FRÅ PLAN TIL HANDLING

Ein studie av prosessar i kommunalt bustadsosialt arbeid

av

Tone Magnussen

NF-rapport nr. 1/2006

ISBN-nr.: 978-82-7321-532-6
ISSN-nr.: 0805-4460

NORDLANDS FORSKNING
Nordland Research Institute

8049 BODØ
Tlf.: 75 51 76 00 Telefaks: 75 51 72 34

REFERANSESIDE - ***Rapporten kan også bestilles via nf@nforsk.no***

Tittel FRÅ PLAN TIL HANDLING – ein studie av kommunalt bustadsosialt arbeid	**Offentlig tilgjengelig:** Ja	**NF-rapport nr.:** 1/2006
	ISBN nr. 978-82-7321-532-6	**ISSN** 0805-4460
	Ant. sider og bilag: 56	**Dato:** Mars 2007
Forfattere Tone Magnussen	**Prosjektansvarlig (sign):** Tone Magnussen	
	Forskningsleder: Nils Finstad	
Prosjekt Når bustadsosiale handlingsplanar blir til bustadsosial planlegging – ein studie av "dei gode døma" i kommunalt bustadsosialt arbeid	**Oppdragsgiver** Husbanken	
	Oppdragsgivers referanse Marianne Norvik	
Sammendrag Rapporten retter merksemda mot bustadsosialt arbeid i fire kommunar; Asker, Frogn, Rana og Tingvoll. Overgangen frå plan til handling står sentralt, og rapporten fokuserer på korleis kommunane i praksis gjennomfører denne overgangen.	**Emneord** Bustadsosiale handlingsplanar Bustadsosialt arbeid Vanskeligstilte på bustadmarknaden **Keywords**	
Andre rapporter innenfor samme forsknings-prosjekt/program ved Nordlandsforskning	**Salgspris** **NOK** 100,-	

Nordlandsforskning utgir tre skriftserier, rapporter, arbeidsnotat og artikler/foredrag. Rapporter er hovedrapport for et avsluttet prosjekt, eller et avgrenset tema. Arbeidsnotat kan være foreløpige resultater fra prosjekter, statusrapporter og mindre utredninger og notat. Artikkel/foredragsserien kan inneholde foredrag, seminarpaper, artikler og innlegg som ikke er underlagt copyright rettigheter.

FORORD

Husbanken starta i 1999 opp arbeidet med bustadsosiale handlingsplanar i kommunane, der målet var å gje kommunane eit godt styringsreiskap i bustadpolitikken. Svært mange kommunar følgde denne oppmodinga, og for Husbanken blei det raskt klart at det er store utfordringar knytt til oppfølging og iverksetjing av planarbeidet. Dette prosjektet rettar i særlig grad fokus mot overgangen frå plan til handling; korleis gå vidare frå bustadsosial planlegging til bustadsosialt arbeid? Å identifisere "dei gode døma" på kommunenivå, og dermed bidra med kunnskap og inspirasjon til kommunar som er i ferd med å gjere spranget frå plan til handling, er ei sentral målsetjing i Nordlandsforsking sitt arbeid. Husbanken ved regionkontor Bodø har vore oppdragsgivar for prosjektet.

Takk til Astrid Nordahl, Marianne Norvik, Gunnar Engum og Ann-Karin Bergland ved Husbanken sitt regionkontor i Bodø, som både har bidratt med viktige faktaopplysingar, og med gode og poengterte innspill og kommentarar undervegs i arbeidet. Tilsette i Tingvoll, Rana, Asker og Frogn har brukt verdfull tid på å formidle frå det bustadsosiale arbeidet i sin kommune, og fortener stor takk for dette. I fagmiljøet ved Nordlandsforsking har Trond Bliksvær og Tor Skogstad bidratt generøst, med stor innsikt og tydelige kommentarar.

Bodø, mars 2007

INNHOLD

FORORD **1**

SAMANDRAG **4**

SUMMARY **7**

1. FRÅ PLAN TIL HANDLING **8**

1.1 BUSTADSOSIALE HANDLINGSPLANAR – PLAN OG POLITIKK 8
1.2 FRÅ PLAN TIL HANDLING – OM Å IDENTIFISERE DEI GODE DØMA 9
1.3 INSTITUSJONAR OG INSTITUSJONALISERING – INTRODUKSJON TIL TEORETISK RAMMEVERK 11
1.4 NÆRSTUDIER AV BUSTADSOSIALT ARBEID I UTVALDE KOMMUNAR- OM METODISK TILNÆRMING OG GJENNOMFØRING 12
1.5 BUSTADSOSIALT ARBEID I FIRE KOMMUNAR – EI LESAR-RETTLEIING 16

2. NÅR IVERKSETJINGA (NESTEN) IKKJE KAN GÅ FORT NOK – BUSTADSOSIALT ARBEID I ASKER KOMMUNE **17**

2.1 KVEN ER VANSKELIGSTILTE? – OMFATTANDE KARTLEGGING GJEV GRUNNLAG FOR NYE PRIORITERINGAR 17
2.2 POLITISK PRIORITERING AV BUSTADLAUSE 18
2.3 ”ER DET KOMMUNEN SOM TAR I MOT FLYKTNINGAR – ELLER ER DET FLYKTNINGETEAMET?” – EIT DØME PÅ NYE ARBEIDSFORMER I BUSTADSOSIALT ARBEID 19
2.4 ”DET KAN (NESTEN) IKKJE GÅ FORT NOK!”OM TID SOM BARRIERE FOR REALISERING AV TILTAK 20
2.5 SOLID FORANKRING OG BREI KOMPETANSE -NOKRE SÆRPREG VED DET BUSTADSOSIALE ARBEIDET I ASKER 21

3. FRÅ BUSTADPROGRAM TIL BUSTADPOLITISK PLAN – BUSTADSOSIALT ARBEID I FROGN KOMMUNE **23**

3.1 ”BUSTADPOLITIKK I EIN HEILSKAP” – ADMINISTRATIVT INITIATIV TIL NYTENKING 23
3.2 HEILSKAP OG SAMANHENG SOM AMBISJON FOR PLANARBEIDET 24
3.3 POLITISK INTERESSE OG INVOLVERING 26
3.4 MÅL, STRATEGIAR OG TILTAK – OM DET BUSTADPOLITISKE PLANDOKUMENTET 27
3.5 ”BRUA MELLOM PLAN OG TENESTEBEHOV” – OM VEGEN FRÅ PLAN TIL HANDLING 28
3.6 BU- OG OPPFØLGINGSTEAMET I TRANEVEGEN – EIT DØME PÅ BUSTADSOSIALT ARBEID I PRAKSIS 29
3.7 NYTENKING, HUMOR OG UTVIKLINGSORIENTERING – NOKRE SÆRTREKK VED BUSTADSOSIALT ARBEID I FROGN KOMMUNE 31

4. EIN KONTINUERLIG PROSESS FOR UTVIKLING OG SAMARBEID – BUSTADSOSIALT ARBEID I RANA KOMMUNE 32

4.1 ”FULL STOPP I ARBEIDET!” – OM VANSKAR OG LØYSINGAR I BUSTADSOSIALT PLANARBEID 32
4.2 ”(DET ER) ULIKE OPPFATTINGAR AV KVA EIT HUS ER” – OM ARBEIDET MOT Å ETABLERE EI FELLES FORSTÅING AV VANSKELIGSTILTE 33
4.3 ”VI ER NOK IKKJE HEILT DER - ENNO” – OM Å VERE UNDERVEGS I OVERGANGEN FRÅ PLAN TIL HANDLING 35
4.4 PROSESSFOKUS OG KONTINUERLIG UTVIKLINGSARBEID -NOKRE SÆRPREG VED BUSTADSOSIALT ARBEID I RANA 36

5. NÅR STORLEIK ER EIN FORDEL I SEG SJØLV – BUSTADSOSIALT ARBEID I TINGVOLL KOMMUNE 37

5.1 Å VERE I FORKANT – NÅR SÆREIGNE DEMOGRAFISKE FORHOLD SKAPER FORTRINN I BUSTADSOSIALT ARBEID 37
5.2 EIT HEILSKAPLIG ANSVAR – OM FORDELANE VED Å VERE EIN LITEN KOMMUNE 39
5.3 ”DEI HAR DEI SAME TENESTANE, VI HAR IKKJE NOKO SKILJE DER” – OM BUSTADSOSIALT ARBEID I PRAKSIS 40
5.4 TIDLIG UTE, I TETT DIALOG MED HUSBANKEN OG FORDELAR MED Å VERE LITEN – NOKRE SÆRPREG VED BUSTADSOSIALT ARBEID I TINGVOLL KOMMUNE 41

6. FRÅ PLAN TIL HANDLING – BUSTADSOSIALT ARBEID I PRAKSIS 42

6.1 ”....TIL HANDLING” – ULIKE FORSTÅINGAR AV HANDLING SOM OMGREP 42
6.2 FORANKRING OG FORSTÅING – EIT SÆRLIG FOKUS PÅ POLITISK FORANKRING 43
6.3 PROSJEKTLEIARROLLA – KOORDINERING OG KOMPETANSE SOM NØKKELFAKTORAR 44
6.4 VERKEMIDDEL OG SAMARBEIDSPARTAR 44
6.5 HUSBANKEN : RÅDGJEVAR, TILRETTELEGGAR OG TILSKOTTSGIVAR 45
6.6 BUSTADSOSIAL HANDLINGSPLAN - FRÅ SEKTORPLAN TIL GRUNNLAG FOR FELLES HANDLING 45

7. UTVIKLINGA MOT EIT BUSTADSOSIALT FELT- NOKREANALYTISKE DRØFTINGAR 47

7.1 FRÅ FRAGMENTERT, SEKTORISERT PRAKSIS TIL ETABLERING AV FELLES PLATTFORM - UTVIKLINGA AV EIT BUSTADSOSIALT POLITIKKFELT 47
7.2 KOMPETANSE – I UTVIKLINGSARBEID OG I BUSTADSOSIALT ARBEID 51
7.3 KONKLUDERANDE MERKNADER - BUSTADSOSIALT ARBEID I FIRE KOMMUNAR 52

LITTERATUR 53

VEDLEGG: 55

SAMANDRAG

Overgangen frå plan til handling i bustadsosialt arbeid, står i fokus for denne studien. Husbanken starta opp arbeidet med bustadsosiale handlingsplanar i 1999. Målet var å gje kommunane eit godt styringsreiskap i bustadpolitikken. Svært mange kommunar følgde denne oppmodinga, og utarbeidde bustadsosiale handlingsplanar. Nye utfordringar oppsto: korleis å vidare frå bustadsosiale handlingsplanar til bustadsosialt arbeid i kommunane? Når planprosessen er gjennomført, og det bustadsosiale plandokumentet er på plass, går arbeidet over i ein ny fase. I stor grad handlar denne fasen om å skape ein overgang frå plan til handling, i form av iverksetjing av strategiar og tiltak til bustadsosialt arbeid.

Gjennom å studere konkrete prosessar på kommunalt nivå, tar denne studien sikte på å vise koplingar mellom bustadsosial handlingsplan og bustadsosial aktivitet. Å skildre "gode døme" på kommunal bustadsosial praksis, gjennom å vise korleis dette arbeidet går føre seg, og kva for aktørar som tar del i det, er ein viktig del av arbeidet i prosjektet. Perspektivet som ligg til grunn, er formidling av røynsler frå dei utvalde kommunane, for å bidra med kunnskap og inspirasjon til andre kommunar som er i ferd med å ta fatt på overgangen frå plan til handling.

Tre overordna spørsmål ligg til grunn for studien:

1. Korleis går det bustadsosiale arbeidet føre seg i dei utvalde kommunane?
Dette spørsmålet rettar merksemda mot innhald, preg og form i kommunane si utforming av bustadsosialt arbeid og bustadsosial politikk. Kva aktørar, nivå og sektorar som er involverte i utforminga av bustadsosialt arbeid i praksis, er eit grunnleggande tema. I tillegg er fokus retta mot kva kompetanse som inngår i dette arbeidet, og korleis bustadsosialt arbeid blir organisert på kommunalt nivå.

2. Korleis inngår bustadsosiale handlingsplanar som verkty i dei utvalde kommunane sitt bustadsosiale arbeid?
Formålet med dette spørsmålet er å rette fokus mot den bustadsosiale handlingsplanen som reiskap i kommunalt bustadsosialt arbeid. Med eit slikt perspektiv, vil det vere mulig få kunnskap om korleis planen og iverksetjinga av denne er forankra i kommunane – politisk og administrativt. I kva grad inngår dette plandokumentet som ein integrert del av øvrig kommunalt planverk? Dette spørsmålet fokuserer også på

verkemidla i bustadsosialt arbeid: kva verkemiddel disponerer kommunane, og i kva grad skjer det ei samordning mellom desse?

3. Kva forhold påverkar kommunalt bustadsosialt arbeid?
   Her er det "dei gode døma" som er i fokus, i form av forteljingar frå kommunar som har lykkast i å gjennomføre overgangen frå plan til handling. Merksemda er retta mot praksis: dei mange små stega som er nødvendige for å gjere bustadsosiale strategiar over til tiltak og konkrete handlingar. Særlig vekt er lagt på å formidle kunnskap frå iverksetjingsprosessar på ein måte som kan inspirere og bidra i forhold til andre kommunar i deira arbeid.

Fokuset i denne studien er retta mot **å identifisere dei gode døma**, det vil seie finne fram til kommunar som brukar bustadsosiale handlingsplanar som verkty i sin bustadpolitikk. Gjennom ei slik tilnærming er det mulig å studere bustadsosial politikk i praksis. Dette dreiar seg om å skape innsikt i prosessane omkring det bustadsosiale arbeidet i kommunane; som omfattar både diskusjonar, interesse-avveiingar, prioriteringar og eventuelle konfliktar. På denne måten er det mulig å få eit bilete av det kommunale bustadsosiale feltet: kven er definerte som sentrale aktørar, og korleis deltar desse i arbeidet?

Nærstudier av bustadsosialt arbeid på kommunalt nivå gjennom intervju og studier av plandokument og anna skriftlig materiale, har vore den metodiske tilnærminga i prosjektet. Dei fire kommunane Rana, Asker, Tingvoll og Frogn blei valde ut, mellom anna ut frå ønsket om å presentere kommunar som på ulikt vis kan fungere som "gode døme" for andre kommunar som er i ferd med å ta fatt på overgangen frå plan til handling i bustadsosialt arbeid.

