

# Masteroppgave

*Kan nye samarbeidsmodeller  
gi økt handlingskapasitet i det boligsosiale arbeidet?*

Av  
Tone Midttun Danielsen

Masteroppgaven er gjennomført som et ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som sådan. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet innestår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Veileder:

Universitetet i Agder, Kristiansand

dato



# Innhold

1.	Innledning.....	5
1.1.	Bakgrunn og formål .....	5
1.1.2	Kort om boligpolitikk.....	6
1.2.	Begrunnelse for valg av tema.....	9
2.	Problemstilling og begreper .....	12
2.1.	Nærmere om problemstillingen.....	13
2.2.	Hva er boligsosialt arbeid? .....	16
2.3	Kort om governance .....	20
3.	Drivkrefter og utviklingstrekk.....	23
3.1.	Boliggjøring .....	23
3.2.	Sentralisering og demografiske utfordringer.....	25
3.3.	Rus/psykiatri.....	25
3.4.	Utleiemarkedet .....	26
3.5.	Økt politisk press / økt tabloidisering .....	26
3.6.	Trender innen lokaldemokratiet .....	27
3.7.	Et økende rettighetsbasert samfunn.....	28
3.8.	Oppsummering .....	28
4.	Teori .....	30
4.1.	Governancelitteratur .....	31
4.1.1	Begrunnelse .....	31
4.2.	Governanceteori .....	32
4.2.1	Bakgrunn .....	32
4.2.2	Ulike perspektiver på governance .....	33
4.2.3	Governance på norsk .....	36
4.2.4	Et institusjonelt perspektiv .....	39
4.2.5	Oppsummering .....	41
5.	Metode og datamateriale .....	43
5.1.	Reliabilitet og validitet .....	45
6.	Resultater av dokumentanalyser og intervjuer .....	48
6.1.	Aktører på markedet .....	48
6.2.	Ulike innretninger på tiltak.....	48
6.3.	Samarbeidsforhold .....	50
6.3.1	Lov om offentlige anskaffelser .....	53
6.3.2	Forankring .....	55
6.3.3	Verdispørsmål .....	56
6.3.4	Media.....	58
6.4.	Oppsummering .....	58

7.	Drøfting .....	61
7.1.	Samarbeid .....	61
7.2.	Forankring .....	64
7.3.	Økonomi .....	65
7.4.	Media .....	67
8.	Konklusjoner og anbefalinger .....	69
8.1.	Governance som strategisk verktøy .....	71
8.2.	Avslutning .....	74
	Litteraturliste .....	77
	Vedlegg .....	80

# 1. Innledning

## 1.1. Bakgrunn og formål

### *Bryter løfter til de bostedsløse – Slakter boligpolitikken*

Disse to utsagnene er overskrifter fra Kommunal Rapport 2. mai 2008, en artikkel som omhandler de siste års arbeid med vanskeligstilte på boligmarkedet. Ingressen slår fast at:

*Staten deler ut 6,3 milliarder kroner til vanskeligstilte på boligmarkedet uten å nå fram til mange av dem som trenger det mest.*

Dette høres dramatisk ut. Enda mer dramatisk blir det når man vet at de 6,3 mrd det snakkes om kun gjelder statlige kroner og kun for året 2006. Tallet er hentet fra Riksrevisjonens rapport av 22. april i år som i følge Kommunal Rapport er ren slakt av regjeringens boligpolitikk.

Tallet 6,3 mrd gjelder for ett år. I løpet av årene fra 2001 – 2007 skulle det blir anslagsvis 44,1 milliarder kroner. Penger som kommunene bruker på området i tillegg er heller ikke tatt med. Det inkluderer kommunal bostøtte, forvaltning og vedlikehold av kommunale boliger, drift av botiltak, lønn til miljøarbeidere, biveiledere osv.

Noe som heller ikke er tatt med er de midler som brukes inn i det boligsosiale feltet fra frivillige organisasjoner. Kirkens Bymisjon, Blå kors, Kirkens sosialtjeneste, Frelsesarmeen, alle eksempler på organisasjoner som har lange tradisjoner for bistand, blant annet med bolig, til vanskeligstilte. I de store byene er ca. 1/3 av boligtiltakene eiet og eller drevet av frivillige.

I denne perioden finnes ingen dokumentasjon på at antall bostedsløse har gått ned.

I Aftenbladet 12.3.08 står det at 27 barn i Sandnes er bostedsløse, og at vi må tilbake til tidlig etterkrigstid for å finne tilsvarende akutt boligmangel. Etter 7 års massiv satsing på sosial boligpolitikk fremstår situasjonen i en av våre største byer faktisk som forverret.

Dette er utgangspunktet for min oppgave.

Mitt tema er boligsosialt arbeid. Dette er et politikk- og arbeidsområde som først ble gitt navn og definisjon i Rundskriv U-10/2002. Området defineres som alle de virkemidler og tiltak kommunene tar i bruk for å øke enkeltpersoners forutsetninger for å kunne etablere seg i en bolig og beholde den. Dette utdypes i avsnitt 2.2. I innledningen har jeg redegjort for at det har vist seg vanskelig å få til gode resultater på feltet, derfor vil jeg se på hvordan samarbeidet hittil har vært innrettet og om det kan finnes andre muligheter for å oppnå bedre måloppnåelse.

Siden boligsosialt arbeid er en del av boligpolitikken vil jeg først skissere den generelle utvikling på feltet de siste 50 årene.

### **1.1.2 Kort om boligpolitikk**

Norsk boligpolitikk har de siste 60 år forandret seg både hva gjelder aktører og innhold. Etter 2. verdenskrig var hovedfokus å skaffe flere boliger, bygge opp landet etter krigen og sørge for bolig til alle. Det å skaffe folk egnet bolig ble et vesentlig satsningsområde for regjeringen Gerhardsen.

Hovedproblemet var trangboddhet, den rådende faggruppe var arkitekter og det ble utviklet en tradisjon for romlig standard (Dyb m.fl. 2004). Denne gikk ut på at det ble satt en standard for hvor stor bolig folk trengte og hvilket innhold den skulle ha.

Denne tradisjonen var rådende helt til 1980-tallets omlegging til en boligpolitikk mer dominert av private aktører og nedbygging av offentlig virksomhet. Mange kommuner opplevde problemer i forhold til egne tomte- og boligbyggingsselskaper, og den såkalte høyrebølgen på 1980-tallet sammen med økonomisk nedgangtid la grunnlaget for utstrakt deregulering av boligmarkedet. Utviklingen påvirket i størst grad utforming av den delen av boligpolitikk som handler om utbygging av boliger og boområder, i mindre grad den sosiale boligpolitikken.

Husbanken som statens boligpolitiske aktør ble omformet fra å være en finansieringsinstitusjon som ga rentesubsidierte lån til nøkterne boliger til å være en velferdspolitisk statlig etat med ansvaret for bolig- og bygningspolitikk og med hovedfokus

på det å skaffe boliger til vanskeligstilte. Siden dette er kommunenes ansvar ble kommunene nå Husbankens viktigste målgruppe og samarbeidspartner.

Vanskeligstilte kan defineres som de som av økonomiske eller andre årsaker ikke klarer å skaffe seg bolig på egen hånd. Dette kan ofte ha en sammenheng med tilleggsproblemer som rusavhengighet og psykiske lidelser. Det betyr at selv om de økonomiske problemene løses trenger ikke det være tilstrekkelig til at boligsituasjonen er løst.

Bostedsløse defineres av Husbanken som alle som ikke har et ordnet oppholdssted neste natt, de som sitter i fengsel eller er i institusjon og ikke har et bosted å gå til når de skrives ut, eller de som overnatter tilfeldig hos venner eller familie. Det er ikke nødvendigvis slik at de som passer til definisjonen bostedsløs ligger ute. Uteliggerne er i mindretall og finnes stort sett bare i de største byene. 40 % av de som i Norge er klassifisert som bostedsløse hører til i kommuner utenom storbyene (Dyb m.fl., 2004).

Det å være bostedsløs kan både utløse og forsterke andre problemer, for eksempel innen rus og psykiatri, og det har en tendens til å bli langvarig når noen først har blitt uten egen bolig. Tellinger viser at mange av de bostedsløse har vært dette over flere år og med ulike midlertidige boforhold, institusjonsopphold og lignende innimellom. Det er mange gjengangere og mange som er kjente over tid både for sosialkontor og boligkontor.

Frivillige organisasjoner, som Blå kors og Kirkens Bymisjon, har i alle år drevet med boligrelatert arbeid for vanskeligstilte, for eksempel i form av hybelhus med tilsyn. Dette har vært en virksomhet som har vært drevet som et supplement til og på siden av den offentlige innsatsen.

Det ser ut som om det offentlige på 80-tallet så å si abdiserte fra utbyggingsdelen av boligpolitikken, overlot det meste til markedet, og satt igjen med den delen markedet ikke automatisk tok seg av. Etter noen år ble det tydelig at dette var mer enn det som i første omgang var åpenbart. Markedet fungerte ikke slik at alle nå fikk seg en bolig uten hjelp fra det offentlige.

Mot slutten av 90-tallet kom flere stortingsmeldinger som pekte på at det å ha en bolig er essensielt for det å delta i samfunnslivet på alle områder, og at det i Norge var noen tusen

mennesker som kunne klassifiseres som fattige og som bl.a. hadde problemer med å skaffe seg egen bolig.

I tillegg var det problematisk for ungdom og 2. gangs etablerere å få seg en egnet bolig ved hjelp av markedet.

Staten innførte først etableringslån, så startlån og boligtilskudd for å bidra til at flere kunne skaffe seg egen bolig. I tillegg ble det satt i gang store prosjekter styrt av staten for å få bukt med bostedsløshet, først et 4-års storbyprosjekt, *Prosjekt bostedsløse*, og så en 3-årig strategisatsning kalt *På vei til egen bolig*. Begge deler ble lagt under Husbanken.

I denne perioden har det blitt utført en god del forskning på området, spesielt fra Byggforsk, NIBR og Nova. Dette dreier seg om undersøkelser av kommunenes og andre aktørers rolle i boligpolitikken samt evaluering av det arbeidet som er gjort fra stat, kommuner og andre de siste 7 årene. Mye dreier seg om å få frem eksempler. I flere av disse arbeidene kommer det frem noen synspunkter på hvilke utfordringer som finnes og hvordan dette muligens kan håndteres videre. Dette danner bakgrunnen for min problemstilling, og jeg vil kort referere de ulike perspektivene.

Arne Holm ved Byggforsk har både i *Kommunenes ansvar og rolle i boligpolitikken* (2005) og *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser* (2007) beskrevet utfordringer i boligpolitikken og hvordan kommunene håndterer ordinær boligpolitikk og sosial boligpolitikk på ulike måter. Samtidig henter han fram governancetenkning som en mulig metodisk tilnærming, spesielt når det gjelder den boligsosiale delen.

Det samme har Tone Magnussen gjort i artikkelen *Frå plan til handling*. Disse tre artiklene er det viktigste grunnlaget og utgangspunktet for min oppgave, sammen med Evelyn Dybs evalueringsrapport av Prosjekt bostedsløse, der også hun er inne på metodiske utfordringer.

Alle disse peker på de spesielle utfordringene som ligger i det boligsosiale arbeidet fremover og på mulige tilnæringsmåter. De fremhever alle styringsformer og samarbeidsmodeller som er knyttet opp mot governancebegrepet som noe de mener bør tas i bruk for å møte de store utfordringene som vil komme i årene fremover. Pga. kompleksitet og behov for tverrfaglighet nevnes nettverk og samarbeid på tvers med ulike aktører, både offentlig og



privat. Samtidig er det hos alle tre bare ansatser til hvordan dette kan utvikles videre i helhetlig planlegging og praktisk politikk. Jeg vil prøve å bygge min oppgave på det som er gjort i disse arbeidene, ta tankegodset videre og utdype det både empirisk og teoretisk.

Det er sannsynlig at sosial boligpolitikk i årene fremover vil være et politikkområde i vekst, noe som også vil medføre at det blir nødvendig med nye modeller og metoder for dette arbeidet. Denne påstanden vil jeg drøfte i kapittel 3, der jeg trekker frem sentrale trender og utviklingstrekk som vil ha påvirkning på feltet.

Innledningen til oppgaven kan antyde at alt det som hittil er gjort på feltet er mislykket. Dette er bare en delvis sannhet. Det at antallet kommunale boliger ikke har økt betyr at det har skjedd en oppgradering av boligmassen. Eldre, uhensiktsmessige boliger er solgt og nye som passer bedre til målgruppene er anskaffet. Et stort antall botiltak er igangsatt, og dette har antagelig gjort kvaliteten på mye av det boligsosiale arbeidet bedre, i den betydning at flere har fått bolig og vedtak om bistand i forhold til det å bo.

Det at antall bostedsløse ikke ser ut til å bli redusert betyr altså ikke at det ikke gjøre mye arbeid. Sannsynligvis betyr det at mange har fått en kvalitativt bedre hjelp enn tidligere, og at mange nå bor i en bedre bolig.

## **1.2. *Begrunnelse for valg av tema***

Jeg arbeider i Husbanken region sør og har blant annet et ansvar for det boligsosiale arbeidet. Husbanken er statens boligpolitiske etat, og hovedfokus er sosial boligpolitikk. Som jeg vil utdype nærmere utover i oppgaven er dette et politikkområde som, til tross for en betydelig innsats de siste årene, er vanskelig å oppnå gode resultater i. Det pekes samtidig i flere arbeider på de metodiske utfordringer som ligger der. Disse utfordringene går på hvordan man jobber i kommunene på ulike måter. Et eksempel kan være at botiltak i ulike kommuner kan ha høyst ulik bemanning, og at dette avhenger av økonomi heller enn beboernes behov.

Dette kommer tydelig fram i et av intervjuene, der en organisasjon som driver tiltak for kommuner oppgir at de strever med å få god bemanning, og at den forskjellen som ligger i økonomiske forutsetninger også vises i måten man kan jobbe med beboerne på. Det å ha råd

til nattevakt gjenspeiles i følelsen av trygghet osv. utfordringene kommer også til uttrykk i forhold til samarbeid, om kommune og frivillige jobber side om side eller i gjensidig avhengighet der begge er inne med ulike tjenester. Dette har betydning for om det blir uenighet omkring tiltak og fronter som står mot hverandre, eller om det samarbeides om felles løsninger. Dette kan komme til uttrykk via medieoppslag osv.

Disse ulike utfordringene tilsier at det er behov for nytenkning på området (A. Holm, 2005). Jeg finner det derfor naturlig å fokusere på dette i min masteroppgave.

Flere studier peker i samme retning – det betones sterkt at mangfoldet av aktører som preger arbeidet med bostedsløshet er et mangfold som både synes nødvendig og som i seg selv skaper utfordringer. Dette er blant annet konkretisert i evalueringsrapporter fra Prosjekt bostedsløse (Dyb, 2003, 2005).

Jeg har gjennom min jobb og arbeidet med denne oppgaven studert flere arbeider på tema boligsosialt arbeid, og ser at når man ser på alle disse samlet og inntar et fugleperspektiv er det to utfordringer som tydelig trer frem:

1. Å utforme en helhetlig politikk på det boligsosiale området
2. Å trekke konkrete anbefalinger ut av det massive antall eksempler som finnes på gode og mindre gode botiltak

Jeg vil fokusere på elementer som har med punkt en å gjøre. Dette innebærer å studere det mangfold, den kompleksitet og det store antall aktører og interessenter som gjør det nødvendig å tenke nytt i forhold til styring og samarbeid med det mål å oppnå varige resultater ved å utnytte alle de ressurser som allerede legges inn i dette arbeidet. |

Mer spesifikt vil jeg, som problemstillingen sier, utforske hvilke muligheter som kan ligge i det å oppnå større handlingskapasitet via nye samarbeidsmodeller. Dette må være en del av en helhetlig utformet politikk.

Jeg vil videre begrense dette ved å stort sett fokusere på den rollen frivillige organisasjoner spiller i arbeidet. Det å utvide handlingskapasiteten kan gjøres på mange måter, for eksempel

ved å tilføre ressurser (personell, penger), overføre oppgavene til andre, definere problemet mindre osv. Jeg vil se på samarbeide med andre som en mulig strategi.

Dette innebærer å utforske hvilken form for samarbeid som finnes i dag, hvordan dette synes å fungere, og vurdere hva som kan være alternativer sett i lys av den teoretiske plattform jeg har valgt og den empiri jeg finner.

## 2. Problemstilling og begreper

I dette kapittelet vil jeg nærmere avgrense, beskrive og begrunne problemstillingen – *Kan nye samarbeidsmodeller gi økt handlingskapasitet i det boligsosiale arbeidet?* - definere begreper og utdype hva jeg mener med samarbeidsmodeller og handlingskapasitet.

Flere forskere har beskrevet det boligsosiale arbeidet og utfordringer knyttet til dette som noe som naturlig kaller på nye arbeidsformer i retning av governance. Jeg vil drøfte dette på en slik måte at det forklarer hvilken plass jeg mener denne oppgaven kan ha i det helhetlige bildet. Med eksisterende arbeider som bakteppe ønsker jeg å ta dette et skritt videre i forhold til å kunne beskrive en mulig utvikling mot en helhetlig politikk innenfor feltet boligsosialt arbeid.

Teorien vil jeg hente fra governancelitteraturen, som nettopp peker på mulighetene som ligger i nye former for styring og samarbeid i en kompleks verden.

Dette kobler jeg opp mot funn fra Prosjekt bostedsløse, der det både midtveis og i sluttevaluering (Dyb, 2003, 2005) knyttes kommentarer til de utfordringene som lå i at 3 frivillige organisasjoner fikk selvstendige oppdrag fra staten i prosjektet.

Utfordringene i forhold til samarbeidet mellom kommunene og frivillige ser ut til å springe ut av det faktum at det er kommunene som har ansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte, og frivillige organisasjoner og andre er avhengig av å ha en avtale med kommunene om dette. At de da ble sidestilt med kommunene i prosjektet utfordret den kommunale autonomi og selvråderett på en måte som gjorde samarbeidet vanskelig (Dyb, 2005).

Evalueringer og sluttrapporter fra disse satsningene vil bli drøftet senere. Resultatene var ikke entydig oppløftende. Tellingene av bostedsløse viser at antallet ikke har gått betydelig ned. I samme periode gikk byggingen av kommunale utleieboliger ned, ikke opp.

Jeg ønsker ikke å ta en normativ tilnærming til området, men vil utforske om det kan finnes noen muligheter for samarbeid som i liten grad eller bare delvis er tatt i bruk og som kommunene kan velge å utnytte bedre. Det er opp til kommunene å ta strategiske valg, for eksempel om å samarbeide med andre, og disse valgene er en naturlig del av en helhetlig planlegging.

Min ambisjon er i tillegg å gi anbefalinger om fremgangsmåter dersom man skulle velge samarbeid med andre som en strategi. Disse anbefalingene vil være et resultat av de konklusjonene jeg kommer til omkring problemstillingene og det lys governanceteori eventuelt kan kaste over dette.

Et punkt som er interessant i forhold til dette er at de fleste store frivillige organisasjoner ikke er tilstede i de fleste små og mellom store kommuner. Jeg vil derfor drøfte om det kan være mulig for kommunene å få større tilstedeværelse av disse organisasjonene ved å nedfelle et strategisk valg om samarbeid i en helhetlig plan for boligsosialt arbeid.

## **2.1. Nærmere om problemstillingen**

Som innledningen viser er det brukt ganske enorme ressurser på det boligsosiale arbeidet de siste årene, men resultatene har ikke kommet. Å gå løs på dette i en masteroppgave krever disiplin i forhold til å velge ut ett aspekt ved arbeidet og holde seg til det. Det er enorme utfordringer i selve arbeidsområdet og jeg har ingen ambisjoner om å gjøre rede for løsningen på problemet. Derimot har jeg ambisjoner om å se på ett av mange områder innenfor det boligsosiale området og utforske det i forhold til de mulighetene som ligger der.

Jeg har valgt ut temaet samarbeidsmodeller mellom kommunene og frivillige organisasjoner. Dette er den uavhengige variabelen. Den avhengige variabelen er *handlingskapasitet*. Dette krever en utdypning og en definisjon. Hvilken handlingskapasitet er det jeg sikter til – og hvem er det som innehar den kapasiteten?

Her vil jeg definere handlingskapasitet som summen av aktørenes ressursbruk, evne og vilje til å handle innenfor et politikkområde. Det er aktørene som er i sving innenfor feltet som

forvalter handlingskapasiteten. Innenfor boligsosialt arbeid er de viktigste aktørene: Kommunene, staten, private aktører, brukerne og frivillige organisasjoner. Mitt spørsmål blir altså om det er noe i samarbeidet mellom disse som kan diskuteres i forhold til mulighetene for økt handlingskapasitet, og nærmere bestemt mellom de to største utøvende aktørene, kommunene og de frivillige organisasjonene.

