes i slike mest ulike case” (Andersen 2013: 111). Å velge tre kommuner som er svært ulike i innbyggertall vil kunne bidra til å forsterke oppgavens analytiske generaliserbarhet. Dette er altså implisitt en komparativ tilnærming, selv om forskningsdesignets hovedfokus er på

kommunene som case. Både casestudier og komparative studier har sine fordeler, og må sees som komplementære heller enn motsetninger (Gerring 2007). Å kombinere disse to metodiske tilnærmingene er i denne oppgaven naturlig, særlig siden norske kommuner er så ulikt organisert og svært varierende i innbyggertall. I tillegg er også den boligsosiale virkeligheten svært forskjellig fra kommune til kommune, så en sammenligning er egentlig en nødvendighet. En *komparativ* casestudie av tre kommuner vil med andre ord være med på å øke innsikten i norske kommuners boligsosiale arbeid.

En av utfordringene med å bruke casestudie som metode er å vise hvordan enkeltcase kan ses som teoretisk representative tilfeller av en klasse fenomener, men dette gjelder primært i tilfeller hvor ”tolkning og forklaring bygger på teori eller har ambisjoner om å bidra til teoriutvikling” (Andersen 2013: 14). Denne oppgaven har ikke som formål å bidra til å utvikle begreper og teori, men er som sagt en teoretisk fortolkende casestudie, og plasseres derfor i en teoretisk kontekst som er basert på eksisterende teori. Bruk av ett eller noen få case for å belyse trekk ved en større populasjon av case kan derfor by på en analytisk utfordring, eller som det heter i statistikkens verden – utfordringer knyttet til ”å håndtere liten N” (Andersen 2013: 15). Casestudier, i likhet med utvalg i kvantitative studier, søker å representere en større populasjon av case (jf. Gerring 2004). Dette utgjør en av tvetydighetene innen casestudiene verden, hvor forskjellen mellom casestudier og komparative studier i mange tilfeller beror på definisjonen, altså hvorvidt man har én eller noen få case, eller et større antall case. Det er imidlertid mulig å kombinere elementer fra disse to metodene, som allerede nevnt (Gerring 2004).

Forskjellen mellom kvantitative utvalg og casestudier med flere case hviler på forutsetningene for å koble sammen kunnskap på bakgrunn av enkeltobservasjoner. I statistikkens verden ligger en enkelt observasjonsenhets betydning i dens tilhørighet til et utvalg av *sammenlignbare* enheter (Andersen 2013). Analysen bygger altså på utvalgets representativitet og relevans. I casestudier må teoretisk representativitet etableres ”gjennom overbevisende argumentasjon om hvordan empiriske hovedsammenhenger og prosesser kan ses som representative for typologier, begreper og forklaringsmekanismer” (Andersen 2013: 14). Med dette menes at det er selve rammene for hver case som er avgjørende, noe som krever en viss kunnskap utover de case som er med i studien. Dette bekreftes av Gerring (2004: 353), som fremhever at ”what we need to know, and hence ought to study, is to some

extent contingent upon what is already known”. Det vi ønsker å finne ut er altså betinget av det vi vet fra før av.

3.3 Planlegging og gjennomføring

Planlegging av forskning er essensielt nettopp fordi det er vanskelig å oppnå et godt resultat uten en bevisstgjøring rundt og konkretisering av de valgene man tar underveis i prosessen (Blaikie 2010). For å sikre en best mulig gjennomføring av forskningen er det derfor viktig å gjøre et godt forarbeide. Denne masteroppgaven handler om boligsosialt arbeid som kommunal forvaltningspraksis, med særlig vekt på styrings- og samarbeidsutfordringer som kommunene står ovenfor i dette arbeidet. Med et slikt tema for oppgaven valgte jeg casestudie som metode, med dybdeintervjuer som form for datainnsamlingen. I tillegg har jeg supplert med kommunale dokumenter i form av boligsosiale handlingsplaner og rapporter i de case-kommunene hvor dette var tilgjengelig. På grunn av masteroppgavens begrensede omfang, både tidsmessig og ressursmessig, ble det bestemt å inkludere tre kommuner i datainnsamlingen, med to til tre informanter fra hver kommune. Ved å velge tre kommuner av ulik størrelse, som i dette tilfellet avgrenses av antall innbyggere, håper jeg å belyse problemstillingen på en best mulig måte. Bakgrunnen for dette valget var at det tidligere har vært (og fortsatt er) stor variasjon fra kommune til kommune i det boligsosiale arbeidet.

3.3.1 Dybdeintervju

Hensikten med dybdeintervjuet er å skape en arena for relativt frie samtaler om tema, hvor man samler inn data basert på informantenes tanker, meninger, holdninger, erfaringer og opplevelser (Tjora 2012; Nilssen 2012). Jeg valgte derfor en strukturert intervjuguide, for at gjennomføringen av intervjuene skulle bli mest mulig lik, samt at ingen spørsmål eller tema skulle bli utelatt. Intervjuguiden ble inndelt i fire temaer, i tillegg til innlednings- og avslutningsspørsmål.³ Bakgrunnen for en slik tematisk inndeling var å gjøre den mest mulig oversiktlig, både for informantene og for meg selv, samt at det ivaretar ulike krav til refleksjon, som varierer i løpet av intervjuet (Tjora 2012).

3.3.2 Informanter

I og med at jeg kun hadde 2-3 informanter per case, var det særdeles viktig at informantene jeg snakket med hadde god innsikt i og kunnskap om tema. Dette lå til grunn for at jeg valgte

³ For detaljer – se *Vedlegg 2 - Intervjuguide*

å foreta en strategisk utvelgelse av informanter, og endte til slutt opp med sju informanter: to informanter i den minste og mellomste kommunen, og tre i den største kommunen. Jeg valgte å intervju lederen for det boligsosiale arbeidet i kommunen. I den minste kommunen var dette helse- og omsorgssjefen, mens det i den mellomste kommunen var eiendomssjefen. I den største kommunen var dette boligkoordinatoren. Jeg intervjuet også lederen for Nav i hver case-kommune. Jeg ble i løpet av utvelgelsesprosessen anbefalt å snakke med en boligsosial rådgiver i den største kommunen, da vedkommende hadde vært med på mye av kommunens boligsosiale arbeid, og derfor hadde mye relevant kunnskap om tema. Dette rådet tok jeg til meg, og endte derfor opp med tre informanter i den største kommunen.

3.3.3 Datainnsamling

Selve datainnsamlingen ble gjennomført mellom 17. desember 2014 og 27. januar 2015. Undersøkelsen ble i forkant av datainnsamlingen meldt inn og godkjent av Personvernombudet for forskning, som i dette tilfellet er Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).⁴ Intervjuene varte fra omtrent tretti minutter til i overkant av en time. Deltakerne ble på forhånd informert om at deltakelsen var frivillig, og at de når som helst kunne trekke seg. Det ble også informert om anonymisering av kommunene, samt oppbevaring av data underveis i forskningsprosessen. Dette ble gjort muntlig i intervjusituasjonen, samt gjennom et informasjonsskriv som ble utsendt til hver enkelt informant i forkant av intervjuet.⁵ Intervjuene ble tatt opp elektronisk, og til slutt transkribert og bearbeidet. Alle personidentifiserende opplysninger er fjernet fra det transkriberte materialet, og lydopptak vil slettes når oppgaven er ferdigstilt.

3.4 De tre case-kommunene

Som jeg tidligere har vært inne på har masteroppgavens omfang begrenset antall case-kommuner i undersøkelsen. Jeg valgte derfor å begrense datainnsamlingen til tre kommuner av ulik størrelse, for å best mulig kunne svare på problemstillingen. Disse tre kommunene befinner seg i samme fylke/region. Av etiske hensyn har jeg valgt å anonymisere kommunenavn i oppgaven, fordi informantene fra hver enkelt kommune vil være lett gjenkjennbare dersom kommunens egentlige navn blir oppgitt.

⁴ Godkjenningen fra NSD kan ses i *Vedlegg 3*.

⁵ Informasjonsskrivet kan leses i sin helhet i *Vedlegg 1*, og er utarbeidet etter NSDs mal.

3.4.1 Liten kommune

Den minste case-kommunen har under 2 000 innbyggere, og har en liten kommuneadministrasjon. Informantene i denne kommunen bestod av leder for det boligsosiale arbeidet i kommunen, som var helse- og omsorgssjefen, og leder for det lokale Nav-kontoret, som er statlig ansatt. Nav-kontoret her er veldig lite, så Nav-lederen jobber også som saksbehandler. Helse- og sosialsjefen er den kommunale sjefen for Nav-lederen. Liten kommune har ikke utarbeidet en boligsosial handlingsplan.

3.4.2 Mellom kommune

Den mellomste kommunen i undersøkelsen har omtrent 8000 innbyggere, og har en egen eiendomsavdeling som administrativ enhet for boligforvaltning. Denne avdelingen ble opprettet i 2010, nettopp for å få bukt med de boligsosiale utfordringene som kommunen sto overfor. På bakgrunn av dette valgte jeg å intervju sjefen for eiendomsavdelingen, samt lederen for Nav. Denne kommunen har utarbeidet en boligsosial handlingsplan for 2012-2015, og også en sluttrapport for implementeringen av den boligsosiale handlingsplanen fra 2014. Disse to dokumentene ble brukt som supplement til intervjudataene.

3.4.3 Stor kommune

Den største case-kommunen er en bykommune med over 50 000 innbyggere. Samfunnskontoret har det overordnede ansvaret for oppfølging av den boligsosiale handlingsplanen. Her valgte jeg å snakke med sjefen for det boligsosiale arbeidet, som er boligkoordinatoren. I tillegg valgte jeg å snakke med en boligsosial rådgiver ved Samfunnskontoret, med bred erfaring fra det boligsosiale arbeidet i kommunen. Vedkommende var opprinnelig ”lånt ut” i en prosjektstilling i kommunen, og var tidligere ansatt i Nav. Den siste informanten i denne kommunen var lederen for Nav. Stor kommune har utarbeidet en boligpolitisk handlingsplan for 2014-2017. Denne planen brukes derfor som supplement til intervjuene.

3.5 Forskningsetiske refleksjoner

I forskning er spørsmålet om validitet sentralt – dette er viktig fordi det kan være vanskelig å vite om forskningen ”holder det den lover”. I den forbindelse er det viktig å ha et kritisk blikk på innsamlede data, for på den måten å kunne vurdere om de er relevante og svarer på problemstillingen. Dette kan blant annet gjøres ved å se på indre og ytre validitet. Indre

validitet ”dreier seg om kvalitet og troverdighet og fremheves ofte som casestudiers styrke” (Andersen 2013: 14). Her er det altså snakk om at forskeren vil oppnå stor grad av validitet på bakgrunn av gjennomgripende kunnskap om enkeltcase. Ytre validitet er ”et spørsmål om hvor representative slike funn er for en større populasjon” (Andersen 2013: 14).

I den forbindelse vil jeg fremheve at de tre case-kommunene i denne oppgaven, som har svært ulikt antall innbyggere og ulik organisering av det boligsosiale arbeidet, likevel innehar en del fellestrekk, og derfor kan ses som representative for en større populasjon av kommuner. Dette argumentet forsterkes ytterligere av annen forskning, som jeg har presentert i kapittel 2. Andersen (2013) påpeker også at strategisk caseutvelging gjør det mulig å slutte fra empirisk variasjon til et teoretisk univers, noe som igjen bygger på analytisk generalisering. Dette bekreftes også i Gerrings definisjon av casestudien, hvor han trekker frem casestudiens formål som en kombinasjon av indre og ytre validitet. Analytisk generalisering er altså forbundet med i hvilken grad funnene fra en undersøkelse kan brukes for å si noe om andre case av lignende art, og er basert på en analyse av likheter og forskjeller mellom case.

Et annet viktig aspekt ved forskning er reliabilitet, som har å gjøre med hvorvidt data er pålitelige. Dette oppnås i kvalitativ forskning ”gjennom overbevisende dokumentasjon av framgangsmåter, datagenerering og analyse” (Andersen 2013: 14). Dette er det jeg har prøvd å oppnå i dette kapitlet, gjennom å begrunne de metodiske valgene jeg har tatt. Når det er sagt så er det ikke mulig å måle reliabilitet i absolutte termer – så får det være opp til leseren å vurdere hvorvidt jeg har lyktes med dette. Målet med dette er, som allerede nevnt, å generalisere, som er ”et eksplisitt eller implisitt mål innenfor det meste av samfunnsforskningen” (Tjora 2012: 207). Slik er det også i denne masteroppgaven.

Alle informantene uttrykte at de ønsket å få tilsendt oppgaven når den var ferdig, noe som indirekte vil fungere som en kontrollmekanisme for datas representativitet. Tilbakemelding fra deltakerne vil riktignok kun bli gitt etter at oppgaven er ferdigstilt, men på den måten unngår man bias (”researcher effect”), i betydningen at deltakerne forandrer perspektiv eller mening ved å bli presentert for det de selv har sagt underveis i forskningsprosessen (Miles, Huberman og Saldaña 2014: 309-310). Jeg ønsker å innfri informantenes ønske, og vil sende ut oppgaven til alle syv etter at den er ferdigstilt.

4. Boligsosialt arbeid i tre kommuner

4.1 Innledning

Formålet med all forskning er å svare på eller diskutere problemstillingen og forskningsspørsmålene, og analysen er hovedverktøyet for å oppnå dette (Andersen 2013: 14; Everett og Furseth 2012: 135). I den forbindelse er det vanlig å ha et kapittel per delspørsmål. En slik struktur bidrar til at hvert analysekapittel får et avgrenset fokus, og gjør det også lettere å beholde en rød tråd i analysen (Busch 2013: 70-71). Dette er en fremgangsmåte jeg har valgt å følge, og har derfor behandlet de to delspørsmålene i hvert sitt kapittel. Det første delspørsmålet er av en mer deskriptiv og empirisk art, noe som fordrer en utdypende redegjørelse for innsamlede data, mens det siste delspørsmålet, som diskuteres i kapittel 5, er av en mer analytisk karakter.

I dette kapitlet vil jeg foreta en deskriptiv analyse av datamaterialet som ble innsamlet i forbindelse med oppgaven for å gi svar på det første forskningsspørsmålet: *hva preger den boligsosiale virkeligheten i norske kommuner i dag?* Kapitlet fungerer dermed som en redegjørelse for den boligsosiale virkeligheten i de tre case-kommunene. Alt innhold er hentet fra innsamlede data, som vil si intervjuer med nøkkelpersoner supplert med boligsosiale handlingsplaner fra de kommunene som har det. I tillegg har jeg også brukt en rapport om implementering av handlingsplanen, men dette gjelder kun for en av kommunene (Mellom kommune). Materialet er beskrevet med oppgavens overordnede formål og problemstilling som bakteppe, som beskrevet i kapittel 1.3, og er strukturert omkring noen sentrale temaer: boligsosial arbeidshverdag, handlingsplaner og tiltak, utforming og organisering av arbeidet, og samarbeid og målsettinger. Hensikten med den deskriptive analysen er altså at leseren skal bli bedre kjent med den boligsosiale virkeligheten i de tre case-kommunene, noe som også vil fungere som grunnlag for den videre analysen i kapittel 5.

4.2 Liten Kommune

Liten Kommune er en kommune med under 2 000 innbyggere, hvor den boligsosiale virkeligheten blant annet preges av kommunens størrelse. På grunn av at det er relativt få innbyggere, er også utfordringene annerledes, sammenlignet med en kommune med høyere innbyggertall. Den boligsosiale realiteten i Liten kommune preges i stor grad av at *”det bygges lite boliger, det er lite boliger på utleiemarkedet, og det har vært, frem til [nylig], lite boliger i omløp”*, slik helse- og omsorgssjefen beskriver det. I den nåværende situasjonen er

det imidlertid en del boliger på markedet. Dette skyldes en omfattende nedgang i antall arbeidsplasser i kommunen den siste tiden. Som beskrevet av helse- og omsorgssjefen i kommunen: ”i Liten så eier nesten alle boligene sine selv, men det siste året har det vært omsatt ganske mange boliger, [...] og før det, når det ikke var boliger til salgs, så var det ingen som fikk kjøpt en bolig, for det ble ikke bygget noen”. Boligmarkedet i Liten har med andre ord vært presset på grunn av mangel på boliger, mens den siste tiden har det, på grunn av økt fraflytning, blitt en del boliger tilgjengelige på markedet. Manglende evne til å skaffe et tilstrekkelig antall boenheter er noe mange kommuner i Norge sliter med, og som er en velkjent årsak til utfordringer innen boligsosialt arbeid mange andre steder i landet. Unntaket ligger i distriktene, hvor mer enn én kommune sliter med økt fraflytting. Behovet for boligsosialt arbeid er like fullt tilstede, også i kommuner som er preget av fraflytting (Holm 2007: 95).

Som nevnt tidligere, har Liten andre utfordringer når det gjelder boligsosialt arbeid, på grunn av kommunens innbyggertall, i forhold til en kommune med et høyere innbyggertall. De fleste som får hjelp gjennom boligsosiale tiltak i denne kommunen er mennesker med økonomiske problemer, som for eksempel minstepensjonister og unge enslige med forsørgeransvar for et eller flere barn. Det finnes heller ingen kjente tilfeller av bostedsløshet, og antall mennesker som har hatt behov for akutt botilbud er så lavt at det utgjør omtrent én person i året de siste fire årene, ifølge kommunen. De har i slike tilfeller løst situasjonen ved å innlosjere personen(e) på det lokale gjestgiveriet eller en nærliggende campingplass. Helse- og omsorgssjefen beskriver det slik:

[...] de fleste som vi behandler i dag det er folk med økonomiske problemer. [...] Så det er stort sett mennesker vi vet om og kjenner og som kommer i en krise, egentlig, i livet, da. For vi har ingen uteliggere når Nav har hatt kartlegging av bostedsløse, så har vi aldri hatt bostedsløse, så vidt jeg vet. [...] i løpet av fire år har vi kanskje hatt fire overnattinger på gjestgiveriet/campingen, [...] nesten som et slags krisesenter, eller akutt/midlertidig botilbud.