Svara på hovudspørsmåla for studien, kan kort oppsummerast slik:

Korleis går det bustadsosiale arbeidet føre seg i dei utvalde kommunane?
Bustadsosialt arbeid har tradisjonelt vore sosialkontoret sitt ansvar, der det har vore opp til sosialkontoret å ha oversyn over og skaffe bustader for sine brukarar. Eigedomskontora har vore involvert i formidling og utleige. Den øvrige kommuneorganisasjonen har i liten grad hatt tydelig ansvar på dette feltet. Arbeidet med bustadsosiale handlingsplanar har bidratt til å endre dette. Politikarar er i større grad blitt involverte og engasjerte i dette saksfeltet, og bustadsosialt arbeid har blitt eit ansvar for ein større del av kommuneorganisasjonen. Det bustadsosiale arbeidet går på tvers av sektorar og faggrenser, og er blitt ein del av arbeidsområdet til dei som er involverte i kommunalt bustadarbeid. Korleis dette skjer, og kor sterk

denne integrasjonen er, varierer mellom kommunane. Konturane av eit heilskaplig bustadsosialt felt er likevel tydelig til stades.

Korleis inngår bustadsosiale handlingsplanar som verkty i dei utvalde kommunane sitt bustadsosiale arbeid?
Kommunane har vald å gå fram på ulike måtar for å få til overgangen frå plan til handling. Nokre har heilt medvite sett på planprosessen som ein integrert del av iverksetjinga, og lagt vekt på å nytte prosessarbeidet til å skape forankring, eigarforhold og felles forståing for det bustadsosiale arbeidet. Andre har tenkt nytt, og brukt planarbeidet til å integrere bustadsosialt arbeid i kommunen sin heilskaplige bustadpolitikk. Felles for kommunane er at planarbeidet har bidratt til ei samordning av verkemiddel og kompetanse på det bustadsosiale arbeidet. Dette har seinare vore heilt nødvendige verkemiddel i iverksetjinga av bustadsosiale tiltak.

Kva forhold påverkar kommunalt bustadsosialt arbeid?
Våre fire forteljingar representerer kvar for seg ”gode døme” i bustadsosialt arbeid. Dei viser korleis ulike kommunar grip fatt i statlige føringar, og nyttar det kommunale spelerommet for å gje planarbeidet si eiga utforming. Lokal tilpassing er derfor eit nøkkelord. Kommunane har rom for å setje sitt preg på det bustadsosiale arbeidet, både i planprosessen og i iverksetjinga.
Nokre generelle forhold går allikevel igjen: forankring, felles forståing, samordning og kompetanse.

Vår studie av bustadsosialt arbeid i fire kommunar viser tydelig spor av framveksten av eit nytt politikkfelt. I desse kommunane har ein på ulikt vis klart å skape felles forståingar på tvers av sektorar og administrative inndelingar, og på den måten etablert eit delt sett av forestillingar. Ein har på denne måten gjeve kommunale byråkratar ei felles plattform som grunnlag handling og samarbeid.

SUMMARY

This report presents the results of an evaluation of the Norwegian State Housing Bank`s work for development of a policy for people with special needs in the housing market. A specific focus is directed against local authorities and their strategies for provision of housing for groups that are disadvantaged on the housing market.

1. FRÅ PLAN TIL HANDLING

1.1 BUSTADSOSIALE HANDLINGSPLANAR – PLAN OG POLITIKK

St.meld. nr. 49 (1997-98) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte* oppmoda kommunane til å utarbeide lokale handlingsplanar. Meldinga slo fast at det overordna bustadpolitiske målet i Norge er at alle skal kunne disponere ein god bustad i eit godt bumiljø. Medan dei fleste bur bra, er det stadig fleire som har vanskar med å skaffe seg og halde på bustaden. I meldinga blir det gjeve ros til kommunar som allereie har fått fram bustadsosiale meldingar, sosialt bustadprogram og andre politiske dokument. Ein etterlyser likevel større grad av ansvar frå øvrige aktørar på bustadmarknaden, som bustadsamvirket, private eigarar, utbyggarar og eigedomsforvaltarar. Kommunen må her ta ansvar for å få i stand eit lokalt samarbeid som kan utnytte dei samla lokale ressursar best mulig. For å bidra til å ytterligare betre situasjonen også for unge og andre vanskeligstilte på bustadmarknaden, oppmoda meldinga til å lage lokale handlingsplanar.

Husbanken starta opp arbeidet med bustadsosiale handlingsplanar i 1999, og organiserte dette som eit prosjekt. Målet med planarbeidet, har vore å gje kommunane eit godt styringsreiskap i bustadpolitikken. Behovet for bustadsosiale handlingsplanar kan sjåast i samanheng med meir generelle endringar i ansvars- og rolledelinga i norsk bustadpolitikk dei seinare tiåra. Sentrale stikkord er kommunalisering – mellom anna. gjennom nedbygging av institusjonsomsorga- auka vekt på selektive tiltak, og endringar frå støtte til produksjon til støtte til enkeltindivid og dei dårligast stilte (Ytrehus 2002), ein trend den siste bustadmeldinga (St.meld. nr. 23 2003-2004) er ei yttarligare styrking av. Endringane har ført til auka utfordringar i løysinga av bustadsosiale spørsmål og større krav til lokal bustadsosial kompetanse og arbeidsformer. Samstundes er det ein annan trend, som er særs viktig for spørsmålet om overgangen frå planlegging til politikk: auka marknadsgjering. Ein nyare studie konkluderar med at det ikkje finnast ein klårt definert kommunal bustadpolitikk (Myrvold, Strand, Holm og Hansen 2002), i tydinga heilskaplig og integrert kommunal strategi i forhold til bygging av bustader og hjelp til vanskeligstilte i bustadmarknaden. Ein av konklusjonane frå studien er denne: ”*Boligpolitiske virkemidler sees i liten grad i sammenheng, og utbyggingspolitiske tiltak og boligsosiale tiltak iverksettes uavhengig av hverandre. Den sosiale delen av boligbyggingen er dessuten stort sett administrasjonens ansvar, og gjøres sjelden til et spørsmål om politikk* (gjengitt i Svendsen, red 2004: 193).

Det er ingen grunn til å tru at utfordringane for kommunal bustadpolitikk er over når siste punktum er sett i den bustadsosiale handlingsplanen. Når planprosessen er gjennomført, og det bustadsosiale plandokumentet er på plass, går arbeidet over i ein ny fase, der gjennomføring står i fokus. I stor grad handlar denne fasen om å skape ein overgang frå plan til handling. Husbanken ser store og tydelige utfordringar knytt til denne fasen i bustadsosialt arbeid: korleis gå vidare frå bustadsosiale handlingsplanar til bustadsosial planlegging i kommunane? Denne utfordringa dannar bakgrunnen for Husbanken sitt ønske om ein studie av kommunal bustadsosial politikk, som nettopp rettar fokus mot overgangen frå plan til handling.

1.2 FRÅ PLAN TIL HANDLING – OM Å IDENTIFISERE DEI GODE DØMA

Fokuset i denne studien er retta mot **å identifisere dei gode døma**, det vil seie finne fram til kommunar som på "ein vellykka måte"[1] brukar bustadsosiale handlingsplanar som verkty i sin bustadpolitikk[2]. Gjennom ei slik tilnærming er det mulig å gå nærare inn i eit utval kommunar og studere bustadsosial politikk i praksis. Dette dreiar seg om å skape innsikt i prosessane omkring det bustadsosiale arbeidet i kommunane; som omfattar både diskusjonar, interesseavveiingar, prioriteringar og eventuelle konfliktar. På denne måten er det mulig å få eit bilete av det kommunale bustadsosiale feltet: kven er definerte som sentrale aktørar, og korleis deltar desse i arbeidet? I tillegg til å gje innsikt i kommunane sitt arbeid knytta til bustadsosial handlingsplan, vil ei slik tilnærming vere eigna til å få fatt i korleis kommunane sitt generelle arbeid på det bustadsosiale feltet går føre seg. Thyness (2005) definerer det bustadsosiale feltet til å omfattte alle sider av bustadpolitikken, og alle aktørar som bidrar til at grupper som står svakt på bustadmarknaden kan forbetre sin situasjon. Nettopp dette, å bidra til å identifisere korleis det bustadsosiale feltet i kommunane "ser ut", er ein viktig del av

[1] Omgrepet "vellykka" heng saman med kommunen si evne til å utvikle bustadsosial planlegging til bustadsosial politikk, ved å gjere om handlingsplan til eit reiskap for politikkutforming på feltet.

[2] Eit slikt fokus i studien gjer det nødvendig å bringe inn følgande avgrensing: Ei innvending mot ein studie som denne, kor det er eit mål å gje svar på spørsmålet om korleis bustadsosiale handlingsplanar kan bli eit godt verkty i kommunane sitt bustadsosiale arbeid, er at det vil kunne bli mangelfullt så lenge ein ikkje spør dei menneska som er mål for innsatsane; dei som har vanskar i bustadmarknaden. Dette er eit viktig poeng både av politiske og faglege grunnar, men samstundes ei bevisst avgrensing ved denne studien. Såleis blir det på sett og vis eit *forvaltningsperspektiv* som ligg til grunn for prosjektet/evalueringa. Eit *individperspektiv* eller *velferdsperspektiv* ville krevje at ein inkluderte ei rekkje andre spørsmål og tilnærmingar.

prosjektet. Kva for aktørar deltar, kva verdiar og prioriteringar bringer dei inn, kva arbeidsformer er det som dominerer – og kva er det som skaper ein fellesskap i form av eit bustadsosialt felt?

Gjennom å studere konkrete prosessar på kommunalt nivå, tar studien sikte på å vise koplingar mellom bustadsosial handlingsplan og bustadsosial aktivitet Å skildre "dei gode døma" på kommunal bustadsosial praksis, gjennom å vise korleis arbeidet går føre seg og kven som tar del i dette, vil vere ein viktig del av arbeidet i prosjektet.

Perspektivet som ligg til grunn for denne studien er formidling av røynsler frå dei utvalde kommunane, for på den måten å bidra med både kunnskap og inspirasjon til andre kommunar sitt bustadsosiale arbeid. Dei fire kommunane som er valde ut for denne studien representerer variasjon og mangfald langs mange ulike dimensjonar, og det vil derfor vere mulig for andre kommunar å "kjenne seg att" i delar av materialet som blir presentert. Frå vår side er det viktig å presisere at studien er basert på eit nedanfrå og opp-perspektiv, der fokuset er retta mot å trekke ut mulige samanfallande trekk i kommunane sitt bustadsosiale arbeid, og presentere desse for andre kommunar. Med andre ord, vi har ingen ambisjonar om å presentere ei "kokebok" for bustadsosialt arbeid, men ønsker å bidra med kunnskap om ulike måtar å organisere dette arbeidet på.

Heilt konkret tar denne studien utgangspunkt i tre overordna spørsmål:

1. **Korleis går det bustadsosiale arbeidet føre seg i dei utvalde kommunane?**

Med dette blir merksemda retta mot innhald, preg og form i kommunane si utforming av bustadsosial politikk. Prosjektet tar sikte på å identifisere kva nivå bustadsosial politikk blir utforma på, ved å synliggjere kva sektor, etat eller avdeling som har ansvar. Kva rolle politikarar og administrasjon har i arbeidet med å utforme ein bustadsosial politikk, er eit anna sentralt tema. Kva aktørar som er sentrale, og kva kompetanse som inngår, er tema som også blir vektlagt i studiet av kommunale arbeidsformer i bustadsosialt arbeid.

2. **Korleis inngår bustadsosiale handlingsplanar som verkty i dei utvalde kommunane sitt bustadsosiale arbeid?**

Her ønskjer vi å fokusere både på den bustadsosiale planen sin plass i det øvrige kommunale plansystemet, og på i kva grad det skjer samordning av bustadsosiale verkemiddel. Er det t.d. slik at bustadsosiale handlingsplanane er ein integrert del

av anna kommunalt planverk, som t.d. kommuneplan, bustadutbyggingsprogram osb? Med ei slik vinkling vil det også vere mulig å få kunnskap om korleis planen og oppfølginga av denne er administrativt og politisk forankra. Fokuset på bustadsosiale handlingsplanar som verkty, rettar også merksemda mot verkemidla: kva verkemiddel disponerer kommunen i bustadsosialt arbeid, korleis blir desse nytta og i kva grad skjer det ei samordning av verkemiddel?

3. **Kva forhold påverkar kommunalt bustadsosialt arbeid?**

Dette spørsmålet rettar seg mot "dei gode døma", det vil seie forteljingar frå kommunar som har lykkast i overgangen frå plan til handling. Her vil det vere viktig å skildre dei mange små stega som er nødvendige i ein slik overgang. Gjennom slike konkrete og praksisnære skildringar vil det vere mulig å gje svar på spørsmålet: Korleis er koplingane mellom bustadsosialt planarbeid og bustadsosial aktivitet? Med ei slik vinkling vil det vere mulig å identifisere forhold i kommunane som bidrar til å skape ein vellykka overgang frå plan til handling. Døme på slike forhold kan vere kompetanse, ressursar, nettverk, eldsjeler, organisasjonskultur osb. Eit utfordring vil vere å synliggjere korleis kunnskap om korleis desse kommunane har gripe fatt i bustadsosialt arbeid kan vere til nytte og inspirasjon også for andre kommunar som er i ferd med å utvikle si eiga arbeidsform på dette feltet.

1.3 INSTITUSJONAR OG INSTITUSJONALISERING – INTRODUKSJON TIL TEORETISK RAMMEVERK

Ein institusjon blir vanligvis definert som eit samspelande nettverk knytta til ei særskilt oppgåve eller eit felt (Bogason 1998). Institusjonen er bygd opp av aktørar som samhandlar for å løyse ei oppgåve, og blant aktørane i ein institusjon finn ein formelle og uformelle normer for handling. Formelle normer kan vere reglar av ulikt slag, som lovar, retningsliner eller instruksar, medan uformelle normer ikkje er nedskrivne reglar, men heller vaner, tradisjonar og praktiske måtar å løyse oppgåver på. I tillegg finst det ulik grad av kollektiv samforståing omkring oppgåva, det vil seie kva som er oppgåva, og kva alternativ ein har.