Som allerede nevnt er det brukt mye ressurser, det vil være svært vanskelig på dette tidspunkt å argumentere for at det er flere penger som trengs. Hvilke andre elementer finnes som kan ha innvirkning på handlingskapasiteten? Hvordan folk jobber sammen mot felles mål, samarbeidsmodeller, kan definitivt være ett slikt element. Det er dette jeg velger som den uavhengige variabelen. Jeg velger altså bort å diskutere mulighetene som for eksempel kan ligge i å definere problemet til noe mindre, ansette flere folk eller effektivisere arbeidet innad i kommunene.

Handlingskapasiteten med den definisjonen jeg her har gitt, nemlig summen av alle aktørens innsats (ressursbruk, evne og vilje), kan synliggjøres i en enkel modell som også viser hvordan denne kapasiteten kan begrenses eller utvides. Her vil jeg bruke Holms (2007) kategorisering av den boligpolitiske prosessen i 4 faser.

Ulike aktører har ulike interesser innenfor hver fase, og de ulike aktørers handlingsrom varierer fra fase til fase. Handlingsrommet er de mulighetene som ligger der for hver aktør til å utfolde seg – et rom som kan utvides og innskrenkes, av en selv eller andre, og som fylles med handlingskapasitet.

Den totale utnyttelsen av handlingsrommet innenfor de 4 fasene kan derfor være et uttrykk for den totale handlingskapasitet innenfor et politikkområde. De fire fasene er: Initiativfasen, den definerende og saksforberedende fasen, vedtaksfasen og implementeringen.

Med handling menes det som skal til for å få noe utført, det vil si den veien en sak går fra den oppstår til den blir satt ut i livet på en eller annen måte. En kjede av hendelser som grovt sett ser slik ut (Holm 2007):

Initiativ	Definering/saksbeh.	Vedtak	Implementering
-----------	---------------------	--------	----------------

Hvert av disse leddene i handlingskjeden krever innsats, ressurser, vilje og evne til å føre saken videre. På hvert trinn kan saken stoppes, gjøres mindre eller større, treneres, føres raskt videre osv. Ulike aktører har kompetanse og ressurser på ulike stadier. I tillegg kan ulike aktører inviteres inn eller holdes utenfor de enkelte fasene.

Noen har den formelle kompetansen, for eksempel til å treffe vedtak, og noen har makt til å definere hvem som skal inn i implementeringsfasen, der det gjerne for eksempel kan ligge en betaling for tjenester, det kan være en attraktiv fase å få delta i.

Modellen blir dermed en sammenstilling av hendelseskjeden med de ulike fasene, med de aktørene som på ulike måter kan bidra i de ulike fasene, og kan illustreres slik:

**Modell 1.:**

Handling:	Ta initiativ	Definere/ Saksbehandle	Vedta	Implementere
Aktører:				
Folkevalgte	X	X	X	X
Administrasjon	X	X	X	X
Andre	X	X		X

Dette er en generell modell, og med *andre* mener jeg her frivillige organisasjoner, næringsliv, private aktører, brukere, alle som blir invitert inn til å bidra. De som blir med har mulighetene til å sette saker på dagsorden, de kan bidra i utredninger, og er heller ikke utelukket fra å bidra til implementeringen av sakene i den grad det er interessant. Hvert kryss viser et mulig innsatsområde, utnyttelsen av et handlingsrom.

Andre kan ikke uten videre ta over vedtaksfullmakten fra bystyret, men kompetanse på de andre punktene kan overtas, og når saken kommer til vedtaksfasen kan mange aktører ha vært inne og satt sitt stempel på, fått sine interesser ivaretatt. Slik blir vedtaksfasen en formalitet. Hvordan blir så ikke de folkevalgte en formalitet? Ved å delta aktivt i hele prosessen og ta rollen som aktiv tilrettelegger og leder.

I det kommunale systemet har det tradisjonelt har det vært opp til administrasjonen å reise saker, utrede og utføre. Politikere har behandlet og vedtatt, og den kommunale organisasjon

eller andre har implementert politikken. Innenfor en governancetanke er det nettopp viktig å gå utover den tradisjonelle styringslinjen og slippe andre til i hele prosessen.

I en klassisk bestiller/utfører modell vil en sak være ferdig behandlet og vedtatt før andre aktører inviteres inn til å delta i implementeringen via anbudsprosesser. Dette kan tilføre kommunen kapasitet til å utføre tjenester på områder de selv ikke har eller ikke ønsker å bygge opp kapasitet.

I governancetenkningen finnes større muligheter for deltakelse og innflytelse. Andre aktører inviteres inn helt fra starten, gjerne i en prosess med å definere utfordringene innenfor et politikkområde, som her sosial boligpolitikk. Slik kan det ordinære systemet få verdifull input og spille på andres kompetanse og ressurser i hele handlingskjeden. Den totale kapasitet kan økes som følge av fokus på samarbeid hele veien, ikke kun som kjøp av tjenester mot slutten av kjeden.

Boligsosialt arbeid er et forholdsvis nytt begrep innenfor boligpolitikken, så en gjennomgang av feltet er på sin plass.

## **2.2. Hva er boligsosialt arbeid?**

Boligsosialt arbeid er som tidligere nevnt et politikk- og arbeidsområde som først ble gitt navn og definisjon i Rundskriv U-10/2002. Statsrådene for justis- og politi, kommunal- og regional og sosialdepartementet har underskrevet et dokument som skal være en veileder for kommunene i det å drive boligsosialt arbeid. Dette arbeidet defineres som alle de virkemidler og tiltak kommunene tar i bruk for å øke enkeltpersoners forutsetninger for å kunne etablere seg i en bolig og beholde den.

Boligsosialt arbeid er en del av den sosiale boligpolitikken, den delen som kommunene har hovedansvaret for. Dette betegnes som fremveksten av et nytt politikfelt (Magnussen 2006). Det nye politikfeltet preges av mange aktører og interesser, stor kompleksitet og det kjennetegnes også ved at varige resultater kan være vanskelig å oppnå.

Siden 2000 har det fra statens side vært arbeidet systematisk for å få bukt med problemet bostedsløshet og bosetting av vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette arbeidet ble først i 4 år



(2001 – 2004) kanalisert inn i Prosjekt bostedsløse og fra 2005 – 2007 via strategien På vei til egen bolig. Husbanken er statens koordinerende etat i dette arbeidet, og den siste strategien er undertegnet av 5 statsråder.

I tillegg til å være en del av boligpolitikken er boligsosialt arbeid også en del av fattigdomspolitikken. I den såkalte *fattigdomsmeldingen*, (St.meld. nr 6, 2002 - 2003) regnes dårlige boforhold eller bostedsløshet som et vesentlig problem knyttet til fattigdom. Året etter kom *Boligmeldingen* (St.meld. nr. 23, 2003 - 2004) som omhandler alt fra det ordinære boligmarkedet til tiltak for vanskeligstilte og bostedsløse.

I løpet av de siste 7 åra har altså staten satset stort på dette arbeidet, likevel viser tellinger at antall bostedsløse ikke blir vesentlig redusert og utfordringene med vanskeligstilte på boligmarkedet ser ut til å øke heller enn å bli mindre. Første registrering av bostedsløse fant sted i 1996. Da ble tallet 6200. En telling i 2003 viste anslagsvis 5200 bostedsløse i Norge Dette skulle vise en god nedgang. I 2005 viste imidlertid en tilsvarende telling 5500. Disse tellingene ble gjennomført i løpet av en uke på høsten, og gir altså et øyeblikksbilde. Høsten 2008 vil det bli gjennomført en ny telling.

Det er vanskelig å si noe sikkert om hva disse tallene betyr. Hvem som har foretatt registreringene i kommunene varierer, og det må antas at de også har lagt ulike betydninger i de begrepene som brukes. Definisjonen staten bruker av bostedsløse er antagelig ikke kjent i detalj av alle som jobber ved sosialkontorene i kommunen. Ikke alle er innom et sosialkontor hver uke selv om de er uten bolig.

Likevel kan det i hvert fall konkluderes med at innsatsen ikke står i forhold til resultatet, dersom tallet gir noe som helst holdepunkt for det reelle antall bostedsløse. Skal vi ta tallene for det de ser ut til å være har vi hatt en økning av bostedsløse på 200 personer midt i satsningsperioden.

Den sikreste konklusjonen man kan trekke av disse tellingene er at det er vanskelig å tallfeste antall bostedsløse i Norge, men at det antagelig ligger på et antall over 5000.

Gjennom evalueringer av prosjekter og strategiarbeid har mye arbeid blitt kartlagt og beskrevet, men det ser ikke ut til å være noe nærmere generelle anbefalinger eller oppskrifter

på hvordan en kommune kan tilnærme seg problemstillingen med enn viss grad av håp om suksess.

Som et eksempel på tilsynelatende uløselige problemer kan nevnes NIMBY-effekten – Not In My BackYard – der naboer til planlagte tiltak kan forhindre etablering av boliger. Dette fenomenet ser vi fortsatt og med like stor styrke og mulighet for å lykkes som for sju år siden.

Her kan jeg for eksempel nevne problemene med å etablere overgangsboliger for løslatte fra fengselsopphold i Kristiansand våren 2008. Gjennom en serie artikler i Fædrelandsvennen (bl.a. 1.4., 2.4., 3.4., 11.4., 18.4.), kan vi følge med på hvordan politikerne i bystyret drives fra skanse til skanse i saken av oppsittere som ikke vil ha dette tiltaket i eget nabolag.

En gjennomgang av de data som finnes til nå og innsamling av supplerende synspunkter fra involverte parter vil være interessant i forhold til å muligens kunne identifisere enkelte elementer eller kriterier som bør være på plass ved oppstarten av denne typen tiltak eller utforming av en helhetlig politikk på området.

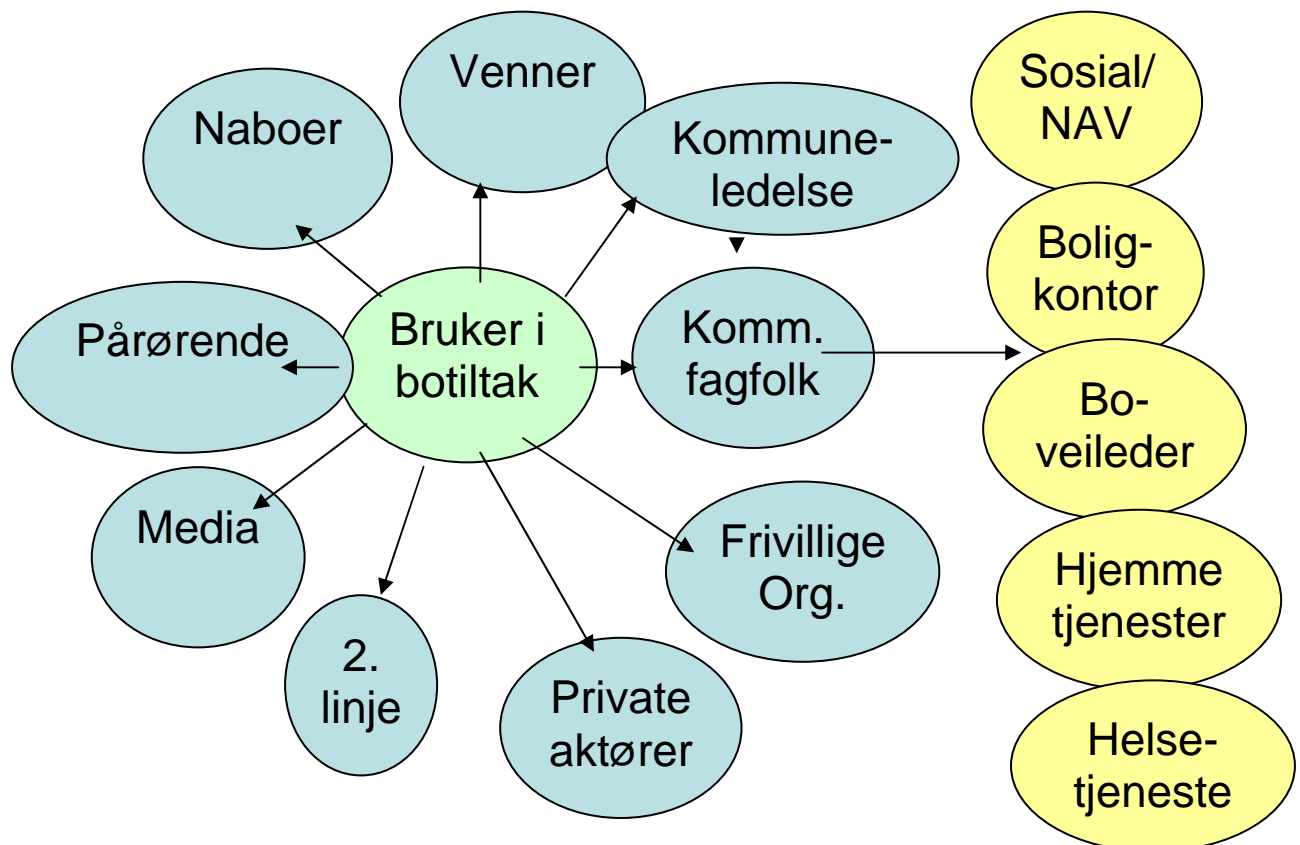
Dette vil kunne påpeke de muligheter som ser ut til å ligge der for å øke den totale handlingskapasitet i arbeidet med bostedsløse. Det gjelder på langt nær bare utfordringen med å skaffe nok boliger, det ligger først og fremst i det å skape aksept for tiltakene og å få til en innretning på disse som gjør at det blir varige tiltak fremfor midlertidige.

Jeg vil i likhet med Evelyn Dyb, som har evaluert prosjekt bostedsløse (2005, 2007) bruke begrepet tiltak om boligløsninger for vanskeligstilte, det dekker alle former for boliger og tjenester i boligene som er ment for denne gruppen.

Det er et vesentlig punkt at det boligsosiale arbeidet er svært mangfoldig. Ikke bare er tiltakene gjerne ulikt innrettet, men de kommunene tiltakene befinner seg i er også for en stor del ulikt organisert. Sett utenfra er det nødvendig å undersøke fra kommune til kommune hvem som for eksempel har ansvar for boligsaker eller hvordan bistand i hjemmet er organisert, det finnes like mange muligheter for hvordan det er som det antall kommuner vi har i Norge.

Mange aktører er involvert, og ressursene sitter spredt. Aktørmangfoldet kan illustreres med en enkel modell:

### Modell 2.:



Dette sier noe om *antall* og *hvilke* aktører som kan være og også ofte er involvert. I tillegg til å se aktørbildet som sådan er det interessant å se på hvor ressursene befinner seg og hvem som har myndighet og ansvar, spesielt på høyre side av modellen.

En bruker i botiltak er en illustrasjon på en eller flere brukere som har fått plass i et kommunalt tiltak. Når dette etableres er ofte alle aktørene i modellen involvert. Pårørende, der de finnes, har ofte sterke meninger om hvordan bolig og bistand bør innrettes. Naboer har åpenbare interesser og kan være sterkt engasjert, og media involveres spesielt der det er muligheter for konflikt. Dette kan være både i forhold til naboer, men også gjerne på vegne av

en privat aktør som gjerne vil inn her med tjenester til brukere. Det er i denne fasen naturlig at det avklares i alle kommunale instanser hvilke tjenester brukeren skal ha, og det utformes enkeltvedtak på dette.

Kommuneledelsen, gjerne politikerne, blir utsatt for påvirkning fra flere hold, fra naboer dersom de protesterer på etablering av tiltak, fra media som vil ha uttalelser og fra eventuelle private aktører som vil inn og gjøre en jobb. Dersom de ikke har en politikk på området, forankret i en helhetlig plan vedtatt i kommunestyret, kan det være vanskelig å møte disse interessentene.

Ressursene er som sagt gjerne spredt. Det kontoret som forvalter den kommunale boligmassen (her kalt boligkontoret), kan tildele bolig. Dette skal være i form av et enkeltvedtak. NAV v/sosialtjenesten er oftest de som sitter med ansvaret for å bistå med å finne bolig. Tjenester i boligene gis ved enkeltvedtak enten fra boveiledertjenesten eller fra ordinær hjemmetjeneste eller begge deler. Boveilederne kan være organisert som enhet i kommunen eller ligge i NAV. Helsetjenester, så som LAR, fastlege osv. forvaltes av en form for kommunehelsetjeneste, gjerne sammen med en eller flere aktører fra 2. linjen.

Dette er bare en skisse på hvordan en situasjon kan fortone seg. Virkeligheten kan være mer eller mindre komplisert, alt ettersom hvilke typer problemer brukerne har. En type ressurs som for eksempel frivillige organisasjoner fremhever at de kan bidra med er å skape, eller rekonstruere, nettverk for brukerne, gjenopprette kontakt med venner og pårørende.

### **2.3 Kort om governance**

Hvorfor er det relevant å trekke inn governancebegrepet i en setting som omhandler boligsosialt arbeid? Min problemstilling omhandler nye samarbeidsmodeller. Jeg kunne ha vinklet dette i forhold til organiseringstyper i henhold til kommuneloven, for eksempel å organisere området inn i et kommunalt foretak, som et aksjeselskap, satse på interkommunale løsninger osv. Det er slett ikke umulig at det i det perspektivet kan ligge noen muligheter som enda ikke er prøvd å som kan løse noen utfordringer, et nærliggende eksempel er de små kommunene som strever med å få til gode tiltak for sine brukere. Hvorfor jeg ikke velger

denne strategien er simpelthen at boligsosialt arbeid verken historisk eller fremover kan være kun et kommunalt anliggende.

Innenfor dette politikkområdet har andre aktører enn det offentlige alltid vært til stede i form av både ulike frivillige organisasjoner og private kommersielle aktører. Essensen i governance er samhandling, det å trekke på flere for å oppnå mer i komplekse og mangfoldige situasjoner. Sosial boligpolitikk fyller kriteriene i forhold til kompleksitet, og aktørene er allerede på plass. Utfordringene ligger i å gjøre sammenhengen mellom politikkområdets karakter og behovet for ulike aktører tydelig og øke mulighetene for god samhandling mellom dem.

En av de tingene ved boligsosialt arbeid som er interessant er at det ser ut til å være uhyre vanskelig å oppnå varige resultater. Så fort man får bosatt en person dukker det opp en ny som trenger bolig, og et halvt år etterpå er person nr. 1 igjen uten bolig. Det er en situasjon som kan betegnes som ondartet i den forstand at når man gjør noe med den en plass dukker det opp nye problemer andre steder og plutselig er de gamle problemene tilbake der de startet.

Governance omhandles i litteraturen i forhold til *wicked problems* (Bovaird og Löffler 2002). Her legges vekt på at denne typen problemer må håndteres på tvers av fag og administrative enheter og innlemme aktører fra mange ulike områder som kan jobbe sammen. Denne samhandlingen må baseres på gjennomsiktighet, integritet, ærlighet, rettferdighet og respekt for ulikhet.

Dette kan være et nyttig bakteppe for videre utforskning av governanceteori, og sier noe direkte om hvorfor det er relevant å trekke inn governance i en oppgave som omhandler boligsosialt arbeid.

Det er neppe relevant å diskutere governance i forhold til rene driftsoppgaver basert på klare regler. Mange offentlige oppgaver har det som kjennetegn, for eksempel fastsetting av trygdeytelser, tildeling av bostøtte (en statlig individuell støtteordning som tildeles etter et detaljert regelverk), barnehageplass osv. Skal governancetilnærmingen være nyttig må politikkområdet ha et minimum av omfang og kompleksitet. I forrige avsnitt har jeg skissert hvordan jeg mener boligsosialt arbeid fyller disse kriteriene.

I tillegg er det tilstrekkelig tilgang på ressurser til at flere aktører enn det offentlige kan ha interesse av å delta, ref. innledningen.

Jeg ønsker med andre ord å vise at governance er et verktøy som kan tas i bruk for å utvide handlingskapasiteten i forhold til komplekse problemområder gjennom nye samarbeidsmodeller.

Governance brukes som et utvidet styringsbegrep. Der government henspeiler til styringsformer med formelle linjer, ansvar og myndighet trygt plassert i offentlig styrende organer, sier governance noe om en styringsmodell som inkluderer flere og tar opp i seg flere aspekter enn formell styring, for eksempel koordinering, deltakelse, inkludering m.v. Det finnes både snevre og vide definisjoner, dette går jeg nærmere inn på i kapittel 4.

I tillegg blir governance ofte blir brukt normativt – som anbefalinger i forhold til styring av selskaper eller land. (Meyntz 2003).