Nav-kontoret ble i denne kommunen opprettet i 2009, og har i hovedsak ansvar for økonomiske virkemidler i det boligsosialt arbeidet; de forvalter bostøtte, startlån og utbedringstilskudd. De disponerer også andre økonomisk relaterte virkemidler, for eksempel gjeldsrådgivning. Lederen for Nav i Liten kommune mener selv at de ikke har hatt særlig stor befatning med boligrelaterte saker, da Nav ikke disponerer noen boliger selv, hvor de er nødt til å henvise til andre organer/etater i kommunen. I og med at det er svært sjelden at det

kommer personer som har behov for bolig har de heller ingen formelle prosedyrer nedfelt for å håndtere slike situasjoner, ifølge lederen for Nav. Når det er sagt understrekes det fra Nav sin side at det eksisterer et lovverk ”*som tilsier at kommer det noen, og det være seg en innbygger [...] eller en ekstern, så har vi forskjellige plikter til å hjelpe dem. [...] de skal ha hus, ingen skal ligge ute [...]*”. Men som allerede nevnt er det kun et fåtall av saker hvor en akutt boligløsning er nødvendig, og da har dette blitt løst ved å ordne midlertidig overnatting for vedkommende.

Liten kommune er den eneste kommunen i denne studien som ikke har en handlingsplan for det boligsosiale feltet. Dette bidrar til uklare ansvarslinjer og ulik problemforståelse blant de involverte i kommunens arbeid på dette feltet. Et annet problem som dukker opp når man ikke har en handlingsplan er *hvem* som skal kvalifisere til boligsosiale tiltak – kommunen mangler blant annet eksplisitte tildelingskriterier for boligtildeling. De kommunale boligene har ikke nødvendigvis blitt tildelt mennesker som av ulike grunner er vanskeligstilte på boligmarkedet, verken økonomisk eller ellers. Visse yrkesgrupper som har kommet til kommunen for å jobbe, eksempelvis leger og prester, har fått tildelt kommunal bolig. Når det er sagt så kan denne tildelingen av kommunale boliger til mennesker som ikke er vanskeligstilte på boligmarkedet skyldes ren nødvendighet – altså den omfattende bolig mangelen som over tid har preget den boligsosiale virkeligheten i Liten kommune.

Som vi har sett, har Nav ansvar for de økonomiske virkemidlene, mens andre forvaltningseenheter i kommunen har ansvar for tildeling av kommunale boliger. Per dags dato er det ikke en videre klar ansvarsfordeling, ei heller har man spesifisert klare tiltak, foruten de økonomiske. Kommunens administrasjon er imidlertid relativt liten, noe som bidrar til å legge til rette for samarbeidet dem imellom, ifølge helse- og omsorgssjefen. Når det er sagt så er det jo slik at et kommunalt organ har ansvar for tildeling av boliger, en annen har ansvar for tjenester i boligene, mens Nav forvalter de økonomiske hjelpemidlene. Det er med andre ord ”*mange interessenter inne i bildet, for å få folk inn i en bolig*”. De ulike etatene i kommunen har ”*god samarbeidsånd*”, noe helse- og omsorgssjefen mener gir ”*bedre tjenester til folk, og så blir det bedre forståelse*”. Den generelle innstillingen virker i denne sammenhengen å være at ”*hvis vi samarbeider så får vi det til*”.

På spørsmål om hva som er målsettingen(e) for det boligsosiale arbeidet svarer lederen for Nav ”*at alle skal ha en bolig, [...] og du skal kjenne deg trygg i den boligen*”. Helse- og

omsorgssjefen peker på de samme tingene - *”at de som bor i kommunen hos oss skal bo på en normal/en viss standard”*. Videre påpeker helse- og omsorgssjefen at *”hvis folk ikke bor skikkelig, så får de ikke orden på resten av livet sitt heller”*. I Liten kommune har man en stor andel, inkludert mange unge, uføre. Slik har det vært lenge, og *”da er ikke arbeid egentlig det viktigste i livet, for [...] man blir ikke stigmatisert selv om man har uføretrygd”*, slik helse- og omsorgssjefen beskriver det. Kommunens overordnede målsetting er, ifølge kommunen selv, at *”brukeren skal ha det greit”* – det er med andre ord brukerne som er i sentrum. Helse- og omsorgssjefen mener også at de ulike enhetene i kommunens boligsosiale arbeid har like målsettinger, selv om det innimellom er *”ganske høye skott imellom den som jobber på den ene og den andre siden”*. De involverte i det boligsosiale arbeidet er ifølge helse- og omsorgssjefen plan- og ressurssektoren (”teknisk etat”), Nav, og Helse- og omsorgssektoren, derunder hjemmetjenesten.

Helse- og omsorgssjefen i Liten kommune beskriver det boligsosiale feltet før Nav-reformen som svært likt, bare at det var annerledes organisert. Det fremheves at Nav ble veldig fjernt fra resten av kommunen etter reformen, og det boligsosiale arbeidet *”blir antageligvis [...] ikke et tema på Nav før det kommer en som ikke har noe sted og bo”*. Nav-lederen i Liten understreker dette med følgende utsagn: *”[...] nå har ikke jeg vært med på boligsosialt arbeid, det var derfor jeg sier det at kanskje dette intervjuet blir ganske kort”*. Som tidligere nevnt uttrykte Nav-lederen at de i Nav har lite ansvar for boligrelaterte saker, og at de i slike situasjoner henviser vedkommende til kommunen.

Et av trekkene som fremheves ved dagens organisering av det boligsosiale arbeid i Liten kommune er at *”boliger og økonomi knyttet til boliger er organisert i kommunen på flere steder”*. Til tross for at Nav-etableringen har bidratt til å gjøre Nav fjernere fra resten av kommunen, fremhever helse- og omsorgssjefen at det boligsosiale arbeidet har blitt utvidet etter at Nav-reformen trådte i kraft. Dette vises blant annet gjennom en kraftig økning i summen av utdelte startlån, som i mange år lå på 200 000-300 000 kr i året, men som de siste årene har økt til 1,5-2 millioner per år. I Liten kommune er hovedvekten i det boligsosiale arbeidet på økonomiske virkemidler og kommunale boliger, hvor man har prioritert yngre barnefamilier, men også folk som har vist over tid at de greier å betjene lån. I den forbindelse ble det påpekt at kommunen har refinansiert hus for mennesker som i en by sannsynligvis hadde blitt *”kastet ut med beskjed om å ’skaff deg noe billigere og mindre’ ”*. Kommune har, etter egen mening, ligget i toppsjiktet på hvem som har fått startlån og fått hjelp.

Nav og kommunen samarbeider om boligrelaterte saker, men har ikke noen felles boligsosiale tiltaksprogrammer. Helse- og omsorgssjefen mener at statlige oppgaver på Nav tar veldig stor plass, og at forvaltningen av kommunale oppgaver må vike litt på grunn av at ”*staten stiller veldig store krav til de ansatte, og gir lite rom for de kommunale oppgavene*”. Nav mener imidlertid at det ikke nødvendigvis er en utfordring at arbeidet er organisert slik, men at det derimot er tidkrevende å måtte forholde seg til to eiere, blant annet på grunn av at ”*staten er en stor og [...] tung bedrift*”, og at ”*staten på mange måter er mer profesjonell enn kommunen*”. Nav-lederen i Liten kommune fremhever at impulser fra begge hold er givende, og at man gjennom delt kommunalt og statlig eierskap får forankret mye gjennom lokal tilknytning i kommunen, samtidig som at staten sørger for å ta ansvar og legge føringer.

En av fordelene med etableringen av Nav er ifølge Helse- og omsorgssjefen at man har blitt mer profesjonelle i behandlingen av brukerne, noe hun beskriver på følgende måte:

Da gjorde vi det nesten på samme viset, bare at da var det sosialkontoret som gjorde denne jobben, og så tror jeg kanskje at vi var litt mindre... profesjonelle, i forhold til at vi, vi kjente dem så innmari godt, og vi hadde kunnskap om sosial, barnevern og hele livet til disse menneskene, mens Nav i dag, de kjenner til det de skal kjenne til. De har ikke all den tilleggsinformasjonene som... som vi sitter, som jeg sitter på, som gamle sosialkontoret satt på. Så jeg tror at de får en, en veldig sann, profesjonell, men samtidig personlig oppfølging ut i fra at det er få saksbehandlere på Nav, og det er én saksbehandler som behandler dette her.

Det påpekes også i denne sammenhengen at ”*terskelen for å gå på sosialkontoret var høyere, enn å gå på Nav i dag*” og at ”*Nav har blitt en profesjonell aktør for inntektssikring og arbeid*”. Nav gir imidlertid uttrykk for at boligsosialt arbeid er noe som skjer i den øvrige kommuneorganisasjonen, som vi var inne på tidligere i kapitlet. Det fremstår likevel som at kommunen har klart å løse utfordringer på det boligsosiale feltet på en god måte, selv om de ikke har hatt en overordnet handlingsplan. De har med andre ord ”*[...] løst oppgavene etter hvert som [de] har fått dem*”.

4.3 Mellom kommune

Mellom kommune har omtrent 8000 innbyggere, og den boligsosiale virkeligheten preges av at det er en kommune i vekst. Mellom er i følge en av informantene en høykostkommune, noe som innebærer at boligprisene er på nivå med mange av de større byene i Norge. I tillegg finnes det for få boliger på markedet, noe som bidrar til at markedet og prisene blir ytterligere

presset. Eiendomssjefen i Mellom kommune beskriver dette feltet som omfattende, og at kommunen til syvende og sist har ansvar for alle boligsosiale tiltak. Unntaket er økonomiske virkemidler, som de har samlet i Nav. I Mellom kommune ble det opprettet en eiendomsavdeling i 2010, hvor formålet var å samle ansvaret for det boligsosiale arbeidet i kommunen under ett. En av fordelene med å samle koordineringsansvaret i en egen avdeling er, ifølge eiendomssjefen, at *”man har et helt objektivt syn på alle gruppene”*, noe som er fruktbart i forhold til at det tidligere bar preg av å være større fragmentering i organiseringen, hvor *”etatene konkurrerte om både boliger og midler”*.

Kommunen har i nyere tid etablert et boligforum, hvor alle involverte organer møtes en gang i måneden for å diskutere relevante saker. Forumet inkluderer alle organer fra tjenester til Nav, og har vist seg å utgjøre en stor forbedring i kommunens forvaltningspraksis i det boligsosiale arbeidet. Eiendomssjefen påpeker at boligsosialt arbeid også inkluderer forebyggende arbeid, og at kommunen har kommet seg litt forbi *”brannslukkingsstadiet”* som tidligere preget feltet. Det fremheves fra kommunens side at boligmangel er et av de største problemene når det gjelder boligsosialt arbeid, særlig med tanke på at kommunen har *”et forholdsvis stort vedtak om nybosetting”*. I den forbindelse sier eiendomssjefen at det er *”nybosettinga som skaper utfordringer på boligsiden”*. Når det gjelder den boligsosiale realiteten beskriver eiendomssjefen situasjonen slik:

Det gjør [...] at vi sitter i en situasjon der vi har en liste som til slutt blir såpass høyt prioritert – de menneskene som står på venteliste – at så snart vi har en ledig bolig så får vi ikke tid til å gjøre for eksempel vedlikehold og oppussing. Vi har ikke tid til å ha dødtid. Så vi må flytte vedkommende rett inn, og da får vi heller ikke vurdert om den passer inn i bomiljøet, og så videre, og det er veldig uheldig. Og vi opplever en del vansker som følge av det.

Mellom kommune har hatt en boligsosial handlingsplan siden 2002, som også inkluderte en kartlegging av de vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette ble gjort i tråd med Husbankens retningslinjer, og bestod av personer som hadde vært i kontakt med kommunens tjenester de siste seks månedene. Dette arbeidet ga oversikt over situasjonen for de vanskeligstilte, og bidro til å synliggjøre boligbehovet i kommunen.⁶ Dette bekreftes også i den uttalte hensikten med det boligsosiale planarbeidet, som er oppgitt å være *”at kommunen gjennom å kartlegge og beskrive behov og ressurser, skal få et grunnlag for å fastsette mål, strategier og tiltak for*

⁶ Informasjon om planarbeidet er hentet fra Mellom kommunes boligsosiale handlingsplan for 2012-2015, samt en sluttrapport for prosjekt for implementering av boligsosial handlingsplan fra april 2014.

den lokale boligpolitikken". Målsettingene med det boligsosiale arbeidet er i den boligsosiale handlingsplanen for Mellom kommune definert som å: *"(1) skaffe rimelige og nøkterne boliger til vanskeligstilte; (2) utvikle en mer variert boligstruktur; og (3) etablere en hensiktsmessig organisering av boligsosiale oppgaver"*. Målsettingene for det boligsosiale arbeidet blir beskrevet av eiendomssjefen som å *"serve bolig til dem som trenger det mest"*, og å gi *"oppfølging og tiltak til alle som trenger det"*. Nav er tilsynelatende enig med kommunen om målsettingene for det boligsosiale arbeidet, men formulerer det på følgende måte: *"at det skal være tak over hodet til alle"*. Dette er nok en litt mer basal formulering, men betyr i bunn og grunn det samme – om enn noe unyansert.

Eiendomssjefen i kommunen fremhever at det ble gjort et forholdsvis godt planarbeid tilbake i tid, men at planen ble avglemt og liggende i en skuff. Planen ble ifølge eiendomssjefen *"faktisk så godt glemt at den skulle revideres i 2007, men den ble ikke funnet i den skuffen før i 2010"*. Hvorvidt dette kan relateres til etableringen av Nav eller ikke vil ikke eiendomssjefen si, men han understreker at det skjedde en del prosesser i den tiden som endte opp med at ingen hadde et boligsosialt ansvar, eller følte at de hadde det. Som nevnt i kapittel 2 utgjør implementering av boligsosiale handlingsplaner en utfordring for mange kommuner (jf. Magnussen 2006), slik det også har gjort i Mellom kommune. Det ble imidlertid tatt grep, hvorpå kommunen initierte et prosjekt for implementering av planen. Dette bidro blant annet til å styrke det tverrfaglige samarbeidet i kommunen.

En av de største suksesskriteriene i det boligsosiale arbeidet i Mellom kommune som fremheves, både fra Nav sin side og fra kommunens side, er opprettelsen av boligforumet. Dette forumet har, via eiendomssjefen, et mandat til å delegere oppgaver til de ulike kommunale aktørene som er med. Dette var noe som ikke var mulig før opprettelsen av forumet, da man ikke hadde mandat til å si noe om de andre tjenesteområdene i kommunen. Dette kunne resultere i at visse brukergrupper falt *"mellom to stoler"*, hvor ingen oppdaget dem før problemene var *"så store at det var alvorlig"*. I slike tilfeller var det i hovedsak snakk om brukergrupper med *"sammensatte vansker"*, noe både eiendomssjefen og Nav-lederen i Mellom påpekte. Det boligsosiale arbeidet i forumet har derfor vært avgjørende for å oppnå en mer helhetlig forvaltningspraksis, ikke minst fordi det er en arena hvor de ulike kommunale organene/etatene får økt innsikt i og forståelse for oppgavene og utfordringene de andre aktørene i kommunen har. Dette har, ifølge eiendomssjefen, bidratt til et *"veldig*

romslig samarbeid”, samt at det ikke lengre er viktigst *hvem* som egentlig skal ha ansvaret, men at noen *tar* ansvar.

I Mellom kommune fremhever både lederen for Nav og eiendomssjefen nasjonale føringer som en viktig pådriver i det boligsosiale arbeidet, særlig med tanke på utformingen av den boligsosiale handlingsplanen. Nasjonale føringer bidrar til økt fokus på boligsosialt arbeid, som igjen fører til at politikere på lokalt nivå innser at det grunnleggende arbeidet med å implementere alle tiltakene i en handlingsplan er viktigere enn de kommunale boligene. Eiendomssjefen uttalte i den forbindelse at det er viktigst *”å ta vare på dem man bebor i boligene”*. Eiendomssjefen sier videre: *”Vi har blitt flinkere, mener jeg, til å se helheten, og å ta noen litt rundere avgjørelser. Men det går også på at man har blitt litt tryggere da, med å jobbe godt tverrfaglig i dette boligforumet, der man har blitt litt tryggere på at det [...] er greit å se helheten”*.

Nav ble i Mellom kommune etablert i 2009. Denne omorganiseringen beskrives av Nav-lederen som en relativt uproblematisk prosess, hvor de gjorde *”de helt store organisatoriske grepene etter hvert”*. Dette bidro til å minske konfliktpotensialet, i den betydning at det ikke ble *”noe konflikt for folk”*. Lederen for Nav bemerker at det var etter at Nav-etableringen at det boligsosiale arbeidet ble velig problematisert, blant annet fordi man flyttet det som tidligere var sosialkontoret ut av rådhuset. Dermed ble denne delen av forvaltningen fjern fra resten av de kommunale enhetene som jobber med bolig. Dette fremheves også av eiendomssjefen:

jeg føler at de fleste tjenestene er tett knyttet, bortsett fra Nav i dag. Som på en måte svever litt utenfor – vi har ikke innblikk i vurderingene de gjør, vi føler kanskje at de er, som sagt, opptatt av sitt eget budsjett, uavhengig av å se helheten, for det er jo det som har vært litt av poenget med min rolle, for så vidt, som eiendomssjef og administrativ leder, men med det boligsosiale ansvaret så har jo jeg hele tiden ment at man må se helheten. Ikke etatsvis, eller på et spesifikt budsjett, men å se helheten. Og det mener jeg at er det negative med organiseringen i dag, det at Nav er for langt unna.