I definisjonen av ein institusjon inngår fire element:

- Policy-problem
- Aktørar/nettverk
- Normer og reglar
- Forestillingar

Når teoriar omkring institusjonar og institusjonalisering skal nyttast i den konkrete analysen av bustadsosialt arbeid i kommunane, er det desse elementa som vil bli fylte med innhald, ved at vi skildrar nærare kva aktørar, normer og forestillingar som pregar feltet. Som eit utgangspunkt for forståinga kan ein seie at det eksisterer ein bustadsosial institusjon dersom det finst ei gruppe av aktørar som samhandlar omkring bustadsosialt arbeid. I tillegg deler aktørane ei felles forståing av verkeligheta, og eit felles sett av normer og reglar som regulerer handling og atferd. Ein kan tenke seg at ei gruppe menneske frå ulike delar av kommune-organisasjonen, frå private utbyggarar og frå interesseorganisasjonar samhandlar med kvarandre i det bustadsosiale arbeidet. Ei interessant forskingsmessig oppgåve i det vidare vil vere å skildre kva aktørar som tar del i dette nettverket, kva normgrunnlag som ligg under og kva forestillingar som gjer seg gjeldande blant deltakarane i nettverket.

1.4 NÆRSTUDIER AV BUSTADSOSIALT ARBEID I UTVALDE KOMMUNAR- OM METODISK TILNÆRMING OG GJENNOMFØRING

Nærare om case-studier

Case-studier, dvs nærstudier av bustadsosialt arbeid på kommunalt nivå, har vore ei grunnleggande metodiske tilnærming i prosjektet. Som metode er case-studier karakterisert av både det konkrete og det spesifikke; det teoretiske og det generaliserbare. Gjennom studier av konkrete empiriske samanhengar er det dermed mulig å generalisere, ved å generere kunnskap frå det særeigne (Yin 1994). Dette er grunnlaget for vårt val av metodisk tilnærming: ønsket om å studere konkrete empiriske forhold for å få eit betre bilete av samanhengar og kompleksitet. I den konkrete utveljinga av kommunar, har vi derfor lagt vekt på det som i metodelitteraturen kallast *contrasting cases* (Silvermann 1993), som sikrer størst mulig breidde i røynsler, perspektiv og kunnskap.

Vi har sett det som viktig å studere kommunar av ulik storleik og med ulik geografisk plassering, ut frå ei oppfatting av at desse vil kunne gje eit interessant grunnlag for å skildre nokre hovudtrekk i bustadsosialt arbeid på kommunalt nivå[3]. Sidan hovudformålet med studien har vore å finne fram til ”dei gode døma” og bruke desse som inspirasjon for vidare arbeid, har vi ikkje sett det som ein føresetnad at utvalet skal vere representativt i statistisk forstand.

Med dette som utgangspunkt har regionkontora i Husbanken kome med framlegg til aktuelle kommunar. For å gjere eit utval blant desse framlegga, har vi gjort bruk av nøkkeldata frå SSB, og definert følgande kriterier for utval av kommunar: folketal/kommunestorleik, spreiddbygd/tettbygd, alder på og type bustadmasse og befolkningssamansetjing. På denne bakgrunn er det gjort følgande utval av kommunar:

- Rana
- Asker
- Tingvoll
- Frogn

Nærare om kommunane
I det vidare presenterer vi nokre hovudtrekk ved dei fire kommunane, i form av "faktaruter" som gjer eit konsentrert bilete av kommunen.

Faktarute 1: Asker kommune
Asker kommune er Oslo sin forstadskommune i vest, og inngår som ein integrert del av den felles bustad-og arbeidsmarknaden i Oslo-området. Kommunen hadde pr 01. 01 2005 eit innbyggartal på 50.858. Folketalsutviklinga har vore prega av stabil vekst over tid, og saman med vekst i talet på arbeidsplassar og auka urbanisering, har dette skapt eit sterkt press på bustadmarknaden. Tilgangen på rimelige bustader har vore særlig vanskelig. Gjeldande kommuneplan har vedtatt retningsliner for bustadpolitikken, som mellom anna omfattar måltal for bustadproduksjon pr.år, utvikling av eit differensiert bustadtilbod og omfattande bruk av utbyggingsavtaler for å sikre bustader til særskilte grupper, riktig tal og samansetjing av bustader og kommunal tildelingsrett. Kommunestyret i Asker vedtok i 2003 Bustadsosial handlingsplan 2004-2008. På dette tidspunktet var organiseringa av det kommunale bustadarbeidet spreidd. Eigedomsforvaltninga har ansvar for kontraktsforvalting og innkrevjing av husleige. Tildeling av gjennomgangsbustader og ungsomsbustader skjer gjennom eigedomsforvaltninga, medan tildeling av bustader for funksjonshemma og flyktningar skjer i samarbeid mellom eigedomsforvaltninga, habiliteringstenesta og flyktningeteamet. Eldre og trygda blir tildelt bustad gjennom tenestetildelinga.

Faktarute 2: Frogn kommune
Frogn kommune er ein del av Follo-regionen i Akershus, som grensar mot Oslo i nord og Østfold i sør. Pr 01. 01.2005 hadde kommunen 13.358 innbyggarar. Kommunen er framleis prega av "veksesmertar" frå 1990-talet, då folketalsveksten var markert. Dette gjer seg mellom anna utslag i ein stor andel barn og unge. Bustadbygginga nådde ein topp i 1995 med 180 bustader årlig. Kommuneplanen for 2001-2012 slår fast ei bustadutbyggingstakt på 60 bustader pr. år. Bustadmarknaden i kommunen er prega av einebustader, og behovet for å kunne eige eller leige mindre bustader er stort.

Faktarute 3: Rana kommune
Rana kommune ligg nesten midt i Norge, langs vegen er det 150 mil til Kirkenes og 134 mil til Lindesnes. Innbyggartalet i Rana var 25.320 pr 01.01.2005. Etableringa av Norsk Jernverk i 1955 førte til sterk folketalsvekst og stor bustadutbygging, i den første tida prega av sentrumsnær, tett busetnad og blokker. Seinare følgde utbygging av nye bydelar. Historisk sett var innbyggartalet på sitt høgaste i 1974, då befolkninga i Rana var blant dei yngste i landet.
Strukturen i kommunen sin bustadpolitikk har vore fragmentert, og i stor grad prega av statlige finansieringsformer og reformer, knytt til unge, eldre, funksjonshemma og psykisk sjuke. I 2002 vedtok kommunen å starte arbeidet med bustadsosial handlingsplan, og her har arbeidet med å utvikle ein einskaplig stategi for bustadarbeid vore sterkt prioritert.

Faktarute 4: Tingvoll kommune
Tingvoll kommune ligg på Nordmøre, og hadde 3105 innbyggarar 01.01.2005. Folketalsutviklinga i kommunen har dei siste ti åra vore prega av ein jamn tilbakegang. Kommunen opplever mange utfordringar når det gjeld bustader. Mellom anna er det stor etterspurnad etter nedlagte småbruk, og mange i etableringsfasen ønsker å kjøpe brukte bustader. Byggeaktiviteten på nye bustader er liten. Kommunen samarbeider med private utbyggarar og bustadkooperasjonen om utbyggingsplanar, særlig gjeld dette sentrum av kommunen

Praktisk gjennomføring
I tidsrommet januar til mars 2005 er det gjennomført datainnsamling i dei fire kommunane. Den første kontakten med kommunane blei etablert gjennom Husbanken sin kontaktperson i kommunen. Frå vår side blei det informert om prosjektet gjennom telefon og e-post. Kontaktpersonen blei så bede om å formidle ei liste til oss over aktuelle informantar i kommunen. På dette punktet fekk vi ein heil del spørsmål: "Kven vil dokker intervjue?" "Er det dei som har vore med på

planen, eller?" Til desse spørsmåla var svaret vårt at det var opp til kvar enkelt kommune å definere, og vi ba dei om å inkludere "dei som er opptatte av bustadsosialt arbeid til daglig". For oss var det viktig å ha ei ope haldning, og la kommunane sjølve vere med på å definere kven som er sentrale aktørar i det lokale bustadsosiale feltet. Denne framgangsmåten gjorde at vi fekk oversyn over aktuelle personar, kontakta og informerte desse, og gjorde avtalar om intervju. Vi har her nytta oss av den såkalla "snøball-metoden, der utgangspunktet er å la dei lokale forholda avgjere kva aktørar og nettverk som er relevante. "Snøball-metoden" inneber at ein tar utgangspunkt i nokre nøkkelpersonar, og finn nye informantar undervegs, ved at desse tipsar om andre aktuelle informantar, som igjen identifiserer nye, aktuelle informantar. Dermed har snøballen starta å rulle.
Det inneber at vi i praksis har hatt eit startpunkt sentralt i det bustadsosiale arbeidet, og har nytta denne kontakten til å kartlegge kven som vidare vil vere aktuelle informantar.

Til saman har vi intervjua 25 personar, som på ulikt vis er tilknytta bustadsosialt arbeid i dei fire kommunane. Dette omfattar eit breidt spekter av profesjonar og stillingar: frå rådmenn og kommunalsjefar, til prosjektleiarar, arealplanleggarar, flyktningekonsulentar og sosialsjefar. Vi har også intervjua eigedomssjefar, miljøarbeidarar, økonomiske rådgjevarar og pleie- og omsorgsleiarar. Utvalet av informantar avspeglar dermed den store breidda av faglig bakgrunn og sektortilhøyring som finst innafor bustadsosialt arbeid.

Intervjua har vanligvis vara i vel ein time, og tatt utgangspunkt i ein del sentrale tema som: organisering av bustadsosialt arbeid, planarbeid, oppfølging og utfordringar for bustadsosialt arbeid. Informantane har på førehand fått tilsendt ein tematisk spørreguide[4], og har dermed hatt mulighet til å førebu seg til samtalen.
Seinare har informantane fått tilsenst utkast til rapport, og hatt mulighet til å kome med kommentarar og rette opp evt. feil, før den endelige ferdigstillinga av rapporten.

[4] Sjå vedlegg 1

1.5 BUSTADSOSIALT ARBEID I FIRE KOMMUNAR – EI LESAR-RETTLEIING

Dei fire kommunane Asker, Frogn, Rana og Tingvoll har danna ramma omkring denne studien av bustadsosialt arbeid. Formålet med dei fire etterfølgande kapitla er å presentere gode, detaljerte og samanhengande forteljingar frå det bustadsosiale arbeidet i desse kommunane. I forteljingane forsøker vi å systematisere kommunane sitt arbeid på det bustadsosiale feltet. Vi tar utgangspunkt i plan-arbeidet, skildrer aktørar og saksfelt, og følger prosessen mot iverksetjing av tiltak. Utviklinga av bustadsosialt arbeid som eit kommunalt arbeidsområde er eit anna sentralt tema i desse fire forteljingane.

I kapitla 6 og 7 samlar vi trådane, ser på tvers av kommunane og stiller spørsmålet: kva fellestrekk finst i det bustadsosiale arbeidet? Korleis dette kam bidra og inspirere andre kommunar i sitt arbeid med å omsetje bustadsosiale planar til handling, er eit anna viktig tema.

2. NÅR IVERKSETJINGA (NESTEN) IKKJE KAN GÅ FORT NOK – BUSTADSOSIALT ARBEID I ASKER KOMMUNE

2.1 KVEN ER VANSKELIGSTILTE? – OMFATTANDE KARTLEGGING GJEV GRUNNLAG FOR NYE PRIORITERINGAR

I 2002 vedtok leiargruppa til rådmannen i Asker kommune å utarbeide ein bustad-sosial handlingsplan. Ei prosjektgruppe med medlemmar frå plan- og utviklings-avdelinga, eigedomsforvaltninga, samordning og tenestetildelinga, sosialavdelinga og teknisk sektor har hatt ansvar for gjennomføring av planarbeidet[5] Husbanken bidro med informasjon, rettleiing og økonomisk støtte til planarbeidet.

Planarbeidet starta med ei grundig kartlegging, som viste seg å bli svært viktig for det vidare bustadsosiale arbeidet. Kartlegginga av busituasjon og bustadbehov blant vanskeligstilte i Asker tok utgangspunkt i tre spørsmål:

- *Kor mange og kven er dei mest vanskeligstilte på bustadmarknaden?*
- *Kva problem har dei?*
- *Korleis kan desse hjelpast?*

Husbanken sitt kartleggingsverkty blei nytta som grunnlag for dette arbeidet, og i tillegg blei det engasjert ekstern bistand[6] til bearbeiding og analyse av det statistiske materialet. I dette arbeidet blei grunnlagsmaterialet som var skaffa fram gjennom bruk av Husbanken sitt kartleggingsverktøy gjort til gjenstand for nye og meir djuptgåande analysar. Denne grundige bearbeidinga ga ny og til dels uventa innsikt i bustadsituasjonen for vanskeligstilte, både blant administrasjon og politikarar:

> *"Vi fekk ein del fakta på bordet som var overraskande! Omfanget av hushald med barn under 18 år var stort – og det var noko nytt! Og vi lærte også noko nytt om dei vanskeligstilte – det er ikkje dei som plutselig kjem innom, men dei fleste har budd her i 5 år eller meir".*

Kartlegginga og den etterfølgande analysen viste ikkje berre kor mange som blei vurdert til å leve under lite tilfredsstillande buforhold, men også kva type hushald dette omfattar, kva for økonomi desse har, og kva som pregar noverande

[5] Rådmannen si leiargruppe fungerte som styringsgruppe for prosjektet
[6] Asplan Viak bidro med analysar og bearbeiding av statistikk i kartleggingsarbeidet.

busituasjon. Ved å kombinere desse ulike kjenneteikna ved hushalda, får analysen av kartlegginga fram eit langt meir breispektra og detaljert bilete av vanskeligstilte på bustadmarknaden, enn det som er vanlig i denne typen kartleggingar. Svaret på kor mange som reknast som vanskeligstilte viste seg å vere forholdsvis enkelt å finne: 588 personar frå i alt 370 husstander var registrert i ulike kommunale bustadkøar. Når så dette talet blir splitta opp, og ein forsøker å gje svar på kven desse er, blir biletet noko meir komplekst. 63 % av husstandene er einslige, 22 % av hushalda omfattar barn – dei fleste av desse med einslige forsørgarar, og 64 % er i alderen 20-49 år. I tillegg viser kartlegginga at gruppa vanskeligstilte også omfattar økonomisk og sosialt vanskeligstilte, rusmiddelbrukarar, personar med psykiske lidingar, fysisk og psykisk funksjonshemma, samt flyktningar. *"En sammensatt gruppe med sammensatte problemer"*, er ei overskrift som planen nyttar for å skildre nettopp dette faktum.