Jeg vil i hovedsak gjør bruk av governance i betydningen styringsverktøy (Salamon 2002) som noe inkluderende og inviterende og som et redskap for å oppnå økt handlingskapasitet. Nye styringsformer gir rom for nye samarbeidsmodeller. Med samarbeidsmodeller menes ulike former for samarbeid horisontalt, via hierarkiet, vertikalt i en tverrfaglig setting eller mellom aktører innenfor den offentlige sfære og utenfor, private og frivillige aktører. Dette kan ha form av ulike typer nettverk o.a.

Her vil jeg bruke Salamons beskrivelser for å illustrere endringene i styring og samarbeidsformer fra New public management til governanceparadigmet. Jeg vil også se på hvordan governance er brukt i forhold til konkrete eksempler i utvikling av norsk politikk (Fimreite m.fl.).

Governance på internasjonalt nivå og innenfor privat sektor faller utenfor denne oppgavens rammer, selv om en forståelse av governance som begrep forutsetter en kunnskap om flere enn en betydning. Derfor har jeg lagt opp to bøker som tar for seg governance i sin helhet, med de fleste tenkelige definisjoner og bruksområder som et bredt bakteppe for drøftingen. Dette utdypes som sagt nærmere i teorikapittelet.

### **3. Drivkrefter og utviklingstrekk**

Å trekke opp trender og utviklingstrekk ved samfunnet generelt og boligpolitikk spesielt er relevant for å synliggjøre hvorfor sosial boligpolitikk og boligsosialt arbeid er et politikkområde som vil være viktig i årene fremover, og også hvorfor det er relevant inn i en tenkning omkring governance som styringsverktøy. Det er naturlig å tenke seg at private aktører og frivillige organisasjoner vil samle sin innsats omkring områder som er av en slik størrelse at det ressurser nok til alle som vil delta.

Det er derfor relevant å se litt på fremtidsutsiktene for sosial boligpolitikk, spørsmålet er om dette er et område i vekst eller om utfordringene ser ut til å bli mindre. Jeg vil vise at behovene for boligsosialt arbeid bare vil øke i omfang dersom man ikke klarer å arbeide bedre med problemene fremover.

#### **3.1. Boliggjøring**

Siden HVPU-reformen (også kalt ansvarsreformen) på 1980-tallet har boliggjøring vært en viktig trend i kommunal utvikling. Psykisk utviklingshemmede ble flyttet fra institusjoner rundt om i landet og til sine hjemkommuner. Der skulle de inn i en normalisert tilværelse, med tilgang på samme samfunnsgoder som andre, blant annet egen bolig. Mange ble lokalisert i ulike, mer eller mindre institusjonslignende boliger og med en fast eller ambulerende bemanning. (Dyb m.fl. 2004)

Handlingsplan for eldre som ble igangsatt i år 1998 hadde også et stort element av boliggjøring. Det ble bygget 24400 omsorgsboliger i kommunene, formålet var at mange flere eldre skulle kunne bo i egen bolig lenger – slik at etterspørselen etter institusjonsplasser ble utsatt. Her var det også en forutsetning at hjemmetjenesten ble bygget ut.

I tillegg kommer psykiatireformen, også for en stor del en boligreform. Også her flyttes ansvaret ut i kommunene, og ca. 3400 boliger er bygget de siste årene under denne paraplyen.

Kort sagt, statlige institusjoner bygges ned, boliger i kommunene bygges opp. Ulike kommunale hjemmetjenester vokser i omfang og innhold.

Samtidig ble den trenden som lenge hadde vært rådende i Norge, mer enn i noe annet land, nemlig det å eie sin bolig i stedet for å leie, forsterket. Boligmeldingen (nr.23/2002) som ble lagt frem under Erna Solberg (H) som kommunal- og regionalminister, slo fast at det normale skulle være å eie sin egen bolig, og at den offentlige politikk skulle innrettes mot det. I tillegg ble innsatsen vridd fra å gi tilskudd til produksjon av boliger til individuell støtte til å bo (boligtilskudd vs bostøtte).

Disse to signalene samtidig kan ha vært det som gjorde at utbyggingen av kommunale utleieboliger i samme tidsrom stagnerte. Og dette igjen kan ha vært en av årsakene til at antall bostedsløse i samme periode ikke gikk nevneverdig ned.

I tillegg til dette har vi også sett at studenter har begynt å kjøpe seg egen bolig. Det å komme inn i boligmarkedet og starte en boligkarriere ble et begrep i kjølvannet av boligmeldingen.. Samtidig har boligprisene de siste årene økt jevnt, og inngangsbilletten ble høyere. Dette vil si at selv om mange kom seg inn på boligmarkedet var det en økende andel som ikke gjorde det. Virkemidlene er ikke sterke nok i dette markedet.

Altså ser vi at nedbygging av institusjoner gjennom tre store reformer de siste 20 årene, sterkt økende priser på boligmarkedet, en politikk som oppmuntrer til å eie i stedet for å leie i et deregulert marked sannsynliggjør en større forskjell fremover mellom de som klarer å skaffe seg en bolig på egen hånd og de som ikke gjør det.

I tillegg vil den gruppen av mennesker som ikke klarer å skaffe seg egen bolig øke. Det vil bli flere unge, flere med innvandrerbakgrunn, flere som kommer ut av institusjoner uten å ha beholdt egen bolig og flere som vil være uten bolig av rent økonomiske årsaker. I tillegg viser det seg at økt antall skilsmisser fører til at ungdom kommer tidligere ut på boligmarkedet enn hva tilfellet var før, og samtidig øker antallet personer som skal etablere seg på nytt. Begge disse gruppene kan være sårbare på boligmarkedet, i hovedsak pga. økonomi. I gruppen bostedsløse er det forholdsvis flere unge og flere med innvandrerbakgrunn enn i befolkningen for øvrig. (Byggforsk 2006).



### **3.2. Sentralisering og demografiske utfordringer**

I Norge er tendensen at folk flytter til byene, først og fremst finner vi økningen i Oslo-området, men også de andre store byene og regionsentrene er i vekst, mens landsbygda og mindre steder opplever en befolkningsnedgang (SSB's befolkningsstatistikk, innenlandske flyttinger). Denne befolkningsstrømmen gjelder også vanskeligstilte på boligmarkedet. Ergo vil antagelig en fortsatt sentraliseringstendens virke forsterkende på boligproblemet.

Det er videre en tendens at befolkningen blir eldre. Innen år 2030 vil gruppen eldre over 80 ha økt fra 13 til 19 % (SSB, befolkning). Dette indikerer at behovet for arbeidskraft vil øke, og allerede nå ser vi at det som mangler i eldreomsorgen er mer arbeidskraft enn penger. I dette ligger et sterkt incentiv for kommunene til å tiltrekke seg arbeidskraft.

Et annet aspekt ved dette er at kommunene har en interesse i å snu strømmen og få til en vekst i befolkningen. Dette har blant annet med kommuneøkonomi å gjøre. I forhold til governancebegrepet er dette relevant. Her ligger implisitt en styrking av blant annet frivillig sektor. Frivillige organisasjoner kan også være kanaler for meningsgivende aktivitet. Jeg vil derfor også komme inn på dette i senere drøfting. Dette har å gjøre med utfordringene som ligger i å gjøre steder attraktive for moderne mennesker både som bosted og som arbeidsplass. Å innrette lokalsamfunnet slik at det finnes organisasjoner som kan fylle menneskers liv med meningsfull aktivitet må i en slik tankerekke være relevant.

### **3.3. Rus/psykiatri**

Psykiske sykdommer er et økende problem. Dette betegnes som en av de store folkesykdommene i Norge allerede, 14 % menn og 17 % kvinner har en psykisk lidelse, og WHO forventer en økning fremover (Samfunnsspeilet nr. 3, 2007). Når det gjelder rus kan vi ikke av statistikken utlede en økning av bruk, men en økende gruppe av rusmisbrukere går på legemiddelassistert rehabilitering (LAR), og dette stiller også krav til bolig.

Blant de bostedsløse er en stor gruppe personer med rus- og eller psykiatriproblematikk. Dersom det aksepteres at dette er områder som vil øke i omfang i årene som kommer er det også sannsynlig at utfordringene innen boligsosialt arbeid vil øke som følge av dette. Som vi

har sett er tendensen den at alle skal bo i egen bolig i egen kommune, og at sentrale institusjoner bygges ned, både innen rusomsorg og psykiatri.

### **3.4. Utleiemarkedet**

Som tidligere nevnt har ikke antallet kommunale utleieboliger steget de siste årene Kostratall 2003 – 2006 indikerer en liten nedgang fra 20,3 boliger pr. 1000 innbygger til 20,2, midt i satsningsperioden. I tillegg har det private utleiemarkedet tradisjonelt vært sentralt i forhold til å bosette vanskeligstilte. For huseiere har de siste årene vært oppgangstid, ikke bare fordi boligprisene har steget, men også fordi det generelle rentenivået har vært lavt. Mange har kunnet ta i bruk sine utleieenheter til annet enn utleie, og for de som ønsker å fortsatt leie ut er markedet slik at det er mulig å være kresen på hvem man vil ha inn. Det kan være naturlig å velge leieboere som virker mer tillitvekkende enn for eksempel de som åpenbart har rus/psykiatriproblemer.

Det er også slik at et hett boligmarked gjør det vanskelig for enslige å kjøpe seg egen bolig, selv om de er i jobb og har normal inntekt. Dette gjør at disse er en større gruppe som også ønsker seg inn på det private utleiemarkedet.

Resultatet er at et større press på et mindre utleiemarked at det er flere attraktive leieboere. Dermed vil vanskeligstilte i større grad falle utenfor, og behovet for kommunalt disponerte boliger øremerket for gruppen vil øke.

### **3.5. Økt politisk press / økt tabloidisering**

Samtidig som det er sannsynlig at andelen vanskeligstilte på boligmarkedet vil øke vil sentrale og lokale politikere oppleve et økt press for å gjøre noe med problemet. Den sittende regjering har lovet å avskaffe fattigdom. Det å mangle bolig er et sterkt tegn på fattigdom, og blir dermed et symbol på feilslått politikk. For de lokale politikerne vil dermed presset øke fra sentralt hold.

I tillegg vil lokalpolitikere oppleve press fra både interesseorganisasjoner og media lokalt. Det har de siste årene blitt større offentlig interesse for bostedsløshet. I lokal presse er det

garantert oppslag dersom noen er villige til å stå frem med sin mangel på bosted. Dette følges opp av sterke organisasjoner, både som representerer pårørende og vanskeligstilte. Disse har blitt mer og mer trent i lobbyvirksomhet, både direkte og ved bruk av media. Et eksempel på dette kan være en serie artikler i Agderposten (eks. 17.11.07) der både den bostedsløse selv, hans advokat og et privat firma som ønsker at kommunen skal kjøpe tjenester av dem i den forbindelse kommer til orde. Ref. også den tidligere nevnte saken fra Kristiansand, der Fædrelandsvennen brukes aktivt.

Slik blir lokalpolitikere utsatt for et krysspress, fra sentralt hold i forhold til iverksetting av politikk og fra omgivelsene lokalt, både parter, naboer, kommersielle interesser og andre, i forhold til utformingen.

### **3.6. *Trender innen lokaldemokratiet***

Lav valgdeltakelse defineres som et mulig problem, og den norske maktutredningen konkluderer med at bl.a. dette gjør at demokratiet forvitrer (Østerud m.fl. 2003). Lokalt oppleves dette ved at folk ikke møter ved valgurnene, men de er likevel ikke uten interesse for det som skjer i lokalsamfunnet. Engasjementet gir seg andre utslag (i maktutredningen definert som tilleggsdemokrati), for eksempel stiller folk opp i aksjoner og demonstrasjoner for saker som ligger de nært, som angår de selv. Det kan være en enkelt sak som har å gjøre med skolen, farlig skolevei osv.(Fimreite et.al.) 2005, s. 29).

I forhold til problemstillingene i denne oppgaven kan vi som nevnt ofte se at lokalbefolkningen engasjerer seg i det å unngå å få naboer de tror er farlige og kan medføre reduserte boligpriser, det kan være rusavhengige og personer med psykiske lidelser som de ikke ønsker å ha i sitt nabolag.

Det ser ikke ut til å være noe i veien med engasjementet når vi går ned på sak og nære ting som angår folks dagligliv. I tillegg er nordmenn svært ofte engasjert i frivillige organisasjoner, det å arbeide med ting som gir mening ser ut til å være attraktivt for moderne mennesker, heller enn å gjøre bruk av sin stemmerett. (Østerud m.fl. 2003).

Det ser ikke ut til at denne trenden er på vei til å snu, men engasjementet og overskuddet som folk åpenbart er interessert i å bruke i frivillig arbeid er interessant og relevant.

Maktutredningens konklusjon om demokratiets forvitring er utfordret fra flere hold. Blant annet sier Tone Alm Andreassen i en artikkel i Tidsskrift for samfunnsforskning (3-2006, s 440) at

*gitt at desentralisering og delegering er nødvendig for å løse oppgaver i en aktiv velferdsstat, kan disse trekkene betraktes som en styrking, ikke en svekkelse av demokratiet.*

Med dette sikter hun til organisasjonslivets lokalorientering, det lokale engasjementet.

### **3.7. Et økende rettighetsbasert samfunn**

Enda et funn i maktutredningen – et fenomen som bidrar til demokratiets forvitring – nemlig en økende grad av rettighetsbasert forvaltning. Rettighetslover og domstoler avgjør hva personer med hjelpebehov har krav på – i økende grad på bekostning av det lokale folkestyret. Er dette en drivkraft som påvirker hvordan vanskelige politikkområder håndteres? I eksempelet fra Agderposten kan vi se hvordan den bostedsløse selv har skaffet seg advokat og vil kreve at kommunen skaffer egnet bolig. Dette til tross for at bolig i Norge *ikke* er en rettighet, men noe det offentlige skal *medvirke* til å skaffe der den enkelte ikke klarer det selv. (Lov om sosiale tjenester, § 3.4.)

### **3.8. Oppsummering**

Ved å kort skissere trender og utviklingstrekk på det boligpolitiske området generelt og boligsosialt arbeid spesielt har jeg forsøkt å vise at dette er områder som vil vokse og gi større utfordringer i årene som kommer. Dette øker behovet for en helhetlig politikk som kan gi bedre resultater enn det som hittil er oppnådd.

En av mine informanter understreker at de ser behov for sine spesielle kunnskaper og tjenester hos de aller vanskeligst stilte i samfunnet. De som det offentlige har åpenbare problemer med å ta seg av, og som er på gata der representanter for organisasjonene også befinner seg.

Dersom det bildet vi ser konturene av slår til, er det sannsynlig at denne gruppen vil bli større og problemene mer sammensatte. Med andre ord, den gruppen som denne frivillige organisasjonen føler et spesielt ansvar for, vil øke.

Samtidig har jeg pekt på en del andre trender som jeg mener er av betydning for de temaene jeg tar opp, nemlig trekk ved befolkningsutviklingen og ved lokaldemokratiet. Mangel på arbeidskraft vil være et økende problem. Befolkningen eldes og sentraliseres.

Folk ser ut til å være mindre interessert i fjerne styringssystemer, men desto mer i de nære ting, de som angir dem og gir mening. Alle innretninger som kan styrke meningsgivende institusjoner må i en slik kontekst være av det gode for lokalsamfunnet. Governance er et styringsverktøy der et viktig element er å innlemme andre enn offentlig sektor i arbeidet, altså ligger det implisitt en styrking av for eksempel frivillige organisasjoner. Dette er noe som kan komplisere det lokale politiske arbeidet (mange interessenter, mer press) og samtidig gi nye muligheter for å få til noe på et svært vanskelig område (flere ressurser, økt kapasitet).

Den tradisjonelle spenningen som ligger der mellom det offentlige og frivilligheten kan være en fortsatt barriere for samarbeid, kanskje spesielt i forhold til det at organisasjonene oppleves som en pressgruppe og vaktbikkje (noe også en av informantene mine kaller seg). Dette kan skygge for de mulighetene som ligger der, og som i et perspektiv på fremtidige utfordringer fremstår som nødvendige å ta i bruk. Det er grunn til å tro at forskjellene mellom fattige og rike vil øke. Dette forsterker tendensen til at de fattigste ikke klarer å skaffe seg bolig.

Det meste peker i retning av de utfordringene som har lagt der til nå, og som det offentlige med sin innsats har problemer med å håndtere, bare vil forsterke seg i årene fremover.

## 4. Teori

Utgangspunktet er det store antall aktører og interessenter som er involvert i det boligsosiale arbeidet, kompleksiteten og mangfoldet (Holm 2005, 2007) og (E. Dyb 2003). Dette kan tyde på at tidligere fokus på hierarki og byråkrati kanskje ikke er morgendagens løsning og arbeidsmetode. Samtidig påpeker T. Magnussen i *Frå plan til handling* (2006) at hun ved studier av det boligsosiale arbeidet i kommuner ser spor av fremveksten av et nytt politikkfelt. Dette er et viktig perspektiv.

Det er ikke slik at vi kan kopiere politikkutforming og arbeidsmetoder fra tidligere tiders hjemmetjenester eller boligforsyning. Boligsosialt arbeid er både boligpolitikk og sosialt arbeid, og i tillegg kommer det med nye utfordringer på begge fagfelt.

Dersom utgangspunktet er at dette er et nytt politikkområde er det også naturlig å tenke seg at det som trengs er en ny tilnærming, både når det gjelder strategiske valg, arbeidsmetodikk og virkemidler.

Den prosjektorganisering vi har sett i de første årene av dette arbeidet (Dyb 2005) har gitt mange ulike, gode og mindre gode eksempler på hvordan de utfordringene som ligger her kan håndteres. Etter 7 år med prosjekter skal arbeidet integreres i den daglige drift og ses som et av mange politikkområder. Spørsmålet er hvordan dette bør organiseres for å få til varige tiltak.

Som tidligere nevnt kunne man se på mulighetene for å organisere dette på ulike måter innad i kommunen, opprette kommunale foretak, egne selskaper, mange oppretter stiftelser for kommunale boliger osv. I dagens kommuner med flat organisering kunne man tenke seg en egen resultatenheter for å håndtere det boligsosiale.

Jeg vil se det boligsosiale arbeidet i et samhandlingsperspektiv, og utforske governanceteori med dette fokuset.

## 4.1. Governancelitteratur

Jeg har valgt ut tre hovedbøker, Anne Mette Kjær, *Governance*, Jon Peters & Guy Pierre, *Governance, politics and the state*, og Anne Lise Fimreite og Tor Medalen (red.), *Governance i norske storbyer*. I tillegg er artikkelen til Lester M. Salamon, *The tools of government – a guide to new governance*, sentral. Utover dette har jeg valgt artikler fra studiet i offentlig politikk og ledelse ved UIA som har belyst fenomenet governance fra ulike sider. Dette har jeg med som støttelitteratur og som et bakteppe for valg av problemstilling. Jeg har lagt vekt på å finne ny litteratur, stort sett fra år 2000 og fremover.

### 4.1.1 Begrunnelse

Da jeg valgte tema for oppgaven startet jeg med søk på nettet omkring ordene governance og boligsosialt arbeid, for seg selv og i kombinasjon. Jeg fikk opp ett eneste treff på kombinasjonen, dette var et faglig forum ved NI BR, ansvarlig forsker Evelyn Dyb. Jeg tok kontakt med henne og fikk tips om litteratur, i tillegg til at hun sendte meg to artikler. Den boka hun anbefalte som sentral var *Governance, Politics and the State* av Peters og Pierre.

Videre valgte jeg boka *Governance* av Anne Mette Kjær, ass. professor ved universitetet i Århus. Hun har ved å gå gjennom sentrale deler av governancelitteraturen forsøkt å sammenfatte og syntetisere begrepet – hva handler det *egentlig* om? Finnes der en kjerne som kjennetegner governance – uavhengig av på hvilke samfunnsområder begrepet brukes?

Begge disse bøkene har vært svært nyttige for å gi meg en oversikt og en dypere forståelse av governance som begrep og fenomen. I tillegg har jeg hatt glede av å studere Hilmar Rommetveits bok fra 2002, *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*, spesielt i forhold til det å prøve å anta tredje sektors perspektiv på politiske spørsmål. Det å vri egeninteresse og eget perspektiv over mot en tilnærming som forklarer organisasjonens engasjement ut fra allmenntilgode hensyn er åpenbart relevant i et samarbeidsforhold.

Den siste hovedboka jeg har valgt er en som tar governancebegrepet hjem og ned på det praktiske politikknivået – *Governance i norske storbyer* – Fimreite og Medalen (red.). I boka brukes governancebegrepet for å belyse samhandlingsmønstre og styringsformer i

hovedsakelig norske byutviklingsprosjekter. Jeg vil argumentere for at dette har mange fellestrekk ved sosial boligpolitikk, blant annet dette at det er svært komplekse politikkområder, det angår mange, og det er mange interesser. Behovet for utvidet handlingskapasitet er stort, siden det offentlige ikke har tilstrekkelig ressurser til å håndtere dette alene.