Lederen for Nav forklarer at det boligsosiale arbeidet før Nav-reformen bar preg av at samarbeidet *”det fungerte ikke”*, blant annet på grunn av at de som til daglig ikke jobbet med bolig manglet kunnskap om de kommunale boligene, og at de som var ansatt for å gjøre denne jobben hadde så mange andre arbeidsoppgaver å ta seg av at de var *”veldig lite tilgjengelige”*.

På spørsmål om dagens organisering av feltet svarer Nav-lederen at det er et godt samarbeid, samt at det er bra ”at det er noen som sitter på en myndighet og styring til å si at ’sånn blir det denne gangen’ ”. Dette presiserer han at betyr den lokale styringen som eiendomsavdelingen i kommunen gjør. Videre fremhever han også boligforumet som en avgjørende faktor for godt samarbeid, samt at han vil ”skryte av kommunen” for at de tok tak i det boligsosiale samarbeidet og ”fikk ting på plass”.

Det fremstår som at Mellom kommune har lyktes med mye i det boligsosiale arbeidet, noe som understrekes av eiendomssjefen, hvor han forteller at ”andre kommuner nå har kopiert den modellen som Mellom har gjort”. Eiendomssjefen fremhever også at deres deltakelse i Husbankens kommunesamarbeid, samt bruk av kompetansemidler fra Husbanken, i stor grad har bidratt positivt til utviklingen av det boligsosiale arbeidet i kommunen – både fordi det har bidratt til økt kunnskap, men også at det har vært svært viktig i implementeringen av den boligsosiale handlingsplanen. I Mellom kommune beskrives forholdet mellom kommunen og Nav som godt, både fra kommunens side og fra Navs side. Her har det skjedd en merkbart bedring etter etableringen av den ovennevnte samarbeidsløsningen med et tverrfaglig forum. Både Nav og kommune er imidlertid enige om at Nav sosialt burde vært lokalisert på samme plass som resten av de kommunale tjenestene, og oppgir dette som en av hovedutfordringene i samarbeidet mellom Nav og kommune i boligsosiale saker.

4.4 Stor kommune

Stor kommune er en bykommune med over 50 000 innbyggere. Deres boligsosiale virkelighet er derfor en litt annen enn i de to foregående kommunene. I og med at det er flere innbyggere, kan man også si at det på mange områder er mer omfattende utfordringer eller problemer, både organisatorisk og samarbeidmessig. Stor har imidlertid mer til felles med Mellom kommune enn med Liten kommune, hvor den minste kommunen altså har en annen boligsosial virkelighet enn de andre to. Det boligsosiale feltet i Stor kommune blir beskrevet som et ”mangslungent felt”, i sterk konkurranse med andre kommunale forvaltningsoppgaver. I denne kommunen, som i mange andre, er boligmangel med på å skape utfordringer i det boligsosiale arbeidet. Samarbeid på tvers av kommunale organer/etater fremheves her som en av hovedutfordringene på feltet, i tillegg til boligmangel. Som vi skal se er det særlig samarbeidet mellom kommunen og Nav som oppleves som problematisk i Stor kommune.

I Stor kommune har man et eget boligkontor, som naturlig nok er sentralt i det boligsosiale arbeidet. Stor kommunen har også ansatt en boligkoordinator som er lokalisert på Samfunnskontoret, som utgjør en administrativ enhet i kommunen. Samfunnskontoret har det overordnede ansvaret for oppfølgingen av den boligpolitiske handlingsplanen. Flyktningkontoret, tildelingskontoret, avdelingen for oppvekst og kultur, teknisk avdeling, samt helse- og omsorgsavdelingen er også involvert i det boligsosiale arbeidet i Stor kommune. Videre har man også tjenester knyttet til bolig, som for eksempel hjemmetjenesten, og andre omsorgstjenester som er med på å bedre boligsituasjonen for brukerne. Det er med andre ord en rekke instanser som er delaktig i det boligsosiale arbeidet, noe som også kommer klart frem i handlingsplanen. Nav ble i Stor kommune etablert i 2009, og har ansvar for økonomiske virkemidler, som blant annet inkluderer stønad til bolig, depositumsgaranti, og økonomisk rådgivning.

Organiseringen av det boligsosiale arbeidet er i Stor kommune spredt over mange kommunale organer/etater. Samfunnskontoret utgjør den overordnede strategiske enheten, og er også ment å ha en samlende funksjon, som sammenkobling mellom de øvrige enhetene som deltar i det boligsosiale arbeidet. Boligkontoret har ansvar for de kommunale utleieboligene, noe som blant annet innebærer søknadsbehandling, forvaltning av leieforhold, vedlikehold av boliger. I tillegg har også boligkontoret ansvar for å forvalte Husbankens tilskuddsordninger – startlån og tilskudd til etablering og tilskudd til tilpasning. En boligsosial rådgiver ved Samfunnskontoret påpeker kompleksiteten i det boligsosiale arbeidet på følgende måte:

[...] man sitter midt oppi en smørje der man skal spare penger. Sånn at, i tillegg til at det er vanskelig å riste løs saksbehandlerressurser til å gjøre det, så er det i tillegg et sånt krav om innsparing som gjør det sånn at, jeg føler at på en måte det blir litt sånn, det tar bort fokuset på det som skal gjøres.

Det boligsosiale virkeligheten i Stor kommune beskrives som ”voldsomt tverrfaglig”, i tillegg til at det består av ”mye møter og [...] langvarige prosesser”. På tross av relativt godt samarbeid mellom instansene er det likevel vanskelig ”å få tilstrekkelig fokus på boligsosialt arbeid”, slik rådgiveren ved samfunnskontoret forklarte. Dette mente vedkommende at i stor grad skyldtes ”helt forskjellige forventninger”, eller målsettinger, i tillegg til at det kanskje ikke var klart nok definert hva de ulike organene i kommunen har ansvar for.

Den boligsosiale rådgiveren i kommunen fremhever at kommunen kun har et medvirkningsansvar, og ikke et skal-ansvar i forbindelse med fremskaffelse av bolig, og at dette ansvaret ligger i den kommunale delen av Nav:

Kommunen har et medvirkningsansvar til å fremskaffe boliger til personer som [...] trenger hjelp for å få en bolig, [...] og det er jo et medvirkningsansvar, det er ikke et 'skal'-ansvar". [...] skal-ansvaret ligger på midlertidig bolig, [...] det er jo regulert i lov om sosiale tjenester i Nav, paragraf 27, at du skal skaffe midlertidig tak over hodet til personer som er bostedsløse. [...] så det er jo en utrolig viktig oppgave som man i første omgang må sørge for at blir ivaretatt".

Løsninger for akutt boligfremskaffelse er det altså den kommunale delen av Nav som skal stå for, mens øvrige organer i kommunen skal *medvirke* til boligfremskaffelse.

Stor kommune er en kommune i vekst, noe som blant annet skyldes innvandring. Dette utgjør en annen faktor som har bidratt til utfordringer innen det boligsosiale feltet i Stor kommune, nemlig å få bosatt innbyggere selv om boligmangelen er stor. For de som står uten egnet bolig eller som står i fare for å miste sin nåværende bolig er det en desperat og presset situasjon i utgangspunktet. Det er vanskelig å komme inn på det private leiemarkedet og at leieprisene har økt kraftig bidrar ikke til å bedre situasjonen for dem som i utgangspunktet er vanskeligstilte. Høye leiepriser og boligmangel innebærer stor konkurranse om de boligene som finnes, noe som igjen bidrar til å presse prisene opp. Det er derfor generelt sett vanskelig å komme seg inn på boligmarkedet i Stor kommune. Boligkoordinatoren trekker frem at ”kommunal eiendomsutvikling er en viktig strategi i forhold til den generelle boligutviklingen. Der prøver vi å bruke kommunale eiendommer og utvikle dem for å få nok boliger, men også å bruke dem til boligsosialt formål”. Videre påpeker han at det har blitt bygget alt for få boliger i forhold til utviklingen i innbyggertallet – ”det er bygget under halvparten av det som skulle ha vært, eller burde vært” – men at det de siste årene har tatt seg opp noe.

Stor kommune fikk sin første helhetlige handlingsplan i 2014. Denne er imidlertid en boligpolitisk handlingsplan, og omfatter boligpolitikken som et hele, inkludert generell boligutvikling, boligsosiale utfordringer og organisering.⁷ Kommunen har i forbindelse med handlingsplanen foretatt både en generell boliganalyse og en boligsosial analyse. Planen er et strategisk styringsdokument for kommunens boligpolitiske arbeid, og kommunens visjon er

⁷ Informasjon om handlingsplanen er hentet fra kommunens boligpolitiske handlingsplan for perioden 2014-2017.

uttalt å være at *”Stor har et variert og godt botilbud til alle boligsøkende”*. Hensikten med planen er å etablere en helhetlig boligpolitikk. Videre har kommunen trukket frem tre målområder. Det første målområdet omhandler den generelle boligutviklingen, hvor målsettingen er *”økt boligbygging og at utviklingen følger befolkningens behov”*. Det andre målområdet tar for seg boligsosiale forhold, med særskilt fokus på *”at flere vanskeligstilte i boligmarkedet bosettes raskere i egnet bolig”*. Det tredje målområdet dreier seg om kommunens organisering, samarbeid og kompetanse på det boligsosiale området, hvor målsettingen er *”å styrke kommunens rolle som premissgiver og tilrettelegger for boligutviklingen i Stor”*. Stor kommune ser altså det boligsosiale arbeidet i sammenheng med den generelle boligpolitikken i kommunen.

Til tross for at kommunen har overordnede og eksplisitt uttalte målsettinger i en handlingsplan, uttrykker alle tre informantene i Stor kommune at de til syvende og sist tror de ulike etatene har ulike ståsted. Sjefen for Nav tror at dette påvirker samarbeidet i den grad at det blir friksjon mellom de ulike enhetene. Boligkoordinatoren fremhever viktigheten av å tenke helhet, til tross for at de ulike virksomhetene har sine særansvar. Det har imidlertid vært en utvikling i samarbeidet innad i Stor kommune, som har bidratt til å bedre Navs posisjon som *”satellitt langt ute i verdensrommet”*, som rådgiveren ved samfunnskontoret beskrev det. Dette skjedde etter at man iverksatte to boligsosiale samarbeidsprosjekter: et prosjekt for ungdommer i sårbare overganger, og et prosjekt for å få bostedsløse inn i egnet og varig bolig. Det uttrykkes både fra kommunens og fra Navs side at samarbeidet er godt, men at det fortsatt finnes utfordringer forbundet med koordinering og samordning.

Ifølge den boligsosiale rådgiveren ved samfunnskontoret hadde det tidligere sosialkontoret et mer helhetlig perspektiv i forhold til oppfølging av personer. I den forbindelse trekker han frem at bolig var helt naturlig å jobbe med, og at boligperspektivet var et sterkt fokus ved det gamle sosialkontoret. Videre påpeker han at det også tidligere var et bolig- og eiendomskontor i kommunen, men at man da var mest opptatt av forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale boliger. I den forbindelse hadde sosialkontoret mye å si for tildelingen av boliger. Selv om det er Nav som i mange tilfeller er nærmest brukerne, mener rådgiveren at det har blitt et annet fokus etter at Nav ble innført. I Nav er dette fokuset på arbeid og aktivitet, noe som resulterer i at Nav blir veldig spesialisert. Rådgiveren illustrerer dette ved så si at *”det er ikke et rent kommunalt foretak, og det gjør at jeg tror kanskje ikke*

det naturlig gode samarbeidet som er internt i kommunen, det blir på en måte ikke, Nav blir sett på på en litt annen måte, og det vanskeliggjør den gode samhandlingen”.

Boligkoordinatoren beskriver Navs befatning med boligsosialt arbeid ved å si at *”veldig mye boligsosialt arbeid skjer der. [...] der har man jo stønad til livsopphold og stønad til bolig, strøm, og så videre, og man får depositumsgaranti når man skal leie bolig, og råd og veiledning og så videre. Så der er det jo mye kontakt med folk som trenger en bolig [...]”*. Han vil imidlertid ikke kritisere Nav, og sier at Nav *”hjelper folk så godt de kan”* – til tross for at Nav har et veldig arbeidsrettet fokus. Det fremheves også at det boligsosiale arbeidet før Nav-reformen var samlet rundt kommunale boliger som virkemiddel, og at det i senere tid har fått et mer samlet preg, fordi det ikke er like kaotisk. Boligkoordinatoren i Stor kommune beskriver kommunens rolle i det boligsosiale arbeidet som at *”[...] kommunen sin rolle er ikke å være en forvalter av kommunale boliger, det er en sekundær-aktivitet. Primæraktiviteten er å medvirke til at personer/husholdninger som ikke klarer det selv, kan få en bolig. Sånn sett hadde vi ikke trengt en eneste bolig”*. Han sier videre at man i kommunens arbeid må bli flinkere til å fokusere på at det er et boligbehov man skal dekke, og ikke nødvendigvis at man skal tildele en kommunal bolig.

I forbindelse med innføringen av akuttbolig-prosjektet i Stor kommune trekkes det frem at selv om Nav hadde ansvar for midlertidig boligfremskaffelse, så var det i utgangspunktet ikke budsjettert for det. Dette fremheves på følgende måte av rådgiveren ved samfunnskontoret: *”Nav er jo både kommunalt og statlig, ikke sant, Nav-lederen har jo rapporteringsplikt både til staten og til kommunen, [...] og det er jo en kjempeutfordring for Nav, ikke sant, at de må bruke penger som de ikke har. Så det å få laget et sånt prosjekt, [Akuttbolig], da, var jo litt viktig for også å få sydd inn kostnadene i budsjett”*. Nav-lederen bekrefter nødvendigheten av et slikt prosjekt, og sier samtidig at *”det har fått frem det beste i oss i et samarbeid”*. Han fremhever også at penger og økonomi alltid utgjør en utfordring i slike sammenhenger.

Som vi har sett kan den boligsosiale virkeligheten i Stor kommune sies å være *”utrolig sammensatt”* – et mangslungent felt, med andre ord. Stor er en bykommune i vekst, hvor innbyggertallet er forventet å fortsatt øke i årene fremover. Boligmangel, ulike målsettinger hos de involverte avdelingene i kommunen, samarbeidsutfordringer og manglende fokus på boligsosiale oppgaver er noen av utfordringene som ble nevnt av informantene. I den forbindelse fremheves det fra kommunen sin side at det er viktig å ha kontinuitet i arbeidet –

at det ikke blir små prosjekter på en måneds tid. Dette har kommunen klart å motvirke ved å sørge for en bred forankring av den boligpolitiske handlingsplanen i den øvrige kommuneorganisasjonen. Dette illustreres av den boligsosiale rådgiveren, som påpeker at ”*du må ha noen som holder i tråden, og så må man ha en god samarbeidsevne, for det er veldig mange aktører, og det er veldig mange agendaer som skal smeltes sammen*”.

4.5 Ulikheter i størrelse og virkelighet

I dette kapitlet har vi sett nærmere på det boligsosiale feltet i tre kommuner av ulik størrelse. Så hva preger den boligsosiale virkeligheten i norske kommuner i dag? Her er det nok ikke mulig å gi et entydig svar, for som vi har sett er den boligsosiale virkeligheten i de tre kommunene i denne undersøkelsen nokså ulik.

I Liten kommune er det ingen kjente tilfeller av bostedsløse, og det er også svært lavt behov for akutt botilbud. De fleste som trenger hjelp i boligrelaterte saker har behov for økonomisk bistand, og hovedvekten i bruken av virkemidler ligger på økonomiske virkemidler og kommunale boliger. Den boligsosiale virkeligheten i Liten preges også av uklare ansvarlinjer og problemforståelse blant de involverte i det boligsosiale arbeidet. Kommunen ser likevel ut til å klart seg bra i utførelsen av det boligsosiale arbeidet, til tross for at man ikke har noen handlingsplan for dette feltet.

I Mellom kommune er imidlertid realiteten en annen. Kommunens boligsosiale arbeid var tidligere preget av feltets fragmenterte organisering, men man har i nyere tid lyktes med å bedre samarbeidet mellom de involverte aktørene. Opprettelsen av en administrativ enhet (eiendomskontor) og et tverrfaglig boligforum bidro til å bedre samarbeidet. I likhet med Stor kommune opplever man i Mellom at det er litt langt til den kommunale delen av Nav, noe som fortsatt er en utfordring i det boligsosiale arbeidet. Den boligsosiale virkeligheten i Mellom kommune preges av økende innbyggertall og boligmangel, mens opprettelsen av boligforumet har gjort Mellom til en foregangskommune, hvor andre kommuner har adoptert denne løsningen.

Den boligsosiale virkeligheten i Stor kommune preges i stor grad av at det er et mangfold av involverte forvaltningsorganer. Feltet beskrives som mangslungent, og samarbeid mellom enhetene er utfordrende, til tross for klart formulerte mål og god forankring av den

boligpolitiske handlingsplanen. Arbeidet preges av høy grad av kompleksitet, både fordi det er mange involverte i arbeidet, men også fordi Nav har vært som en ”satellitt”. De ulike aktørene har i tillegg andre oppgaver enn de boligsosiale ivareta, noe som bidrar til å redusere fokuset på de boligsosiale oppgavene.

Som vi har sett er den boligsosiale virkeligheten nokså ulik i de tre case-kommunene. Variasjonen er størst mellom den minste og den største kommunen i studien, hvor Liten kommune har få eller ingen bostedsløse, mens Stor kommune, som er en kommune i vekst, har et økende boligbehov. Mellom kommune er nærmere Stor kommune i boligsosial virkelighet, til tross for at folketallet i Mellom er nærmere folketallet i Liten kommune. Det ser altså ikke ut til å være et lineært årsaksforhold mellom kommunestørrelse og boligsosial virkelighet.