I Asker veljer ein å gå djupare inn i materialet frå kartlegginga, og analyserer årsakar til korfor desse hushalda er i ein vanskelig situasjon når det gjeld bustad. Det viste seg at 40 % har ein svært ustabil busituasjon, med kortvarige kontraktar. 43 % har ein bustad som er ueigna av fysiske, miljømessige eller økonomiske årsakar. 15 % har eit behov for bistand eller oppfølging som gjer at dei treng annan bustad, medan 3 % står i fare for å miste bustaden pga manglande buevne.

Analysen og den vidare bearbeidinga av kartlegginga ga eit solid kunnskapsmessig grunnlag for handling. Den representerte ei heilskaplig tilnærming som omfatta heile livssituasjonen til vanskeligstilte. På bakgrunn av denne djuptgåande analysen av kartlegginga blant vanskeligstilte, gjer planen denne prioriteringa blant dei ulike målgruppene:

1. Bustadlause, samt hushald med svært ustabil busituasjon
2. Husstander med barn under 18 år
3. Personar med psykiske lidingar
4. Personar med psykisk utviklingshemming
5. Fysisk og anna funksjonshemming

2.2 POLITISK PRIORITERING AV BUSTADLAUSE

Då kommunestyret i Asker handsama Bustadsosial handlingsplan 03.06 2003, var det ein aktiv debatt, som i stor grad slutta seg til administrasjonen sine prioriteringar. Unntaket var eit framlegg frå Framstegspartiet om å gjere omfattande endringar i prioriteringar mellom dei vanskeligstilte gruppene, på denne måten:

1. Personar med psykiske lidingar
2. Personar med psykisk utviklingshemming
3. Personar med fysisk og anna funksjonshemming
4. Bustadlause, samt hushald med svært ustabil busituasjon
5. Husstander med barn under 18 år.

Under avrøystinga i kommunestyret, fekk framlegget frå Frp fekk seks røyster, og fall. Dermed var det framlegget til administrasjonen som blei vedtatt, og lagt til grunn for prioriteringane i det vidare bustadsosiale arbeidet. Blant dei som var involverte i planarbeidet blei dette oppfatta svært positivt:

> *"Det er første gongen at rusmisbrukarar har blitt prioriterte – dei minst verdig trengande. Det har gått lang nok tid med nedprioritering av denne gruppa".*

Politikarane i kommunen følgde arbeidet med bustadpolitisk plan tett. Undervegs i planprosessen har politiske komitear blitt orientert, både om framdrift i planarbeid og om resultat av kartlegginga av behov for bustad. *"Politikarane har vore veldig opptatte av å følge opp"*, er karakteristikken administrasjonen gjev av politikarane si involvering i planarbeidet.

Plandokumentet konkluderer med ein tiltaksdel, som legg vekt på følgande:

- å skaffe til veie 60 bustader årlig gjennom bygging, kjøp og leige
- vurdere praktiseringa av ulike offentlige støtteordningar
- vurdere oppfølgingsbehov for ulike brukargrupper
- endre måten bustadarbeidet er organisert på i kommunen.

2.3 "ER DET KOMMUNEN SOM TAR I MOT FLYKTNINGAR – ELLER ER DET FLYKTNINGETEAMET?" – EIT DØME PÅ NYE ARBEIDSFORMER I BUSTADSOSIALT ARBEID

Undervegs i planarbeidet blei det tidlig klart at måten kommunen organiserte bustadfeltet på, ikkje fungerte godt nok i praksis. Bustadkontoret hadde ansvar for tildeling av bustader til vanskeligstilte, og var ein del av eigedomskontoret. Mange opplevde avstanden mellom eigedomsforvaltning og brukarorientering som for stor: *"Det fungerte ikkje, dei var ikkje nær nok dei som hadde opplysningar om brukarar og deira behov"*. No er denne organiseringa endra, kommunen har fått eit eige "bestillerkontor" med ansvar fortildeling av bustad og andre kommunale tenestar, og alle husleigekontraktar i kommunale bustader går via dette kontoret.

På dette området ser det ut til at arbeidet med bustadsosial handlingsplan har bidratt til å skape ein endra bustadsosial praksis. Dei tilsette i kommune-administrasjonen har reflektert over eigen praksis, og trekt nye røynsler ut av dette. Denne endringa gjev dei sjølve uttrykk for på denne måten:

"Vi tar omsyn til menneskelig mangfald. Vi utformar ikkje EIN standard der alle skal passe inn. Vi lærer etterkvart. I eigedomsforvaltninga arbeider vi nært med dei som har ansvar for både nybygg og vedlikehald. Dei røynsler dei gjer, blir ivaretatt. Dei tar vi med oss i planlegginga av nye bustader. Og dette er ein ny måte å arbeide på!".

Eit unntak frå dette nye og tette samarbeidet omkring bustader, har til no vore bustadene for flyktningar. På dette området har det vore øyremerka bustader, der flyktningeteamet har hatt ansvar for å administrere leigeforhod i både kommunale og private bustader. I kva grad eigedomsforvaltninga kan overta administreringa av private leigekontraktar, er eit forhold som kommunen ønsker å drøfte nærare i iverksetjingsdelen av planarbeidet.

2.4 "DET KAN (NESTEN) IKKJE GÅ FORT NOK!"OM TID SOM BARRIERE FOR REALISERING AV TILTAK

Tidspunktet for gjennomføringa av planarbeidet viste seg å vere velvald. Administrasjonen seier det slik*:*

> *"Det var flaks at planen var ferdig ved valet, då blei det noko for dei nye politikarane å ta fatt i, noko å merke seg gjennom. Asker fekk mange nye politikarar ved valet, mange pensjonistar blei skifta ut, og det kom inn mange rundt 30. Dei var veldig interesserte".*

Planen engasjerte politikarane, og det bustadsosiale området kom i fokus. Frå før hadde Asker ei spesiell ordning med kommunal bustønad på toppen av statlig bustønad. Parallelt med arbeidet med å iverksetje tiltaka i bustadsosial handlingsplan blir det også arbeidd med å utvide denne ordninga. Bustadkontoret er i ferd med å førebu ei sak for politisk handsaming.

Arbeidet med å realisere tiltaksdelen av bustadsosial handlingsplan er i full gang. Ein arbeider særlig med å realisere målsetjinga om skaffe 60 nye bustader årlig for vanskeligstilte. Dette arbeidet er høgt prioritert, og kommunen har sjølv tatt på seg

ansvaret for å bygge nokre av desse. Det er utfordrande å skulle realisere kommunale bygg:

> *"Når det gjeld iverksetjing, så er utfordringa å halde trykket. Vi prioriterer å få realisert bygg, få fram det som er synlig"*

I særlig grad viste det seg at arbeidet med å realisere bustader i kommunal regi var tidkrevjande. Prosessen med planlegging, regulering og prosjektering av bygg tar tid, og framdrifta i arbeidet er i stor grad regulert av formelle forhold. Planar skal godkjennast, dei nødvendige løyver skal vere på plass, og planverket skal gå igjennom politisk handsaming. Noko som tar si tid.

Blant dei tiltaksansvarlige i Asker blir tidsaspektet i ei viss grad opplevd som ei barriere, *"det kan nesten ikkje gå fort nok!"*. Dei opplever at det eksisterer klåre forventningar om konkrete resultat i form av ferdige bygg. Planlegging og prosjektering er lite synlige aktivitetar; og det opplevast til tider frustrerande at dette arbeidet tar lengre tid enn det som blir forventa. Planlegging og prosjektering er arbeid som pågår internt i kommuneorganisasjonen, der ein må følge særskilte rutiner, og der sjølve prosessen tar tid. Frå administrasjonen kjem det derfor hjartesukk av typen: *"vi burde ha vore kome lenger, men det tar tid"*. Det er altså sjølve realiseringa i form av konkrete, ferdigstilte bygg som ikkje går så raskt som ein kunne ønske.

Dei økonomiske sidene ved dette arbeidet blei avklart på eit tidlig tidspunkt:

> *"Det var mykje støtte i politikarane, dei redda budsjettet, og dei løyva meir pengar enn det vi hadde bede om. Vi fekk faktisk kasta pengar etter oss"*.

I særlig grad er dette sterke politiske engasjementet knytta til realisering av bustader for rusmisbrukarar. Under budsjetthandsaminga var det fleire politikarar som ga uttrykk for at *"det har gått lang nok tid med nedprioritering av denne gruppa"*.

2.5 SOLID FORANKRING OG BREI KOMPETANSE -NOKRE SÆRPREG VED DET BUSTADSOSIALE ARBEIDET I ASKER

Det bustadsosiale arbeidet i Asker er prega av eit breidt forankra planarbeid, der politikarar og store delar av kommunen sin administrasjon har vore involvert undervegs i planprosessen. Prosjektgruppa for planen har vore breidt og tverrsektorielt samansett, noko som både har prega planarbeidet og bidratt til å

legge grunnlaget for utviklinga av bustadsosialt arbeid som eit kommunalt arbeidsområde. Det grundige kartleggings- og analysearbeidet som blei gjennomført som ein del av arbeidet med den bustadsosiale planen, skapte eit unikt kunnskapsgrunnlag for utvikling av bustadsosialt arbeid. Ei heilskaplig tilnærming som omfatta den totale livssituasjonen til vanskeligstilte, ga grunnlag for å utvikle differensierte og konkrete strategiar for bustadsosialt arbeid. Undervegs i prosessen frå plan til handling har det politiske miljøet vore involvert, mellom anna gjennom orienteringar og debattar i kommunestyre og andre politiske organ, noko som har bidratt til å engasjere og forplikte.

3. FRÅ BUSTADPROGRAM TIL BUSTADPOLITISK PLAN – BUSTADSOSIALT ARBEID I FROGN KOMMUNE

3.1 ”BUSTADPOLITIKK I EIN HEILSKAP” – ADMINISTRATIVT INITIATIV TIL NYTENKING

Bustadsosialt arbeid blei sett på dagsordenen i Frogn kommune ut frå eit administrativt initiativ. Administrasjonen tok kontakt med Husbanken, som kom på besøk, og ga råd og innspel til det vidare arbeidet. Kommunen utforma søknad til Husbanken om støtte til planarbeidet, og la vekt på å famne breidt: *”vi vektla bustadpolitikk i ein heilskap”*. Det eksisterte allereie ein bustadplan i kommunen, men administrasjonen hadde eit klårt uttrykt ønske om å gjere noko anna, og ba Husbanken om støtte til eit planarbeid der formålet var å skape integrasjon mellom bustadplan og bustadsosial plan. Noko av bakgrunnen for eit slikt fokus var erkjenninga av at at bustadpolitikken i kommunen var fragmentert og prega av lite systematikk:

> *”Det viste seg at det ikkje var link mellom dei som arbeidde med brukarar og deira behov for bustad, og dei som arbeidde med planlegging og utbyggingsprosjekt”*.

Det bustadpolitiske feltet i kommunen var i liten grad heilskaplig då planarbeidet starta opp:

> *”Det som pregar feltet, er at ansvar er fordelt på så mange einingar. Det krev at ein tar seg tid til samarbeid, og at ein forstår kvarandre sine perspektiv. Det opnar også for muligheter, vi er små einingar, og må gå saman for å få til ting”*.

Kort tid etter blei det arrangert eit oppstartseminar, der administrasjon, politikarar og andre samarbeidspartar deltok. Også utbyggarar var inviterte inn på dette seminaret, og frå bustadkooperasjonen si side blei dette sett på som svært positivt:

> *”vi fekk vere med i eit forum og seie kva vi meinte, og vi fekk vere med å påverke planen, som utanforståande”*.

Ei breitt samansett prosjektgruppe, med deltakarar frå ulike kommunale einingar blei oppretta. Her deltok sosial- og barnevernstenesta, eigedom og utbygging, helse, Drøbak Boligbyggelag, økonomi, heimebaserte tenestar og rehabilitering.

Planarbeidet blei organisert med ei styringsgruppe sett saman av einingsleiarar frå plan- og utvikling, sosial- og barnevernstenesta og eigedom og utbygging. Eininga for plan og utvikling hadde ansvar for å leie arbeidet og bidro sterkt til *"å lage ein god struktur på prosessen, og formulere gode mål og tiltak"*. Å vere mest mulig konkret, i diskusjonar, formuleringar av mål, strategiar og tiltak, var viktig i arbeidet. Det blei lagt stor vekt på dialog og samarbeid, på å bygge opp ei felles plattform og på å skape forståing for ulike perspektiv og ståstader.

Planarbeidet følgde i stor grad Husbanken sin mal for bustadsosial planlegging, men med sterke og klåre tilpassingar til lokale forhold og utfordringar. I oppstartfasen blei administrasjonen gjort kjent med Husbanken sine retningsliner og krav, som ikkje blei oppfatta utelukkande positivt. Det blei i særlig grad reagert på Husbanken sitt pålegg om å utarbeide ein bustadsosial handlingsplan. I Frogn ønska ein å gjere dette annleis, og frå administrasjonen si side blir dette uttrykt slik:

> *"Eg må seie at eg var litt frustrert over Husbanken sine krav: samstundes som dei visste for lite om kommunal kvardag og planprosessar, var det lite guiding og rettleiing."*

3.2 HEILSKAP OG SAMANHENG SOM AMBISJON FOR PLANARBEIDET

Det tidlige og tydelige grepet med å gjere dette til ein bustadpolitisk plan, og ikkje ein bustadsosial plan, forma både planarbeidet og den seinare iverksetjinga av planen på ein heilt særskilt måte. Behovet for heilskap i planlegging av og arbeid med bustadpolitikk blei definert som ein føresetnad for å kunne nytte verkemidla på feltet best mulig. Å sjå samanhengar blei ein viktig del av arbeidsforma i planprosessen. Det dreidde seg om samanhengar mellom bruk av kommunen sine bustader, offentlige støtteordningar og ulike offentlige/private samarbeidsformer. Det dreide seg også om å gå grundig og tett inn på premissa for bustadarbeid, slik dei blir definerte i andre sentrale kommunale plandokument, som kommuneplan og bustadbyggingsprogram. Ein av dei sentrale deltakarane i planarbeidet uttrykker det slik:

> *"Det som er viktig, er å ha hand om heilskapen. Det er viktig å ha den tanken med seg når ein ligg nede i detaljane. Så mange som mulig må få innsikt i heilskapen"*.