Jeg har altså valgt to generelle bøker om governance, en som tar opp endringer i politisk styring og en som går mer spesielt på governance og praktiske politiske forhold i Norge. I arbeidet har alle fire opplevdes som svært relevante, og tilstrekkelige i forhold til å opplyse emnet for egen del, siden to av bøkene nettopp har tatt for seg et vidt spekter av bidrag innenfor governancelitteraturen og forsøkt å syntetisere og videreformidle dette.

Artikkelen av Salomon er også en jeg har valgt fordi den gir mer konkrete anvisninger i forhold til governance som styringsverktøy, men uten å knytte dette til spesielle politikkområder. Den gir en ytterligere jording av begrepet og gjør det enda mer nyttig i forhold til å drøfte dette i forhold til et konkret politikkområde som boligsosialt arbeid.

## **4.2. Governanceteori**

Jeg vil i dette kapittelet kort trekke opp det historiske og teoretiske bakteppet for governance som fenomen, både generelt og i forhold til norsk virkelighet.

### **4.2.1 Bakgrunn**

Idealene for offentlig styring har endret seg fra det weberianske byråkratiideal der den upartiske, regelstyrte saksbehandling var målet (Weber 1973) via New Public Management (NPM) bølgen der andre ting kom i fokus, som ledelse, bestiller/utfører, resultatmål osv., til dagens fokus på samarbeid, nettverk, aktører, m.v. – tankene om governance som prinsipp. Dette betyr ikke at det byråkratiske ideal eller NPM-tankene er døde, disse lever videre på ulike politikkområder og vektlegges ulikt fra kommune til kommune, fra fagfelt til fagfelt og fra nivå til nivå. Det betyr snarere at ved å gjøre seg erfaringer med at regelstyring ikke fungerer på alle områder eller ved å oppleve svakheter ved det å kjøpe tjenester fra andre aktører ser man seg om etter bedre styringsformer og samarbeidsmodeller.



Den kommunale økonomi har gjennom de siste tiår vært stram, og dette er også et sterkt incitament for å utforske nye modeller i håp om å få til mer for færre kroner. Det må tas noen strategiske valg i forhold til hvordan man skal klare å møte økte forventninger blant befolkningen samtidig som økonomien blir vanskeligere og oppgavene øker.

Mange norske kommuner har valgt å organisere seg i en såkalt flat struktur eller to-nivå-modell, dette er en måte å prøve å få til en større helhetstenkning i tjenesteproduksjonen og komme bort fra den tidlige segmenteringen som gjorde at alle kjempet for eget område, ingen så helheten. (Aarsether & Vabo 2002 ).

Dette er ett tegn på at (i hvert fall deler av) den norske kommunale offentlighet beveger seg mot public governance – samhandling er et fokusområde i forhold til omstilling og effektivisering. Spørsmålet er i hvor stor grad denne omstillingen til vertikal i stedet for horisontal integrasjon og samhandling også innlemmer aktører utenfor den kommunale organisasjon, private aktører, frivillige organisasjoner m.v.

Når det gjelder boligsosialt arbeid kan det se ut som at det er vanskelig å få plassert dette i en egnet resultatenheter (jfr. Modell 2). Med NAV-reformen blir dette ytterligere komplisert. Sosialtjenesten ligger i NAV, mens kommunale boliger som regel håndteres innenfor den ordinære kommunale organisasjon. Boveiledertjenesten har også ulik tilhørighet, noen steder kan den være en del av den ordinære hjemmetjenesten, andre steder er det en egen enhet osv. Det at flere tjenester må jobbe sammen er krevende og enda mer krevende blir det for eksterne aktører å finne de rette personene å gå i dialog med.

#### **4.2.2 Ulike perspektiver på governance**

Governance fremstår som et begrep som kan være både abstrakt og konkret, som kan defineres enkelt og komplisert og som kan finne sin anvendelse på alle nivåer og områder, fra global storpolitikk til lokale utfordringer. Samtidig er det en konsistens gjennom beskrivelser og definisjoner som gjør governance til et fenomen som kan være mulig å konkretisere og dermed knytte opp mot ulike politikkområder.

Innen flere emner innen offentlig politikk fremtrer governance som det nye – noe som avløser tradisjonelle metoder og som gir bedre svar på dagens og morgendagens utfordringer i en verden med økende kompleksitet og uklare grenser. Salamon (2002) omtaler det som The New Governance Paradigm.

Med denne oppgaven ønsker jeg først og fremst å undersøke begrepet governance i en norsk politisk kontekst. Målet er å se om governance også i en konkret politisk hverdag kan innebære et fruktbart tankegods og gi en pekepinn om mulige metodologisk tilnærminger som kan gi økt handlingskapasitet og bedre resultater.

Selv om selve ordet governance er noe som kan spores langt tilbake er likevel den meningen som er relevant å fylle det med nå, av nyere dato. Et uttrykk som brukes mye er fra government til governance – som uttrykk for at selv om ordene har lik opprinnelse tillegges de ulik betydning. Begge er uttrykk for en type styring, men det ligger noe mer i ordet governance enn i government. (Kjær 2004, s.3). Styring kan være noe mer enn kommando- og rapporteringslinjer.

Governance brukes som et utvidet styringsbegrep. Der government henspeiler til formelle linjer, ansvar og myndighet trygt plassert i offentlig styrende organer, sier governance noe om en styringsmodell som inkluderer flere og tar opp i seg flere aspekter enn formell styring, for eksempel koordinering, deltakelse, inkludering m.v. Det finnes både snevre og vide definisjoner.

Det er også vanlig å se ordene good eller new foran governance. Good governance henspeiler ofte til privat sektor – til hvordan styrene forholder seg til eierne (good corporate governance), eller også til hvordan Verdensbanken henstiller til sine kunder om å forvalte sin myndighet i de respektive (utviklings)land, som retningslinjer eller anbefalinger for styring av ulike områder innenfor en regjerings ansvarsområde (ibid., s. 11).

På denne måten blir good governance ofte brukt normativt – som anbefalinger i forhold til styring av selskaper eller land. (Meyntz 2003). Det er ikke min intensjon å ha en normativ tilnærming, men se på governance som en pragmatisk tilnærming i forhold til å løse problemer i samfunnet, mer i retning av governance i betydningen styringsverktøy (Salamon

2002) som noe inkluderende og inviterende og som et redskap for å oppnå økt den ønskede økning i handlingskapasitet.

Jeg synes likevel det er interessant å utforske hva de forskjellige bidragsyterne har sagt om det å finne en tjenlig definisjon på governance, se om jeg av det kan utlede noe som virker fornuftig fra mitt ståsted. Derfor vil gå gjennom noen bidrag og forsøke å knytte dem sammen til en helhetlig definisjon.

I følge Pierre og Peters (2000, s. 7) finnes det ingen definisjon av governance som alle er enige om, heller ingen sammenhengende governanceteori. Likevel er det mange som har prøvd seg på mulige definisjoner, for eksempel denne fra Anne Mette Kjær (2004);

*The setting of rules, the application of rules and the enforcement of rules.*

I tillegg kan nevnes denne definisjon Bovaird & Löffler har på public governance:

*The way in which stakeholders interact with each other in order to influence the outcomes of public policies*

Denne tar, i tillegg til Kjærs *rules*, (som vel kan oversettes som regler eller kanskje heller spilleregler) også innover seg aktørperspektivet på en måte som gjør at de to definisjonene sammen gir en mer dekkende beskrivelse av governancebegrepet. For praktiske formål begynner det å nærme seg en definisjon som kan være fruktbar som utgangspunkt.

Videre sier Lester Salamon i *A Guide to the New Governance* (2002) at det er to definerende egenskaper ved governance, den første er anerkjennelsen av kompleksiteten i mye av det offentlige utfordringer og behovet det gir for samarbeid med flere aktører. En sentral begrunnelse for dette er, i tillegg til økende kompleksitet, at det offentlige som sådan har mistet den naturlige autoritet som gjør at befolkningen retter seg etter det som er bestemt uten å få medvirke.

Den andre egenskapen er at disse komplekse problemene krever en ny tilnærming og en mer sammenhengende og helhetlig politikk, en som tar innover seg de utfordringene og de mulighetene som ligger der.

Salamons definisjon er den som mest presis uttrykker det jeg tenker som nyttig i forhold til å se på governance som et metodisk grep.

Dersom jeg ser dette siste som en videre utdyping av de to tidligere siterte definisjonene er egenskaper ved oppgavene nå kommet inn som enda ett ledd i å definere governance. Blant mange forsøk på definisjoner i litteraturen er det disse som best illustrerer hvorfor governancebegrepet er relevant når jeg bruker det i en tilnærming til min problemstilling.

Et mangfold av aktører krever sin selvsagte rett til å opptre på arenaen. Staten kan ikke lenger utøve sin makt til å utforme politikk slik det synes best ut fra et sentralistisk ståsted. Ikke bare har enkeltmennesker en større forståelse for egne rettigheter, Riksrevisjonen er på banen og legger ikke fingrene imellom i forhold til å beskrive en politikk som ikke virker.

Å tenke seg en fortsatt vekst i offentlig sektor som vi har sett de siste 20 årene er vanskelig. Nye måter å jobbe på etterlyses og bør utforskes, og governance er et begrep som faller naturlig inn som en del av den utforskingen.

### **4.2.3 Governance på norsk**

I litteraturen brukes mange ulike begreper om de nye samhandlingsmodellene vi ser i norske kommuner. Selve fenomenet – det å inkludere andre aktører i den kommunale styringskjeden (eller utvide med) – kalles med et samlebegrep *governance* eller *bygovernance* (Fimreite og Medalen). Under dette er det mange ulike modeller, begreper som brukes er *nettverk*, *partnerskap*, *samstyring*, *samhandling* osv. Felles er at de alle omtaler en type hybrider innen kommunal organisering. En uttrykt bekymring omkring dette fenomenet er om den fragmenteringen dette innebærer kan føre til tap av styringskapasitet (Østerud m.fl. 2003).

Det advares flere steder i litteraturen mot de tradisjonelle makthavernes abdikasjon i dette nye paradigmet. Å organisere opp arbeidet innen ulike politikkområder i et governanceperspektiv betyr ikke nødvendigvis at all makt og alt ansvar skal fordeles ut i et nettverk. Det offentlige må beholde og utvikle en viktig rolle som tilretteleggere - fra *its role from the one of doing to the one of arranging* (Salamon 2002, s. 8). Aars m.fl (2003) indikerer at behovet for ledelse

kan være større enn noen gang i en strategi basert på governance. De trekker frem enkelte karismatiske lokalpolitiske ledere som eksempler på hvordan man kanskje allerede ser dette. Slik blir ikke en governancetilnærming truende for ledere, men kan mer fremstå som en mulighet til å utprøve nye ledelsesformer, knytte kontakter i nettverk og oppnå resultater gjennom andre på basis av egen evne til å påvirke og influere andres handlinger.

Det kan være begrensende å skulle avgrense seg til å snakke om nettverk eller foretak eller stiftelse osv som modell for organisering av samarbeid. Dette er modeller som har sine klare forutsetninger og rammeverk og fremstår lite fruktbart og nesten like hemmende i forhold til et fleksibelt samarbeid som det å satse på rene hierarkiske linjer. Flexibilitet er et nøkkelord som ikke fanges opp dersom man låser seg til modeller som er forhåndsdefinerte.

Samarbeid og samarbeidsformer er nøkkelordene som i seg selv dekker det viktigste. Prosesser og arbeid må fremdeles ledes, noen må fremdeles fordele ressurser og arbeidet må utføres. Spørsmålet er mer hvordan flere kan inkluderes i flere faser og føle eierskap til problemene. Governance dekker et spekter av måter å samarbeide på, og er ikke en oppskrift der regler og rammer er fastsatt i en lov eller et regelverk. Dette gjør governance til et strategisk verktøy som gir fleksible muligheter.

Hvordan dette skal utspille seg i praktisk politikk er avhengig av flere ting, de to viktigste er kanskje om det finnes relevante organisasjoner å spille på og hvilken rolle lokale politikere ønsker og egner seg for å ta i prosessen. Noen vil ta ledelsen og egner seg for å lede samhandlende prosesser, andre vil mer observere og gjøre vedtak, men ikke være så involvert.

Det samme gjelder for så vidt den kommunale administrasjon. Hvilken modell man velger må være opptil de lokale forhold, hvilke aktører som finnes og hvilke ressurser de har i forhold til jobben som skal gjøres. Dette kan best avklares dersom samarbeidet innledes i en svært tidlig fase.

I tillegg blir det relevant å ta fram problemet med utkreving av ansvar, risikoen for demokratisk underskudd (Fimreite m.fl. 2005). I et system der arbeidet med politikkområder organiseres opp med et utall aktører, både fra offentlig, privat og frivillig sektor kan det være vanskelig for velgerne å se hvem som sitter ved ansvaret. Muligheten for å markere noe med sin stemme ved valg blir mindre. Dette kan dempes ved at det offentlige beholder styringen,

mulighetene for deltakelse er åpen for alle og prosessene er transparente og dokumenteres for eksempel på nettet.

Begrepet samhandling er også mer dekkende enn partnerskap eller nettverk, fordi det er løsere og ikke henspeiler på noen bestemt organisasjonsmåte. Et partnerskap krever formelle avtaler og likestilte parter i et samarbeid. For at noe skal kunne kalles nettverk må vi ha parter som er gjensidig avhengige av hverandre.

Dette er ikke nødvendigvis saken i alle samarbeidsprosjekter. Her kan både mål og virkemidler være løst definert. Deltakelse kan være frivillig. Det trenger ikke foreligge noen avtaler som partene forplikter seg til. Folk kan ofte komme og gå som de vil i prosjektet, og engasjere seg i hvilket tema de ønsker til enhver tid.

Utgangsspørsmålet i *Governance i norske storbyer* var om hvorvidt kommunenes samhandling med private aktører er en strategi som øker byens handlingskapasitet snarere enn å redusere den. Konklusjonen i boken er at den øker. Governance ses på som et verktøy som kan øke et systems handlingskapasitet.

I denne sammenheng tolkes governance som en strategi som omfatter mange ulike former for samhandling, det være seg i form av en stiftelse, et uformelt samarbeid med lokale velforeninger, jevnlig samtaler mellom utbyggere og politikere osv. Governance blir et paraplybegrep som favner over et vidt spekter av metoder for samhandling. Dette viser noe av den fleksibilitet som ligger i begrepet, og at governance i seg selv er mer en strategi enn en enkelt metode.

Hvis jeg legger dette til de tidligere nevnte definisjoner kan governance sammenfattes slik:

*Governance er en strategi for samhandling der flere aktører inviteres inn som frivillige deltakere i en prosess for å sammen finne løsninger på komplekse utfordringer i samfunnet. Deltakerne medvirker i å sette spilleregler og definere problemstillinger samt implementere løsninger i forhold til de gitte utfordringene. Formålet er å utvide lokalsamfunnets totale handlingskapasitet ved å ta i bruk flere ressurser og nye metoder.*

Dette vil være en definisjon som er dekkende og kan anvendes i forhold til lokale norske forhold. En tilpasset definisjon til det denne oppgaven handler om. Jeg har trukket ut essensen fra flere teoretiske bidrag og samlet dem i denne definisjon som jeg mener gir god mening og samtidig gir begrepet governance relevans i arbeidet med å styrke handlingskapasiteten slik jeg tidligere har definert denne.

Flere bidrag belyser governance fra ett spesielt ståsted. Denne tar flere hensyn i betraktning og belyser governance som et strategisk verktøy i utførelsen av politikk.

#### **4.2.4 Et institusjonelt perspektiv**

Er det i tillegg interessant å se på governance i et institusjonelt perspektiv? T. Magnussen (2006) har blant annet drøftet boligsosialt arbeid fra et institusjonelt perspektiv. Dette definerer hun som et samspillende nettverk knyttet til en spesiell oppgave eller felt (ref. til Bogason 1998). I definisjonen inngår fire elementer: Policyproblemer, aktører/nettverk, normer og regler og forestillinger. Disse elementene er svært interessante i forhold til det vi snakker om her, boligsosialt arbeid og governance.

Noe jeg ikke har vært inne på er dette med verdier og verdigrunnlag, et viktig aspekt av det å samarbeide med frivillige organisasjoner. Alle aktører må diskutere og strekke seg i forhold til at andre kan ivareta sine verdier på en god måte. Ellers blir samarbeidet vanskelig. Selve fundamentet for de fleste frivillige organisasjoner ligger i deres verdigrunnlag. Det samme gjelder faktisk mange som jobber innenfor sosialpolitikken. Arbeidet vil altså være spekket med ulike verdisyn. Disse må på bordet og diskuteres.

Pierre og Peters diskuterer governance i lys av institusjonell teori, det å undersøke hvilken rolle institusjoner spiller i prosessene. I tillegg til å undersøke dette empirisk reises også et analytisk perspektiv, for eksempel March & Olsens *Logic of appropriateness* (2004). Her må man se de institusjoner som er involvert i lys av hva aktører finner er passende opptreden i forhold til de oppgaver som skal løses og den arena det ageres på.

Dette hører sammen med det å avklare verdigrunnlaget. Hvem er jeg i dette arbeidet, gitt den rollen jeg har? Hva er passende for meg og min organisasjon å bidra med? Hvor langt kan vi

strekke oss i å imøtekomme andre – inngå kompromisser? Elementer som inngår i enhver forhandling – i hvert fall der sterke verdier er inne i bildet.

På den andre siden finnes Rational Choice institusjonalismen som vil se det som viktig for myndighetene å manipulere med incentiver og mulige belønninger for å få aktører til å agere slik man ønsker. Er dette relevant? Selv frivillige aktører har et ressursperspektiv på det de arbeider med, ikke bare et verdiperspektiv.

Når kommunene får desentralisert oppgaver og ressurser vil de også bli mer interessante samarbeidspartnere for andre aktører. Alle trenger ressurser for å kunne jobbe med det de ønsker og oppnå resultater. Dersom det virker mer hensiktsmessig å jobbe sammen med andre er det sannsynlig at man vil prøve på å få det til. Derfor kan også dette perspektivet være interessant og viktig å ha med seg. Det må være noe i arbeidet for alle – noe å vise til for omverdenen.

I tillegg finnes den historiske institusjonalismen som ser på sti-avhengighet som en nøkkel for styring – det vi har gjort tidligere er styrende for videre agering – inkrementell fremdrift. Det som slår en ved å lese Riksrevisjonens rapport om innsatsen på det boligsosiale arbeidet er vel ikke at her trengs mer av det samme.. Snarere tenker man at her trengs det noe nytt – et nytt perspektiv – nye metoder. Det er nokså åpenbart at den stien som hittil er tråkket opp ikke har ført til målet. Kanskje er det slik at et brudd av og til er nødvendig – ett skritt tilbake for å få overblikket - og så innrette innsatsen på en måte man tror vil virke bedre.

Et spørsmål som reises i denne sammenheng er hvorvidt det vil lønne seg for et lokalsamfunn å bygge ut den sivile kapasitet eller styrke de offentlige myndigheter (Pierre & Peters 2000). Det institusjonelle svaret vil være å bygge ut institusjonene for å styrke styringskapasiteten. Andre svar kan være at det å bygge sosial kapital, for eksempel via styrking av frivillige organisasjoner kan være vel så viktig, og i den andre enden også virke styrkende på de lokale formelle institusjoner.

De store frivillige organisasjonene som er aktive på det boligsosiale området er mest til stede i de store byene. Der er problemene størst, og der er også mest ressurser å dele på. Jeg undres over om den lave tilstedeværelsen i små og mellomstore kommuner (under 40 000 innbyggere) kan ha sammenheng med de samarbeidsformene som tradisjonelt har vært



benyttet, det vil si at kommunen og organisasjonene jobber side om side, ikke i så stor grad i integrert samhandling.

I så fall betyr det at en stor andel kommuner er henvist til, eller velger, å utføre dette arbeidet på egenhånd. Dersom det er riktig som min problemstilling antyder, at nye samhandlingsformer kan gi økt handlingskapasitet, er det vel verd å se på mulighetene for å endre dette bildet.

Små og mellomstore kommuner har ikke minst interesser i øke den sosiale kapital i lokalsamfunnet. Sentraliseringstendensen virker tappende på denne kapitalen. Et økt innslag av frivillige organisasjoner som kan tilby engasjement i meningsfylt aktivitet kan være ett element som kan bidra i motsatt retning.