5. Styringsutfordringer og kommunal forvaltningspraksis i det boligsosiale arbeidet

5.1 Innledning

Kapittel fire bestod av en deskriptiv analyse av den boligsosiale virkeligheten i de tre case-kommunene. Der så vi at den boligsosiale virkeligheten er nokså ulik. Variasjonen er størst mellom den minste og den største kommunen i studien. I den forbindelse påpekte vi at det ikke ser ut til å eksistere et lineært årsaksforhold mellom kommunestørrelse og boligsosial virkelighet. Men hva er det så som preger den kommunale forvaltningspraksisen i det boligsosiale arbeidet? Argumentet her er at mangelen på helhetlig styring har konsekvenser for kommunenes utførelse av arbeidet, noe som kommer til uttrykk i svær ulik boligsosial praksis fra kommune til kommune.

I dette kapitlet vil jeg behandle det gjenstående delspørsmålet - *Hva kjennetegner styringsutfordringene i det boligsosiale feltet, og på hvilken måte preger disse styringsutfordringene det boligsosiale arbeidet i kommunen?* Dette delspørsmålet er forbundet med det boligsosiale arbeidets *umedgjørlige karakter*, som vi så nærmere på i kapittel 2. Som vi skal se preger problemets natur, kontekst, og ulike løsningsstrategier den kommunale forvaltningspraksisen, i den grad at det skaper styringsutfordringer i det boligsosiale arbeidet i kommunen. Problemets natur er umedgjørlig, mens problemets kontekst, altså forvaltningsstrukturen, er fragmentert. Ulik eller uklar implementering av løsningsstrategier fra statlig hold innvirker også. Disse tre forholdene står i et gjensidig avhengighetsforhold, som altså gjør det boligsosiale arbeidet til et umedgjørlig problem på flere nivåer – som politikkområde som håndterer umedgjørlige problemer, og som et umedgjørlig problem i seg selv.

5.2 Fravær av bostedsløse – fravær av styringsutfordringer?

Dagens boligsosiale arbeid er som kjent karakterisert som fragmentert og komplekst. Kommunene har ansvar for utførelsen av arbeidet, mens staten har ansvar for rammene rundt. Man kan argumentere for at mangelen på en helhetlig styring i det boligsosiale arbeidet er en av årsakene til at feltet kan karakteriseres som et umedgjørlig problem. Følger man dette resonnementet er det er altså i den operative delen av arbeidet at problemene blir

umedgjørlike. Den operative delen er her en betegnelse for den utførende virksomheten, altså forvaltningspraksisen. Boligsosialt arbeid i kommunen handler om å bistå individer med å redusere hindre og erverve ressurser som kreves for å mestre og opprettholde en god boligsituasjon, som beskrevet av Ulfrstad (2011: 21). Problemet ser imidlertid ut til å stikke dypere enn det operative nivået – altså dypere enn den ulike forvaltningspraksisen kommunene imellom. På grunn av at boligsosialt arbeid ikke nødvendigvis passer inn i forvaltningsstrukturen legger dette føringer for styring av feltet og samarbeid mellom de ulike aktørene i kommunen. Det har tidligere blitt nevnt at det boligsosiale feltet verken fulgte den etatsbaserte modellen da den var gjeldende, og heller ikke følger tonivåmodellen som etter hvert tok over (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008: 75). Det må derfor tilpasses kommunenes lokale realiteter. Om man skal lykkes med det boligsosiale arbeidet er det derfor essensielt å ha et godt planarbeid som grunnlag.

Poenget her er altså at kommunenes praksis påvirkes av det strategiske planarbeidet som ligger til grunn. I den forbindelse ser det ut som om det viktigste for kommunene er å finne hensiktsmessige løsninger som fungerer for *dem* – ikke hvorvidt det passer inn i en overordnet modell (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008: 76). Dette kommer tydeligst frem i Liten kommune, som ikke har noen handlingsplan for det boligsosiale arbeidet, og derfor i noen grad mangler felles forståelse for hva som inngår i boligsosialt arbeid. I denne kommunen fremstår Navs syn på egen involvering i det boligsosiale arbeidet som begrenset. Lederen for Nav sier innledningsvis i intervjuet at *”nå har ikke jeg vært med på boligsosialt arbeid, det var derfor jeg sier det at kanskje dette intervjuet blir ganske kort”*. Lederen for Nav gir uttrykk for et smalt eller begrenset ansvarsområde i kommunens boligsosiale arbeid. Dette bekreftes av den kommunale lederen for Nav, altså helse- og omsorgssjefen, som sier at det boligsosiale arbeidet *”blir antakeligvis [...] ikke et tema på Nav før det kommer en som ikke har et sted å bo”*. Disse to utsagnene understreker det potensielle problemet ved å ikke ha en handlingsplan, fordi man da mangler en felles problemforståelse eller forståelse for det boligsosiale feltet.

Fraværet av en handlingsplan bidrar ikke bare til å opprettholde den fragmenterte strukturen som preger dette feltet, og som gjør at problemforståelsen blir uklar eller manglende. Mangelen på en handlingsplan bidrar også til at man ikke får definert hvem som har ansvar for hva. Dette gjelder også i Liten kommune, hvor behovet for en handlingsplan fortsatt er til stede, til tross for at kommunen ikke har noen bostedsløse (som de vet om). Utfordringene

blir av den grunn annerledes enn i Mellom og Stor kommune. Fravær av bostedsløse betyr imidlertid ikke at behovet for boligsosiale tiltak eller boligsosial planlegging er fraværende. Dette behovet fremheves av Nav-lederen i Liten, som sier at:

boligsosialt arbeid skal være [...] forutsigbart for kommunen også da, det er jo de som driver og leier ut, det er nå det ene, men at også [...] vi som har behov for å hjelpe noen i nød, vet at det kan vi gjøre, ikke sant. Så det må være et planverk, og da tenker jeg at et planverk for boligsosialt arbeid må si noe om utviklingen på innbyggertallet, og hva vi tenker å eventuelt selge unna eller å bygge nytt, og sånne ting må et boligsosialt planverk inneholde.

Her trekker Nav-lederen frem forutsigbarhet i arbeidet som et viktig element, som blant annet kan bidra til å sikre kompetanse om tiltak og virkemidler. Forutsigbarhet og kompetanse vil igjen bidra til å sikre samordning av virkemidler. Samordning av virkemidler er, sammen med forankring, felles problemforståelse, og kompetanse, fire forutsetninger for å lykkes med implementering av boligsosiale handlingsplaner (Magnussen 2006). Det kan imidlertid se ut til at disse forholdene også gjelder for implementering av boligsosialt arbeid i kommuner *uten* handlingsplan. Det er altså viktig å se alle virkemidlene i sammenheng, noe som ikke alltid er tilfellet i praksis, slik Riksrevisjonens (2008: 9) undersøkelse påpeker. Lederen for Nav ser i denne sammenhengen ut til å fokusere utelukkende på kommunale boliger som virkemiddel: ”Her på Nav har vi veldig lite ansvar for boligrelaterte, altså, vi kan få noen som kan ha behov for bolig, men da henviser vi dem opp til kommunen, for vi disponerer ingen boliger, som sagt”. Navs forståelse for egen involvering i det boligsosiale arbeidet fremstår altså som mer begrenset enn i de andre to kommunene.

Å ikke ha en handlingsplan bidrar altså til at ansvarsområder blir uklare, og kan i verste fall føre til at ingen tar ansvaret i boligrelaterte saker. Dette understrekes av helse- og omsorgssjefen, som sier at ”*alle har andre jobber å jobbe med, så det [boligsosiale arbeidet] er bare en liten del av det vi gjør, og når vi ikke har noen plan, så lager vi en plan hver gang [...] problemet er oppe*”. Det fremgår av dette at dersom man hadde hatt en plan, ville arbeidet med boligsosiale tiltak vært betydelig klarere, og lettere, i den forstand at man hadde hatt klart definerte prosedyrer for håndtering av ulike situasjoner relatert til bolig. Dette fremheves ytterligere av helse- og omsorgssjefen, som konstaterer at:

[...] hadde vi hatt en plan så hadde det stått hvem som skulle hatt ansvar for de forskjellige områdene, og så hadde det stått hvilke møtepunkter vi skulle hatt, og nå har vi ikke det, og så er det stor kontinuitet på de ansatte i kommunen, og da vet alle om hvem som [...] skriver

husleiekontraktene, og [...] vet alle boliger som er ledig, hvis Nav kommer og sier at 'nå har vi noen som trenger bolig', så [...] tar man med seg enten den som skal ha boligen eller saksbehandleren og så diskuterer man, og så, ja, har man et tilbud å gi.

Selv om Liten kommune ikke har utarbeidet en handlingsplan antyder helse- og omsorgssjefens uttalelse at de ulike aktørene i kommunens boligsosiale arbeid altså likevel har en viss oppfatning av ansvarsfordelingen, og at de ansatte har god kjennskap til hva som er ledig av kommunale utleieboliger. Her er altså helse- og omsorgssjefens fokus utelukkende på kommunens boliger som virkemiddel. Et slikt fokus kan tyde på at forvaltningen av virkemidler og tjenester, eller samordning av virkemidler, er lite helhetlig på grunn av at kommunen ikke har en strategisk plan for det boligsosiale feltet. Det fremstår også som at Liten kommune har begrenset grad av felles forståelse av hva som inkluderes i det boligsosiale arbeidet.

Siden Liten kommune har en liten kommuneadministrasjon ligger styringsutfordringene i dette tilfellet i manglende forståelse for boligsosiale utfordringer eller manglende kunnskap om feltet, heller enn manglende samarbeid og tiltak. Det er imidlertid ikke bare i Liten kommune at man har ulik oppfatning av problemområdet. Den boligsosiale virkeligheten i Stor kommune og Mellom kommune er også preget av uklare ansvarsområder og ulik problemforståelse, slik vi skal se senere i dette kapitlet. Liten kommune ser likevel ut til å ha klart seg relativt bra til tross for at de ikke har noen handlingsplan. Dette gjelder særlig hvis man tar Roberts' (2000) definisjon av umedgjørlige problemer i betraktning, noe som tilsier høyt konfliktnivå både i forståelsen av problemet, og i problemløsningsfasen. I Liten kommune ser det ut til at konfliktnivået ikke er merkbart høyt, selv om man ikke har en felles problemforståelse eller en strategisk plan for arbeidet.

Kommunestørrelse og organisatorisk omfang er altså sterkt forbundet med graden av styringsutfordringer som finnes i det boligsosiale arbeidet, om enn ikke i et lineært årsaksforhold. Graden av styringsutfordringer kan her ses i sammenheng med at det er få ansatte i kommunens administrasjon, som er lokalisert på samme plass, samt at den boligsosiale virkeligheten er mindre krevende, sammenlignet med en kommune med flere innbyggere, flere bostedsløse og mer omfattende utfordringer. Kommunestørrelsen i Liten kommune kan dermed betegnes som en fordel. Man har bedre kommunikasjonsflyt fordi kommuneorganisasjonen er mindre, og man har derfor færre ansatte å forholde seg til og

koordinere. For å sitere helse- og omsorgssjefen i Liten kommune: ”*hvis vi samarbeider så får vi det til*”. Man kan ut fra dette argumentere for at å *ikke* ha en boligsosial plan vil ha mindre innvirkning på styringsutfordringene i det boligsosiale feltet i en mindre kommune enn i en større kommune. Det er imidlertid slik at fravær av bostedsløse ikke betyr at behovet for en overordnet strategisk plan er fraværende, fordi behovet for en sosial boligpolitikk vedvarer (Holm 2007: 95). Det altså ikke slik at man slipper unna styringsutfordringer i det boligsosiale arbeidet bare på grunn av lavt innbyggertall og mindre kommuneorganisasjon.

5.3 Mangslungent felt – mangslungent fokus?

Liten kommune ser altså ut til å ha klart seg overraskende bra, til tross for at de ikke har noen handlingsplan for det boligsosiale arbeidet. Den boligsosiale virkeligheten er imidlertid ganske annerledes i Stor kommune, hvor arbeidet bærer preg av at det er mange involverte aktører. Som tidligere nevnt beskrev en av informantene feltet som ”*mangslungent*”. Mangslungent er en meget passende beskrivelse, fordi man har et mangfold av aktører involvert i det boligsosiale arbeidet som skal koordineres eller samordnes, samt at det boligsosiale feltet som politikkområde er svært sammensatt. Dette kan ses i lys av at man forsøker å håndtere et sosialt problemområde som har en heterogen målgruppe. Den boligsosiale målgruppen kan sies å være mer heterogen i Stor kommune enn i Liten kommune, hvor størsteparten av tjenestemottakerne som oftest har behov for økonomisk hjelp i boligrelaterte saker.

Det boligsosiale feltet i Stor kommune preges altså av dets komplekse karakter. I Stor kommune har man integrert det boligsosiale arbeidet i den generelle boligpolitikken, i overensstemmelse med Holms (2007) andre modell for organisering av boligsosialt arbeid. Kommunens handlingsplan er også forankret i kommunens øvrige organisasjon, som vil si at man har stor grad av politisk aksept for innholdet. Det er imidlertid så mange aktører involvert i arbeidet i kommunen at selv om boligpolitikken er godt forankret i kommuneorganisasjonen, virker det usannsynlig at alle enhetene som er involvert har full oversikt over målsettinger og ansvarsområder. Dette bekreftes av begge informantene i kommunen. At det boligsosiale feltet i Stor kommune er sterkt tverrfaglig gjør det vanskelig å få tilstrekkelig fokus på det boligsosiale arbeidet, som rådgiveren i kommunen forklarte. Han illustrerer dette ved å påpeke at:

[...] det er jo ikke fordi at man ikke vil det, men, jeg vet ikke hva det er slags mekanismer, men jeg tror det har litt sammenheng med det jeg har sagt, ikke sant, at det er så mange andre ting,

altså bolig blir på en måte litt sånn fjernt, fordi at det er tjenester, ikke sant, helsetjenester, helse- og omsorgstjenester, økonomi, ikke sant, Nav, sosialhjelpen, det er sånne ting det blir fokus på. Og det er sånne skal-oppgaver. Det er jo ikke bolig da.

Det fremstår som at fokus på de boligsosiale oppgavene må vike under henvisning til at kommunene kun har et medvirkningsansvar når det gjelder å bistå innbyggerne i boligrelaterte saker. Manglende fokus på det boligsosiale arbeidet utgjør altså et problem i kommunal forvaltning, som i tillegg til krav om effektivisering i form av økonomisk innsparing legger kraftige begrensninger på gjennomføringen av en helhetlig tilnærming (som nevnt i kapittel 4.3). På bakgrunn av dette kan man si at fragmentering i form av mange ulike aktører er med på å ta bort fokus fra boligrelaterte oppgaver i Stor kommune.

Som omtalt i kapittel 2, viser tidligere forskning til problemer forbundet med fragmentering i kommunal organisering av boligsosialt arbeid (se for eksempel Myrvold et al. 2002; Thyness 2004; Riksrevisjonen 2008; Sandlie et al. 2011; Ulfrstad 2011; Hansen, Grødem og Bakkeli 2013). I den forbindelse har det blitt fremhevet at det er særlig i mindre kommuner at fragmentering er et utbredt problem (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008: 92). Hvorfor fragmenteringen eventuelt skulle være større i mindre kommuner sier forfatterne derimot ikke noe om. Dersom man tar utgangspunkt i de tre case-kommunene i denne oppgaven finner vi ikke støtte for en slik påstand. Man kan heller si at det er omvendt. I den minste kommunen er langt færre aktører med i arbeidet, samt at kommunens administrasjon er av en liten størrelse, noe som er med på å fasilitere samarbeidet. I større kommuner ser det derfor ut til at fragmenteringen av boligsosiale tjenester og virkemidler er større, blant annet på grunn av antall involverte aktører, noe som igjen fører til større utfordringer knyttet til samarbeid mellom de ulike aktørene.

Nav-lederen i Stor kommune beskriver dette på følgende måte: *"[...] det er komplekst. Krevende og komplekst. Det er jo klart det, [...] det er ikke noe 'quick fix', du må jobbe mye og lenge med mange samordnede instanser, ikke bare Nav, men også i lag med aktører rundt"*. Dette utsagnet kan tolkes i retning av at man på grunn av mange involverte aktører er pålagt å samarbeide (jf Ulfrstad 2011:174-175), men at samarbeid på tvers av forvaltningsenheter og -nivåer altså byr på utfordringer for de involverte. Boligsosialt arbeid i kommunen innebærer å medvirke til at "den enkelte kan erverve og ta i bruk nødvendige ressurser for å bo" (Ulfrstad 2011: 14). Målgruppen for det boligsosiale arbeidet er svært

heterogen, noe som forutsetter tverrfaglig innsats. Man kan derfor argumentere for at boligsosialt arbeid som forvaltningspraksis kan forstås som boligsosialt *samarbeid*.

Boligkoordinatoren i Stor kommune belyser styringsutfordringene i det boligsosiale feltet ved å si:

fra vårt ståsted så handler det om at vi skal koordinere arbeidet, det vil si at vi skal gå inn og påvirke at ledere som har sine oppgaver gjør det som vi har tenkt i forhold til det, i konkurranse med andre oppgaver i virksomhetene, så det er jo litt sånn Johan-uten-land-jobbing, ikke sant, man prøver å påvirke noe som ikke er ens eget, så det er jo selvfølgelig en sånn typisk strategi-jobbing som er interessant.

Her ses altså styringsutfordringene i sammenheng med at de ulike aktørene på feltet også har andre oppgaver å ivareta, noe som igjen er forbundet med manglende fokus, slik den boligsosiale rådgiveren i Stor kommune forklarte. Helse- og omsorgssjefen i Liten kommune understreket også at de kommunalt ansatte hadde andre oppgaver å ivareta i tillegg til det boligsosiale arbeidet. Det er altså ikke bare i Stor kommune at fokuset er mangesidig.