Med eit slikt tydelig uttrykt perspektiv på heilskap og samanheng, definerte den bustadpolitiske planen ein ambisjon om å oppnå betre fleksibilitet for skiftande behov i ein skiftande bustadmarknad.

> *"Vi har vore opptatte av å vise korleis bustadsosiale perspektiv kan integrerast i det ordinære bustadprogrammet, og denne koplinga synes vi at vi har fått til – i den bustadpolitiske planen!".*

Dette grepet ga seg også tydelig uttrykk i organiseringa av arbeidet; prosjektgruppa inkluderte alle einingar i kommunen med ansvar for bustader – både dei "ordinære" og dei som er retta særskilt mot vanskeligstilte. Også dei som arbeidde med forvaltning, planlegging og utvikling av bustader var inkluderte i planarbeidet. For nokon av dei medverkande var dette ei ny erfaring:

> *"Eg opplevde at det var første gong at alle involverte blei med i prosjektet. Tidligare levde ein mest i nuet, og tok kontakt i enkelte saker. Det har vore ein positiv prosess, der vi er blitt kjente med utfordringar på kvarandre sine felt".*

Samansetjinga av og arbeidsforma i prosjektgruppa bidro ikkje berre til å produsere eit viktig plandokument, men også til å produsere eit grunnlag for vidare handling. Denne plattforma som planprosessen skapte, blir av deltakarane opplevd som særs viktig:

> *"Integrasjonen mellom bustadpolitikk og bustadsosialt arbeid, den er eit resultat av planen".*

Det vil seie at det er prosessen og ikkje plandokumentet som her har hatt betydning. Det har skjedd ei auka bevisstgjering parallelt med planen. Det har blitt etablert ein bevissthet og eit fokus administrativt og politisk. Det har skjedd betydelig endring, både parallelt med planprosessen og etterpå. Det tyder på at dette var "modent" då planprosessen kom".

Kartlegginga av behovet for bustader for vanskeligstilte blei gjort manuelt:

> *"Vi gjekk på kurs hos Husbanken, og lærte oss korleis vi skulle gjere det. Alle som hadde kontakt med einingane gjorde kartlegginga på tvers. Erfaringane vi gjorde då vi hadde ei manuell samkjøring, var at vi hadde likt syn. Vi fekk lagt det på kartet".*

Seinare har kommunen tatt i bruk verktyet "Bokart", for å vedlikehalde og oppdatere oversynet over bustadbehov. Kartlegginga blei opplevd som nyttig,

særlig sidan mange opplevde eit påtrykk frå ”folk som har behov for bistand til å bu. Det var behov for å få det kartlagt”. Resultata av behovskartlegginga inneheldt få overraskingar:

> *”Vi har søkerlister til kommunale bustader som er stabile, det er til ei kvar tid mellom 20 og 30 søkarar på desse listene. Det som kom fram i kartlegginga var at behovet for bustader såg ut til å vere noko større, og særlig at talet på vanskeligstilte innafor rus/psykiatri var større enn vi hadde trudd på førehand”.*

Deltakarar i prosjektgruppa opplevde planarbeidet som utviklande og positivt: ”*Det har vore morosamt! Mykje humør – og eg har møtt mange morosame menneske”*.
Frå deltakarane kom følgande råd til andre komunar som skal i gang med å utarbeide bustadsosiale handlingsplanar: *”ikkje snakke med store ord, vere mest mulig konkret når det gjeld mål og tiltaksplanar”*.

3.3 POLITISK INTERESSE OG INVOLVERING

Politikarane blei heile tida involvert i planarbeidet. Først gjennom oppstartkonferansen, som hadde som formål å skape ei felles plattform for den vidare planprosessen. Seinare, då kartlegginga av behovet for bustader var gjennomført, blei det utarbeidd ein rapport som blei levert det politiske nivået for diskusjon i ulike utval og i eldreråd. Då planprosessen var kome enno eit steg vidare, og ulike verkemiddel i bustadpolitisk arbeid blei gjennomgått, blei det laga eit dokument for politisk diskusjon:

> *”Vi fekk veldig mykje skryt frå politikarane for planen, og det blei gode diskusjonar ut av det”.*

Politikarar deltok også på synfaringar til andre kommunar, i regi av prosjektgruppa. Det politiske miljøet hadde ei aktiv og positiv rolle i planarbeidet:

> *”Vi hadde bra respons frå politikarane, men så kom valet. Utfordringa var å få til forankring, få overført dette til dei nye politikarane. Dei hadde eit sterkt fokus på næring. Det var vanskelig å oppretthalde fokus på feltet, konkurransen om merksemd var stor”.*

Trass i denne utfordringa, med eit nytt politisk fleirtal og nye politikarar som overtok planen frå det gamle kommunestyret, fekk bustadpolitisk plan stort politisk

fokus, også etter valet. Noko av årsaken til dette, er trulig den store breidda i planen:

> *"Bustadpolitisk plan drøftar heile bustadpolitikken, ikkje berre den delen som gjeld dei vanskeligstilte. Dette er ein brei plan. Temaene frå planen dukkar opp mange gongar i kommuneplanen. Dermed er det slik at planen blir eigd av dei folkevalde. Til dømes er det blitt slik at når det ligg ein utbyggingsavtale til politisk handsaming, så kan politikarane stille spørsmålet: er det livsløpsstandard her?"*

Bustadpolitikk blei sett på dagsorden – i ein ny og utvida samanheng. For fleire av dei involverte blei denne nye måten "å tenke bustad på" oppfatta svært positivt

> *"Tidligare hadde vi eit bustadprogram med ein liten bit om dei vanskeligstilte. Dei var "våre", det var vi i sosialetaten som hadde ansvaret. Sosialtenesta har framleis ansvar for å skaffe folk tak over hovudet, men no er det fleire som skal ta ansvar for dette arbeidet".*

3.4 MÅL, STRATEGIAR OG TILTAK – OM DET BUSTADPOLITISKE PLANDOKUMENTET

Den bustadpolitiske planen for Frogn kommune støttar seg på overordna mål sett i kommuneplanen for Frogn 2001-2012: *"Gjennom boligarbeidet vil Frogn kommune søke å finne en gunstig balanse mellom befolkningsvekst og variert boligtilbud for alle befolkningsgrupper samt tilstrebe gode bomiljøer"*[7] Med utgangspunkt i dette overdna målet, definerer bustadpolitisk plan følgande hovud-utfordringar:

"A. En boligpolitikk som sørger for tilstrekkelig og variert boligmasse slik at flest mulig får dekket sitt boligbehov i det ordinære boligmarkedet.
B. Utvikle et tilfredsstillende fleksibelt bo- og omsorgstilbud for personer som ikke kan dra omsorg for seg selv, og for andre vanskeligstilte som trenger bolig og varierende form for oppfølging av hjelpeapparatet.
C. Legge til rette for gode boliger i gode bomiljøer.
D. Organisere boligarbeidet til beste for brukerne"

Til kvar av desse utfordringane knyttar planen strategiar og tiltak, som konkretiserer og tydeliggjer det vidare arbeidet på kvart av felta. Som eit døme på

[7] Boligpolitisk handlingsplan 2002-2012, s 8

dette, kan vi nemne at det til hovudutfordring 2 – ein bustadpolitikk som sørger for ei tilstrekkelig og variert bustadmasse – er knytt 4 strategiar, med 8 tilhøyrande tiltak. Desse 4 strategiane er:

- Styring av utbyggingstakt og bustadsamansetjing gjennom bustadprogram, utbyggingsavtalar og regulering
- Bidra til å framskaffe fleire rimelige bustader
- Sørge for tilgjengelighet for alle
- Bistå med tilrettelegging av bustad

Sjølve plandokumentet, er kortfatta og på 12 sider. To fyldige vedlegg følger dokumentet; Vedlegg 1 gjev grunnlag for vurdering av bustadbehov – som inneheld eit oversyn over folketalsutvikling, bustadmarknad og resultata av kartlegginga blant spesifikke målgrupper med behov for bustad. Vedlegg 2 inneheld eit oversyn over bustadpolitiske verkemiddel.

Planen har gått gjennom ei grundig politisk handsaming, som har omfatta eldreråd, utval for oppvekst og omsorg og utval for plan og utvikling, før plandokumentet blei endelig vedtatt av Frogn kommunestyre 16.12.2002.

3.5 ”BRUA MELLOM PLAN OG TENESTEBEHOV” – OM VEGEN FRÅ PLAN TIL HANDLING

”Å få på plass brua mellom plan og tenestebehov” er eit uttrykk som blir brukt for å skildre nokre av dei store utfordringane ein har møtt i arbeidet med å lage plan og iverksetje tiltaka i denne. Det dreiar seg om å skape samanheng mellom kvardagspraksisar og utviklingsorientering, om å kome eit steg vidare og etablere nye måtar å tenke og arbeide på, samstundes som ein held fast på forankringa i praksis.

Måten planarbeidet har vore lagt opp på, med ei fast og klar retning om samarbeid og heilskap, og med ei brei og inkluderande prosjektgruppe, har danna grunnlaget for å få denne brua på plass. Planprosessen har bidratt til å danne ei felles plattform, eit forståingsgrunnlag som blir delt av alle involverte på feltet. Denne felles plattforma framstår som ein svært viktig ressurs når Frogn kommune tar steget frå plan til handling: Fleire verkemiddel har vore tatt i bruk for å sikre overgangen frå plan til handling. ”Å styre gjennom marknaden”, det vil seie ta i bruk verkemidla kommunen rår over som utbyggar og grunneigar, har vore ein viktig strategi. Her har utbyggingsavtalar og opsjonar vore sentrale verkemiddel.

I det vidare gjev vi eit konkret døme på korleis ein i Frogn kommune har arbeidd for å etablere ei slik bru mellom plan og tenestebehov. Etableringa av eit bu- og oppfølgingsteam i Tranevegen er eit av tiltaka som blei prioritert i Bustadpolitisk plan, og er eit tiltak som er eigna til å illustrere samanhengen mellom kvardags-praksis og utviklingsorientering.

3.6 BU- OG OPPFØLGINGSTEAMET I TRANEVEGEN – EIT DØME PÅ BUSTADSOSIALT ARBEID I PRAKSIS

Tranevegen er både namnet på ein veg og ei gruppe kommunale bustader. *"Alle kommunar har ein Traneveg"*, blir det sagt, for å vise til at alle kommunar har utfordringar knytt til bu- og tenestetilbod for personar med omfattande rus- og psykiatriproblem.

I Tranevegen er det 18 bustader. Miljøet har over tid vore prega av uro, og *"folk omkring oppfattar det som ubehagelig"*. Det heile toppa seg då det blei gjennomført ein omfattande politirazzia; naboane reagerte sterkt, og kommunen måtte gripe inn. Eit forprosjekt, med miljøarbeidar tilknytta bustadene i Tranevegen blei sett i verk, *"for å roe ned temperaturen"*. Målsetjinga for prosjektet var auka livskvalitet og etablering av tverrfaglige team omkring den enkelte. Dette tiltaket blei finansiert av kommunen og fylkeskommunen i fellesskap, og vara fram til 2002. Kjerna i dette prosjektet var tilsetjinga av ein miljøarbeidar med ansvar for oppfølging av bebuarar, og oppretting av ei baseleilighet som treffstad mellom bebuarar og miljøarbeidar.

Kommunen opplevde at ordninga med miljøarbeidar og baseleilighet hadde effekt, samstundes som forprosjektet tydelig viste store utfordringar på feltet: korleis kan ein best mulig organisere tiltak og tenestar for denne gruppa? Erfaringane og utfordringane blei tatt med inn i handlingsdelen av bustadpolitisk plan. Her blei prosjektet "Bu- og oppfølgingsteam" utvikla. Prosjektet blei eit verkemiddel i arbeidet med bistand til å bu, og blei eit av fleire tiltak "som skal bidra til å utvikle beste helhetlige organisering rundt boligsøkeren/beboeren"8. Eit klart definert mål for prosjektet var å utarbeide ein modell for korleis oppfølging av brukarane og arbeid med bumiljøa skal organiserast.

Bu- og oppfølgingsteamet starta opp i 2003, med ein prosjektleiar, ein medarbeidar i 60 % -stilling og ein medarbeidar i 70%-stilling. I tillegg er det sett av ressursar i

[8] Prosjektbeskrivelse Bo- og oppfølgingsteam

kommunen sine ordinære tenestar: 10 % av stillinga til rusmiddelkonsulenten, 10% av stillinga til psykiatrisk sjukepleiar, og 20% av ei vaktmesterstilling er knytt til prosjektet i Tranevegen. Dene måten å organisere på, gjer at det er tett kontakt mellom bu- og oppfølgingsteamet og dei ordinære tenestane. Å flytte ressursar ut til brukarar, og å arbeide heilskaplig og individuelt i forhold til den enkelte brukar, har vore ei viktig verdimessig forankring for prosjektet: *"Eg har tru på at vi må ta ut ressursar og setje dei heilt nært brukarar. Det er nødvendig for at dei mest vanskeligstilte skal kunne gjere seg nytte av bustad"*

Målgruppa for prosjektet er personar som *"har behov for hjelp til å etablere seg eller bli boende i sin bolig, og som har et sammensatt bistandsbehov som ikke dekkes gjennom andre etablerte tjenester*"9. Bebuarane i Tranevegen er aktive rusbrukarar, som i liten grad er i kontakt med det kommunale tenesteapparatet, med unntak av bu- og oppfølgingstenesta.

Bebuarane er etablerte i Tranevegen på vanlige husleigekontraktar. Dei bur i private husvere, der bu- og oppfølgingstenesta har tilgang når dei blir inviterte inn. Baseleiligheta fungerer som treffstad og "ope hus", her blir det servert middag to gongar i veka, og ellers er det ein stad bebuarane oppsøker for ein prat og ein kopp kaffe. Mykje av tida til bu- og oppfølgingstenesta går med til å prate med folk, vere tilgjengelig for samtalar når det blir etterspurd. Individuell oppfølging av den enkelte bebuar er ein svært viktig del av arbeidet. I dette inngår også kjøring til avtaler på aetat, trygdekontor og sosialteneste. Nokon av bebuarane vil også ha følge til slike avtalar, t.d. kan dei ønske hjelp til å nemne noko for legen, eller hjelp til å kjøpe klede. Å gjere nabolaget trivelig, har stort fokus; *"vi er opptatte av det å rydde og halde det ordentlig"*.