#### **4.2.5 Oppsummering**

Etter en gjennomgang av ulike definisjoner av governance velger jeg å sammenfatte begrepets betydning på denne måten, i en utvidet definisjon med de elementer som er mest relevante å ta med seg inn i en drøfting av teorien opp imot de empiriske funn;

*Governance er en strategi for samhandling der flere aktører inviteres inn som frivillige deltakere i en prosess for å sammen finne løsninger på komplekse utfordringer i samfunnet. Deltakerne medvirker i å sette spilleregler og definere problemstillinger samt implementere løsninger i forhold til de gitte utfordringene. Formålet er å utvide lokalsamfunnets totale handlingskapasitet ved å ta i bruk flere ressurser og nye metoder.*

I tillegg har jeg vært inne på at det er to perspektiver som må tas med i innledende faser av et samarbeid – verdisyn og ressursfordeling. Partene må gi og ta for å få til et samarbeid som alle føler seg tjent med. Det institusjonelle perspektivet kan være nyttig å ha med seg inn i en slik prosess. Ha for øyet at alle møter med hver sin rolleforståelse, denne gir føringer for hvordan de ser for seg at samarbeidet skal fungere, og kan forklare ulike aktørers handlinger og innstillinger.

Samtidig er det slik at et samarbeid må gi noe til alle. Partene må antagelig føle at det de hver for seg får igjen noe mer enn det som legges inn av innsats, at man er tjent med å gå i kompaniskap med andre, enten i form av økonomisk uttelling eller bedre resultater på andre måter. Dette henger sammen med den rolleforståelsen hver og en har. Ikke bare til hva man kan legge inn, men også til hva man bør få ut. Et samsvar mellom input og outputsiden for hver enkelt, som korresponderer med det man mener er passende for den rollen man har.

Gitt at saksbehandlere og ledere fra det offentlige stiller med to ulike sett av forventninger og representanter fra organisasjonene gjør det samme har vi muligheter til å få mye ut av et samarbeid dersom det er mulig å få til en samhandling der alle opplever en balanse i forhold til innsats og resultater for egen virksomhet.

I tillegg er det viktig å ha med seg det at governance er en strategi som går utover hierarkisk styring og kontroll. Uten å miste grepet om prosessene og oversikten over politikkområdet åpnes det opp for andre aktører i et samarbeid som ikke handler kun om kjøp og salg, men forhandlinger og dialog. Dette innebærer at spilleregler også er en del diskusjonsgrunlaget.

Det som tegnes opp av elementer i en strategi med governance som teoretisk forankring fremstår som svært krevende for alle parter, og kanskje spesielt for kommunale aktører som er vant til å jobbe i formelle strukturer og med klare linjer i forhold til andre. Skal kommunene se dette som en tjenlig strategi er det sannsynlig at det bør trekkes opp i form av konkrete anbefalinger som kan virke gjennomførbare og overkommelige. Jeg vil i kapittel 8 se gjøre et forsøk på å konkretisere dette.

Små og mellomstore kommuner i særdeleshet bør ha noe å tjene på å utvikle strategier som kan være inviterende i forhold til frivillige organisasjoner. Dette vil kunne bidra til å øke den sosiale kapital i lokalsamfunnet – gi større muligheter for meningsbærende aktivitet og i tillegg bidra på vanskelige politikkområder – som boligsosialt arbeid. Vi ser i dag at de store, profesjonelle organisasjonene stort sett arbeider i de største byene. Problemene derimot, finnes også i mindre kommuner. Slik er det i hvert fall udiskutabelt at det finnes et marked for flere aktører og et potensiale for samarbeid.

## 5. Metode og datamateriale

Min problemstilling er om det kan ligge muligheter for økt handlingskapasitet i det boligsosiale arbeidet ved hjelp av nye samarbeidsmodeller. Et spørsmål om økt handlingskapasitet må innebære en antagelse av at det finnes ressurser som enten ikke er benyttet eller ikke benyttet godt nok. Jeg har avgrenset dette til å være en oppgave som i hovedsak fokuserer på mulighetene for å involvere mer / utnytte bedre frivillige organisasjoner i et samspill med offentlig sektor.

Gitt de data jeg allerede har tilgang til via eksisterende rapporter og dokumenter, var mitt spørsmål hva slags tilleggsinformasjon jeg burde prøve å finne. Mitt fokus er på frivillige organisasjoner, og det er lite av data omkring akkurat dette i de arbeider jeg har brukt. Det er mye data på kontaktpunkter og samarbeidsformer mellom offentlig sektor og private aktører, men frivillige organisasjoner ikke behandlet spesielt.

Jeg ville derfor prøve å få mer data på det feltet. Det er ikke tall og statistiske størrelser jeg er ute etter, men holdninger, antagelser, opplevelser i forhold til samarbeidsforhold, hva som fremmer og hva som hindrer et godt samarbeid eller et samarbeid i det hele tatt.

Med bakgrunn i dette har jeg valgt et kvalitativt design med fokus på å finne relevante data om boligsosialt arbeid via dokumentanalyse av rapporter og dokumenter som beskriver prosjekter i feltet. De viktigste dokumentene er; Sluttrapport fra Prosjekt bostedsløse (Dyb 2005), evaluering av prosjekt bolig med nogo attåt (Brønne 2007) og kommunene som møteplass for ulike interesser (Holm 2007). Disse dataene sier mye om ulike prosjekter, hvordan de er innrettet, målgruppe, antall boliger osv. I tillegg finnes her data på hvordan aktører fra kommunene ser på samarbeidsforholdene.

I boken *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser* (Holm 2007) er kommunale saksbehandlere og private aktører (utbyggere) intervjuet omkring kontakter og samarbeidsformer. Frivillige organisasjoner er i dette arbeidet ikke spurt. Jeg ønsket å gjøre en studie som kan utfylle bildet. Med tanke på governanceperspektivet anså jeg det for viktig og relevant å se nærmere på politikkområdet fra frivillige organisasjoners ståsted.

Det som senere refereres til som kommunale saksbehandlere og lignende vil i hovedsak være hentet fra undersøkelser hos Brønne.

Utover dette har jeg intervjuet sentrale personer som jobber med boliger til vanskeligstilte innenfor frivillig sektor. Dette har jeg gjort for å prøve å fange opp deres syn på samarbeidet med kommunene i og etter Prosjekt bostedsløse. De organisasjonene jeg har valgt er store og landsomfattende, tre av dem var sentrale deltakere i Prosjekt Bostedsløse, og alle har både før og etter prosjektperioden arbeidet mye med vanskeligstilte på boligmarkedet.

Jeg har intervjuet 4 personer fra 4 forskjellige organisasjoner, Kirkens bymisjon, Frelsesarmeen, Blå Kors og Kirkens sosialtjeneste. Dette er personer jeg kom fram til ved å spørre meg fram og ved tidligere kunnskap om hvem som er sentral i det boligsosiale arbeidet. De har alle lang fartstid innenfor frivillig sektor.

I første omgang sendte jeg respondentene 7 innledende spørsmål pr. mail, deretter foretok jeg et intervju med dem for å fylle ut bildet i forhold til det de hadde svart tidligere. Dette gjorde jeg i håp om å fange opp hva informantene selv mente kunne være relevant informasjon, og for å unngå noen av problemene som kan oppstå i mail-intervju, det å ikke klare å etablere et tillitsforhold, ulike evner til å uttrykke seg skriftlig, fange opp spontane reaksjoner osv.

Ett av intervjuene foregikk pr. telefon, de andre tre i lokalene der informantene jobber.

I erkjennelsen av at den største kunnskapen om dette ligger hos intervjuobjektene selv, ville jeg ikke avskjære meg fra verdifull informasjon gjennom fastsatte spørsmål i et intervju.

Jeg valgte en tilnærming som anbefalt av Miles og Huberman (referert i Ryen 2002), *Go to the meatiest, most study-relevant sources*, både når det gjaldt informanter og tema. Derfor nøstet jeg meg fram til personer som har vært sentrale i arbeidet.

Intervjuet la jeg opp til å være semistrukturerte (Ryen 2002), med et ikke fastlåst spørreskjema, men med planlagte temaer der jeg også var åpen for at samtalen kan ta andre vendinger. Dette gjorde jeg også for ikke å være låst til å forfølge spørsmål eller temaer som viste seg å ikke være de mest relevante.

Et hovedpoeng var å utforske hvor respondentene ser sin organisasjon i det totale bildet, hvilken rolle de tenker de spiller i forhold til det offentlige og hvordan de ser for seg dette framover.

I det metodiske støttet jeg meg hovedsakelig til Anne Ryens *Det kvalitative intervjuet*. Jeg var også åpen for at oppgaven og dermed problemstillingen kunne endre seg underveis i arbeidet, både via teoristudier og ved innsamlingen av data (Ryen, 2002).

I tillegg brukte jeg som nevnt data fra utvalgte rapporter i Husbankens statistikk-senter og fra SSB/Kostra for å kunne si noe om utviklingstrekk og trender som kan ha betydning for framtida innenfor det boligsosiale arbeidet.

For å oppsummere har jeg altså støttet meg på to datasett; det materialet jeg har tilgang til via rapporter og dokumenter og den informasjon jeg har fått via intervjuer.

## **5.1. Reliabilitet og validitet**

Jeg ønsket å få tak i hva som kjennetegner samarbeidsforhold innenfor boligsosialt arbeid i Norge – hvilke aktører som er inne i bildet, omfang, hvordan arbeidet innrettes. Data som hentes fra evalueringsrapporter og dokumentasjon omkring forskjellige prosjekter vurderes som valide i forhold til dette. Det kritiske punktet for å vurdere dette må være om jeg fanger opp et tilstrekkelig antall og en tilstrekkelig variasjon i de beskrevne prosjektene til å faktisk kunne si noe generelt.

Jeg valgte å bruke alt jeg har av tilgjengelig materiale og fikk dermed et stort tilfang av prosjekter, noe som skulle sikre validiteten også via kvantitet.

Når det gjelder SSB og Kostra vurderes det som valide kilder i forhold til å si noe om befolkningsvekst, antall utleieboliger, ulike typer ressursbruk, flyttemønster osv. Det er med disse kildene at det du får ut er det du putter inn, altså ligger det begrensninger i en forutsetning om at det som legges inn er korrekt og tilstrekkelig. SSB har nok her bedre forutsetninger enn Kostra, som fremdeles er i en oppbyggingsfase, men det er fra begge kilder mulig å ta ut data med et kritisk blikk på validiteten.

Den totale validitet må jeg vurdere kontinuerlig i forhold til om de data jeg har valgt ut er de riktige i forhold til å belyse problemstillingen – om det er mulig å tenke seg en utvidet handlingskapasitet i boligsosialt arbeid ved hjelp av nye samarbeidsmodeller. Det betyr at de data jeg har valgt i hovedsak skal ha med dette å gjøre.

Derfor valgte jeg også å utdype dataene ved å intervju representanter for frivillige organisasjoner. Jeg vurderer de respondentene jeg valgte til å være blant de mest sentrale jeg kunne finne i forhold til tema, de har hatt sentrale posisjoner i arbeidet med Prosjekt Bostedsløse. Avhengig av at samtalene våre dekket de mest relevante spørsmål bør de dataene jeg får derfra også ha god validitet.

Hva reliabiliteten angår har jeg vært klar på de kilder jeg har brukt og hvordan dataene har fremkommet slik at dette kan etterprøves. Jeg har presentert dataene på en slik måte at det skal være lett tilgjengelig for andre. Dette er selvsagt en utfordring i forhold til intervjuene, der den informasjonen som kommer frem er den informantene velger å gi meg. Referater fra intervjuene er skrevet ned, men legges ikke ved oppgaven.

Det har også vært et behov for å vurdere mitt eget ståsted som involvert i selve arbeidet med bostedsløse. Jeg arbeider i den statlige etaten som har ansvar for boligpolitikk, og i mitt arbeid har jeg et lederansvar som innebærer et ansvar overfor de som jobber direkte med feltet. Det er i min interesse at dette det oppnås bedre resultater på dette området. Dette gjør at jeg gjennom hele prosessen har vurdert min egen posisjon, se kritisk på mine egne valg og på hva jeg har valgt å fokusere på.

Siden det er kommunene som har hovedansvaret for å bosette vanskeligstilte og jeg har valgt å ha fokus på frivillige organisasjoners rolle har jeg prøvd å unngå den faren som ville ligge i å skulle evaluere eget arbeid. I tillegg er ikke dette ment som en evaluering, men som en utforskning av muligheter.

Jeg har i kommunikasjon med respondentene understreket at denne oppgaven ikke har noe med min jobb i Husbanken å gjøre, men at det er som student ved Universitetet i Agder jeg skriver. Med det mener jeg å si at jeg ikke møter dem på vegne av Husbanken, noe jeg tror er en viktig klargjøring, siden Husbanken forvalter tilskudd til dette arbeidet. Selv om det aldri

er mulig å være bare det ene eller det andre er det i hvert fall slik at jeg prøver å være bevisst på mine roller.

## **6. Resultater av dokumentanalyser og intervjuer**

I dette kapittelet vil jeg analysere de funn jeg har gjort når det gjelder boligsosialt arbeid. Det er hovedsakelig tre områder jeg vil legge frem data for:

- a) Aktører på markedet
- b) Ulike innretninger på tiltak
- c) Samarbeidsforhold

Når det gjelder punktene a og b er dette noe jeg finner i eksisterende rapporter og annen dokumentasjon. Pkt. c skal jeg i tillegg utforske via intervjuer.

### **6.1. Aktører på markedet**

Det er i hovedsak kommunene som driver botiltak og boligsosialt arbeid. I de største kommunene er frivillige organisasjoner inne i ca. 1/3 av alle botiltak, enten som eiere, som drivere, eller som begge deler. I små og mellomstore kommuner er frivillige mindre til stede, men det finnes små organisasjoner og private aktører som opptre også her.

Blant de frivillige organisasjonene som er store aktører er Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen, Kirkens sosialtjeneste og Blå kors. Det er også her jeg finner mine objekter for intervjuene. I mange kommuner er andre aktører inne i bildet, det være seg mindre, lokale, organisasjoner eller private, kommersielle bedrifter.

### **6.2. Ulike innretninger på tiltak**

De siste årene har det blitt etablert rundt 400 nye boliger for bostedsløse i de største byene, de fleste av dem midlertidige og de fleste kommunale. Noen er samlokaliserte boliger med personalbase, andre er spredte boliger med individuelle tjenester. Noen har karakter av hybelhus, andre av institusjon. Det finnes et mangfold, både på fysisk innretning og på målgruppen. Flere av tiltakene er for ungdom fra 18 år, to av dem er rene kvinnetiltak. Det ser ikke ut til å være noe mønster mellom fysisk innretning og målgruppe, dette varierer.



Noen av boligene har som sagt fast personale og mer eller mindre institusjonspreg, andre får bistand etter enkeltvedtak av den vanlige booppfølgingstjenesten i kommunen eller fra den organisasjonen kommunen har driftsavtale med.

De midlene som er bevilget til området de siste årene har altså for en stor del blitt brukt til å utvikle nye botiltak og skifte ut uhensiktsmessig boligmasse. Sannsynligvis betyr dette at det at kvaliteten på de boligene som vanskeligstilte nå tilbys er høyere enn det som ofte var tilfelle tidligere, og at flere også får tilrettelagt bistand i boligen.

Det mest spesielle når man studerer alle tiltakene er kanskje at det ikke kan ses noe mønster. Alle fremtrer som enkeltstående eksempler, det ser ut til at det enten er skreddersøm som gjelder eller de ressurser som er tilgjengelige i det øyeblikk behovet oppstår. Altså virker det litt tilfeldig hvilken innretning hvert enkelt tiltak får.

Også de frivillige organisasjonene har ulike modeller for sine tiltak fra kommune til kommune. I intervjuene kommer det frem at de ser på det som viktigere å ta utgangspunkt i de individene som skal inn i boligene enn å utvikle en egen modell for boligsosialt arbeid. Fleksibilitet er et nøkkelord som går igjen.

Det er vanskelig å se at en modell kan brukes som mønster for andre tiltak, til det er de individuelle forskjellene for store og skreddersøm synes nødvendig. I tillegg er det et spørsmål om ressurser, noen kommuner prioriterer dette arbeidet ressursmessig, mens andre legger seg på en minimumsløsning hva gjelder for eksempel bemanning.

En konsekvens av dette er at det gode eksempelet kun kan være en illustrasjon på hvordan et tiltak kan innrettes, det lar seg ikke kopiere, men kan tjene som inspirasjon for andre. Det lar seg ikke gjøre å se at her har vi fem tiltak som følger en spesiell modell, og slik kan det gjøres andre steder også. Til det spiller lokale forhold og individuelle hensyn en altfor stor rolle.

Men det går an å si noe om hva som ser ut til å være lurt og hva som ser ut til å være mindre lurt, på basis av det store tilfanget av eksempler som finnes. Ett eksempel er at det ser ut til være lurt å utvise stor grad av åpenhet når det gjelder naboer til tiltakene. Dette betyr å gå så tidlig som mulig ut med informasjon til alle naboer om hva som planlegges i nrområdet. Typen boliger, bemanning, hvem som skal bo der og hvem som har ansvaret. Det samme

gjelder overfor media, som på et tidligst mulig bør få all tilgjengelig informasjon. En slik strategi har vist seg, for eksempel i Trondheim kommune (Støa m.fl. 2007) å faktisk kunne oppnå en viss positiv vinkling fra avisenes side. Dette har igjen påvirkning på nabolagets holdninger.

Det finnes ingen eksempler på det motsatte, så vidt jeg kan se. Det å ikke gå ut med informasjon før alt er bestemt og i boks skaper motstand og misnøyd. Slik går det an å trekke ut noen generelle anbefalinger som synes å være interessante å ha med seg ved nye etableringer. Dette gjelder også i forhold til det å få til et godt samarbeid med andre.

### **6.3. Samarbeidsforhold**

De store organisasjonene som er inne i boligsosialt arbeid i det materialet jeg har er Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen, Kirkens sosialtjeneste og Blå kors. Disse har egne tiltak som de eier og driver, og de er også inne i kommunale tiltak der de har driftsavtaler. Siden det er kommunene som har ansvaret for å bosette vanskeligstilte er de frivillige organisasjonene avhengige av driftsavtaler med kommunene for å kunne arbeide med dette, i den grad beboerne trenger oppfølging av personale.

Dette området har fått et unntak i Lov om offentlige anskaffelser, det er ikke nødvendig for kommunene å sette tjenester på dette feltet ut på anbud, dersom de ønsker å samarbeide med en ideell organisasjon. En endring på dette kom i stand etter erfaringer med at frivillige organisasjoner ikke fikk innpass i arbeidet selv om de ble definert som selvstendige aktører i Prosjekt bostedsløse. Det var fremdeles opp til kommunene å invitere dem inn, men de var på det tidspunkt pålagt å legge denne typen tjenester ut på anbud. En slik innretning gjorde det vanskelig å samarbeide i alle fasene av et politikkområde.

Imidlertid er dette nå kommet inn som et unntak i loven, men kun som en mulighet, noe kommunene kan velge. Det at frivillige organisasjoner kom inn i dette store prosjektet var kompliserende og viste seg å være provoserende i forhold til det kommunale selvstyret og autonomi. Kommunene ville selv velge samarbeidspartnere, ikke få dem tildelt av staten. Utgangspunktet for samarbeid ble i denne situasjon ikke optimalt.

Det kan synes å være i hvert fall delvis et spenningsforhold mellom kommuner og frivillig sektor. I det materialet jeg har gjennomgått er dette et faktum for de største kommunenes del, men ser ut til å være et mindre fremtredende fenomen i andre kommuner. En saksbehandler i en kommune henviser til at det ikke finnes politisk vedtak om at det skal samarbeides med frivillige organisasjoner (Dyb 2003). Dette ser ut til å være en forutsetning for at denne personen skal gå inn i et samarbeidsforhold, det må være et element av tvang.

Samtidig ser vi at et flertall av de ansatte i en annen undersøkelse mener at frivillige organisasjoner bør spille en stor rolle eller en viss rolle i arbeidet med å redusere bostedsløsheten. (Ytrehus & Drøpping 2004).

Det er ikke en massiv motstand mot samarbeid i kommunene, men mulighetene finnes for de som ikke ønsker denne typen aktører inn i arbeidet dersom spesifikke vedtak mangler. Dette er tegn på en motstand som kan forklares både ved faglig og verdimessig uenighet, eller bare være et uttrykk for at man ikke ønsker andre inn på sitt område.

Boligsosialt arbeid er et arbeid som innebærer arbeid med tradisjonelle områder som rus og psykiatri. Over 90 % av de bostedsløse har ikke slikt problem som bakteppe. Tradisjonelt har dette vært fag som er sterkt forankret i ulike syn på hva som er riktig tilnærming. Skal botiltak ha krav om rusfrihet? Skal det være en moralsk tilnærming med belønning og straff dersom klientene feiler eller oppfører seg ordentlig? To eksempler på spørsmål som er gjenstand for uenighet. Frivillige organisasjoner har et klart og eksplisitt verdisyn som kan være provoserende for offentlig ansatte som ikke deler dette synet.

Dette er i hvert fall mulige forklaringer på den spenningen vi ser ligger der og som kan være et hinder for godt samarbeid.