Boligkoordinatoren i Stor kommune trekker frem strategisk planlegging og implementering som viktige verktøy for å motvirke styringsutfordringene som finnes i et boligsosiale feltet. Strategisk planlegging og oversettelsen fra strategisk plan til handling kan forstås i lys av Magnussens (2006) fire suksesskriterier for implementering av handlingsplaner. Forankring er én av disse kriteriene, og som boligkoordinatoren sier: ”*nå har vi etablert en boligpolitikk, og [...] det er godt forankret både i ledelse... og at det vi har gjort er forankret hos de som eier tiltakene og sånt, så det føler jeg at det er bra*”. Stor kommune har altså, ifølge kommunen selv, lyktes med å forankre den boligsosiale handlingsplanen i den øvrige kommuneorganisasjonen. I tillegg jobber kommunen aktivt med implementeringen av planen.

Styringsutfordringen i Stor kommune preges altså i stor grad av at det boligsosiale feltet er mangslungent. Mange involverte aktører vanskeliggjør samarbeidet dem imellom, til tross for god forankring av den boligsosiale handlingsplanen. I Liten kommune er styringsutfordringene knyttet til fravær av strategisk planlegging, som kommer til uttrykk i uklar ansvarsfordeling og ulik problemforståelse. I Stor kommune er styringsutfordringene i større grad knyttet til feltets kompleksitet, fordi det boligsosiale feltet preges av en mer heterogen gruppe. Stor kommune har imidlertid en boligpolitisk handlingsplan, i motsetning til Liten kommune. Det boligsosiale feltet i Stor kommune beskrives som mangslungent, og fokuset

kan derfor også sies å være mangslungent, i den grad at styringsutfordringene blir mer omfattende fordi det er flere involverte aktører og større utfordringer i samarbeid mellom dem.

5.4 Stykkevis og delt – eller stykkevis men helt?

Stor kommune har altså en godt forankret boligpolitisk handlingsplan, til tross for at antallet involverte aktører er høyt og at dette byr på styringsutfordringer i samarbeidet mellom dem. I Mellom kommune kan det derimot virke som om den boligsosiale handlingsplanen ikke er like godt forankret i den øvrige kommuneorganisasjonen. Eiendomssjefen i Mellom sier at det er ”*ganske mange fordeler, slik som vi har organisert det nå, for nå har vi gjort et stort arbeid i Mellom kommune de siste par årene. Men fortsatt er det litt stykkevis og delt på boligsiden*”. I henhold til Holms (2007) to modeller for organisering av boligsosialt arbeid i kommunen, så svarer denne måten å organisere arbeidet på til modell 1. Denne modellen går altså ut på å organisere arbeidet som selektive ytelser innenfor den sosiale boligpolitikken, uten at den er integrert i kommunens generelle boligpolitikk. Mellom kommunes organisering av feltet som selektive ytelser er i motsetning til Stor kommune, som altså har integrert den boligsosiale delen i den generelle boligpolitikken. Stor kommune har valgt å titulere handlingsplanen sin som *boligpolitisk* heller enn *boligsosial*. I Mellom kommune er planen en *boligsosial* handlingsplan, og fremstår derfor som en mer selektiv tilnærming til det boligsosiale feltet, nettopp fordi den ikke omfatter den generelle boligpolitikken i kommunen.

I Mellom kommune mangler man til en viss grad politisk aksept for at det boligsosiale arbeidet krever ressurser. Å oppnå politisk aksept kan sies å være nært knyttet til felles problemforståelse (jf. Roberts) og god forankring av det strategiske arbeidet (jf. Sandlie et al. 2011). Dette beskrives av eiendomssjefen på følgende måte:

[...] vi har ikke helt fått politisk aksept for at man ønsker litt mer ressurser i eiendomsavdelingen [...]. [...] politikerne har så langt egentlig, for så vidt, tilkjennegitt at behovet er tilstede, men at det bør finnes muligheter innad i organisasjonen per i dag, uten å tilføre midler. Det har vært vanskelig for administrasjonen å finne det rommet [...].

Dette kan tolkes som at politikerne mangler forståelse for en helhetlig tilnærming til boligsosialt arbeid, i den betydning at de ikke forstår hvor omfattende det boligsosiale arbeidet er og hvor mye ressurser som kreves. Resultatet av dette er at man ikke får forankret den sosialpolitiske delen av boligpolitikken i tilstrekkelig grad i resten av

kommuneorganisasjonen, noe som fører til at kommunen ikke har tilstrekkelig ressurser, både når det gjelder antall årsverk og disponible økonomiske ressurser.

Når det er sagt så sier eiendomssjefen at dette ikke påvirker arbeidet i særlig stor grad, noe som primært skyldes at Mellom kommune i nyere tid har opprettet et boligforum. Boligforumet i Mellom kommune har møter en gang i måneden, ”*hvor også Nav og alle de andre etatene, inkludert [eiendomssjefen], er representert [...]. Det er det som har gjort den store forbedringen*”. Forumet arbeider med mange forskjellige boligrelaterede problemstillinger, deriblant enkeltsaker og tildeling av kommunale boliger. Dette bidrar til en felles problemforståelse, som igjen også bidrar positivt til samordning av virkemidler, slik at alle involverte aktører har kunnskap og kompetanse om de andre aktørene og deres ansvarsområder.

På tross av at den boligsosiale handlingsplanen i Mellom kommune konstaterer at det er behov for bedre samordning og koordinering av kommunens boligoppgaver, fremhever eiendomssjefen at ”*forumet har, til syvende og sist, da, via meg, et mandat til å delegere en oppgave til en tjeneste. [...] Det var ikke mulig før, for da hadde man ikke, på en måte, et mandat til å si noe om en annen tjeneste*”. Boligforumet bidrar altså til å ansvarliggjøre de ulike enhetene som er involvert i det boligsosiale arbeidet, og forankrer samtidig beslutningsmyndigheten i boligrelaterede saker til forumet som tverrfaglig enhet. Eiendomssjefen beskriver boligforumets virksomhet slik:

da får vi på en måte tatt opp en sak tverrfaglig, og det kan føre til stramme diskusjoner om hvem som til syvende og sist har et ansvar, men da får vi på en måte tatt den diskusjonen – i et forum. Og det er positivt. Det betyr jo ikke alltid at man kommer, helt ut, eller at alle har vært helt ens om resultatet, men vi får et resultat til slutt.

Denne måten å løse samordningsutfordringer på beskrives som heldig, slik at ”*andre kommuner nå har kopiert den modellen som Mellom har gjort*”, som eiendomssjefen forteller. Lederen for Nav i Mellom kommune er enig med eiendomssjefen i at boligforumet har vært løsningen på samarbeidsproblemene innen det boligsosiale feltet, og sier at ”*det er en fordel å ha et system og stell på det. Og de som styrer det i kommunen, de inne på eiendomskontoret, de styrer det bra*”.

Det eksisterer altså bred enighet om organiseringen av det boligsosiale arbeidet i Mellom kommune, en enighet som eksisterer til tross for at det i noen grad mangler overordnet

forankring av den boligsosiale handlingsplanen. Det fremstår derfor som at man i stor grad har lyktes med en felles problemforståelse og samordning av virkemidler i Mellom kommune. På bakgrunn av dette ser det ut til at graden av samarbeidsutfordringer er mindre i Mellom kommune, sammenlignet med Stor kommune – til tross for at Mellom tidligere hadde store problemer med implementering av den første boligsosiale handlingsplanen. Mellom løste denne problematikken ved å ”*ta grep*”, for å bruke informantenes ord, for å omsette plan til handling. Resultatet var at kommunen etablerte en eiendomsavdeling og et boligforum. Hvorvidt denne forskjellen i graden av samarbeidsutfordringer skyldes opprettelsen av et boligforum eller ikke er vanskelig å si. Det som imidlertid kan sies mer sikkerhet er at boligforumet bidrar til en felles problemforståelse i det boligsosiale arbeidet, noe som igjen fører til at man lykkes med samordningen av virkemidler. Boligforumets mandat til å delegere ansvar og oppgaver forankres i en felles problemforståelse og tverrfaglig innsats, og vice versa.

Ved å etablere eiendomsavdelingen og å opprette et tverrfaglig boligforum har Mellom kommune til en viss grad lyktes med å få bukt med styringsutfordringene som tidligere preget kommunens utførelse av det boligsosiale arbeidet. Mellom kommune sliter imidlertid med å få politisk aksept for at man trenger mer ressurser til arbeidet. Eiendomssjefen i Mellom fremhever at dagens organisering av feltet er svært vellykket, så vellykket at andre kommuner har adoptert Melloms organiseringsmodell med boligforum. Det eksisterer bred enighet om at forumet har vært redningen, i den betydning at det i stor grad har løst styringsutfordringene kommunen tidligere slet med. Både kommunen og Nav er enige om at modellen de har i dag er svært god, men at Nav likevel er å anse som en ”satellitt” - i den grad at det er for langt unna den øvrige kommuneorganisasjonen. I forhold til Stor kommune, hvor man ikke har den samme graden av samarbeid, har Mellom mestret den ”*stykkevis*” eller fragmenterte tilnærmingen som dette feltet tidligere bar preg av. I den sammenheng kan man si at Mellom i større grad har lyktes med å løse styringsutfordringene på feltet enn man for eksempel har i Stor kommune. Dette forumet bidrar altså til at det boligsosiale feltet i Mellom kommune har gått fra å bære preg av en stykkevis og delt organisering, til i mye større grad å være stykkevis, men helt.

5.5 Nav og kommunen: Samarbeid, konkurranse eller begge deler?

Boligsosialt arbeid kan ses i lys av styringsutfordringer, som altså vil si problemer som

oppstår i krysningen mellom strategi, planer, handling og mål i kommunen (jf. Kristiansen og Skårsmoen 2013: 4). Her kan man si at feltets kontekst, som er en fragmentert forvaltning, og problemområdets natur, som beskrives som umedgjørlig, både legger sterke føringer om å samarbeide på tvers av forvaltningsenheter, men samtidig også begrenser mulighetene for å samarbeide. Styring av det boligsosiale feltet vanskeliggjøres når man ikke har enhetlig og felles problemforståelse, eller en helhetlig implementert løsningsstrategi, som vi så i kapittel 2. Vansker i samarbeidet mellom de ulike aktører utgjør dermed en viktig del, om ikke hoveddelen, av styringsutfordringene som kommunene står overfor i det boligsosiale arbeidet.

Tidligere forskning har påpekt at etableringen av Nav har hatt konsekvenser for kommunens boligsosiale arbeid (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008; Ulfrstad 2011). Etableringen av Nav var ment å bedre effektiviteten i arbeids-, trygde- og sosialtjenestene, samt sørge for sømløse heller enn fragmenterte tjenester for brukerne (Røiseland og Vabo 2012: 20). Whole-of-government-tilnærmingen som Nav er basert på er imidlertid ikke en så radikal endringsmodell som det fremstår ved første øyekast (Askim et al. 2009: 1023). Kan man i dette henseende klassifisere Nav-reformen som re-integrering av et lagvis system med nye løsninger heller enn erstatning? Ulike styringslinjer i stat og kommune vil i et helhetlig styringsperspektiv skape utfordringer i form av en hårfin balansegang mellom statlig kontroll og lokal autonomi. En balanse som kan sies å være vanskelig å finne, i hvert fall slik det kommer til syne i den boligsosiale forvaltningspraksisen.

Noe av det som har blitt påvirket er organiseringen av det boligsosiale arbeidet, i og med at etableringen av Nav innebar en omfattende *omstrukturering* av velferdstjenester. Omstruktureringen i seg selv trenger imidlertid ikke å ha en negativ betydning. Slike reformer kommer ofte som et svar på endringsbehov i samfunnet for øvrig, slik Røiseland og Vabo (2012) argumenterer for. Nav-reformen kan imidlertid sies å ha vanskeliggjort samarbeid med utenforliggende velferdsetater (Askim et al. 2009, 2010). En viktig årsak til at samarbeidet med andre velferdsenheter i kommunen har blitt vanskeligere synes å være at Nav har to eiere, som altså byr på styrings- og samarbeidsutfordringer. Et resultat av dette er at de ansatte i Nav må forholde seg til to ulike styringslinjer. Helse og omsorgssjefen i Liten kommune, som altså representerer det kommunale eierskapet i Nav, påpeker at det er visse trekk ved Nav som er problematisk for det boligsosiale arbeidet, deriblant delt eierskap. Dette beskriver hun slik: ”*de statlige oppgavene tar veldig stor plass. Staten stiller veldig store krav til de ansatte, og gir lite rom for de kommunale oppgavene. Selv om vi har nesten like stor kommunal*

bemanning som statlig bemanning på Nav". Dette indikerer altså at den sosiale delen av Nav, som altså er kommunens del, får for lite plass i forhold til arbeids- og tryggedelen. Dette understøttes av Askim et al. (2010: 244), som fremhever at en bieffekt av Nav-etableringen er økt sentral kontroll over velferdsforvaltningen, på bekostning av den lokale autonomien. På bakgrunn av dette kan man si at det oppstår konkurranse mellom kommunale og statlige oppgaver, noe som fører til en skjevhet i partnerskapet, i tillegg til at Nav ikke har tilstrekkelig fokus eller ressurser til å forvalte sin lovpålagte del av det boligsosiale arbeidet.

En fragmentert forvaltning av boligsosiale virkemidler gjør seg særlig gjeldende i styringsutfordringene som finnes i krysningspunktet mellom Nav og kommunen, som altså skyldes ulike styringslinjer i stat og kommune. Forholdet mellom Nav og kommunen i det boligsosiale arbeidet preges i stor grad av at Nav blir en "satellitt", for å bruke informantenes egne ord. Dette var ord som ble brukt av kommunalt ansatte både i Mellom og i Stor kommune. Eiendomssjefen i Mellom, som også beskriver Nav som en "budsjettmessig satellitt", sier følgende om hva han opplever problematisk med Nav: "[...] jeg kan godt si at det eneste jeg opplever som utfordrende er at jeg føler at den kommunale biten av Nav, da, for å kalle det det, den har blitt fjernere fra kommunens øvrige drift. [...] Det er en satellitt, for å si det sånn".

Dette får han støtte i fra Nav-lederen i Mellom, som sier:

Det var nå etter at vi etablerte Nav at det ble veldig problematisert da, for når sosialkontoret ble ute av rådhuset så satt de ikke nærme de som delte ut boliger lengre. Der mistet vi en funksjon. Og vi hadde plutselig, vi sto plutselig uten veldig mange hus til folk, tilgang på boliger, som vi så alle de andre fikk, men som vi ikke fikk ta del i.

Problemene i samarbeidet ser ut til å skyldes fragmentert organisering, noe som fører til at Nav faller utenfor den øvrige kommuneorganisasjonen, og dermed blir en "satellitt". Nav fremstår altså noe fjernt eller utenfor den øvrige kommuneorganisasjon.

Nav som "satellitt" var også en beskrivelse som dukket opp i Stor kommune. Den boligsosiale rådgiveren tillegger også samarbeidsutfordringene i Stor kommune til Navs avstand til resten av kommunen. Rådgiveren påpeker imidlertid at avstanden var større før man fikk i gang et felles tiltak:

[...] jeg har jo troa på at jo oftere folk møtes, og jo mer man får, på en måte, [...] ja, drøftet ting, jo nærmere en fellesordning kommer man. Sånn at [...] jeg vil jo si at Nav, de var sett

kanskje på som en satellitt, langt ute i verdensrommet [...] før vi fikk i gang akuttboligprosjektet.

Stor kommune har altså hatt lignende samarbeidsproblemer som Mellom kommune, hvor Nav til en viss grad faller utenfor den øvrige kommuneorganisasjonen. I Stor kommune, som i Mellom, har man imidlertid forsøkt å få bukt med dette problemet. I Mellom kommune opprettet man en eiendomsavdeling med administrativ ansvar i boligsosiale saker, mens i Stor kommune har man iverksatt to ulike samarbeidsprosjekter knyttet til akuttbolig og ungdom i sårbare overganger. Som rådgiveren i Stor kommune påpekte, har disse prosjektene vært med på å bedre samarbeidet mellom Nav og kommunen, i en slik grad at satellitten i hvert fall ”går i bane” nå. Det vil si at man til en viss grad har klart å integrere Nav i det boligsosiale arbeidet. Mellom kommune tok også initiativ til et tverretatlig samarbeidsforum – et boligforum – som ser ut til å være løsningen på koordineringsproblemene man har slitt med tidligere.

5.6 Todelt eierskap i Nav – begrensning eller fortrinn?

Alle informantene i undersøkelsen fremhever at det som er mest krevende med organiseringen av Nav er at man har to eiere. Nav-sjefen i Stor kommune beskriver det slik:

Ja, det er jo utfordrende å ha to eiere. Det er jo, det er jo galt å si noe annet. Som jeg sa innledningsvis, så var jeg statlig, og hadde en statlig historie, så jeg var veldig spent på, som kontorleder, og med da kommunale fullmakter, og med da en kommunal virksomhet på det, og med ny kommunal eier, så var jeg veldig spent på hvordan det ville arte seg [...].

Lederen for Nav i Stor kommune var altså, med sin bakgrunn i statlig virksomhet, spent på om det ville fungere bra å ha to eiere.

Han får støtte av Lederen for Nav i Mellom kommune, som sier:

Det er veldig utfordrende å ha to eiere. Kommunal og stat. Eh, det er store motsetninger i de interessefeltene mellom kommunene og stat, og mens kommunene gjerne ville ha bosatt deg, så formidler vi folk i hele landet, og det er veldig, det er litt sprik der på interesse, så det er et problem med Nav-reformen. [...] I praksis så betyr det nå at vi, altså, staten er stor og tung, og styrer ganske konkret. Det gjør at Nav-kontorene styres litt, ut ifra statlige tankesett, og det kan være en del konflikter i det opp imot politikere og konstallasjonen i kommunen.