Bu- og oppfølgingstenesta har også ansvar for praktisk oppfølging, som bistand ved inn- og utflytting, hjelp til etablering i bustad, vedlikehald av bustad og liknande. Vaktmeisteren som er tilknytta prosjektet er *"ein som er opptatt av å setje i stand, ikkje drive med hoderisting"." Det er øydelagte TVar, bildekk og skrot, som vaktmesteren kjører bort. Sist var det 4 containarar. No ser det shina ut"*.

Ei av målsetjinga med prosjektet bu- og oppfølgingsteam har vore å skaffe seg røynsler, prøve ut arbeidsformer og organisering. I prosjektskildringa heiter det: "prosjektet skal avklare hvilke oppgaver som bo- og oppfølgingsteamet skal løse", og "prosjektet skal avklare hvilken kompetanse som trengs for å løse oppgavene". Dette inneber at prosjektet har eit tydelig element av utprøving og modellutvikling i seg, her, men også om å legge grunnlag for ei framtidig organisering av bistand til

[9] Prosjektbeskrivelse Bo- og oppfølgingsteam

å bu i kommunal regi. Dette utviklingsaspektet gjer prosjektet spesielt*: "Det er eit krevjande prosjekt vi har laga, men vi må prøve det ut. Det som er spennande, er å ta utgangspunkt i eit verdigrunnlag, og så reflektere, operasjonalisere faglige diskurser og paradigmer, og på den måten forankre verdigrunnlag i det praktiske arbeidet. Bustad og oppfølging er eitt, ein kan ikkje skilje. Det handlar om livssituasjon og heilskap. Vi må samarbeide rundt folk, ikkje dele opp".*

3.7 NYTENKING, HUMOR OG UTVIKLINGSORIENTERING – NOKRE SÆRTREKK VED BUSTADSOSIALT ARBEID I FROGN KOMMUNE

I Frogn kommune er det ei klar vilje til nytenking og eit tydelig fokus på utviklingsarbeid. Dette pregar måten kommunen har gripe fatt i det bustadsosiale arbeidet på. Ein nærmast insisterer på å "gjere det på sin eigen måte", definerer bustadpolitikk i ein heilskap, og utviklar ein bustadpolitisk plan som omfattar bustad som kommunalt arbeidsfelt i brei forstand. Denne tilnærminga til planarbeid er nyskapande, ein grip fatt i ei planleggingsnorm frå det offentlige, omformar den i forhold til kommunale behov, og utviklar sin eigen modell for både planprosess og kommunal organisering av bustad(sosialt)arbeid.

Solid kompetanse i utviklingsarbeid, tett involvering frå administrativ leiing og kontinuerlig kontakt med det politiske miljøet er viktige føresetnader for at ein i Frogn kommune har fått til å skape sin eigen plan-og utviklingsmodell for bustadarbeid. Humor har vore eit viktig verkemiddel i den tverretatlige arbeidsgruppa, der ein har arbeidd grundig og systematisk for å gjere bustadsosialt arbeid til eit integrert arbeidsfelt i den kommunale verksemda. Å la representantar frå ulike sektorar kome saman, bli kjente med kvarandre og sine ulike arbeidsfelt, og gjennom dette utvikle ei felles plattform for det bustadsosiale arbeidet, har vore heilt avgjerande. Her har glødande engasjement, samarbeidsvilje og ein god porsjon humor vore viktige ingrediensar.

4. EIN KONTINUERLIG PROSESS FOR UTVIKLING OG SAMARBEID – BUSTADSOSIALT ARBEID I RANA KOMMUNE

4.1 ”FULL STOPP I ARBEIDET!” – OM VANSKAR OG LØYSINGAR I BUSTADSOSIALT PLANARBEID

Utgangspunktet for å starte opp arbeidet med bustadsosial handlingsplan i Rana, var ei utbreidd oppfatting i kommuneadministrasjonen av at bustadforvaltninga var fragmentert. Arbeidet med bustader, og i særlig grad forvaltninga av bustader blei opplevd som lite hensiktsmessig: *”arbeidet er så spreidd og så lite ansvar er plassert”*. Over mange år hadde det kome jamnlige innspel om behovet for endringar på dette feltet, utan at desse blei tatt omsyn til. På bakgrunn av denne opplevinga av *”at det er litt spredt og ullent i kommunen, det som gjeld ansvar for og vedlikehald av bustader”*, blei det sett i gang eit arbeid med på lage ein bustadsosial plan for Rana. Initiativet var forankra i rådmannsgruppa, og eit politisk vedtak frå november 2002 la føringar for det vidare arbeidet.

Fleire i kommuneadministrasjonen hadde vore opptatt av bustadsosialt arbeid ei tid, og då assisterande rådmann tok tak i arbeidet, førte det til at *”Rana kom tidlig på banen i forhold til Husbanken”*. Det blei brukt mykje ressursar på dialog med Husbanken, og på arbeidet med å lage ei skisse for organiseringa av sjølve planarbeidet. Administrasjonen jobba mykje med dette framlegget, og då det blei presentert for øvrige delar av det administrative og politiske miljø i kommunen, blei det klart *”at vi fekk forankringsproblem heime”*. Dei som hadde utarbeidd framlegget for planarbeid, tilhøyrde utviklingsavdelinga i kommuneadministrasjonen, og møtte skepsis i andre delar av kommunen, både blant administrasjon og politikarar. Resultatet var at *”det blei full stopp i arbeidet, og vi måtte gå ein runde før vi fekk med forankringa”*.

I ettertid finst det ulike forklaringar på korfor arbeidet stoppa så brått opp. Manglande forankring var ein viktig årsak. Assisterande rådmann som leia utviklingsavdelinga var den som fronta det førebuande planarbeidet. Den sterke vektlegginga av dei organisatoriske og forvaltningsmessige sidene ved planarbeid førte til reaksjonar i fagmiljøa. Dei meir tekniske sidene ved planarbeidet sto i

fokus, og på dette tidspunktet var det lite merksemd retta mot målgruppene for planarbeidet – dei vanskeligstilte på bustadmarknaden. Trulig var nettopp dette årsaken til manglande legitimitet i den første fasen av planarbeidet:

> *"Det blei eit for stort fokus på forvaltning. Det blei uvesentlig for dei som jobbar med folk".*

4.2 "(DET ER) ULIKE OPPFATTINGAR AV KVA EIT HUS ER" – OM ARBEIDET MOT Å ETABLERE EI FELLES FORSTÅING AV VANSKELIGSTILTE

Utfordringa med å skape legitimitet for planarbeidet i form av ei felles plattform, sto i fokus når planprosessen kom i gang igjen. I administrasjonen kom ein til ei erkjenning av at årsaken til at bustadforvaltningen i kommunen er så fragmentert, ligg i at "*det er ulike fagmiljø som forvaltar ei og same teneste*". Fagmiljø har ulike forståingar og *"ulike oppfattingar av kva eit hus er"*. I avdelinga for forvaltning, drift og vedlikehald av kommunale bustader er ein opptatt av dei fysiske og materielle sidene ved eit hus. I sosialtenesta og i psykiatritenesta ser ein huset som eit verkemiddel, som ein del av eit tenestetilbod. Denne skilnaden i oppfattingar av kva eit hus er, kom tydelig fram under kartlegginga av bustadbehov for vanskeligstilte. Ein av dei involverte skildrar det slik: *"Mange fagfolk var på banen, kvar med sine agendaer"*.

På dette tidspunktet var det behov for ein "timeout" - ein pause for å summere røynsler så langt, og for å legge planar for vidare arbeid. Utviklingsavdelinga blei engasjert til å leie prosessen vidare. Det blei tatt kontakt med Husbanken, der det oppsto ein tett og god dialog som bidro til å bringe planprosessen vidare. Det blei tatt tydelige grep, for å skape samarbeid og fellesskap. Ei av røynslene frå det tidlige planarbeidet var at *"folk møtte med sin eigen agenda, ikkje som ei gruppe med felles mandat"*. Dermed blei det viktig å vektlegge arbeidet med å etablere ei felles forståing for arbeidet med vanskeligstilte på bustadmarknaden. Opplevingane av å ta del i dette utviklingsarbeidet blir uttrykt slik: *"Det har vore ein kanonspennande prosess! Vi har verkelig følt kvarandre på tennene"*.

Eit av dei tiltaka som blei tatt i bruk for å bygge ei prosjektgruppe med felles forståing for framtidige bustadsosiale utfordringar, var felles deltaking på Husbanken sine temakonferansar. Heile prosjektgruppa dro avgarde på ein konferanse, der prosjektleiaren frå Rana foreleste om kommunen sine røynsler. Dette bidro til å skape legitimitet omkring den interne prosessen, deltakarane opplevde at arbeidet og arbeidsforma i Rana blei verdsett av andre aktørar utanfor

kommunen, og ein fekk formidla nye perspektiv og tankemåtar på statlig bustadsosialt arbeid. Resultatet blir skildra slik*:*

> *"Vi fekk etablert ei felles forståing, blant avgjerdstakarar og dei som arbeider operativt. Vi klarte å bryte ned tradisjonelt hierarki i denne gruppa".*

Denne felles forståinga har dels dreidd seg om forståing for nye måtar å drive utviklingsarbeid på tvers, ved at utviklingsavdelinga og ikkje dei ulike fagavdelingar har leia arbeidet. Det har også dreidd seg om å skape tryggleik og gjensidig respekt, bli kjent med nye personar og fagområde, og etablere eit grunnlag for framtidig samarbeid. Alle har fått halde fast på sitt kompetanse-område, samstundes som interne stigma og rangordningar er blitt brote ned:

> *"folk har forlatt revira – og det er etablert ei ny tenking, som ikkje trugar nokon, men som er felles".*

Då denne plattforma var på plass, kunne planarbeidet gå vidare, med utforming av mål, strategiar og tiltak. Sjølve plandokumentet for bustadsosial handlingsplan i Rana er relativt kortfatta, med ei kartlegging av bustadbehov blant vanskeligstilte, og ein gjennomgang av bustadpolitikk og bustadforvaltning som sentrale delar. Fire overordna målsetjingar ligg til grunn for kommunen sin bustadsosiale handlingsplan10

- *Sikre tilstrekkelig tal på universelt tilpassa bustader*
- *Betre og meir oversiktlig bustadforvaltning*
- *Eintydig og lik handsaming av brukarar*
- *Tilpassing av kommunen sine tenestar for å nå nasjonale mål og føringar*

Ei rad konkrete tiltak er knytt til kvar av desse målsetjingane, og arbeidet med å realisere nokre av desse har allereie starta. Som eit døme på kva tiltak kommunen ønsker å arbeide vidare med, tar vi utgangspunkt i målsetjing 1: sikre tilstrekkelig tal på universelt tilpassa bustader. Til denne målsetjinga er det knytt tre konkrete tiltak:

- Samarbeid med private der kommunen er aktiv initiativtakar
- Revisjon av regelverk for personalbustader
- Ta i bruk Husbanken sitt kartleggingsverkty "BO-kart"

[10] Boligsosial handlingsplan for Rana kommune, s 17

Vel så viktig som å realisere konkrete tiltak, har det vore å *"formidle denne nye tenkinga til avgjerdstakarane"*. Prosjektgruppa som står bak plandokumentet er opptatt av å formidle planen sin ideologi og tenkemåte til den politiske delen av kommunen, og har formulert dette som eit eige tiltak i planen. Ein konferanse med temaet "Nye arbeidsmetoder og strategiske planer relatert til vanskeligstilte" var planlagt gjennomført allereie våren 2004, med det politiske miljøet i kommunen som ei viktig målgruppe. Men, tida viste seg å ikke vere heilt moden, arbeidsformer og tenking frå det bustadsosiale arbeidet måtte først få nedfelle seg i organisasjonen. *"No er tida moden for å invitere til konferanse, no er folk trygge og arbeidet har starta"*, og konferansen er planlagt gjennomført i 2005.

4.3 "VI ER NOK IKKJE HEILT DER - ENNO" – OM Å VERE UNDERVEGS I OVERGANGEN FRÅ PLAN TIL HANDLING

Det bustadsosiale planarbeidet munna ut i fire overordna målsetjingar, som kvar på sin måte legg grunnlaget for praktisk handling. Når Rana no er i ferd med å starte gjennomføringa av nokre av desse tiltaka, tar ein fatt på den utfordrande overgangen frå plan til handling. Trulig er kommunen svært godt rusta til å møte desse utfordringane, gjennom dei røynsler ein har få den første krevjande oppstarten av planen.

Kartlegginga viste at dei største bustadsosiale utfordringane gjeld rusmisbrukarar. Eit av tiltaka i planen er å legge ned brakker som er nytta til bustader og erstatte desse med andre, meir eigna bustader:

> *"Dette er eit resultat av planen. Det er skapt ei større forståing for denne gruppa internt. Frå at rusbrukarar har blitt sett på som pariakaste, har haldningar endra seg, og klimaet er blitt endra".*

Eit nytt bustadprosjekt er under planlegging:

> *"det er snakk om nye omsorgsbustader for rus. Nokon går inn der med ny tenking, der bustad kan bli ein del av rehabilitering. No blir det arbeidd med det, i ei gruppe med representantar frå arkitekt, bustadavdelinga, sosialavdelinga og planavdelinga. Alle går inn for det med liv og lyst!"*

På rusområdet er Rana tildelt såkalla "fattigdomsmidler" frå Sosial- og helsedirektoratet, retta mot oppfølging av enkeltpersonar. Frå Rana si side dreiar dette seg om å "følge opp folk der dei er" og "jobbe strukturert i forhold til enkeltpersonar". Det dreiar seg om å arbeide mot å skaffe folk ei fast inntekt, i

form av attføring eller uføretrygd. Å skaffe folk bustad, tilstrekkelig oppfølging og hjelp, er også ein sentral del av prosjektet. Med hjelp frå ”fattigdomsmidlene” har Rana kommune omorganisert arbeidet sitt i forhold til denne målgruppa. Der ein tidligare hadde ei miljøarbeidarteneste som arbeidde oppsøkande, og nærmast hadde ein kontrollfunksjon, har ein no fokusert på individuell oppfølging. Ein har flytta stillingar og ressursar over til denne oppgåva, og det har også gjort at ein har skifta faglig fokus – frå kontroll til koordinert oppfølging av enkeltpersonar. Det lokale oppfølgingsteamet har ansvar for å koordinere kommunen sin innsats når det gjeld t.d. heimehjelp, sjukepleie og lege.