Frivillige organisasjoner er og har i mange år vært en stor bidragsyter på det boligsosiale feltet. Det kan være flere årsaker til det, den ene kan være at dette passer godt inn i en ideell organisasjons formål, det å hjelpe noen i nød. En annen årsak kan være det å hjelpe noen, ikke bare i nøden, men til et bedre liv, det være seg i rusfrihet eller endog med et endret livssyn. I tillegg kan det være at organisasjonene ser at her er det et område det offentlige ikke klarer å håndtere alene, her er ressurser og det er behov for flere enn kommunene inn i arbeidet.

Et svært interessant aspekt for meg å undersøke er hvilken plass organisasjonene selv mener de har i dette arbeidet. Er de et supplement til det offentlige? Et nødvendig tilskudd, et alternativ? Eller er de et selvstendig tilbud som gir noe annet enn det offentlige, ikke et tilskudd eller tillegg, men et helt selvstendig alternativ? Og ikke minst, hva tenker de som jobber tett med dette i organisasjonene om samarbeidsforholdet med kommunene og med involverte statlige etater?

Disse problemstillingene gjenspeiles i mine spørsmål og de punktene jeg ønsket å ta opp i intervjuer. Dersom det skal ligge et rom for økt handlingskapasitet i nye samarbeidsmodeller er det nok en forutsetning at det finnes klima og vilje til å vurdere slikt samarbeid.

I evalueringen av prosjekt Bolig med nogo attåt (Brønne 2007) er saksbehandlere i kommunene spurt om hvordan de bedømmer samarbeidet med den frivillige organisasjonen som driver prosjektet, Kirkens Sosialtjeneste. Det overveiende inntrykket er positivt. Saksbehandlerne mener at de som arbeider med brukerne i prosjektet er fleksible og dyktige, og at tiltakene er godt drevet. De er positive til samarbeidet.

I tillegg er de veldig opptatt av å ha gode rutiner på rapportering, slik at de fortløpende er orientert om hvordan det går. Det er et generelt inntrykk at der finnes et behov for å understreke at brukerne fortsatt er eid av kommunen, og at ansvaret ligger der. Undersøkelsen til Brønne viser at de som allerede er i et samarbeid har gode erfaringer. Det kan se ut til at den skepsisen som finnes er hos de som ikke er i et slikt samarbeid, og dermed at skepsisen henger sammen med mindre kunnskap og manglende erfaring.

Det at kommunenes saksbehandlere opplever brukerne som sine antyder et sterkt ansvarsforhold og behov for å kunne følge med og følge opp. Det bygger opp under det inntrykk at mange som jobber med sosiale problemer er dedikert til jobben sin og kan ha et innslag av idealisme i det de gjør. Dette tilsier også at avklaring av verdispørsmål er viktige og at delaktighet i prosessen er vesentlig for å få til gode resultater.

Hvordan oppleves så dette fra den andre siden – fra de frivillige organisasjonene? I samtalen med informantene derfra var det fem temaer som utkrystalliserte seg som viktige; Lov om offentlige anskaffelser, økonomi, forankring, verdispørsmål og mediahåndtering. Det første

punktet er spesielt interessant. Fordi man så at frivillige organisasjoner hadde problemer med å få innpass i arbeidet med Prosjekt Bostedsløse ble denne loven endret.

### **6.3.1 Lov om offentlige anskaffelser**

Lov om offentlige anskaffelser har som tidligere nevnt et unntak når det gjelder kjøp av helse- og sosialtjenester av ideelle organisasjoner. Man skulle i utgangspunktet tro at det kunne gjøre et samarbeid rundt dette lettere, og det er da også intensjonen. I virkeligheten viser det seg at dette ikke er tilfelle. Organisasjonene opplever at mange kommuner enten velger å ikke benytte seg av dette unntaket, og setter tjenestene ut på anbud likevel, eller problematiserer unntaket juridisk, de ytrer tvil om unntaket holder, er legalt.

I intervjuene blir dette et sentralt tema, og det kommer klart fram at det ligger et stort potensiale i forhold til å samarbeide om denne gruppen, men det blir hemmet av at unntaket til loven ikke brukes. Det aller meste legges ut på anbud, og det fører igjen til at det er lite rom for utvikling og fleksible løsninger.

Dette kan oppleves som en vegring mot å inngå samarbeid, forholdene ligger til rette, men de blir ikke benyttet. Kommunen velger i stedet å gå hele runden med utarbeidelse av anbudsdokumenter osv. Organisasjonene har mange slike kontrakter, og sier at de er svært fornøyd med disse samarbeidsprosjektene. Vegringen kan nok også bunne i at saksbehandlere i kommunen ikke vet hva som er riktig pris, og det føles tryggere med hensyn til dette å legge tjenesten ut på anbud. Det er også en naturlig konsekvens av at det de siste tiårene under New Public Management paradigmet har vært troen på markedet som har vært rådende. Dette er også en måte å unngå beskyldninger om vennetjenester osv., det fremstår som en ryddig metode.

En konsekvens av dette er at samarbeidet blir en typisk bestiller/utfører-modell, der premissene utarbeides av bestiller og utfører svarer på dette med et tilbud. Det videre samarbeidet måles hele tiden mot den kontrakten som inngås på bakgrunn av dette. For enkle oppgaver, gjerne av teknisk karakter, er dette effektivt og hensiktsmessig. Oppgavene kan enkelt beskrives og tallfestes, varighet og volum er forutsigbart.

Dette står i kontrast til det både de kommunale saksbehandlerne (Brønne 2007) og mine informanter understreker som særdeles viktig i dette arbeidet, nemlig fleksibilitet og individuelle hensyn over tid. Brukerne kan ha behov for massive tjenester en periode, for så å klare seg nesten uten tjenester i lang tid, dette kan variere svært mye.

En av de jeg snakket med sa at kontakten med saksbehandlere i kommunen hadde endret seg de siste årene. Tidligere hadde de mer jevnlig kontakt og ble invitert inn i mange fora der problematikken var oppe som tema. Nå var de utelukket fra den typen møter fordi kommunen var redde for å bli beskyldt for favorisering i forhold til prosjekter.

Dette er noe min informant tolket som en konsekvens av Lov om offentlige anskaffelser, og det faktum at kommunen ikke benytter seg av unntaket. Det ble henvist til det som kan ses av samarbeid mellom kommune og næringsliv om næringsutvikling, og det at det der ikke synes å være noen begrensninger i forhold til typen og omfanget av kontaktpunkter.

Dette stemmer også med inntrykket fra boken *Governance i norske storbyer* (Fimreite m.fl. 2005) som beskriver en del samarbeidsforhold rundt utbyggingssaker og andre større prosjekter, der samarbeidet ser ut til å være nokså tett og løpende, i den grad at det kan klassifiseres under governance som begrep.

Det kan se ut som at mulighetene for samarbeid i stedet for å bli styrket faktisk har blitt svekket etter at unntaket for ideelle organisasjoner i helse- og sosialsaker ble tatt inn i loven. Selv om det boligsosiale området er noe som krever store individuelle tilpasninger og endringer på sikt, virker det som om det er ekstra vanskelig å starte en tidlig dialog.

Dersom et botiltak har fire beboere er det derfor vanskelig å på forhånd definere hvor mye tjenester det er behov for i dette tiltaket for lang tid fremover. De ressursene som settes inn kan benyttes på en bedre måte dersom man kan se helheten i tjenesten, noen tiltak kan ha store behov mens andre har små, og fleksibiliteten blir viktig også for økonomien. Denne dimensjonen er det vanskelig å bake inn i en detaljert anbudsbeskrivelse.

Et spørsmål som informantene opplevde som viktig for kommunene var om organisasjonene hadde mye penger å gå inn i prosjekter med, og om kommunen kunne klare seg med å stille med egenandel som opparbeiding av tomt eller lignende. Det kan se ut til at mulighetene for å

komme i inngrep med en kommune øker med det antall penger som kan legges på bordet. Med dette som utgangspunkt er det vanskelig for organisasjonene å gå inn i et samarbeid, fordi det de har som forutsetning er at de kan utføre tjenester som er kommunens ansvar, men kommunen må fremdeles betale for tjenesten.

Informantene understreker at det de tilbyr ikke er gratis tjenester, men tjenester som innebærer noe ekstra i forhold til det kommunen selv kan tilby. De gjør det samme som kommunen, med hjemmel i en driftsavtale for eksempel fastlegger antall ansatte i tiltaket, men i tillegg kommer den dimensjonen som ulike organisasjoner kan legge inn.

Det er dette som den frivillige delen. Det kan være bistand i forhold til fritidsaktiviteter, utvidede støttekontaktfunksjoner, hjelp til å sette sammen et nettverk, gjenopprette kontakt med familie, eller ivaretagelse av den åndelige dimensjonen, som en av informantene understreker. Alt dette er bistand og støtte som ikke kan måles på samme måte som årsverk, og som kommunalt ansatte ofte ikke har tid eller anledning til å ta seg av. Det er derfor også en dimensjon som er vanskelig å måle i økonomiske termer og som ikke kan tallfestes i en driftsavtale.

Informantene mener også at en tilleggsdimensjon som brukerne selv fremhever er tilgjengeligheten, det at de møter dem ute på gata, gjerne på kveldstid, og at de ikke er avhengige av å oppsøke dem på et kontor med timeavtale osv. For brukerne er dette en betydelig forskjell, terskelen er svært lav for kontakt.

### **6.3.2 Forankring**

Et viktig tema for å få til et godt samarbeid er forankring innad i kommunen. Med det mener jeg at et strategisk valg om samarbeid er knesatt som et prinsipp i et vedtak i kommune- eller bystyret, og at metoder og prinsipper i forhold til dette er utarbeidet av og forstås av faglig og administrativt nivå.

Det ser ut til å være en forutsetning for å komme godt i gang og å ha mulighet til langsiktighet at toppledelsen i kommunen er involvert på et tidlig stadium. Det understrekes fra informantene at langsiktighet er en nøkkel til suksess på sikt. Også de kommunale

saksbehandlerne presiserer at prosjektarbeid med 1 – 3 års varighet medfører en usikkerhet som ikke er bra i dette arbeidet.

Det ligger i det boligsosiale arbeidets natur at langsiktighet gir bedre sjanser for suksess enn det motsatte. Mange har vært bostedsløse i årevis og trenger lang tid på å justere seg inn til en mer vanlig livsførsel med egen bolig, nabohensyn osv. Dersom horisonten er 3 år og det er uvisst hva som skjer etter det kan det ha en effekt på hvordan ting oppleves og håndteres. Å kunne legge opp til at dette er en varig bolig og en varig forandring i livet er nødvendig.

Det ser ut til at saksbehandlere på et lavere nivå, det være seg rus- eller boligkonsulenter, sosialkuratorer osv. kan ha vanskeligheter med å få saker fremmet innad i kommunen, det å få de opp til rådmannssjiktet for å få til en politisk behandling. Og en politisk behandling med vedtak om både samarbeid og varighet kan gi bedre forutsetninger for å kunne sette arbeidet i gang med det premisset at dette er et varig arbeid.

Altså vil det være en fordel om kontakten så tidlig som mulig er på høyt politisk og administrativt nivå. Informantene kan fortelle om kontakter, møter og forhandlinger med kommuner som har pågått i årevis uten resultater. Da de endelig kom på beslutningstakernes bord ble det ikke noe av. De som jobber nedover i systemet har ikke klart å nå opp med sine synspunkter.

Dersom samarbeidet er et resultat av anbudsrunder blir det også fremhevet at reforhandling av driftsavtaler selvsagt skjer på rådmannsnivå. Det er her endringer kan forankres og beslutninger omkring økonomiske forhold ligger her.

### **6.3.3 Verdispørsmål**

Verdier er ikke noe som er forbeholdt ideelle organisasjoner. Spørsmålet om verdimessig forankring ble ikke et hovedtema i mine samtaler med informantene, dette fremstår mer som noe implisitt, som ligger til grunn for det de gjør, men som ikke er en hovedsak i en kommunikasjon utad. I selve arbeidet skal verdiene vises.



I det boligsosiale arbeidet jeg behandler her ligger det også mye verdier forankret hos kommunale saksbehandlere og også på høyt administrativt og politisk nivå. Det er mange som kan ha behov for å se sine verdier gjenspeilet i det arbeidet som gjøres.

De kommunale saksbehandlere understreker dette gjennom å være opptatt av rapporteringen, de vil kunne følge med i hva som skjer med deres brukere, vite at behandlingen er god og at de er i godt kvalifiserte hender. En av informantene mine sier at den tilleggsdimensjonen som ligger i at de arbeider med dette er den åndelige dimensjonen. En annen sier at selv om de ikke pådytter noen av brukerne sin tro vet de at den ligger der, og de opplever at mange ønsker å snakke om det.

Verdier kan være så mangt, og det som kan være av størst betydning i denne sammenheng er at partene i samarbeidet så tidlig som mulig blir kjent med hverandres verdigrunnlag og får kunnskap om hva som vil være synlig i det i det praktiske arbeidet. Det er for eksempel viktig at de som jobber i boligene vet at sosialkuratoren har et sterkt behov for å holdes underrettet om tingenes tilstand for å kunne føle seg trygg.

Den tilleggsdimensjonen som ligger i de frivilliges innsats ligger nettopp forankret i verdidimensjonen. Når mennesker engasjerer seg i frivillig arbeid og gjør en innsats utenom egen jobb er det med tanke for at man gjerne vil bety noe for noen, gjøre en forskjell, yte noe som kan gi en mening for andre og for en selv. Det er derfor ikke spesielt vågalt å anta at ideelle organisasjoner må kunne kommunisere sitt ståsted og sine verdier ut for å kunne rekruttere mennesker til frivillig arbeid.

Èn ting er å allmenngjøre sin organisasjon og sitt budskap for å kunne ta del i samfunnets tjenesteproduksjon og bli en mulig samarbeidspartner (Rommetvedt 2002), noe annet er å bli så pragmatisk og så lik andre at verdiene og budskapet forsvinner. Dette er en balansegang som jeg opplever at informantene også har behov for å problematisere.

Verdispørsmålet er også et viktig element i arbeidet med å bygge et samarbeid, og da i forhold til det selve samhandlingen må baseres på av verdier, som nevnt i avsnitt 2.3. Disse verdiene er i følge Bovaird & Löffler (2002) gjennomsiktighet, integritet, ærlighet, rettferdighet og respekt for ulikhet. I respekten for ulikhet må nettopp respekten og avklaringen av de ulike aktørers verdimesseige ståsted ligge.

### **6.3.4 Media**

Underveis i samtalene ble det klart at håndteringen av media er et interessant område å diskutere i forhold til samarbeid med kommunene. Som jeg har vært inne på tidligere spiller media en rolle i forhold til det at folk fronter sin sak mot kommunen i håp om å vinne gjennom hos politikere. Både naboer og andre aktører bruker denne taktikken. Mine informanter sier at deres organisasjoner ikke ønsker å bruke media på den måten, men har hatt erfaring med at andre, spesielt mindre aktører, kan ha prøvd å bruke media som brekkstang og dermed har ødelagt et samarbeidsklima, noe som også smitter over på dem.

Måten de store aktørene ønsker å bruke media på er mer i forhold til profilering av egen organisasjon, fordi de generelt opplever at kommunene vet lite om hva de driver med og derfor kanskje ikke tenker på dem som en mulig samarbeidspartner, for eksempel i det boligsosiale arbeidet. De ønsker ikke å skyve brukere foran i et spill med media.

I det hele tatt opplever jeg informantene som svært opptatt av å skape gode samarbeidsrelasjoner og ikke på noen måte generere noen motsetninger som kan gjøre klimaet dårligere. En av dem er likevel litt undrende til om kanskje denne strategien i noen tilfeller kan vise seg å være mindre lønnsom enn det ville vært å bruke media mer kynisk, spesielt dersom det gang på gang viser seg at politikere faktisk bøyer av for de som bruker den taktikken.

## **6.4. Oppsummering**

Mitt totale inntrykk er at både kommuner og organisasjoner er fornøyd med samarbeidet når dette først er i gang. Og det er et faktum at det er og har vært mye samarbeid på det boligsosiale området. Spesielt mellom kommuner og frivillige organisasjoner, men også private aktører spiller en rolle i dette arbeidet. Samarbeidet har hovedsakelig en form av bestiller/utfører, kommunene kjøper tjenester av andre.

Samtidig har jeg et klart inntrykk av, både fra arbeidet med egne data og det som kommer til uttrykk gjennom rapporter og evalueringer, at dette er et arbeidsfelt med mye engasjement,

idealisme, kreativitet og også fortvilelse over ikke å få utrette nok. Dette er helt klart følelser som jeg opplever kommer fra alle aktører, både kommunale arbeidstakere og frivillige.

Selvsagt er dette et spørsmål om min fortolkning av det jeg hører og det jeg leser, men det er også naturlig å tenke seg at det å jobbe i et felt som omfatter mange svært vanskeligstilte med kronglete livsløp kan utløse et følelsesmessig engasjement hos de som jobber med dem. Det er videre min tolkning at disse følelsene får uttrykk i en energi som av og til kan manifestere seg som et stort kontrollbehov, en frustrasjon over ikke å få hjulpet nok, eller som fronter mot hverandre i forhold til hvordan arbeidet best kan utføres.

Disse to elementene, stor grad av samarbeid og stor grad av engasjement, er de to hovedinntrykkene jeg sitter igjen med etter en gjennomgang av forholdene innenfor boligsosial sektor. Jeg aner også en dualitet i den energien som ligger hos de som jobber med dette, på den ene siden gir den et stort engasjement i forhold til jobben, på den andre siden en mulighet for at den samme energien kan skygge for mer konstruktive samarbeidsformer og i siste instans bedre resultater for brukerne.

Det som bør problematiseres rundt dette er at gitt de spesielle utfordringene som ligger i dette fagfeltet, stor kompleksitet, nødvendige og løpende individuelle tilpasninger kan bestiller/utfører-modellen fremstå som et noe rigid verktøy i forhold til problemene som skal løses.

Utfordringene ligger for en stor del i forkant – det er utfordringer i forhold til å få en god forankring i toppledelsen i kommunene, avklaringer omkring økonomi, verdispørsmål og muligheter for langsiktighet, og det å få til gode avtaler for brukerne.

Det finnes åpenbare spenninger i feltet mellom det offentlige og de ideelle organisasjonene. Behovet for å problematisere unntaket i Lov om offentlige anskaffelser sier noe om at det å samarbeide ikke er en selvsagt ting. Det kan være et behov for ryddige linjer som gjør at anbudsprinsippet brukes selv om det ikke er nødvendig. I tillegg kan det synes som om det er et ekstra stort behov for ryddige linjer på akkurat dette feltet.

Ryddige linjer trenger ikke nødvendigvis å bety avstand og rigiditet. Men et behov for klare avtaler og ryddighet omkring arbeidsfordeling og økonomi synes sentralt for alle parter.

De frivillige organisasjonene opplever seg selv både som et alternativ og et supplement til kommunene når det gjelder det boligsosiale arbeidet. De ser at det er mye som ikke blir gjort og mange behov som ikke blir dekket. Selv mener de at de har mye å bidra med, og de er da også ganske tungt inne i arbeidet, spesielt i de største kommunene. De gir uttrykk for at de vil gå i dialog med alle kommuner som måtte henvende seg, uavhengig av kommunens størrelse, beliggenhet eller andre forhold. Det som gjelder er evnen og viljen til samarbeid.

Det kan også se ut til at kommunene i forkant kan ha et noe urealistisk forhold til hva organisasjonene kan tilby, ikke minst av økonomisk innsats. Mange av de tiltakene som er satt i gang de siste årene er basert på tilskudd fra staten, både til bolig og til drift. Det er knyttet spenning til hva som vil skje når prosjektmidlene tar slutt og kommunene skal overta hele det økonomiske driftsansvaret. I forhold til det boligsosiale arbeidet er dette noe som ses på som en ulempe, både fra kommunalt ansatte og fra organisasjonenes side.

Langsiktighet og fleksibilitet er to stikkord som går igjen som noe som må ivaretas.

Til dette punktet kan det også være relevant å bemerke at slik den kommunale økonomien er lagt opp er det enklere å skaffe midler til investering, f. eks. kjøp av bolig, enn til drift. Dette går over ulike budsjetter, og det er alltid en større prosess å få økt driftsbudsjettene med lønnsmidler osv. I prinsippet er ikke det å anskaffe boliger et stort problem, og det kan derfor være mest aktuelt å samarbeide med andre omkring drift av tiltak. En av informantene bemerker da også at de kan synes det er problematisk å investere i boliger når de ikke er sikre på at de kan få langsiktige driftsavtaler.

Dette kan være nyttige avklaringer å gjøre i en tidlig fase av et samarbeidsforhold. Det er ikke sikkert at for eksempel frivillige organisasjoner er klar over den spesielle budsjettmessige struktur kommunene har, og en oppklaring rundt slike ting kan virke forløsende på videre dialog.