Her er det altså snakk om ulike styringslinjer, hvor stat og kommune har ulike målsettinger for arbeidet. Dette understøttes av Otterlei (2008), som peker på at statens del av

velferdsforvaltningen er mye større enn kommunens del. Partene blir dermed ikke likeverdige i et slikt samarbeid. Forutsetningene for Nav-etableringen legger imidlertid sterke føringer for samarbeid mellom kommune og Nav i det boligsosiale arbeidet (jf. Langsether, Sørvoll og Hansen 2008), om partene enn er ulikt vektlagt.

Lederen for Nav i Liten kommune beskriver det doble eierskapet som *tidkrevende*, da det innebærer oppdeling av planverk og utarbeidelse av en del doble dokumenter. Videre fremhever hun også at det finnes både fordeler og ulemper med en slik organisering:

Jeg ser vel kanskje helst at det er mest ulemper med dobbel organisering, der det er både stat og kommune, da, men, [...] det er også fordeler, for at du får forankret en del når du har kommunen som arbeidsgiver [...], og du får den der lokale tilknytningen, og du har samarbeidsparter som på en måte kjenner sin besøkestid og tar litt ansvar inn i det sosiale og de bitene som er kommunale da.

Lokal tilknytning er altså en av fordelene ved etableringen av Nav, i den betydning at man får forankret eierskap både i stat og kommune. Dette gjelder imidlertid Nav for øvrig, og er ikke spesifikt for det boligsosiale arbeidet. Dette kan ses i sammenheng med Ulfrstads (2011) argument om at boligsosialt arbeid blir et umedgjørlig problem i møte med en fragmentert forvaltning, fordi det er et felt som ikke passer inn i den eksisterende forvaltningsstrukturen, i tillegg til at man mangler en enhetlig implementering av samarbeidsstrategien. Roberts (2000) nevner begrenset erfaring og kunnskap om samarbeid som en av ulempene med samarbeidsstrategien, i tillegg til økte transaksjonskostnader ved involveringen av flere aktører (jo flere jo høyere blir kostnadene), og at utfallet av samarbeidet ikke er gitt. Utfallet av samarbeidet kan sies å være særlig relevant i forholdet mellom kommune og Nav, i og med at Nav er en helt ny måte å organisere velferdstjenester på i norsk forvaltning. I tillegg finnes det ulike utfordringer internt i Nav (jf. Askim et al. 2010, 2009), som også preger samarbeidet med utenforstående velferdsenheter i det boligsosiale arbeidet.

En annen utfordring i samarbeidet mellom kommune og Nav er at disse to blir konkurrenter på boligmarkedet, i den betydning at begge parter søker til det private leiemarkedet for å skaffe boliger til vanskeligstilte når det ikke er kommunale boliger tilgjengelig. Informantene i Mellom kommune beskriver dette på ulikt vis, hvor Nav mener at kommunalt ansvar har blitt overflyttet til Nav, mens kommunen mener det stikk motsatte, hvor altså Navs ansvarsområder har blitt tilbakeført til kommunen. Eiendomssjefen i Mellom kommune beskriver dette slik:

[...] vi føler det at i utgangspunktet så er det en tilbakeføring av problemene, ifra Nav til den ordinære kommunale virksomheten. Men det er den opplevelsen vi har da. Og det går også litt på økonomiske virkemidler, at vi føler at Nav til syvende og sist blir en konkurrent på det boligsosiale/boligmarkedet. [...] det påvirker det dithen at jeg føler at vi får, altså den ordinære kommunale driften, får også mer av de problemene med booppfølging; de hadde tidligere mye mer oppfølging ute i felten, blant annet, den er, etter mitt skjønn, totalt fraværende i dag.

Eiendomssjefen forklarer her at Nav blir en konkurrent på boligmarkedet, på den måten at kommunen må ta over oppgaver som tidligere ble ivaretatt av Nav, særlig i forbindelse med oppfølging i boligsituasjoner.

Nav på sin side hevder det er stikk motsatt, altså at ansvarsområder er flyttet fra kommunen og over til Nav. Nav-lederen i Mellom kommune fremhever denne problematikken slik:

[...] det har blitt flytte til Nav. Vi må supplere opp. Kommunen innførte i forbindelse med det boligsosiale arbeidet, dette "gjengs leie" - lik leiepris både offentlig og privat, og det gjør at økonomi overføres til oss. Vi er inne og supplerer veldig mye mer enn før. [...] Det påvirker sånn at vi bruker veldig mange flere ressurser på administrativt arbeid og utbetalinger til folk enn at vi... er ute og finner bedre løsninger for folk, tilpasser og hjelper dem inn i bolig og sånt.

Nav-lederen mener altså at Nav må drive med en form for brannslukking der kommunen ikke strekker til, hvilket medfører at det boligsosiale arbeidet blir reaktivt heller enn preventivt. Nav er altså, ifølge dem selv, nødt til å bruke mer (økonomiske) ressurser på reaktive tiltak heller enn forebyggende og avhjelpende tiltak. Kommunens opplevelse av en tilbakeføring av problemer kan skyldes at det eksisterer uklare ansvarsområder. At Nav da har den eksakt samme oppfatningen, bare omvendt, gjør det ganske klart at Nav og kommune i noen grad opererer som separate enheter heller enn et tverrfaglig team, og at man har ulike problem-løsningstilnærminger. I lys av de to utsagnene over kan det se ut som at det også er ulik problemforståelse mellom Nav og kommune. Kommunen og Nav ser med andre ord ut til å ha ulik virkelighetsforståelse i det boligsosiale arbeidet.

Hva denne uenigheten om ansvarsfordeling skyldes, er vanskelig å si. Det som imidlertid kan sies er at uklare ansvarsområder påvirker samarbeidet mellom Nav og kommunen i negativ retning. Det kan i den sammenheng virke som at man ikke har tilstrekkelig økonomisk forankring av boligtiltak i Mellom kommune, særlig i kontaktflaten mellom kommunen og Nav. Manglende økonomisk forankring belyses også i Holms casestudie av kommunal

boligpolitikk som møteplass for ulike interesser, hvor det ble fremhevet at det vær meget viktig ”å finne økonomisk dekning for boligtiltakene” (Holm 2007: 94). Forfatteren påpeker at økonomisk forankring viste seg å være det vanskeligste punktet å lykkes med, ifølge casekommunene i studien. Samarbeidet mellom Nav og kommunen i det boligsosiale arbeidet er altså betinget av avstanden mellom Nav og den øvrige kommuneorganisasjonen, både på det økonomiske plan og på det organisatoriske plan.

5.7 Et sted midt imellom?

Avslutningsvis vil vi fremheve noen av de sentrale poengene i dette kapitlet. Som vi har sett kjennetegnes styringsutfordringene i det boligsosiale feltet av flere forhold: ulik virkelighetsoppfatning eller problemforståelse, uklare ansvarsområder, og samarbeidsutfordringer. Det boligsosiale feltet preges også av fragmentert organisering, selv om dette muligens har blitt bedre med årene. I den forbindelse vil vi fremheve at kommunestørrelse ikke nødvendigvis er det som betinger graden av fragmentering (eller samarbeid) i det boligsosiale arbeidet, men at fragmentering finnes i alle kommunestørrelser - dog i ulik grad og i ulikt omfang. Ikke bare er den boligsosiale virkeligheten i de tre case-kommunene forskjellig, disse virkelighetene er også preget av ulike forhold. I Liten kommune har man kanskje til i en viss grad latt seg blinde av at man ikke har noen bostedsløse, men behovet for en overordnet strategisk plan er fortsatt til stede fordi behovet for en sosial boligpolitikk vedvarer. Å ikke ha en handlingsplan kan imidlertid se ut til å ha mindre innvirkning på styringsutfordringene i det boligsosiale feltet i en liten kommune, sammenlignet med en større. På bakgrunn av dette kan man si at Magnussens fire suksesskriterier ikke bare gjelder for implementeringen av handlingsplaner, men også generelt i kommunenes boligsosiale arbeid. Dette kan begrunnes med at Liten kommune sliter med mange av de samme utfordringene som Stor og Mellom, selv om man i Liten kommune ikke har en handlingsplan.

Det boligsosiale arbeidets umedgjørlige karakter bidrar altså til utfordringer i kommunenes praksis, men uten et lineært årsaksforhold mellom kommunestørrelse og boligsosial virkelighet. Styringsutfordringene i Stor kommune preges i stor grad av at det boligsosiale feltet er mangslungent. At det boligsosiale feltet i Stor kommune er svært tverrfaglig gjør det vanskeligere å få tilstrekkelig fokus på det boligsosiale arbeidet. Mellom kommune har, i likhet med Stor, blitt preget av avstanden mellom Nav og kommune. Man har likevel klart å bedre samarbeidet mellom disse to i Mellom kommune, selv om det enda er et stykke igjen til

den helheten som er ønskelig. Styringsutfordringene i det boligsosiale feltet kjennetegnes altså av forskjellige forhold i de tre kommunene, og påvirker forvaltningspraksisen i en slik grad at det vanskeliggjør samarbeidet mellom de ulike aktørene som er involvert. Dette kommer tydeligst til syne i forholdet mellom Nav og kommune. Dette forholdet bærer derfor preg av at Nav har to eiere, men kan man si at todelt eierskap er en begrensning eller et fortrinn? Bygger forholdet på samarbeid eller konkurranse? Svaret på begge disse spørsmålene ser ut til å være ”både óg”. Kommune og Nav befinner seg altså et sted midt imellom samarbeid og konkurranse, hvor delt eierskap blir både en begrensning og et fortrinn.

6. Styring og samarbeid – hand i hand?

6.1 Innledning

Problemstillingen i denne oppgaven handler om *hvordan* boligsosialt arbeid utøves i kommunene, og hvordan styringsutfordringene som ligger i dette feltet kommer til uttrykk i forvaltningspraksisen. Delproblemstillingene har sett nærmere på den boligsosiale virkeligheten i tre kommuner (kapittel 4), samt styringsutfordringer som ligger i feltet, og hvordan slike utfordringer preger den kommunale forvaltningspraksisen (kapittel 5). I dette avsluttende kapitlet skal vi trekke sammen trådene. Vi vil først gjøre en kort oppsummering av viktige elementer fra kapittel 1 og 2, som danner grunnlaget og leder opp til et svar på problemstillingen. De etterfølgende delene diskuterer boligsosialt arbeid som umedgjørlig problem i forvaltningspraksisen i kommunene, partnerskapet mellom kommune og Nav, og hvorvidt fragmentering er en ulempe eller ikke.

Innledningsvis i denne oppgaven så vi nærmere på bakgrunn for tema. Her så vi at det boligsosiale arbeidet er et relativt ungt politikkområde her i landet. Feltets fremvekst blir beskrevet som ”den boligsosiale vendingen”, som har sitt utspring i boligpolitikken endring fra universell til selektiv innretning på slutten av 1980-tallet. Boligsosialt arbeid som politikkområde har imidlertid utviklet seg mye siden begynnelsen av 2000-tallet, da det for alvor ble satt på den politiske dagsorden. Dette fant sted i konteksten av et oppsving i den norske fattigdomsdebatten rundt årtusenskiftet, samt nedbyggingen av institusjonsomsorgen (Hansen, Grødem og Bakkeli 2013).

Selv om det boligsosiale feltet ikke er så gammelt har det likevel kontaktflater mot mange andre politikkområder i velferdsforvaltningen. Denne overlappingen skyldes at den sosiale boligpolitikken er rettet mot en svært heterogen målgruppe, som strekker seg fra økonomisk vanskeligstilte til personer med komplekse problemstillinger. Som politikkområde er dette feltet regnet som viktig fordi det innebærer å ivareta de mest vanskeligstilte i samfunnet, slik velferdsstaten også fungerer som sikkerhetsnett for innbyggerne. Til tross for at det boligsosiale arbeidet har en viktig funksjon i en velferdspolitisk kontekst finnes det begrenset forskningsbasert kunnskap om boligsosialt arbeid på systemnivå. Vi vet en del om boligsosialt arbeid på individ- og brukernivå, men vet lite om hva som kjennetegner feltet i et styringsperspektiv.

I kapittel 1 så vi at boligsosialt arbeid ikke er entydig definert i offentlige dokumenter, noe som er med på skape styringsutfordringer i forvaltningspraksisen. I kapittel 2 gjennomgikk vi hva litteraturen sier om boligsosialt arbeid som kommunal forvaltningspraksis. Her så vi at arbeidet i kommunene preges av feltets umedgjørliche karakter, i den betydning at boligsosialt arbeid er et omfattende og komplekst område, med uklare målsettinger og ansvarsområder. Utfordringene gjør seg også gjeldende gjennom de mange involverte forvaltningsenhetene i kommunen, hvor horisontal og vertikal fragmentering i forvaltningsstrukturen er med på sette begrensninger for muligheten til en helhetlig forvaltning (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008). Horisontal fragmentering innebærer at virkemidlene forvaltes av forskjellige organer/etater, eller at et virkemiddel forvaltes av flere organer/etater, på samme forvaltningsnivå. Vertikal fragmentering betegner tilfeller hvor strategiske og operative forvaltningsoppgaver forbundet med et virkemiddel er oppsplittet i ulike forvaltningsenheter på strategisk og operativt nivå. Både horisontal og vertikal fragmentering skaper utfordringer i forvaltningspraksisen i kommunen, fordi det blir vanskelig å koordinere eller samordne arbeidet. Dette står i kontrast til at helhetlig styring ser ut til å være den gjeldende styringslinjen staten fører overfor kommunene.

Som vi så i kapittel 2 kan utformingen av det boligsosiale feltet sies å være en kontinuerlig prosess, hvor staten legger føringer for det øvrige tjenesteapparatet (Thyness 2004). Her påpekes det også at det eksisterer en motsetning i partnerskapet mellom stat og kommune i boligpolitikken. Kommunene har stor frihet til å bestemme hvilke virkemidler de vil bruke, men også frihet i hvilket omfang de vil bruke virkemidlene, samt hvordan man vil organisere det boligsosiale arbeidet. Når det gjelder hvordan kommunen skal løse oppgavene som implementeringen av tiltak og virkemidler innebærer, er imidlertid friheten mindre (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008). Denne motsetningen er nært forbundet med at det eksisterer ulike strukturer og styringslinjer i stat og kommune, hvor staten har en mye større rolle i velferdsforvaltningen enn det kommunene har. Partnerskapsmodellen som ligger til grunn i den generelle boligpolitikken kan derfor ikke sies å ha sitt motsvar i to likeverdige parter i praksis.

6.2 Boligsosialt arbeid som umedgjørlich problem

Som vi har sett både i kapittel 2, 4 og 5 er ikke det boligsosiale arbeidet nødvendigvis et uløselig problem, selv om det kan karakteriseres som umedgjørlich. Feltets ”umedgjørlichhet”

har vært et gjennomgående tema, og har fungert som en rød tråd i oppgaven. Men hvorfor er det slik at boligsosialt arbeid er et umedgjørlig problem i norsk forvaltning? Det første forholdet er problemets natur (jf. Modell 2 i kapittel 2): fordi det ikke finnes noen enkel forklaring på hva som forårsaker sosiale problemer, finnes det heller ingen klar oppskrift på hvordan det bør løses. Boligsosialt arbeid i norske kommuner preges av svak eller uklar problemdefinisjon, i tillegg til at løsningene er basert på politiske avgjørelser sentralt heller enn vitenskapelig basert kunnskap. Umedgjørlige problemer har fire karaktertrekk ved seg som skiller dem fra enkle eller "tamme" problemer (Roberts 2000); ingen enhetlig eller definitiv problemdefinisjon; uten en entydig problemforståelse blir søken etter løsninger uviss og åpen, i betydningen at de ulike aktørene konkurrerer om å definere problemet slik at man får en løsning som passer ens egen preferanse; problemløsningsprosessen er kompleks på grunn av kontekstuelle forhold (begrensede ressurser og politisk rammeverk); de kontekstuelle forholdene forandres også fordi de genereres av mange ulike interessenter.

Disse karakteristikkenes gjør at det oppstår konflikter i problemløsningsfasen (Roberts 2000). Konfliktenes er relatert til mangelen på en enhetlig definisjon og forståelse av problemet, som gjør at søken etter løsninger blir åpen, som allerede nevnt. I det boligsosiale feltet byr dette på styringsutfordringer, som er tett knyttet til det andre forholdet som gjør boligsosialt arbeid til et umedgjørlig problem. Dette forholdet er problemets kontekst, som i dette tilfellet er fragmentering i forvaltningsstrukturen, både i vertikal og horisontal retning. Det boligsosiale feltet preges av at det ikke passer inn i den øvrige forvaltningsstrukturen i velferdsstaten, noe som gjør at rammene for arbeidet er med på å skape begrensninger for samarbeidet mellom de involverte organene/etatene i kommunen. Forvaltningsstrukturen i den norske velferdsstaten utgjør altså en styringsutfordring i seg selv i forbindelse med boligsosialt arbeid i kommunene.

Det siste forholdet som gjør boligsosialt arbeid til et umedgjørlig problem er ulike mulige løsningsstrategier. Ikke bare innehar forvaltningen elementer fra den autoritative strategien, konkurransestrategien, og samarbeidsstrategien, den er heller ikke klart nok definert eller implementert som samarbeidsstrategi (Ulfrstad 2011). Denne uklarheten bidrar til å videreføre den fragmenterte organiseringen. Det sosiale problemets natur, kontekst, og ulike løsningsstrategier eksisterer i et gjensidig avhengighetsforhold, noe som gjør at det boligsosiale feltet kan forstås som et umedgjørlig problem på ulike nivåer: som politikkområde som håndterer umedgjørlige problemer, men også som et umedgjørlig

problem i seg selv. Boligsosialt arbeid som et umedgjørlig problem utfordrer altså kommunal forvaltningspraksis i den grad at samarbeid er en nødvendighet for å håndtere utfordringene som finnes på feltet, til tross for at slikt samarbeid oppleves som krevende.