Planarbeidet påpeika klart behovet for eit tydelig skilje mellom forvaltning og drift av bustader. Eit første steg på vegen mot organiseringa av eit slikt skilje er eit prosjekt retta mot gjennomgang av administrasjon og organisering av bustadfeltet. I dag er det i stor grad slik at bustadene ”blir følgd sektorvis”, og at det manglar ei einskaplig organisering. Ein konkret del av dette prosjektet er å opprette eit ”bustadkapittel” i KOSTRA, for å synliggjere kostnader knytt til drift, forvaltning og vedlikehald av bustader. Formålet er å få ei nøyaktig registering av kva utgifter dei ulike eingar har knytt til bustader. Til no har det vore slik at ”ein har blanda kostnader, og det heile har vore lite ryddig”. Ein har døme på at det er samanblanding mellom drift og forvaltning, og at inntekter frå husleige har gått direkte over til drift og tenesteyting.”

4.4 PROSESSFOKUS OG KONTINUERLIG UTVIKLINGSARBEID - NOKRE SÆRPREG VED BUSTADSOSIALT ARBEID I RANA

Rana kommune opplevde ”full stopp” i det bustadpolitiske planarbeidet då eit administrativt initiativ møtte stor motbør frå øvrig politisk og faglig-administrativt miljø. Det særmerkte ved Rana, er at ein i denne situasjonen ikkje resignerte, men hadde evna til å snu, manøvrere annleis og gje planarbeidet den retning ein ønska. Dette innebar mellom anna at ein analyserte årsakane til at det blei ”full stopp”, og nytta desse røynslene medvite i den ”nye” planprosessen. Her blei det lagt svært stor vekt på å skape ei felles forståing av bustadsosialt arbeid som kommunalt politikkområde. Denne prosessen pågjekk kontinuerlig, der det å etablere ei felles plattform internt i plangruppa, i administrasjonen og blant politikarar, heile tida hadde eit sterkt fokus. Seinare har prosessane i planarbeidet bidratt til å danne eit grunnlag for handling, eit felles referansepunkt for realisering av tiltak. Evna til å stoppe opp, snu og gå vidare på andre måtar i dette utviklingsarbeidet har prega det bustadsosiale arbeidet i Rana.

5. NÅR STORLEIK ER EIN FORDEL I SEG SJØLV – BUSTADSOSIALT ARBEID I TINGVOLL KOMMUNE

5.1 Å VERE I FORKANT – NÅR SÆREIGNE DEMOGRAFISKE FORHOLD SKAPER FORTRINN I BUSTADSOSIALT ARBEID

Midt på 1980-talet opplevde Tingvoll eit særeige demografisk fenomen: talet på eldre steig raskt, og på eit tidspunkt var heile 21 % av innbyggarane i kommunen over 67 år. Eldrebølgen nådde Tingvoll svært tidlig, så tidlig at verken kommunen eller andre styresmakter var klar over dei bustadmessige utfordringane dette ville medføre. Tingvoll kom derfor i forkant:

> *"Vi fekk eldrebølgen 10-15 år før byane, og det gjorde at vi fekk eit forsprang. Eldrepolitikk har vore viktig, og eldreboligar har stått i fokus".*

Tingvoll brukte dette forspranget godt, ein utvikla ein eldrepolitikk, og ein kom raskt i dialog med Husbanken omkring finansieringsordningar knytt til bustader for eldre. Dette gjorde at Tingvoll *"bygde omsorgsbustader før ordninga blei etablert, og det gjorde at vi kunne utnytte ordningane til Husbanken godt".*

Tingvoll fekk dermed eit <u>dobbelt forsprang</u>: ein var i forkant når det gjaldt bygging kommunale omsorgsbustader, og ein var tidlig ute med å etablere ein tett og god dialog med Husbanken i det bustadsosiale arbeidet. Begge desse forholda har bidratt til å gje Tingvoll særeigne fortrinn i bustadsosialt arbeid. I dag har kommunen god tilgang på eldrebustader, behovet er dekt, og i periodar er det overkapasitet. I tillegg er relasjonen til Husbanken svært god, og det blir samarbeidd både om søknader og enkeltprosjekt,

Då arbeidet med bustadsosial handlingsplan blei starta opp i 2002, var målsetjinga å *"lage en samla plan for kommunens arbeid for at eldre, unge, flyktninger, tilflyttere og andre vanskeligstilte skal kunne etablere seg og bli boende i miljøvennlige og attraktive boliger, integrert med annen bebyggelse".*[11] Ei prosjektgruppe har leia arbeidet, samansett av miljø- og næringssjef, byggesakshandsamar, flyktningekonsulent, leiar av servicekontor, sosialleiar og representant for pleie- og omsorgsavdelinga. Formannskapet har fungert som styringsgruppe, og det har i tillegg vore ei referansegruppe knytta til arbeidet.

[11] Boligsosial handlingsplan 2003-2006, s 8

Kartlegginga av bustadbehov blant vanskeligstilte blei gjort med utgangspunkt i Husbanken sin mal, og viste at 0,85 % av innbyggarane i kommunen kan definerast som vanskeligstilte i forhold til bustad12. I planen blir det vist til samanlikningar med andre kommunar, som tilseier at andelen vanskeligstilte vanligvis ligg på om lag 1 % av det totale innbyggartalet i kommunen. Forklaringa på dette er at *"vi har vært i forkant på tilrettelegging av boliger for eldre, da både eldreboliger og omsorgsboliger*"13. Kartlegginga viser at det største bustadbehovet finst innafor gruppene psykiatri, psykiske og fysiske funksjonshemmingar, samt flyktningar.

På bakgrunn av dette kartleggingsarbeidet, formulerte planen følgande todelte mål for bustadpolitikken i Tingvoll: *"alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bo-område", og "bolig- og tomtepolitikken skal bidra til, og være et fortrinn for, etablering og bosetting i Tingvoll"*14 Ut frå desse overordna målsetjingane, definerer planen fire hovudmål:

- *gje eit nøkternt og godt bustadtilbod til vanskeligstilte*
- *ha tilstrekkelig mange eldre- og omsorgsbustader, men samstundes legge til rette for at eldre kan bu lengst mulig i eigen heim*
- *bygge utleigebustader for etablering*
- *gje god informasjon eksternt og internt om verkemidla til Husbanken og andre statlige støtteordningar*

Både mandatet for planarbeidet, og målsetjingane som blir definerte i plandokumentet, viser tydelig korleis bustadsosialt arbeid blir ein del av den øvrige bustad-, miljø- og utviklingspolitikken i kommunen, i særlig grad knytt til arbeidet med å legge til rette for rekruttering og tilflytting. Prosjektet "Miljøvennlige og attraktive tettstader", som Tingvoll seinare blei med i, er eit døme på denne samla tenkinga omkring miljø og utvikling. Her har miljøvennlige og attraktive bustader, tilpassa lokal byggeskikk, eit sentralt fokus. Det tverrfaglige har heile tida vore til stades, både som perspektiv på planarbeid, og ved at personar frå ulike delar av kommuneadministrasjonen har tatt del i planprosessar.

Undervegs i planarbeidet har politikarane vore aktivt orientert:

> *"Vi har godt politisk samarbeid. Det er eit tett og oversiktlig miljø, med mange fora der ein møter politikarar".*

[12] Boligsosial handlingsplan 2003-2006, s 10
[13] Boligsosial handlingsplan 2003-2006, s 10.
[14] Boligsosial handlingsplan 2003-2006, s 16

5.2 EIT HEILSKAPLIG ANSVAR – OM FORDELANE VED Å VERE EIN LITEN KOMMUNE

Eit tydelig trekk ved det bustadsosiale arbeidet i Tingvoll, er den tette integrasjonen mellom ulike etatar, tenestar og fagpersonar. At kommune-administrasjonen er liten, gjer at samarbeid og samordning blir ei heilt naturlig arbeidsform: *"vi er ein liten kommune og må utnytte dei fordelar det gjev"*. Å vere liten av storleik, gjer i seg sjølv oversyn og innsikt – også på andre arbeidsområde enn sitt eige. Ein av dei tilsette i kommunen uttrykker det slik: "

> *På dette feltet er det ein fordel at alle kjenner kvarandre, vi kan kople oss til, og vi kan hjelpe kvarandre. I større kommunar må dei formalisere meir for å få det til".*

Den uformelle strukturen som pregar ein liten og tett kommuneadministrasjonen er derfor eit viktig fortrinn for bustadsosialt arbeid.

Samstundes inneber det å arbeide i ein liten kommune at ein har eit godt og oppdatert oversyn over innbyggarane sine skiftande behov: *"vi har oversyn, og klarer å følge med"*. Dette gjer at ein ikkje har det same behovet for formelle kartleggingar av behov som større kommunar. Dei tilsette innafor helse, omsorg og sosialtenesta har nær kontakt med brukarane, og blir dermed løpande oppdatert når det gjeld deira behov for bustad.

I Tingvoll blir det tenkt mykje samordning og samarbeid innafor tenesteyting. Mellom anna er dette tydelig innafor omsorgen for utviklingshemma, der samlokalisering har vore eit viktig prinsipp. Her er psykiatrisk dagsenter, dagtilbod for utviklingshemma og ei verna bedrift lokalisert til same område. Dermed blir det naturlig for administrasjonen å planlegge at også bustader for denne målgruppa bør leggast til det same området, sidan *"bustadene må ligge nært dagtilboda"*.Behovet for fleksibilitet i forhold til personale, er eit anna forhold som påvirkar lokaliseringa av bustader for personar med særskilte behov. I eit område av kommunen er det etablert fleire bustader med tenesteyting frå personale, og det vil vere aktuelt å lokalisere nye psykiatribustader hit, *"slik at vi kan bruke ressursar om kvarandre"*. På denne måten vil det vere mulig å oppnå "større fleksibilitet i tilbodet".

Når samordning og samarbeid er ein del av sjølve arbeidsforma i kommune-administrasjonen, slik det er i Tingvoll, blir det naturlig å tenke heilskaplig, og sjå ulike former for plan- og utviklingsarbeid i samanheng. Mellom anna blir den bustadsosiale planen og prosessen som ligg bak dokumentet, nytta som

retningsliner for arbeidet med ny psykiatriplan. Den bustadsosiale planen blir mykje brukt i kommunen: *"den blir bruka som dokument for kva retning kommunen ønsker i det bustadsosiale arbeidet"*.

Ein direkte konsekvens av arbeidet med planen, er dei endringar som har skjedd i kommunen når det gjeld ansvar for kommunale bustader. Tidligare var ansvarsforholda uklåre, teknisk avdeling hadde ansvar for forvaltning av bustadene, medan avdelingane tildelte. Eit resultat var at bustader blei ståande ledige for lenge. I 2004 endra ein på dette, og desentraliserte ansvaret for bustader direkte til dei enkelte avdelingane, ut frå ei klår oppfatting av at *"det er på avdelingsnivå at ein er opptatt av å dekke behovet"*. No har avdelingane også det økonomiske ansvaret for bustadene, og det er dei som har ansvar for tildeling og har høve til å prioritere ut frå sitt kjennskap til brukarar. Denne desentraliseringa av bustadforvaltning og tildelingsansvar kan oppfattast som å vere "motstraums":*Vi har gått i mot den vanlige straumen. Vi er ein liten kommune, og har høve til å prøve ut det som passar for oss"*.

Den heilskaplige tenkinga som pregar Tingvoll kommune kjem også til synes i kontakten med Husbanken. Over mange år har ein hatt tett og nær kontakt i samband med ulike utbyggingsprosjekt. Nokre uttrykker det slik:

> *"Samarbeidet med Husbanken, det har vore som å ta i mot ei utstrakt hand. Vi har hatt planar å vise til, og dei veit at det ikkje berre er prat når vi sender inn ein søknad. Gjennom planar har vi vist at vi har tenkt på gjennomføringa"*.

Samarbeidet er bygd opp over tid, Tingvoll har gjort godt og grundig planarbeid over tid, og har som kommune opparbeidd stor grad av tillit overfor Husbanken. Denne sterke og gode relasjonen er eit fortrinn for all kommunal bustadverksemd, også den bustadsosiale delen.

5.3 "DEI HAR DEI SAME TENESTANE, VI HAR IKKJE NOKO SKILJE DER" – OM BUSTADSOSIALT ARBEID I PRAKSIS

Bustadsosialt arbeid blir i Tingvoll oppfatta å omfatte *"dei menneska som ikkje greier seg sjølv i bustadmarknaden"*. Det er desse gruppene dei ulike delane av kommunen kjem i kontakt med, *"dei andre høyrer vi ingenting frå"*. Det bustadsosiale arbeidet dreier seg i første rekke om å skaffe bustad til dei som sjølv ikkje er i stand til det.

I Tingvoll handlar bustadsosialt arbeid om langt meir enn ansvaret for å skaffe vanskeligstilte tak over hovudet. I ein liten og oversiktlig kommune er det stor kunnskap om tenestebehovet til desse personane, og denne kunnskapen blir inkludert i det bustadsosiale arbeidet. Det er ofte tett, daglig kontakt mellom vanskeligstilte på bustadmarknaden og det kommunale tenesteapparatet: *"Det er jo heimehjelp og anna hjelp. Mange av dei er daglig på¨sosialkontoret, Og det er psykiatrisk sjukepleiar som følger opp*". Dette gjer at dei som omfattast av den bustadsosiale planen i kommunen, også er nært knytt til andre delar av kommunen si tenesteyting:

> *"Dei fleste bur i kommunale bustader og har ei form for oppfølging. Det må dei ha, dei kunne ikkje ha budd i burettslag, med plikter som trappevask. Dei fleste har heimehjelp, også dei innafor psykiatri, og dei hjelper til med mat og handling. Vi har personar med rusproblem, og dei har fått den same ordninga som eldre – med å få brakt varm middag heim"*

5.4 TIDLIG UTE, I TETT DIALOG MED HUSBANKEN OG FORDELAR MED Å VERE LITEN – NOKRE SÆRPREG VED BUSTADSOSIALT ARBEID I TINGVOLL KOMMUNE

Tingvoll kommune kom raskt og tidlig i gang med den delen av bustadsosialt arbeid som er retta mot tilrettelagte (omsorgs)bustader for eldre. Heilt særeigne demografiske forhold gjorde at Tingvoll nådde toppen av eldrebølgen lenge før dei fleste andre kommunar. Tingvoll kom tidlig i kontakt med Husbanken, og har over tid utvikla ein tett og god dialog. I tillegg til dette fortrinnet, nyt Tingvoll godt av fordelane ved å vere ein liten kommune. Kommunen er liten og oversiktlig, noko som gjer at ein til ei kvar tid har oversyn over behov for bustad og anna bistand, utan å gjennomføre ei formell kartlegging. Samstundes arbeider kommune-administrasjonen så tett saman på tvers, at det i liten grad er behov for koordinering og etablering av felles arbeidsgrupper.