## 7. Drøfting

Problemstillingen lyder slik; Kan nye samarbeidsmodeller gi økt handlingskapasitet i det boligsosiale arbeidet? For å utdype hva jeg legger i nye samarbeidsmodeller har jeg henvist til og drøftet governanceteori fra ulike perspektiver. Men *nye* mener jeg ikke at modellene hele tiden skal fornyes, men at det ser ut til at samarbeidet hittil har vært preget av ad hoc løsninger og relasjoner på et nivå der beslutningene ikke tas, i tillegg til den tradisjonelle bestiller/utfører modellen.

Derfor kan det være relevant å beskrive samarbeidsmodeller med en noe annen innretning enn det som vanligvis ses innenfor feltet. Her betyr det i første rekke at samarbeidet begynner tidligere i handlingskjeden, at det allerede i initiativfasen inngås et samarbeidsforhold som utvikles frem til og med implementeringsfasen. Det betyr videre at de som skal bidra til driften av et tiltak allerede i starten er med og legger premisser for arbeidet. Innenfor dette kan det utvikles mange typer samarbeidsmodeller, men fellesnevneren er altså et mer omfattende samarbeid enn det vi hittil har sett.

Handlingskapasitet har jeg definert som alle de ressurser og den innsats som totalt legges inn i et politikkområde fra de ulike aktørenes side, og det boligsosiale arbeidet skal være belyst både historisk, ved den innsats som legges ned i dag, og i et fremtidig perspektiv.

Spørsmålet er videre om det er fruktbart å se det boligsosiale arbeidet i et governanceperspektiv, om det faktisk kan gi et svar eller i hvert fall synliggjøre et nyttig perspektiv i forhold til problemstillingen. Governance har jeg beskrevet som en strategi, en overbygning som dekker mange ulike former for samhandling, ikke som en spesifikk modell.

### 7.1. Samarbeid

Jeg har prøvd å fokusere på samarbeidsforhold i dette arbeidet. Spørsmålet er ikke om samarbeid i seg selv kan være en nøkkel til bedre resultater. Det finnes allerede mye samarbeid i boligpolitikken, både når det gjelder generell utbyggingspolitikk og det

boligsosiale feltet. Som jeg har vist er de største frivillige organisasjonene inne i ca. 1/3 av dette arbeidet i de store byene, som eiere, drivere eller begge deler.

Spørsmålet er om det kan være *mer* å hente når det gjelder samarbeid. Kan dette foregå på nye måter – og kan noen av de dataene jeg har funnet – sammen med governancebegrepet – gi et mulig svar på det spørsmålet? Jeg vil konkludere med at selv om det allerede foregår mye godt samarbeid finnes det et stort potensiale for å hente ut mer ved en slik strategi.

Samarbeidet foregår stort sett i implementeringsfasen, der modellen er at kommunen kjøper tjenester av en privat bedrift eller frivillig organisasjon. De foregående fasene, initiativfasen og den definerende fasen domineres av kommunen selv, men lite innslag av andre. Jeg har påpekt at bruken av Lov om anskaffelser har befestet en praksis der det meste av kontakten i tidligere faser er brutt. Et par av mine informanter sier at de også ser det som et dilemma å fremme idèer overfor kommunene omkring hvordan vanskelige tilfeller kan håndteres, siden de bare kan risikere at kommunen bruker deres idèer, men setter arbeidet ut til andre.

Dette er en klar indikasjon på at alle gode innspill til utvikling og tiltak ikke kommer på bordet, og det igjen betyr at det boligsosiale feltet går glipp av muligheter.

Videre har jeg vist at aktørmangfoldet kan være ekstremt stort (modell 2). Dersom hver aktør forholder seg i ett en til en forhold med brukeren er det ryddig, men med store muligheter for det blir begått feil og at noe glipper. Mange av brukerne trenger massiv oppfølging, spesielt i starten. Dersom et kommunalt boligkontor følger sine regler om innbetalt husleie, bråk eller hærverk osv, og etter brudd på reglene kaster vedkommende ut av den kommunale boligen, blir de andre aktørene også vingeklippet i forhold til egne tjenester. Det er vanskelig å gi gode helse- eller rehabiliteringstjenester til en som ikke har et sted å bo.

Dette er bare ett eksempel på hva som kan skje dersom aktørene handler på egen hånd, etter egne regler, uten å være koordinert med de andre, og uten å samhandle med dem. Eksempelet er også svært relevant, og fremstår i rapporter som en vanlig hendelse.

Mulighetene er mange for misforståelser og feil, og det er dermed viktig å sikre nødvendig samhandling og samarbeid. Skal det fungere må hver av aktørene få legge inn sine

forutsetninger og klargjøre egne holdninger til arbeidet. Hvilke regler som skal gjelde må det bli enighet om, slik at ikke alle bare spiller etter egne regler (Kjær 2004).

Mange blir bostedsløse, gang etter gang, ved løslatelse fra fengsel eller utskrivning fra institusjon. Dette skjer fordi kontakten mangler mellom ansvarlig person i institusjonen og den som kunne fulgt opp i kommunen, som oftest sosialkuratoren. Den boligen de hadde ved innskrivning har av en eller annen grunn blitt utleid til andre, og for å slippe ut oppgir de å bo på en adresse de egentlig ikke bor på.

Dette er også et resultat av manglende eller mangelfullt samarbeid. En person som kan følge brukeren hele veien, på tvers av nivåer og institusjoner ville kunne bøte på dette. Frivillige organisasjoner har allerede aktivitet både i ulike institusjoner og i mange kommuner, og ville kunne fylle en rolle i mellomrommene. Skal det være vellykket må denne innsatsen allerede i forkant være kommunisert og akseptert av de andre aktørene.

Filosofien er altså at jo tidligere man starter et samarbeid jo større er sjansene for å lykkes med iverksettingen. Dette avviker fra et bestiller/utfører-perspektiv, der andre aktører først kommer inn i bildet etter vedtaksfasen. Som jeg har vist er mange av samarbeidsprosjektene i det boligsosiale arbeidet nettopp et resultat av en anbudsrunde, der kommunen er bestiller og en frivillig organisasjon utfører.

I følge governanceteorien vil mye være vunnet dersom man starter tidligere. I noen tilfeller er det umulig, loven om offentlige anskaffelser sier at kommunene *må* lyse ut større kjøp av tjenester. På dette området er det likevel et unntak. Når det gjelder samarbeid med ideelle organisasjoner om tjenester innenfor helse- og sosialområdet kan kommunene la være å sette tjenesten ut på anbud, de kan gå i direkte samarbeid med en aktør.

Dersom modellen fra side 15 (modell 1) for økt handlingskapasitet legges til grunn er det altså fullt mulig for en kommune å inngå et samarbeid med en annen aktør allerede i initiativfasen, og dermed bidra til å få økt den totale handlingskapasitet. I forhold til modellen ligger der et handlingsrom som kan utnyttes i alle fasene, ikke bare den siste. Skal kapasiteten økes er det altså en forutsetning at andre aktører inviteres inn på et tidlig tidspunkt, og at det blir atmosfære for å kunne delta helt fra initiativfasen med idèer og innspill til nye løsninger.

## **7.2. Forankring**

Det er logisk å tenke seg at alle aktører går inn i et samarbeid med ulike holdninger, forventninger og intensjoner. I følge The logic of appropriateness er spørsmålet alle stiller seg; Hva er det riktige for meg i denne situasjonen, gitt den rollen jeg har? Altså kan man tenke seg at alle aktørene bærer med seg en rolle som det knytter seg ulike forventninger til om hva som er passende og hva som er upassende. Dette legger føringer for handlinger.

Samtidig kan man tenke seg at det også ligger et Rational Choice-perspektiv til grunn. Alle skal også ha noe igjen for et samarbeid. Det bør i det perspektivet legges an til en vinn-vinn-vinn-situasjon, der i dette tilfellet det ser ut til å være noe til både kommune, brukere og den frivillige organisasjonen.

Konsekvensene av dette er at man allerede i den innledende dialogen bør klargjøre både hvilke verdier de ulike aktørene bærer med seg, de forventninger som ligger der til å få virkeliggjort disse verdiene gjennom det arbeidet som skal utføres, og også – hva som ligger i potten av ressurser og hvordan man kan tenke seg en fordeling av disse. Det bør antagelig synliggjøres en sammenheng mellom den innsatsen den enkelte aktør legger inn og det den får ut av et samarbeid. Dette gjelder både økonomiske forhold og andre innsatsfaktorer.

Siden disse første fasene av et samarbeid ofte etterfølges av en beslutning i form av et vedtak i kommune- eller bystyret, er det sannsynligvis slik at det er essensielt at både den administrative og den politiske toppledelse er inne i den innledende dialogen. Bare slik kan det sikres at de elementene det der blir enighet om ivaretas i et vedtak. Vedtaket skal legges til grunn for det videre arbeidet og er styrende og både ressursfordeling og tidshorisont. Dessuten kan det se ut til at det i hvert fall i enkelte tilfeller kan være nødvendig med klare vedtak for å sikre god oppfølging lenger nede i organisasjonen.

Det er også et viktig poeng i governanceteori at implementeringsfasen preges av samarbeid. Selv om dialogen rundt de første fasene har vært god vil det alltid dukke opp ting underveis som krever små og store endringer i planene. Antagelig videreføres også samarbeidet i denne siste fasen. Noe av arbeidet ivaretas av kommunalt ansatte, andre ting håndteres av frivillige organisasjoner. For eksempel er det kommunen som står for boligen og vedlikehold av den,



mens en annen aktør kan ha ansvaret for oppfølgingen for brukerne. Dette kan være både overlappende og gi opphav til uklarheter.

Et annet aspekt er at oppgavene gjerne endrer seg over tid og krever flere eller færre ressurser alt ettersom hvilke brukere som er inne i tiltaket og hvilken fase de befinner seg i. Dette gir behov for fleksibilitet også når det gjelder ressurser og bemanning. En driftsavtale bør derfor være gjenstand for dialog og forhandling med jevne mellomrom, og disse drøftingene må skje mellom beslutningstakere. På den måten vil også toppledelsen i kommunen kunne holde seg oppdatert og med jevne mellomrom ta stilling til tiltakets hensiktsmessighet og ressursbruk.

Det vil også ivareta behovet for samarbeid på alle nivå, både mellom utførende ledd på begge sider og toppledelsene. Som jeg har beskrevet ser informantene et behov for å forankre samarbeidet på høyt nivå i kommunen for å sikre fremdrift og kontinuitet. En utfordring i forhold til governanceteori er å sikre denne forankringen, spesielt i et demokratiperspektiv. Ved deltakelse i forhandlingene i forkant og de årlige dialogmøtene vil også den politiske ledelsen kunne beholde oversikten og ha en mulighet for korrigeringer underveis.

Altså vil en governancetilnærming kunne ivareta det behovet for forankring som synes å være der fra de frivillige organisasjonenes side, samtidig som det gir åpning for involvering fra politisk ledelse, også i implementeringsfasen.

### **7.3. Økonomi**

Mine informanter opplever at kommunene er opptatt av hva organisasjonene har å tilby økonomisk sett. I forhold til det jeg var inne på innledningsvis, med de minimum 40 milliarder som er brukt på dette området i de siste årene er det et tankekors. Hva kan det ha seg at det første kommunene spør om er penger? Alle de midlene som er brukt kanaliseres jo nettopp gjennom kommunene, og mye av det er ekstrapenger i form av tilskudd fra staten. Det er ikke ulogisk å tenke seg at det dermed er i kommunene ressursene sitter.

I tillegg er det altså slik at selv om det har blitt etablert en god del tiltak de siste årene med i hvert fall 400 boliger for vanskeligstilte, er antallet bostedsløse sannsynligvis ikke gått ned og

utfordringene totalt sett er og vil være økende fremover. Pengene er brukt, men resultatene lar vente på seg, det er naturlig å undre seg over hva som er årsakene til det.

Spørsmålet om midler må imidlertid nyanseres noe. Det er ved kontakt med saksbehandlernivå at dette dukker opp som et inngangsspørsmål. Det trenger altså ikke å bety at det ikke finnes penger, men at de som etterlyser det ikke har tilgang til pengene via fullmakt eller vedtaksmyndighet eller opplever at det er vanskelig å få gjennomslag hos de som forvalter midlene, toppledelsen. Saksbehandlerne synes å ha erfaring for at det er lettere å få gjennomslag for egne forslag dersom de kan si at pengene følger med, og at tiltaket er så å si gratis for kommunen. Det er en tyngre vei å gå dersom de også må få vedtak om bruk av penger, lage en saksforberedelse til kommunestyret osv.

I et Rational Choice perspektiv er det da helt logisk at utgangspunktet blir spørsmålet om penger. En som jobber med boligsosiale spørsmål i kommunen og har et fastlagt budsjett å forholde seg til vet at dersom noen andre betaler vil det kunne gjøres mye mer og alle tiltak som er uten kostnader for kommunen vil lett kunne settes i gang. Man vil få bedre resultater på eget område uten å måtte be om mer penger.

En annen ting jeg innledet med å si noe om er at det ser ut til å være et stort behov for utarbeidelse av en helhetlig politikk på det boligsosiale området. Arbeidet har hittil vært preget av ad hoc innsats, vi har mange gode eksempler på tiltak, men mangler en helhetlig utforming, prinsipper og generelle anbefalinger. Dette kan også være en av årsakene til at mye penger er brukt, men uten at det er lett å se resultatene, og uten at saksbehandlere føler at ressursene er til stede i stor grad.

At det er enkelttiltak som er resultatene betyr at midlene er brukt og innsatsen lagt ned på en noe fragmentert måte. I stedet for å se utfordringene og ressursene under ett er pengene kanalisert rett inn i oppbygging av tiltak, og de ulike tiltakene ses ikke i sammenheng. Slik mister også de som jobber innenfor sektoren oversikten og ressursene ser ut til å være flyktige og prosjektrettede.

Det er en stor utfordring å også få økonomien inn i en helhetlig ramme. I forhold til et samarbeid med andre betyr det også at man i utgangspunktet, ved politikktutformingen, bør ta

strategiske valg, både med hensyn til å samarbeide med andre, men også hvor mye ressurser som skal kanaliseres inn i dette samarbeidet.

Når kommunene spør om organisasjonene kan bidra med midler tyder det på at de som spør ikke vet mye om hvordan organisasjonene fungerer, og heller ikke så mye om hvordan det boligsosiale feltet finansieres. Tilskudd fra staten går for eksempel enten til eller via kommunene, det er ikke andre aktører som har tilgang til dette utenom det offentlige.

Konklusjonen også her er at økonomi som tema må inn i en tidlig fase i samarbeidet, og da som en diskusjon omkring de totale ressursene som kan settes inn. Dersom tiltaket skal få en varig karakter, som alle i mitt materiale etterlyser, bør økonomien forankres i kommunale budsjett og handlingsplaner, og det må klarlegges hva som kan forventes på lang sikt av alle parter i samarbeidet. Forutsigbarhet og fleksibilitet er avhengig av en viss stabilitet i forhold til tid og ressurser. Det er relevant å se på om en inndeling av de økonomiske forholdene i investeringer og drift kan være fruktbart.

#### **7.4. Media**

Som jeg tidligere har beskrevet kan noen (helst mindre) aktører ha en tendens til å bruke media aktivt for å få tilgang til den typen tjenester vi her snakker om i kommunen. Det betyr at de trenger midler til fortsatt drift osv. Denne taktikken har vist seg å kunne ødelegge litt for andre aktører, idet ideelle organisasjoner blir forbundet med litt ubehag hos lokale politikere. Det vil jo si at det man på kort sikt kan vinne vil hele organisasjonsfeltet tape på lengre sikt.

Hvis vi legger Anne Mette Kjærs definisjon av governance til grunn innebærer dette også *setting of rules*. Dette tolker jeg dit hen at også det å bli enige om spilleregler for samarbeidet i en tidlig fase er essensielt for det videre arbeidet. Blant disse spillereglene bør også håndtering av media inngå som en viktig del. Dersom den ene parten i et samarbeid bruker media som verktøy for å tvinge den andre parten til å gi etter har samarbeidet ikke et spesielt godt fundament.

De informantene jeg snakket med er alle enige om at den typen bruk av media ikke er en strategi deres organisasjoner følger. De er mer opptatt av å bruke media i positiv betydning, for å gjøre tiltak og organisasjon kjent og få konstruktiv omtale.

## 8. Konklusjoner og anbefalinger

Som nevnt i oppsummeringen av kapittel 4 vil jeg her forsøksvis konkretisere hvordan governance kan brukes som et strategisk verktøy i det boligsosiale arbeidet. Jeg har i kapittel 7 drøftet teoretiske perspektiver opp mot data fra området, og her vil jeg si mer om hvordan dette kan brukes i praktisk politikk. Det er nødvendig å minne om at jeg her bare tar for meg ett element i en helhetlig politikk, nemlig samarbeide med andre. Dette er selvsagt bare *en* mulig strategi, og jeg sier ikke at det er den eneste eller beste, men ønsker å påvise at det er ett mulig valg å ta.

En annen strategi for å møte utfordringene er den statsråd Kleppa la fram i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 15. mai, der hun for noen målgrupper øker statstilskuddet til bygging eller kjøp av kommunale utleieboliger fra 20 til 40 % (Kommunal Rapport, 28.05.08). Altså ved å legge inn mer ressurser i form av penger i implementeringsfasen. Målgruppen er personer som løslates fra fengsel eller skrives ut fra behandlingsinstitusjoner og trenger bolig. Dette kan gjøre det noe lettere å få klarsignal til å kjøpe bolig når man får beskjed om at en person hjemmehørende i kommunen er på vei ut.

Samtidig er det en forutsetning for tilskuddet at det skal være et hjelpeapparat rundt brukeren, det skal være behov for bistand i boligen. En økning i tilskuddsdelen fra 20 til 40 % kan stimulere til at det blir flere utleieboliger. Jeg har tidligere påvist at antall boliger ikke har økt de siste årene. Samtidig er det å investere i bolig ikke den vanskeligste delen av utfordringen for kommunene. I modell 2 på side 19 har jeg sett på hvordan aktørmangfoldet og ressurspredningen er en faktor som gjør arbeidet svært komplisert.

Flere utleieboliger vil ikke gjøre denne kompleksiteten mindre. Det å ha tilgang på boliger er ingen ulempe, men utfordringene ligger i hovedsak et annet sted, på det å koordinere og utføre tjenester på en slik måte at det gir resultater.

I boka *Sosialt perspektiv på bolig* (Dyb m.fl. 2004) kan vi se at ansvaret for å løse problemet med bostedsløshet i hovedsak er plassert hos saksbehandlere på sosialkontoret via § 3.4. i Lov om sosiale tjeneester. Det betyr ikke at de har fått delegert en samlet myndighet som gir de

slagkraft i forhold til å faktisk skaffe egnede boliger og oppbemanne tiltak. Det betyr bare at de i følge loven har en plikt på å bistå brukere til å skaffe bolig.

Politikken på dette området er i liten grad forankret på høyt nivå i kommunen, hos administrasjon eller politikere. Med dette menes ikke at de ikke føler et ansvar eller merker et trykk også på det nivået, men at det ikke foreligger en helhetlig politikk med vedtak i kommune- eller bystyre. Dermed blir feltet preget av ad hoc-løsninger.

I tillegg uttrykkes en pessimisme i forhold til prognose for dette feltet fremover, idet bostedsløse fremdeles vil ha lav prioritet og at det ligger lav risiko for kommunene i å la være å gjøre noe for denne gruppen. Dette er mulig fordi de bostedsløse ikke er en pressgruppe og ikke har en pressgruppe som jobber for dem. Det er i hovedsak personer som jobber nær brukerne i kommunen som uttrykker denne pessimismen (Dyb 2006).

I kapittel tre har jeg argumentert for at vi ser drivkrefter og utviklingstrekk som kan dra den prognosen over til et mer positivt fremtidsbilde. Selv om det er en negativ utvikling vi ser i selve problemet, nemlig at gruppen vanskeligstilte på boligmarkedet vil øke, vil samtidig presset på beslutningstakere i kommunene bli sterkere. Dette vil nettopp kunne tvinge frem en mer helhetlig politikk på området, en større interesse for samarbeid med andre.

Det vil bli nødvendig å utvide handlingskapasiteten og i tillegg vil presset antagelig være et incitament for å innlemme planleggingen for denne gruppen i det ordnære kommunale planhierarki med forankring i kommuneplanen, noe som vil innebære en oppjustering av status på politikkområdet.

Etter å ha trukket inn governanceteori og sett på funn fra tidligere arbeider og egne intervjuer har jeg mer enn antydnet at andre samarbeidsmodeller på dette området kan gi kommunene økt handlingskapasitet. Dette gir et positivt svar på min problemstilling, og også muligheter for å oppnå bedre resultater i forhold til å gi mennesker varige boliger. Å få dette til krever blant annet at den praktiske politikken omformes, et tettere samarbeid og større brukermedvirkning er nødvendig.