Vi har tidligere i oppgaven sagt at boligsosialt arbeid er et umedgjørlig problem, men at det ikke er uløselig. Vi har sett at den boligsosiale virkeligheten preges av ulike forhold i de tre case kommunene, og konkluderte i kapittel fire med at det ikke eksisterer et lineært årsaksforhold mellom kommunestørrelse og boligsosial virkelighet. Liten kommune har ingen kjente tilfeller av bostedsløse, og de fleste som får hjelp gjennom det boligsosiale arbeidet er mennesker med økonomiske problemer. I Liten kommune preges den boligsosiale virkeligheten av styringsutfordringer knyttet til uklare ansvarlinjer og ulik problemforståelse blant de involverte enhetene. I Liten er styringsutfordringene særlig tilstede mellom kommunen og Nav, hvor sistnevnte viser liten forståelse for Navs rolle i det boligsosiale arbeidet. Som vi så i kapittel 4 og 5 kan det virke som om de ulike aktørene likevel har en viss oppfatning av hvordan ansvar og oppgaver kan fordeles, på den måten at man samarbeider om å finne løsninger når situasjonen krever det.

Liten kommune ser derfor ut til å ha klart seg bra, til tross for at man ikke har en handlingsplan for det boligsosiale arbeidet. Dette gjelder ikke minst i lys av det potensielle konfliktnivået forbundet med umedgjørlige problemer, som ofte er høyt både når det gjelder forståelsen av problemet, men også i problemløsningsfasen. I Liten kommune ser det ut til at konfliktnivået er høyest i forbindelse med å definere eller komme fram til en felles problemforståelse, mens det er svært lavt i problemløsningsfasen. Samlet sett ser konfliktnivået altså ikke ut til å være merkbart høyt, selv om man ikke har en handlingsplan. Dette kan skyldes at det er få ansatte i kommunens administrasjon, som er lokalisert på samme plass, samt at den boligsosiale virkeligheten fremstår som mindre kompleks og krevende enn i de andre to kommunene. Kommunestørrelse kan i Liten kommunes tilfelle betegnes som en fordel. Man har bedre kommunikasjonsflyt fordi kommuneorganisasjonen er mindre, og man har derfor færre ansatte å forholde seg til og koordinere. Å ikke ha en boligsosial handlingsplan vil derfor ha mindre innvirkning på styringsutfordringene i en liten kommune, sammenlignet med en mellomstor eller større kommune.

Mellom kommune er en kommune i vekst, med et økende boligbehov. At behovet er økende skyldes i stor grad vedtak om nybosetting, som av kommunen beskrives som et relativt stort

vedtak. I Mellom kommune preges den boligsosiale virkeligheten av styringsutfordringer knyttet til begrensede ressurser og utfordringer i samarbeidet mellom kommune og Nav. Den boligsosiale virkeligheten var tidligere preget av feltets fragmenterte organisering, hvor samarbeidet mellom aktørene ikke fungerte særlig bra. Man har imidlertid lyktes med å bedre samarbeidet mellom de involverte aktørene, noe som primært skyldes opprettelsen av et tverrfaglig boligforum. Som vi så i kapittel 4 og 5 bidrar boligforumet til å ansvarliggjøre de ulike enhetene som er involvert i det boligsosiale arbeidet, og forankrer samtidig beslutningsmyndigheten i boligrelaterede saker til forumet som tverrfaglig enhet.

Måten man har forsøkt å løse styringsutfordringene på i samarbeidet internt i Mellom kommune beskrives som heldig. Når det er sagt så kan det virke som at handlingsplanen ikke er tilstrekkelig forankret i kommunens øvrige organisasjon, som kan skyldes at man har valgt å organisere arbeidet som en mer selektivt innrettet modell, utenfor kommunens generelle boligpolitikk (Holm 2007). At planen ikke er tilstrekkelig forankret i kommuneorganisasjonen for øvrig gjør seg gjeldende i manglende politisk aksept for at man trenger mer ressurser til arbeidet, både økonomisk og i form av flere årsverk. Til tross for at man i noen grad mangler overordnet forankring, som er nært forbundet med felles problemforståelse, påvirker ikke dette arbeidet i særlig stor grad. Konfliktnivået forbundet med umedgjørlege problemer gjør seg likevel gjeldende i større grad i problemforståelsen enn i problemløsningsfasen, slik tilfellet også er i Liten kommune. Løsningen som er implementert i Mellom i det tverrfaglige samarbeidsforumet innebærer en relativt klar ansvarsfordeling mellom de involverte aktørene, selv om ansvarsfordelingen mellom kommune og Nav fremstår som noe uklar. Avstanden mellom kommune og Nav byr på problemer for begge parter, som i den forbindelse opplever at oppgaver eller problemområder har blitt overført fra den ene til den andre. Til tross for dette har boligforumet bidratt til å minske styringsutfordringene i samarbeidet mellom aktørene, og fungerer så godt at andre kommuner har adoptert løsningen. Mellom fremstår dermed som en foregangskommune når det gjelder internt samarbeid i det boligsosiale arbeidet.

Stor kommune er, i likhet med Mellom, en kommune i vekst. Det boligsosiale arbeidet i Stor kommune bærer preg av at det er mange involverte aktører og mangel på boliger. Som et resultat av bolig mangelen blir det private markedet presset, og kommunen får derfor en større andel av innbyggere som trenger hjelp i boligsituasjoner. I Stor kommune preges den boligsosiale virkeligheten av styringsutfordringer knyttet til manglende fokus på boligsosiale

oppgaver, som igjen skyldes at man har mange involverte politikkområder som også har andre oppgaver å ivareta. Som vi så i kapittel 5 har det blitt hevdet at fragmentering er et utbredt problem i mindre kommuner (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008). Dersom man tar utgangspunkt i de tre case-kommunene i denne oppgaven finner vi ikke støtte for en slik påstand. Man kan heller si at det er omvendt.

Styringsutfordringene i Stor kommune preges altså av aktørmangfold og kommunestørrelse, og fragmenteringen av virkemidler og tjenester kan derfor sies å være større i denne kommunen enn i de andre to. Styringsutfordringene i Stor kommune bidrar i stor grad til å begrense mulighetene for samarbeid mellom aktørene, til tross for at kommunen har en godt forankret boligpolitisk handlingsplan. Strategisk planlegging og implementering er viktige verktøy i det boligsosiale arbeidet i Stor, hvor de i stor grad har lyktes med å forankre eierskap hos de ulike enhetene som har ansvar for tiltakene. Stor kommune preges også av en viss avstand mellom Nav og kommune, selv om samarbeidet har blitt bedre etter at man initierte to boligprosjekter. Styringsutfordringene i Stor er altså i større grad knyttet til feltets kompleksitet enn i de to andre kommunene, på grunn av man har en mer heterogen målgruppe og større kommuneorganisasjon. I Stor kommune kan konfliktnivået forbundet med umedgjørlige problemer derfor sies å være moderat, både i problemdefinisjon og problemløsningsfasen.

6.3 Partnerskap mellom kommune og Nav – kunsten å tjene to herrer

Som vi har sett påvirker styringsutfordringene i det boligsosiale feltet forvaltningspraksisen på den måten at det vanskeliggjør samarbeidet mellom de ulike aktørene som er involvert (Fimreite og Lægreid 2008). Dette kommer tydeligst til syne i forholdet mellom Nav og kommune. Dette forholdet preges videre av at Nav har to eiere, samt at partene er ulikt representert. Man kan i den forbindelse si at delt eierskap utgjør både en begrensning og et fortrinn. Begrensningen skjer i form av økt statlig styring av velferdsforvaltningen, på bekostning av kommunenes autonomi; fortrinnet ligger i at man også får lokal forankring nettopp på grunn kommunalt eierskap. Vansker i samarbeidet mellom Nav og utenforstående forvaltningsenheter utgjør dermed en viktig del av styringsutfordringene som kommunene står overfor i sin boligsosiale forvaltningspraksis. At samarbeid i Nav er krevende kan betraktes som paradoksalt; et av målene med whole-of-government-tradisjonen som Nav er basert på, er å bedre koordinering av arbeid på tvers av forvaltningsgrenser og administrative

nivåer i det offentlige (Ulfrstad 2011). På bakgrunn av dette kan man si at ulike styringslinjer i stat og kommune utgjør en potensiell konfliktflate eller styringsutfordring i seg selv, i det boligsosiale arbeidet på lokalt nivå. Dette fordi lederne ved Nav-kontoret må ”tjene to herrer”, altså både stat og kommune.

Kommunen som organisasjon har som oppgave å ivareta *alle* innbyggerne, mens Nav er selektivt innrettet mot vanskeligstilte på arbeidsmarkedet. Litteraturen påpeker i den forbindelse at samarbeid mellom ulike enheter på lokalt nivå, og ”en dør”-ideen byr på problemer, fordi forvaltningsetater og -nivåer er vant til både etatsvis og kulturell avstand (Fimreite og Lægreid 2008). Utfordringer i samarbeidet med utenforstående forvaltningenheter kan skyldes at det internt i Nav finnes betydelige utfordringer knyttet til samarbeid, blant annet uklare ansvarslinjer mellom forvaltningsnivåene, og manglende enhetlig styring (Askim et al. 2009, 2010). Nav omtales også som det mest prototype eksempel på flernivåstyring i norsk forvaltning (Fimreite og Lægreid 2008). I den forbindelse fremheves det også at samarbeid kan sies å være flernivåstyringens store utfordring, noe som kommer klart til uttrykk i forholdet mellom Nav og kommune i det boligsosiale feltet. Forholdet mellom kommunene og Nav befinner seg altså et sted midt mellom samarbeid og konkurranse. I det boligsosiale feltet kommer dette til uttrykk ved at den sosiale delen av Nav, kommunens del, får for lite plass i forhold til arbeids- og trygdedelen. Vi vil derfor hevde at det oppstår konkurranse mellom kommunale og statlige oppgaver, noe som fører til at Nav ikke har tilstrekkelig fokus eller ressurser til å forvalte sin lovpålagte del av det boligsosiale arbeidet.

6.4 Stykkevis men helt – er fragmentering nødvendigvis en ulempe?

Styringsutfordringene i det boligsosiale feltet kjennetegnes, som vi har sett, av flere forhold: ulik virkelighetsoppfatning eller problemforståelse, uklare ansvarsområder og samarbeidsutfordringer. Det boligsosiale feltet preges også av fragmentert organisering, selv om dette muligens har blitt bedre med årene. I den forbindelse vil vi samtidig fremheve at det ikke er grunn til å anta et lineært årsaksforhold mellom styringsutfordringer og graden av fragmentering i det boligsosiale arbeidet. Fragmentering finnes i alle kommunestørrelser - dog i ulik grad og i ulikt omfang. I litteraturen beskrives det boligsosiale arbeidet i kommunene som fragmentert men koordinert (Langsether, Sørvoll og Hansen 2008), og man

kan derfor undres over hvorfor fragmentering nødvendigvis beskrives som en ulempe. Det har jo tross alt fungert greit så langt, som vi har sett.

Vi har sett at styringsutfordringene som ligger i det boligsosiale feltet preger den kommunale forvaltningspraksisen på forskjellige måter i de tre case-kommunen. Variasjonen er her størst mellom den minste og den største kommunen. Mellom kommune er nærmere Stor kommune i graden av styringsutfordringer, men nærmere Liten kommune i folketall. Fellestrekk for den boligsosiale virkeligheten i de tre kommunene kan sies å være at alle tre møter styringsutfordringer relatert til samarbeid, på grunn av feltets umedgjørighet. Likheter synliggjøres altså ved at arbeidet preges av samarbeidsutfordringer mellom forvaltningsenheter i kommunene, mens forskjellen viser seg i graden av samarbeidsutfordringer.

Fravær av handlingsplan kan imidlertid se ut til å ha mindre innvirkning på styringsutfordringene i den minste kommunen enn man i utgangspunktet kunne anta. På bakgrunn av dette kan man si at de fire suksesskriteriene som Magnussen (2006) beskriver, altså forankring, felles problemforståelse, samordning av virkemidler, og kompetanse, ikke bare gjelder for implementeringen av handlingsplaner, men også generelt i kommunenes boligsosiale arbeid. Dette begrunnes med at Liten kommune sliter med mange av de samme utfordringene som Stor og Mellom, selv om man i Liten kommune har en mindre krevende boligsosial virkelighet i forhold til de andre to kommunene. Det kan også se ut til at styringsutfordringene preger den kommunale forvaltningspraksisen i større grad i den mellomste og største kommunen, enn i den minste. På bakgrunn av dette kan man si at kommunestørrelse i form av innbyggertall og organisatorisk omfang er tett forbundet med graden av styringsutfordringer som preger forvaltningspraksisen i kommunene, selv om årsaksforholdet ikke nødvendigvis er lineært.

Hva så med samarbeidet? Er det den fragmenterte forvaltningsstrukturen eller er det egenskaper ved problemet som den kommunale forvaltningen er satt til å håndtere, som gjør samarbeidet vanskelig? Svaret er: begge deler. Det eksisterer også et paradoks i det boligsosiale feltet som politikkområde, hvor en fragmentert forvaltningsstruktur på den ene siden bidrar til å begrense mulighetene for samarbeid, mens en helhetlig styringstilnærming fra staten på den andre siden gjør at samarbeid er påkrevd. På grunn av at det boligsosiale feltet ikke nødvendigvis passer inn i forvaltningsstrukturen i velferdsstaten, preges styring og samarbeid av ulike, og dels motstridende, styringslinjer i stat og kommune. Dette

tydeliggjøres eller forsterkes i det skjevfordelte partnerskapet mellom kommune og Nav. En konklusjon er derfor at samarbeid og styring ikke alltid går hand i hand, i den forstand at styring i dette tilfellet begrenser mulighetene for samarbeid mellom de kommunale aktørene i det boligsosiale arbeidet. Det boligsosiale arbeidet tilpasses derfor den boligsosiale virkeligheten i kommunene, som varierer fra kommune til kommune.

Litteratur

- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier: forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2. utg. Oslo: Fagbokforlaget.
- Andreassen, T. A. (2014). Å overbygge organisatoriske ansvarsgrenser. I: Vabø, M. & Vabo, S. I. (red.) *Velferdens organisering*. Oslo: Universitetsforlaget. 122-137.
- Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A. L. & Lægreid, P. (2009). How to carry out joined-up government reforms: Lessons from the 2001-2006 Norwegian welfare reform. *International Journal of Public Administration*, 32 (12). 1006-1025. Tilgjengelig fra: <http://ezproxy.uin.no:2095/doi/pdf/10.1080/01900690903223888> doi: 10.1080/01900690903223888. [Lest 12.03.15].
- Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A. L. & Lægreid, P. (2010). How to assess administrative reform? Investigating the adoption and preliminary impacts of the Norwegian welfare administration reform. *Public Administration*, 88 (1). 232-246. Tilgjengelig fra: <http://ezproxy.uin.no:2101/store/10.1111/j.1467-9299.2010.01809.x/asset/j.1467-9299.2010.01809.x.pdf?v=1&t=i7ri1j7p&s=eb99bc2d87966e51668ff78ce306c99184887be0> doi: 10.1111/j.1467-9299.2010.01809.x. [Lest 25.03.15].
- Baldersheim, H., Bernt, J. F., Kleven, T. & Rattsø, J. (red.) (1997). *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Blaikie, N. (2010). *Designing social research: the logic of anticipation*. 2. utg. Cambridge: Polity Press.
- Busch, T. (2013). *Akademisk skriving. For bachelor- og masterstudenter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Clapham, D. (2002). Housing Pathways: A Post Modern Analytical Framework. *Housing, Theory and Society*, 19 (2). 57-68. Tilgjengelig fra:

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/140360902760385565-.VVRjqlz5UiM>
doi: 10.1080/140360902760385565. [Lest 23.04.15].

Departementene (2014). *Bolig for velferd: nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Dyb, E., Solheim, L. J. & Ytrehus, S. (red.) (2004). *Sosialt perspektiv på bolig*. Oslo: Abstrakt forlag.

Everett, E. L. & Furseth, I. (2012). *Masteroppgaven: hvordan begynne - og fullføre*. Oslo: Universitetsforlaget.

Fimreite, A. L. & Læg Reid, P. (2008). Samordning - flernivåstyringens store utfordring. Eksemplet NAV. I: Helgøy, I. & Aars, J. (red.) *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget. 25-46.

FNs generalforsamling 1948). *FNs verdenserklæring om menneskerettigheter*. Tilgjengelig fra: <http://www.fn.no/Bibliotek/Avtaler/Menneskerettigheter/FNs-verdenserklæring-om-menneskerettigheter> [Lest 15.02.15].

Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, 98 (2). 341-354. Tilgjengelig fra: http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPSR%2FPSR98_02%2FS0003055404001182a.pdf&code=33deda886ec06ee83e3ad43a422129d3 doi: 10.1017/S0003055404001182. [Lest 11.02.15].

Gerring, J. (2007). *Case study research: principles and practices*. New York: Cambridge University Press.

Grødem, A. S. (2014). *Innovasjon og styring i boligsosialt arbeid*. Rapport 2014:16. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Tilgjengelig fra: <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2014/2014-16> [Lest 23.01.15].

- Hansen, I. L. S., Grødem, A. S. & Bakkeli, V. (2013). *Boligsosiale utfordringer og sosial innovasjon*. FAFO-rapport 2013:49. Oslo: FAFO. Tilgjengelig fra: <http://www.faf.no/images/pub/2013/20339.pdf> [Lest 12.10.14].
- Hanssen, J.-I. (2009). Kommunal sosialpolitikk. I: Stamsø, M. A. (red.) *Velferdsstaten i endring: Norsk sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre*. 2. utg. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk. 200-232.
- Holm, A. (2007). *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser. En studie av aktører, arenaer, og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken*. Samarbeidsrapport. Oslo: NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA. Tilgjengelig fra: <http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3540/kommunaleboligpolitikken.pdf> [Lest 11.03.15].
- Husbanken (2014). *Programbeskrivelse 2014-2017: Boligsosialt utviklingsprogram Husbanken Region øst*. Tilgjengelig fra: [http://husbanken.no/~media/Boligsosialt/Oslo/Programbeskrivelse_Boligsosialt utviklingsarbeid_2014_versjon_publicert.ashx](http://husbanken.no/~media/Boligsosialt/Oslo/Programbeskrivelse_Boligsosialt_utviklingsarbeid_2014_versjon_publicert.ashx) [Lest 20.02.15].
- Husbanken (19.01.2015). *Om Husbanken*. Tilgjengelig fra: <http://husbanken.no/om-husbanken/> [Lest 14.11.14].
- Kommunal- og regionaldepartementet, Justis- og politidepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet & Barne- og likestillingsdepartementet (2006). *På vei til egen bolig. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet: tilskudd, eksempler, samarbeid og deltakere*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet og Husbanken. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/bro/2006/0002/ddd/pdfv/281282-egenbolig.pdf?id=2212968> [Lest 12.12.15].
- Kristiansen, R. & Skårsmoen, A. (2013). *Styringsutfordringer i kommuner. En studie av innføringen av samhandlingsreformen i Gran, Lunner og Oppdal kommune*. Masteroppgave i økonomi og administrasjon. Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST). Tilgjengelig fra:

- http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/149021/Masteroppgave_Kristian_sen_Sk%C3%A5rsmoen_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Lest 19.03.15].
- Langsether, Å., Sørvoll, J. & Hansen, T. (2008). *Fragmentert og koordinert: organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA 18/08. Oslo: NOVA. Tilgjengelig fra: http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3442/fragmentert_koordinert.pdf [Lest 12.10.14].
- Magnussen, T. (2006). *Frå plan til handling. En studie av prosessar i kommunalt bustadssosialt arbeid*. NF-rapport nr. 1/2006. Bodø: Nordlandsforskning. Tilgjengelig fra: http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3541/plan_til_handling.pdf [Lest 14.03.15].
- Miles, M. B., Huberman, A. M. & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis. A methods sourcebook*. 3. utg. CA, USA: Sage Publications.
- Myrvold, T. M., Strand, A., Holm, A. & Hansen, T. (2002). *Kommunal boligpolitikk - fragmentert og reaktiv*. NIBR 2002:5. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning. Tilgjengelig fra: <http://www.nibr.no/filer/2002-5.pdf> [Lest 12.10.14].
- NAV (10.02.2015). *Boligsosialt arbeid*. Tilgjengelig fra: <https://http://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/For+kommunen/Boligsosialt+arbeid.355917.cms> [Lest 15.02.15].
- Nilssen, V. (2012). *Analyse i kvalitative studier: den skrivende forskeren*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2002:2 *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Tilgjengelig fra: <https://http://www.regjeringen.no/contentassets/80899d9e55ef499c86359694e816207f/no/pdfa/nou200220020002000dddpdfa.pdf> [Lest 12.01.15].

- NOU 2011:15 *Rom for alle: en sosial boligpolitikk for framtiden*. Oslo: Departementenes servicesenter. Tilgjengelig fra:
<https://http://www.regjeringen.no/contentassets/ddf3c180c0a74170b7a2f7ac515c1afc/no/pdfs/nou201120110015000dddpdfs.pdf> [Lest 12.01.15].
- Otterlei, J. B. (2008). NAV-partnerskap mellom stat og kommune: velferdsforvaltningas Helan og Halvan. I: Andersen, O. J. & Røiseland, A. (red.) *Partnerskap, problemløsning og politikk*. Bergen: Fagbokforlaget. 65-82.
- Rambøll Management (2008). *Kartlegging blant norske kommuner om organisering av boligsosialt arbeid*. Oslo: Rambøll Management,. Tilgjengelig fra:
http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3450/kartlegging_norskekommuner.pdf
[Lest 11.11.14].
- Riksrevisjonen (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*. Dokument nr. 3:8 (2007-2008). Tilgjengelig fra:
https://http://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/Dokument3/2007-2008/Dok_3_8_2007_2008.pdf [Lest 14.01.15].
- Roberts, N. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review*, 1 (1). 1-19. Tilgjengelig fra:
<http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/175/175>. [Lest 30.01.15].
- Rundskriv U-10/2002. *Boligsosialt arbeid - bistand til å mestre et boforhold*. Justis- og politidepartementet, kommunal- og regionaldepartementet og sosialdepartementet. Tilgjengelig fra:
<http://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/sos/rus/2002/0005/ddd/pdfv/166273-u-10-2002-boligsosialt-arbeid-asl.pdf> [Lest 15.01.15].
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rønnow, U. R. (2004). Kommunenes utfordringer i det boligsosiale arbeidet. I: Thyness, P. A. (red.) *Boligsosialt arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget. 66-77.

- Sandlie, H. C., Langsether, Å., Sørvoll, J., Skårberg, A. & Hansen, T. (2011). *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner: fire casestudier*. NOVA 5/11. Oslo. Tilgjengelig fra:
<https://http://www.regjeringen.no/contentassets/1b94480d31fd49298de3f1efa48d5f28/nova2011-5.pdf> [Lest 12.10.14].
- Sosialtjenesteloven (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. *LOV-2009-12-18-131*. Tilgjengelig fra: http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131-KAPITTEL_3 [Lest 27.02.15].
- St. meld. nr. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*. Tilgjengelig fra:
<http://www.regjeringen.no/contentassets/8961045559354fa5ac91f93b8f3b3c3b/no/pdfs/stm200320040023000dddpdfs.pdf> [Lest 23.03.15].
- St. meld. nr. 49 (1997-1998) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*. Tilgjengelig fra:
<http://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-49-1997-98-/id191846/?docId=STM199719980049000DDDEPIS&ch=1&q=> [Lest 24.03.15].
- Thyness, P. A. (2004). Boligsosialt arbeid - perspektiver og rammer. I: Thyness, P. A. (red.) *Boligsosialt arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget. 13-32.
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 2. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ulfrstad, L.-M. (2011). *Velferd og bolig: om boligsosialt (sam-)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.

Vedlegg 1 – Informasjonsskriv

Forespørsel om deltakelse i datainnsamling til:

Masteroppgave i statsvitenskap ved Universitetet i Nordland, Bodø.

Boligsosialt arbeid i norske kommuner

Bakgrunn

Det er forsket mye på Nav-reformen og dens inntog i norsk velferdsforvaltning, og det er forsket en del på boligsosialt arbeid i norske kommuner. Det finnes derimot lite forskning som tar for seg forholdet mellom det boligsosiale feltet i nyere tid, og Navs innvirkning på dette feltet. Eksisterende forskning etterspør mer kunnskap om boligsosialt arbeid på grunn av at det er et komplekst forvaltningsområde. Utfordringene i boligsosialt arbeid er mange, og kan ikke sies å ha blitt færre etter at Nav-reformen gjorde sitt inntog. Kunnskap om boligsosialt arbeid i norske kommuner er med andre ord svært viktig, især med en kommunereform rett rundt hjørnet. Jeg ønsker å bidra til økt kunnskap om dette temaet, og min masteroppgave vil kunne bidra til å kaste lys over hvordan Nav-reformen har påvirket det boligsosiale arbeidet i norske kommuner.

Formål og problemstilling

Oppgavens overordnede formål er å belyse utfordringene i boligsosialt arbeid i norske kommuner, især med tanke på Nav-reformens innvirkning.

Hovedproblemstillingen er som følger: *På hvilken måte har Nav-reformen preget utforming og organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner?*

Problemstillingen vil bli belyst av forskningsspørsmål som omfatter blant annet: utforming av det boligsosiale feltet, utfordringer innen feltet, samarbeid mellom instanser i kommunen, og boligrelaterte prosesser i kommunen/Nav.

Metodiske fremgangsmåter og omfang

Metodisk vil jeg gå fram med en kvalitativ tilnærming. Dette innebærer en casestudie med tre case-kommuner av ulik størrelse, hvor jeg vil benytte meg av dybdeintervjuer og supplere med dokumenter relatert til boligsosialt arbeid. Jeg vil også samle inn data fra Nordland fylkeskommune, samt Husbanken, som er nasjonal koordinator for boligpolitikk i Norge. Jeg planlegger å intervju 2 personer per case, samt 1 person ved Nordland fylkeskommune og 1 person ved Husbanken region Bodø. I hver case vil jeg intervju øverste ansvarlig for det lokale Nav-kontoret, samt én person som er administrativt ansvarlig for boligpolitikk/boligsosialt arbeid i kommunen.

Hva skjer med innsamlede data?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun undertegnede som vil ha tilgang til personopplysninger og rådata, og lydopptak og notater vil bli lagret elektronisk, med kryptering for å ivareta konfidensialitet. I tillegg vil innsamlede data anonymiseres.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15. mai 2015, da masteroppgaven leveres skriftlig til Universitetet i Nordland. Deretter følger en muntlig forsvaring, hvis dato oppgis etter 15. mai. Ved prosjektets slutt vil alle rådata (lydopptak o.l.) slettes, og alt datamaterialet vil på det tidspunktet være anonymisert.

Frivillig deltakelse

Det er selvfølgelig frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Når det er sagt så er din deltakelse svært viktig for prosjektets gjennomføring, og jeg setter stor pris på om nettopp *du* deltar.

Dersom du har mulighet til å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med **Maja Nilssen** på telefon 97070335 eller e-post majnil@gmail.com. Veileder Trond Bliksvær kan også kontaktes om ønskelig (e-post: tbl@nforsk.no).

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, som i dette tilfellet er Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Vedlegg 2 – Intervjuguide

<p>Innledning (om prosjektet)</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Kort presentasjon av meg selv (og mastergraden) — Overordnet formål med prosjektet: <ul style="list-style-type: none"> ○ Å belyse utfordringene i boligsosialt arbeid i norske kommuner, især med tanke på Nav-reformens innvirkning. — Informere om: <ul style="list-style-type: none"> ○ Anonymisering ○ Kan trekke deg når som helst ○ Om du ikke ønsker å svare på et spørsmål, gir du bare beskjed om det. ○ Intervjuet vil bli tatt opp og lagret elektronisk
<p>A. Åpningsspørsmål</p> <p><i>Begrepsforståelse</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> — Hva er din yrkestittel? — Hvor lenge har du jobbet her? — Hva vil du si er ditt primære ansvarsområde? — Kan du kort beskrive dine arbeidsoppgaver? — Har du tidligere erfaring fra andre deler av kommunen/Nav? — Hvordan defineres begrepet ”bolig” på din arbeidsplass? — Hva legges i begrepet ”boligsosialt arbeid”? <ul style="list-style-type: none"> ○ F. eks.: oppgaver, målgrupper, boligbehov, virkemidler
<p>Refleksjonsspørsmål</p>	
<p>B. Boligsosial arbeidshverdag</p>	<p>Vi skal nå gå over til å snakke om arbeidshverdagen til de involverte i boligsosialt arbeid.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Hvordan vil du beskrive arbeidshverdagen for de som

	<p>jobber med boligsosiale tiltak?</p> <ul style="list-style-type: none"> — Hvilke utfordringer tror du de møter? — Hvilke utfordringer møter <i>du</i> som leder i din arbeidshverdag? — Hvilke fordeler og ulemper med selve <i>organiseringen</i> av feltet finnes det, slik det er i dag? — Hvordan påvirker dette arbeidet? — Finnes det andre arbeidsområder som konkurrerer med det boligsosiale arbeidet? <ul style="list-style-type: none"> ○ Arbeidsoppgaver → Hvilke? — Hvilke grupper av mennesker er det som typisk kvalifiserer til boligsosiale tiltak hos dere? <ul style="list-style-type: none"> ○ (Lavinntekt, rusmisbrukere, unge, barnefamilier, osv.) — Vil du beskrive disse gruppene som grupper med sammensatte problemer, dvs. mer enn ett problem som gjør dem vanskeligstilte på boligmarkedet?
<p>C. Nav og boligsosiale problemer og løsninger</p>	<p>Vi skal nå gå over til å snakke om Nav og problemer og løsninger innen det boligsosiale feltet.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Når ble Nav iverksatt i denne kommunen? — Etter din mening, hvordan fungerte denne iverksettingen? <ul style="list-style-type: none"> ○ Er det trekk ved Nav-reformen(s iverksetting) du opplever som spesielt utfordrende? — Hvordan vil beskrive Nav-reformens innvirkning på det boligsosiale arbeidet i kommunen? — Hvilke problemer finnes i det boligsosiale arbeidet i dag? <ul style="list-style-type: none"> ○ (Kan du utdype dette?) — Vil du si at oppgaver og problemområder har blitt flyttet fra kommunen til Nav? Eller omvendt? <ul style="list-style-type: none"> ○ I så fall, hvordan påvirker dette det boligsosiale arbeidet?

	<ul style="list-style-type: none"> — Hvordan vil du beskrive prosessen fra et boligrelatert problem blir meldt inn og til det løses? <ul style="list-style-type: none"> ○ Eksempel: typiske problemer, prosedyrer, løsninger etc. — Har du forslag til hvordan dette kunne ha blitt løst på en alternativ måte?
<p>D. Utforming og organisering av boligsosialt arbeid i kommunen/Nav (før og nå)</p>	<p>Vi skal nå gå over til å snakke om utforming og organisering av boligsosialt arbeid i kommunen/Nav.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Hvilke boligsosiale tiltak har kommunen/Nav ansvaret for? — Hvordan organiseres disse tiltakene? — Hvordan vil du beskrive det boligsosiale feltet før Nav-reformen trådte i kraft? <ul style="list-style-type: none"> ○ Hva fungerte bra, og hva fungerte dårlig slik det var før? — Hva er de viktigste tingene du vil trekke fram med dagens organisering av det boligsosiale feltet? <ul style="list-style-type: none"> ○ (Både positive og negative) — Etter din mening, har det boligsosiale arbeidet blitt innskrenket eller utvidet etter Nav-reformens inntog? <ul style="list-style-type: none"> ○ Endring i tiltak/målgrupper/organisering ○ (Kan du utdype dette?) — (Nasjonale føringer viktig?)
<p>E. Samarbeid og målsettinger i boligsosialt arbeid</p>	<p>Vi skal nå gå over til å snakke om samarbeid og målsettinger i boligsosialt arbeid.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Samarbeider Nav og kommunen om boligsosiale tiltak? — Hvordan vil du beskrive dette samarbeidet (på tvers av fagfelt i kommunen/Nav)? — Hvilke utfordringer finnes i samarbeidet mellom ulike

	<p>instanser på det boligsosiale feltet?</p> <ul style="list-style-type: none"> — Hva er målsettingene for det boligsosiale arbeidet? — Hvilke målsettinger for boligsosialt arbeid oppfatter du som viktige i jobben din? — Vil du si at ulike fagområder eller etater/instanser har like eller ulike målsettinger for det boligsosiale arbeidet? — Hvordan tror du dette påvirker samarbeidet?
<p>F. Avslutningsspørsmål (søker å normalisere situasjonen, lede oppmerksomhet bort fra refleksjonsnivået)</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Hvordan ser du for deg fremtiden til det boligsosiale feltet? <ul style="list-style-type: none"> ○ Endringer ifm. fremtidig kommunestruktur og dens innvirkning på det boligsosiale feltet. — Tror du det vil medføre en forbedring eller en forverring av dagens situasjon? <p>Da har vi kommet til veis ende, så da gjenstår det bare informere kort hva som vil skje videre.</p> <p>Men først:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Er det andre ting vi ikke har snakket om så langt som du tror er relevant når det gjelder boligsosialt arbeid i kommunen? <p>-----</p> <ul style="list-style-type: none"> — Har du noen spørsmål relatert til oppgaven eller prosessen videre? <p>— <i>Takk for innsatsen!</i></p>

Vedlegg 3 – Tilbakemelding fra NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Trond Bliksvær
Nordlandsforskning
Postboks 1490
8049 BODØ

Vår dato: 15.12.2014

Vår ref: 40731 / 3 / AGL

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 13.11.2014. Meldingen gjelder prosjektet:

40731	<i>På hvilken måte har NAV-reformen preget utforming og organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner?</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Universitetet i Nordland, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Trond Bliksvær</i>
<i>Student</i>	<i>Maja Nilssen</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 15.05.2015, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Audun Løvlie

Kontaktperson: Audun Løvlie tlf: 55 58 23 07

Vedlegg: Prosjektvurdering

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Avdelingskontorer / District Offices

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrrre.svarva@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@svt.uit.no



Ifølge prosjektmeldingen skal det innhentes samtykke basert på skriftlig informasjon om prosjektet og behandling av personopplysninger. Personvernombudet finner informasjonsskrivet tilfredsstillende utformet i henhold til personopplysningslovens vilkår, men årstall for prosjektslutt må rettes til 2015.

Materialet registreres og oppbevares på privat pc. Det oppgis at datamaskiner beskyttes av brukernavn og passord. Det forutsettes at behandling av personopplysninger/lydopptak på privat pc er i tråd med Universitetet i Nordland sine interne retningslinjer for informasjonssikkerhet. Det oppgis at koblingsnøkkel skal oppbevares på privat pc, vi anbefaler at denne oppbevares separat fra det øvrige datamaterialet.

Datamaterialet anonymiseres når prosjektet er avsluttet, senest innen 15. mai 2015. For at datamaterialet skal være anonymt må navn (på samtykkeerklæringer og koblingsnøkkel) slettes. I tillegg må indirekte personidentifiserende opplysninger slettes eller grovkategoriseres/omskrives, slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Lydopptak slettes.