I tillegg ser det ut til å være helt essensielt med en forankring hos sentrale beslutningstakere, administrative og politiske. Dette kan sikre ressurser og virke oppmuntrende i forhold til

andre aktører, for eksempel frivillige organisasjoner, som vil være mer villige til å satse sine ressurser på området. Jeg vil i det videre konkretisere dette, og si noe mer om hvordan governance kan ses på som et strategisk verktøy i en sammenheng der en ønsker å utvikle andre samarbeidsmodeller enn de tradisjonelle. Som nevnt kan disse modellene ha ulike innretninger, det er omfanget og filosofien bak som er annerledes og legger premisser for at man må tenke nytt.

### **8.1. Governance som strategisk verktøy**

Den definisjonen jeg har lagt til grunn for governancebegrepet handler om aktører, spilleregler, kompleksitet og mulighetene for økt handlingskapasitet innenfor et politikkområde. Governance defineres som et verktøy som er relevant i denne settingen (Salamon 2006). Jeg har påvist at boligsosialt arbeid er et politikkområde som innehar alle de kriterier som skal til for å passe inn i en slik tenkning.

Det vil ikke være naturlig å tenke på governance som en strategi i forhold til helt rutinemessige oppgaver, men her står vi overfor et område som åpenbart ikke lar seg løse med tradisjonelle metoder. I tillegg har boligsosialt arbeid ikke helt funnet sin form og tilhørighet i den kommunale organisasjon, ansvaret er fragmentert og ressursene spredt.

Et moment som Salamon nevner er en holdningsendring som ligger bak og tvinger fram nye måter å løse problemer på. Folk oppfatter ikke lenger det offentlige system som autorativt og med rett til å definere problemer og løsninger. Både brukere og andre aktører anser det som sin soleklare rett å delta på arenaen og bli hørt og brukt. Retten til medvirkning begynner å bli rotfestet i det norske samfunnet, og dersom man ikke blir hørt brukes andre kanaler, som for eksempel media, for å nå fram. Dette er også sentralt i forhold til å utvide samarbeidstanken, både i forhold til aktørene og i forhold til fasene i handlingskjeden.

Jeg mener det på bakgrunn av dette er riktig å konkludere med at governance i sammenheng med boligsosialt arbeid kan betraktes som et mulig strategisk verktøy som kan ligge til grunn for en drøfting av og danne bakteppet for planleggingen av nye samarbeidsmodeller.

En klar forutsetning for dette er å ta i bruk unntaket i forhold til Lov om anskaffelser, og det er nettopp dette unntaket som gjør at forholdene også i praksis på akkurat dette politikkområdet ligger til rette for å tenke governance.

Det er i utviklingen av en helhetlig politikk på området at dette må være en basis. Som nevnt i pkt. 1 på side 10 er det nettopp dette jeg har ønsket å fokusere på. Flere elementer må være innbakt i en slik helhetlig politikk. Jeg har vært inne på noen av disse underveis i oppgaven, og vil her forsøke meg på å skissere punktvis hva som er viktige ting å ta med seg, uten å ha ambisjoner om å gi noen uttømmende liste. Det elementet jeg har belyst spesielt er samarbeid med andre, og jeg finner det naturlig nå til slutt å sette dette inn i en sammenheng og utdype hvordan samarbeidet kan utformes i praksis.

Hva kan være viktige elementer å ta med seg i et helhetlig planarbeid?

- a) Forankring i kommuneplanen. En helhetlig plan for det boligsosiale arbeidet bør finne sin hjemmel i kommuneplanen, dette kan gjøre det lettere både å utløse ressurser i budsjettbehandlingen og utforme enkelttiltak underveis.
- b) En oversikt over hva som finnes på området i dag og hvilket behov man ser fremover. Utarbeide en GAP-analyse og skissere ressursbehov. Mange kommuner har allerede utarbeidet boligsosiale handlingsplaner. Disse inneholder opplysninger som kan brukes i en slik analyse.
- c) Plassering av ansvar. Hvilken aktør i kommunen har hovedansvaret for denne gruppen – fra a til å? Som påvist er dette nå i de fleste tilfeller høyst uklart.
- d) Fordeling av ressurser. Har den som sitter med ansvaret også tilgang på ressursene? Slik det er i dag er det ofte ikke tilfellet, for eksempel sitter boligkontoret på den viktige ressursen *bolig*.
- e) Mål for arbeidet, resultatkrav og prioriteringer. Klargjøring av hva det politiske nivå forventer av resultater, noe som sammen med ressurstilgangen vil avgjøre hvor lista legges. Et område som dette kan forbruke store mengder ressurser uten at resultatene synes, ref. innledningen på oppgaven. Hvordan skal resultatene synliggjøres?
- f) En drøfting av aktører og deres rolle. Hvordan skal man for eksempel forholde seg til pårørende- og brukerorganisasjoner? Hva med brukeren selv?



Brukermedvirkning kan bli svært ulikt fra sak til sak hvis det ikke er nedfelt prinsipper rundt det i en vedtatt politikk.

- g) Legge en plan for kjøp/bygging og utnyttelse av kommunale utleieboliger. En gjennomgang av boligmassen er trolig nyttig i denne forbindelse.
- h) Klar strategi for informasjon og kommunikasjon i forhold til naboer og media.
- i) Beskrive innholdet i et samarbeid med 2. linje, det være seg kriminalomsorgen, institusjoner osv. Hvordan skal overgangene håndteres?
- j) Ta et valg i forhold til Lov om anskaffelser. Avgjøre om kommunen ønsker å benytte seg av unntaket i forhold til samarbeid med frivillige organisasjoner når det gjelder boligsosialt arbeid. Beskrive hvilke organisasjoner man i tilfelle ønsker å samarbeide med og hvordan dette skal gjøres.
- k) I tilfelle samarbeid – skissere hvordan oppfølgingen skal skje. For å sikre forankring i toppledelsen kan det være nødvendig med årlige møter med både evaluering av eksisterende arbeid og drøfting av nye utfordringer og samarbeidsmuligheter. Her kan politisk ledelse finne sin plass.

Listen over elementer er ikke uttømmende, og lokale forhold som kommunestørrelse osv. vil selvsagt spille inn, men slik kan man for eksempel unngå at saksbehandlere nedover i systemet kan unndra seg samarbeide fordi det ikke er vedtatt politisk. Strategien må forankres bredt i organisasjonen, og det er viktig at de som i jobber på det boligsosiale feltet i daglige er kjent med og har et eierforhold til den politikken som de til daglig skal operasjonalisere.

Dersom man vedtar en plan med det strategiske valg å inngå samarbeid med frivillige organisasjoner er neste steg å invitere inn aktuelle samarbeidspartnere (en eller flere) til en første dialog omkring politikkområdet. Som tidligere påvist er det en fordel at denne dialogen starter allerede i den forberedende fasen. Her klargjøres verdispørsmål, tenkte ressursinnsats, ansvar rundt ulike elementer i arbeidet osv. I det hele tatt synes det viktig at *spilleregler* for samarbeidet diskuteres tidlig og forankres i både toppledelse og operativt ledd samt med eksterne samarbeidspartnere. Organisasjonene vil etter et slikt møte kunne avgjøre om de finner det interessant å gå inn i videre dialog og samarbeidet kan konkretiseres.

Selv om samarbeidet har mer preg av nettverk enn av formelle linjer med delegering og regelverk er det også et viktig element at det inngås gode avtaler slik at arbeidet kan inngå i en langsiktig strategi for organisasjonenes del. En mer løs samarbeidsform enn kjøp og salg

av tjenester betyr ikke at det skal være vagt og løselig forankret. Det ligger også i sakens natur at tiltak bør være langsiktige, en bolig er for de fleste en langsiktig del av livet, og i regjeringens målsetting for det boligsosiale arbeidet er det presisert at målet er å skaffe vanskeligstilte *varige* boliger. Ryddighet i avtaleverk er derfor nødvendig uavhengig av hvilke modeller man velger.

En vesentlig konklusjon er altså at det er viktig for kommunen å vurdere et strategisk valg i forhold til å benytte seg av unntaket i Lov om anskaffelser som gjelder kjøp av tjenester på helse- og sosialsektoren. Dette er en forutsetning for å kunne få full uttelling på handlingskapasiteten. Dersom man har én aktør inne i forberedende faser og en annen i implementeringsfasen vil sannsynligvis mye av denne effekten gå tapt. Da kan man like godt utføre tjenestene selv eller benytte en bestiller/utfører modell, dette blir i en slik situasjon mer ryddig.

## **8.2. Avslutning**

Jeg valgte å se på det boligsosiale arbeidet i et governanceperspektiv. Spørsmålet er om det har vist seg å være et fruktbart utgangspunkt. Når man studerer rapporter og dokumentasjon fra det arbeidet som er gjort på det boligsosiale området er det et stort spørsmål som hele tiden ligger der; hvorfor fører ikke all denne innsatsen til varige resultater?

Fra mitt ståsted har det å se på arbeidet med governance som teoretisk utgangspunkt gitt mange aha-opplevelser underveis og et nytt blikk for arbeidet. Med governancebriller er det nødvendig å se helhetlig på politikkområdet og ikke fokusere på detaljer og enkelttiltak. Da blir det svært tydelig hvor mangfoldig og kompleks situasjonen er og hvordan ressursene fordeles på en slik måte at resultater i forhold til innsats blir vanskelig å måle.

Muligens fordi det er et nytt politikkområde som har vokst frem mer eller mindre av seg selv er det åpenbart at tilfeldighetene råder og politikken preges av ad hoc-beslutninger og mer eller mindre gjennomtenkte enkelttiltak. Siden *bolig* er et sentralt virkemiddel blir ressursinnsatsen høy. Behovet for en helhetlig politikk er stor i forhold til å kunne få til bedre og mer varige resultater fremover i et område i vekst.

Bare det å bli tvunget til å se helhetlig på feltet gjør at governance er nyttig. I tillegg beskrives governance som en strategi for samarbeid som jeg mener å ha dokumentert at det ligger store muligheter i. Siden begrepet er så mangfoldig og beskrives på så mange ulike måter har det lagt en stor utfordring i det å syntetisere betydningen ned til noe som kan være fruktbart i forhold til et så praktisk og konkret politikkområde som boligsosialt arbeid.

Det finnes åpenbart et stort potensiale i forhold til å oppnå resultater i det boligsosiale arbeidet. Jeg tror at den tilnærmingen jeg har beskrevet kan være *en* mulig vei å gå.

Jeg vil til slutt bruke denne avslutningen til å se litt på samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor i et litt større perspektiv.

I kapittel 3 har jeg vært inne på hvilken betydning frivillig sektor kan ha for den sivile kapital i et lokalsamfunn og evnen til å unngå befolkningsnedgang. I mange norske kommuner er frivillig sektor lite tilstede, annet enn som flere mindre lag og foreninger som arbeider på helt spesielle områder. De store aktørene, som jeg har hentet mine informanter fra, er mest tilstede i de største kommunene.

Når jeg spør om organisasjonene har en policy på dette, svarer de nei. Dersom en kommune inviterer til samarbeid vil de alle gå inn i en dialog omkring det. Dette forteller at dersom en kommune ønsker å ha et større innslag av en eller flere store organisasjoner fra frivillig sektor er mulighetene til stede for det. Politisk bør dette først forankres som et strategisk valg, deretter kan de ønskede samarbeidspartnere inviteres inn til en dialog.

I forhold til betydningen av tilleggsdemokratiet, menneskenes engasjement i de nære ting og meningsbærende aktiviteter er det nærliggende å antyde at et slikt strategisk valg ikke bare kan være en styrke i forhold til det aktuelle politikkområdet, men også for den totale sosiale kapital i lokalsamfunnet.

Denne tilleggseffekten kan også ha en direkte betydning i forhold til det boligsosiale arbeidet. Naboprotester er fremdeles vanskelige å unngå, flere tiltak flyttes eller utsettes pga dette. Det er mulig at frivillige organisasjoner som Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og andre kan ha en bedre klang i manges ører enn kommunen, og at det kan være en mulighet i forhold til å oppnå et bedre forhold til naboene.

Mine informanter nevner at de har en god standing i befolkningen, mange vet hvilken virksomhet de driver og setter pris på dette. Dette kan også merkes ved donasjoner og innsamlinger. Det kan ikke utelukkes at dette også kan smitte over på de tiltakene disse organisasjonene blir assosiert med, spesielt dersom det også på andre måter blir håndtert klokt, for eksempel med åpenhet og god tilgang på informasjon, både for naboer og media.

En helhetlig politikk med strategiske valg når det gjelder dialogbasert samarbeid forankret i governance-begrepet, plan for informasjon og mediahåndtering med åpenhet som basis vil sannsynligvis kunne gi et bedre grunnlag for varige resultater i det boligsosiale arbeidet. Samarbeidsmodeller som utvikles på basis av dette vil kunne være et bidrag til å øke den totale handlingskapasitet.

## Litteraturliste

- Andreassen, Tone Alm (2006), *Tilleggsdemokratiets betydning*, symposium, Tidsskrift for samfunnsforskning, 3-2006
- Barlindhaug, Rolf og Medby, Per, (2007) *Subsidiemodellen innenfor boligtilskuddet*, NIBR-rapport 2007:7
- Bovaird, Tony and Löffler, Elke, (2003) *Understanding public management and governance*, Routledge
- Brodtkorb, Elisabeth og Rugkåsa, Marianne (red.) (2007), *Under tak - mellom vegger, perspektiver på boligens betydning i velferdsstaten*, Gyldendal akademisk
- Brønne, Ingri-Hanne (2007), *Boligsosialt arbeid som helhet, samarbeid og individuelle oppfølging*. Evaluering av prosjekt Bolig med nogo attåt. Diakonhjemmet University College
- Dyb, Evelyn, (2005) *Prosjekt bostedsløse – midtveisevaluering*, Byggforsk, Prosjektrapport
- Dyb, Evelyn, (2006) *Prosjekt bostedsløse – sluttevaluering*, Byggforsk, Prosjektrapport
- Dyb, Evelyn, Brattbakk, Ingar, Bergander, Klaus og Helgesen, Janne, (2006) *Løslatt og hjemløs*, NIBR/KRUS/Byggforsk
- Dyb, Evelyn, Solheim, Liv Johanne og Ytrehus, Siri, (2004), *Sosialt perspektiv på bolig*, Abstrakt forlag
- Eriksen, Erik Oddvar, (1993) *Den offentlige dimensjonen*, Tano
- Fimreite, Anne Lise og Medalen, Tor (red.) (2005) *Governance i norske storbyer*, Spartacus forlag
- Fyhn, Anders B., *Fra kunnskapsoppbygging til mobilisering av ansvar*, Fafo-rapport 533
- Holm, Arne og Nørve, Siri (2007), *Bostedsløse i små og mellomstore kommuner*, NIBR-rapport 2007:8
- Holm, Arne, (2007) *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser*, samarbeidsrapport NIBR/Sintef/Byggforsk/Nova
- Holm, Arne (2005), *Kommunenes ansvar og rolle i boligpolitikken*, Byggforsknotat
- Husbankens prosjektrapport, Prosjekt bostedsløse, 2004

- Hyden, Goran, Court, Julius and Mease, Ken, (2003) *Government and Governance in 16 developing countries*, World Governance Survey Discussion paper 6
- Johnsen, Hans Chr. Garmann (1997), *Tjenestekvalitet – Hvordan bedre kvaliteten på offentlige tjenester?*, HøyskoleForlaget
- Kjellberg, Francesco og Reitan, Marit (1995) *Studiet av offentlig politikk*, en innføring, Tano
- Kjær, Anne Mette (2004), *Governance*, Polity Press
- Kommunal Rapport, fredag 2. mai 2008
- Ludvigsen, Kari og Fjær, Svanaug (2007), *Varig bolig framfor hospits*, Rokkansenteret, UiB
- Magnussen, Tone (2006), *Frå plan til handling*, NF-rapport nr. 1/2006
- March, James G. og Olsen, Johan P (2004), *The logic of appropriateness*, Arena, Centre for European Studies, Universitetet I Oslo
- Mayntz, Renate (2001), *From government to governance; Political steering in modern societies*
- Meehan, Elizabeth (2003), *From Government to Governance, Civic Participation and “New Politics; the Context of Potential Opportunities for the better Representation of Women*
- Nesje, Liv Marit, Jeppesen, Morten og Røed, Helge (2006): *Evaluering av samfunnsbyggingsprosjektet i Arendal*. Prosjektrapport nr. 16/2006: Agderforskning
- Pierre, Jon and Peters, B. Guy (2000), *Governance, Politics and the State*, Palgrave Macmillan
- På vei til egen bolig – strategidokumenter 2005 – 2007, KRD  
På vei til egen bolig – statusrapport pr. 31.12.06, Husbanken
- Rapport fra kollegavurdering med storbyene, Hvordan redusere antall begjæringer og gjennomførte utkastelser? KRD 2005
- Riksrevisjonsrapport (2008) – *Riksrevisjonens undersøkelse av boligtilbudet for vanskeligstilte på boligmarkedet*
- Rommetvedt, Hilmar (2002), *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*, Fagbokforlaget
- Rundskriv U-10/2002, Kommunal- og regionaldepartementet, Sosialdepartementet og Justis- og politidepartementet
- Ryen, Anne (2002), *Det kvalitative intervjuet*, Fagbokforlaget
- Salamon, Lester M (2002), *The tools of government – A guide to the New Governance*, Oxford university Press

Støa, Eli, m.fl.(2007)., *Endelig hjemme*, Husbanken

Svendsen, Sven Erik (red.) (2004), *Rammen rundt våre liv – forskning om bolig og levekår*, Norges forskningsråd/Tapir akademisk forlag

Taksdal, Arnhild, Breivik, Jan-Kåre, Ludvigsen, Kari og Ravneberg, Bodil (2006), *På randen av å bo – Erfart kunnskap om livet og flyttingene mellom psykiatri, rusomsorg, gater, hospitser og egne boliger*, Rokkansenteret, Rapport 1 2006

Thyness, Paul A.(red.) (2004), *Boligsosialt arbeid*, Kommuneforlaget

Weber, Max (2000), *Makt og byråkrati*, Gyldendal Norsk Forlag

Ytrehus, Siri og Drøpping, Jon Anders (2004), *Den vanskelige fortsettelsen*, Fafo-rapport 465

Østerud, Øyvind, Engelstad, Fredrik og Selle, Per (2003) *Makten og demokratiet. En sluttbok fra makt- og demokratiutredningen*, Gyldendal akademisk

Aars, Jacob, Fimreite, Anne Lise og Homme, Anne (2005) *Styrt fragmentering og fragmentert styring – Nettverkspolitikk i norske kommuner*, Rokkansenteret

Aarsæther, Nils og Vabo, Signy Irene (2002), *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*, Det Norske Samlaget

## Vedlegg

Spørsmål sendt ut på E-mail:

1. Din organisasjon var en av partene i Prosjekt bostedsløse. Kan du med noen stikkord beskrive hva du husker som karakteristisk for deres samarbeide med **kommunen (e)** i det prosjektet?
2. Din organisasjon var en av partene i Prosjekt bostedsløse. Kan du med noen stikkord beskrive hva du husker som karakteristisk for deres samarbeide med **statlige instanser** i det prosjektet?
3. Det er nå 3-4 år siden Prosjekt bostedsløse ble avsluttet. Kan du si noe om hva som har kjennetegnet deres samarbeid med **kommunen (e)** siden den gang?
4. Det er nå 3-4 år siden Prosjekt bostedsløse ble avsluttet. Kan du si noe om hva som har kjennetegnet deres samarbeid med **statlige instanser** siden den gang?
5. Dersom din organisasjon har prosjekter i flere kommuner. Kan du si noe om det er ulikheter mellom deres samarbeide med de ulike kommunene, og i tilfelle, hva disse ulikhetene består i?
6. Dersom dere har opplevd noen aspekter ved samarbeidet med offentlige instanser (kommune eller stat) som problematiske – har du gjort deg noen tanker om hvordan dette kan forbedres?
7. Har du andre kommentarer til dette temaet kan du gjerne skrive noe om dette.

### **Punkter/tema for samtale/intervju:**

Hvem har du størst kontakt med i kommunen (e)? Fagfolk, administrasjon, politikere? På hvilket nivå?

Hvem har du størst kontakt med i staten? Hvilken etat? På hvilket nivå? Politisk?

Hvilken plass er det du ser at din organisasjon fyller i det boligsosiale arbeidet?

Har din organisasjon en modell eller metode dere benytter i dette arbeidet?

Hva skal til for at din organisasjon skal gå tyngre inn i kommuner med mindre enn 40 000 innbyggere ?

Har dere en policy på kommunestørrelse eller andre ting for å engasjere dere i en kommune?

Hva med bruk av media?

Er de andre ting vi burde komme inn på ?