6. FRÅ PLAN TIL HANDLING – BUSTADSOSIALT ARBEID I PRAKSIS

I dette kapitlet ser vi på tvers av dei fire kommunane, og stiller spørsmålet: i kva grad finst det fellestrekk i det bustadsosiale arbeidet, og korleis kan dette bidra med læring og inspirasjon til andre kommunar? For å gje svar på dette, tar vi utgangspunkt i overgangen frå plan til handling., og startar med å drøfte ulike forståingar av handling som omgrep. Vi går vidare til å diskutere nokre nøkkelomgrep i overgangen frå plan til handling: forankring, koordinering, verkemiddel og samarbeidspartar, før vi avsluttar kapitlet med ei drøfting omkring bustadsosial handlingsplan som plattform for felles handling.

6.1 ”....TIL HANDLING” – ULIKE FORSTÅINGAR AV HANDLING SOM OMGREP

”Frå plan til handling” er sjølve nøkkelomgrepet for denne studien. Med utgangspunkt i ein situasjon der svært mange kommunar hadde følgd oppmodinga om å utarbeide bustadsosiale handlingsplanar, stilte Husbanken spørsmålet: kva skjer når desse planane skal iverksetjast – når kommunane tar fatt på overgangen frå plan til handling? Vi har retta fokus mot denne overgangen, og sett at det er ulike måtar å gjennomføre denne på. Undervegs har vi blitt særlig opptatte av sjølve omgrepet handling: kva inneber det å omsetje ein bustadpolitisk plan til handling?

I vårt materiale ser vi at omgrepet handling ikkje kan forståast eintydig, det er eit vidtfemnande omgrep, der meiningsinnhaldet varierer. Noko av dette meiningsmangfaldet kan knyttast til sjølve tydinga av ordet handling – som kan innebere både gjerning og hending, altså både aktive handlingar og meir avleia konsekvensar av handling. I det vidare vil vi trekke fram nokre av dei handlings-omgrepa vi har funne i vårt bustadsosiale materiale.

Handling kan forståast som etablering av ei ny felles forståing. I kommunane ser vi at nettopp dette har vore ein svært viktig del av det bustadsosiale arbeidet – skape ei felles oppfatting av kven dei vanskeligstilte er, kva bustadsosialt arbeid er, og kor ansvaret for dette arbeidet ligg. Arbeidet med å skape ei slik plattform i form av felles forståing, har vore ein sentral del av sjølve planprosessen. Bustadsosial handlingsplan representerer både ein prosess og eit produkt, og i denne samanhengen ønsker vi å rette merksemda mot prosessen som har leia fram mot

etableringa av ei felles forståing. I våre 4 kommunar finst tydelige teikn på at denne oppfattinga av handling er levande, t.d. gjennom utsagn som: *"…det er etablert ei ny tenking, som ikkje trugar nokon, men som er felles"*.

Organisering er ein annan måte å forstå handling på, der overgangen frå plan til handling er knytta til nye eller endra måtar å organisere det bustadsosiale arbeidet på. Eit gjennomgåande trekk ved dei fire kommunane var erkjenninga av at måten bustadsosialt arbeid var organisert på, ikkje fungerte godt nok i forhold til brukarane. Fragmentering, avstand og mangel på heilskap var ord som blei nytta for å skildre dette forholdet. Dette har ført til at dei fleste av kommunane har vald å gjere organisatoriske endringar, i første rekke ved å tydeliggjere ansvarsforhold og forbetre kommunikasjon mellom ulike delar av administrasjonen, for på den måten å skape større grad av samordning.

Ulike former for resultat – i form av tiltak eller tenestar – er kanskje den vanligaste måten å tenke omkring handling på. Oftast blir dette sett som eit sluttprodukt i ei rekke av handlingar, t.d. realiseringa av eit nytt bygg, eller etableringa av ein ny teneste for vanskeligstilte på bustadmarknaden.

6.2 FORANKRING OG FORSTÅING – EIT SÆRLIG FOKUS PÅ POLITISK FORANKRING

Å forankre det bustadsosiale arbeidet administrativt og politisk i eigen kommune, inneber bokstavelig talt å grunnfeste dette arbeidet, binde det fast og knyte det til det øvrige politiske og administrative apparat i kommunen. I praksis handlar dette om å involvere og informere, ved å bringe fleire aktørar inn i det bustadsosiale arbeidet. Vårt materiale viser at det har blitt lagt særlig stor vekt på å involvere politikarar i prosessen med å utarbeide bustadpolitisk handlingsplan. Dette er blitt gjort på ulike måtar, nokre stader har politikarar deltatt i styringsgrupper, det har blitt arrangert informasjonsmøter, politikarar har vore med på synfaringar, og kartleggingar og planarbeid er blitt lagt fram for politisk handsaming. Politikarane har på denne måten fått eit særlig godt innblikk i bustadsosialt arbeid som politikkfelt, og det har hatt klare positive effektar for overgangen frå plan til handling. Forankringa har skapt forståing og engasjement, og bidratt til at politikarane har vore villige til å prioritere ressursar til bustadsosialt arbeid.

6.3 PROSJEKTLEIARROLLA – KOORDINERING OG KOMPETANSE SOM NØKKELFAKTORAR

Arbeidet med bustadsosial handlingsplan, og det etterfølgande arbeidet med å iverksetje tiltaka i planen, har krevd stor grad av samordning. Det har krevd ei overordna koordinering i form av styring og heilskapstenking. I dei fire kommunane har denne funksjonen blitt ivaretatt på ulikt vis. Nokre har vald å la ei styringsgruppe koordinere arbeidet, andre har vald organisasjonsmodellar som kombinerer styringsgrupper med ei tydelig definert prosjektleiarrolle.

Eit karakteristisk trekk ved prosjektleiarrolla knytt til bustadsosialt arbeid, er at den framstår som ei uavhengig rolle. Prosjektleiaren er gjerne tilknytta ei avdeling med ansvar for samordning og koordinering, som t.d. i Rana, der prosjektleiaren kom frå rådmannen si utviklingsavdeling. Dette gjev prosjektleiaren ein fri og uavhengig posisjon i kommuneadministrasjonen, ho er ikkje knytta til verken sektor eller profesjon. Med eit slikt utgangspunkt blir koordineringsfunksjonen sentral, prosjektleiaren får i særlig grad eit ansvar for å ivareta det tverrsektorielle aspektet.

I tillegg til at prosjektleiaren framstår som uavhengig, fri og tverrsektoriell i si arbeidsform, er prosjektleiaren sin kompetanse ein nøkkelfaktor. Kompetanse i form av røynsle frå utviklingsarbeid, ser ut til å vere viktig både i organiseringa av planarbeidet, og i den etterfølgande overgangen frå plan til handling. Felles for dei fire kommunane, er at røynde og svært faglig dyktige prosjektleiarar har stått fram og tatt ansvar i det bustadsosiale arbeidet.

6.4 VERKEMIDDEL OG SAMARBEIDSPARTAR

Både planarbeidet og arbeidet med å realisere tiltak i planen, har i dei fire kommunane hatt eit tydelig preg av utstrakt samarbeid. For det første har dette gjeve seg utslag i eit sterkt tverrsektorielt samarbeid, der bustadsosialt arbeid har blitt eit felles ansvar for alle som arbeider med bustad i kommuneorganisasjonen. For det andre, så har kommunen trekt inn eksterne samarbeidspartar i dette arbeidet, som t.d. private utbyggarar, bustadkooperasjonen, Husbanken og andre delar av forvaltningen.

Overgangen frå plan til handling har krevd ressursar i form av økonomiske midler og kompetanse, og kommunane har på ulik måte skaffa seg tilgang til desse. Ein effekt av arbeidet med bustadsosial handlingsplan, er at kommunane har fått samla dei bustadsosiale verkemidla kommunen rår over, og som ein kan søke støtte frå,

på ein stad i kommunen, gjerne i eit bustadkontor. På den måten har bustadsosialt planarbeid bidratt til ei større samordning av verkemiddel.

I realiseringa av konkrete tiltak, er det ofte påkrevd med eit tett samarbeid med eksterne aktørar. Frogn kommune har i nært samarbeid med den lokale bustadkooperasjonen realisert omsorgsbustader og kollektiv for psykiatri som ein integrert del av eit bustadprosjekt på ei sentral kommunal tomt.

6.5 HUSBANKEN : RÅDGJEVAR, TILRETTELEGGAR OG TILSKOTTSGIVAR

Husbanken si rolle i det bustadsosiale arbeidet i dei fire kommunane har vore mangfaldig. På den eine sida har Husbanken, særskilt gjennom regionkontora, spela ei aktiv rolle som faglig rådgjevar og tilretteleggar. Husbanken har vist stor samarbeidsvilje, og reist ut til kommunar som har bede om informasjon og rettleiing, enten dette har dreidd seg om oppstart av ein planprosess, eller det har vore behov for praktiske avklaringar undervegs, som t.d. i kartlegginga av bustadbehov. Her har Husbanken representert ein solid fagkompetanse, som kommunane har hatt stor nytte av. Nokre av kommunane, som t.d. Tingvoll har over tid opparbeidd seg ein særlig tett kontakt med Husbanken, og har gjort seg nytte av råd og rettleiing gjennom løpande kontakt.
Når det gjeld tilskott til planarbeid, så ser det ut som om Husbanken si tildeling av planmidler har hatt ein positiv effekt for kommunane. Det har bidratt til å gje eit nødvendig økonomisk handlingsrom, samstundes som tildelinga nok også har gjeve dette planarbeidet ein særlig status i den kommunale organisasjonen.

I vårt materiale har vi også døme på at meir utradisjonell bruk av tilskott har positive effektar i lokalt bustadsosialt arbeid. Frogn kommune fekk tilskottsmidler frå Husbanken til å realisere bustader til dei aller mest vanskeligstilte. Som ein del av dette arbeidet samarbeidde kommunen og Husbanken om ein arkitekt-konkurranse: ”4 bustader for 2 millionar”.

6.6 BUSTADSOSIAL HANDLINGSPLAN - FRÅ SEKTORPLAN TIL GRUNNLAG FOR FELLES HANDLING

I den føregåande diskusjonen omkring omgrepet handling, har vi lagt vekt på at handling kan oppfattast som både felles forståingsgrunnlag, organisasjonsformer og resultat – i tydinga realisering av konkrete tiltak. Denne samansette forståinga av handling som omgrep meiner vi er ein føresetnad for å skildre og forstå

overgangen frå plan til handling på det bustadsosiale området. I utgangspunktet opplevde kommunane at ”det bustadsosiale” var eit ansvar for sosialkontoret, som tok seg av andre sider ved dei vanskeligstilte sin situasjon. Arbeidet med å lage ein bustadsosial handlingsplan har endra på denne forståinga – ansvaret for vanskeligstilte på bustadmarknaden har blitt eit felles ansvar for kommunen, og det er etablert ei ny, felles forståing omkring dette. Med denne plattforma som grunnlag, har det vore mulig for kommunane å ta fatt på overgangen frå plan til handling, det vil seie gjere organisatoriske endringar for å skape større samordning, og realisere konkrete tiltak. Gjennom denne prosessen – eller overgangen frå plan til handling – har bustadsosialt arbeid blitt eit felles kommunalt ansvar.

7. UTVIKLINGA MOT EIT BUSTADSOSIALT FELT- NOKREANALYTISKE DRØFTINGAR

Med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket for studien – institusjonar og institusjonalisering – gjer vi i dette kapitlet ei analytisk drøfting av forteljingane frå bustadsosialt arbeid i fire kommunar. Til forskjell frå det føregåande kapitlet, går vi no djupare inn i materialet frå kommunane, og drøftar dette i forhold til teoriar knytt til institusjonalisering. Vi har vald å dele opp denne drøftinga i tre hovudtema. Korleis utviklinga av eit bustadsosialt felt skjer, er det første temaet, der vi i særlig grad rettar fokus mot etableringa av ei felles forståingsramme i kommunane. Vidare ser vi nærare på kva kompetanse som krevst i plan – og utviklingsarbeid av denne typen, før vi til sist fokuserer på ulike arbeidsformer i bustadsosialt arbeid

7.1 FRÅ FRAGMENTERT, SEKTORISERT PRAKSIS TIL ETABLERING AV FELLES PLATTFORM -UTVIKLINGA AV EIT BUSTADSOSIALT POLITIKKFELT

Eit av måla med Husbanken sitt arbeid med kommunale bustadsosiale handlingsplanar har vore å gje kommunane eit godt styringsreiskap i bustadpolitikken. Intensjonen har vore at plan skal føre over i handling, og at kommunane over tid skal utvikle ein bustadsosial politikk

Før vi går nærare inn på dette, vil vi vise til det teoretiske rammeverket som blei presentert i avsnitt 1.3, der vi argumenterte for at framveksten av bustadsosialt arbeid som kommunalt politikkområde kan analyserast ved hjelp av omgrepa institusjon og institusjonalisering. Vi definerte her ein institusjon til å vere sett saman av desse fire elementa:

- Policy-problem
- Aktørar/nettverk
- Normer og reglar
- Forestillingar

Vi tar med oss desse elementa, og legg dei til grunn i den vidare analytiske drøftinga. Dersom vi skal lykkast i å identifisere ein institusjon på dette området, må den vere knytt til policy-problemet ”bustadsosialt arbeid”. Institusjonen vil innehalde eit sett av aktørar, som spelar ulike roller, og som i større eller mindre

grad deler eit felles normsett i form av felles mål og reglar. Dei er med andre ord opptatte av å fremje ei felles sak, og til grunn for dette ligg ei felles verd av delte forestillingar.

Policy-problem

Statlige styresmakter har gjennom ulike dokument, som stortingsmeldingar og andre styringsdokument, gjeve klåre signal til kommunane om behovet for utvikling av ein politikk for bustadsosialt arbeid. Arbeidet med bustadsosiale handlingsplanar har vore eit viktig verkemiddel i dette. Sjølve policy-problemet, det vil seie utgangspunktet for at ulike aktørar er kopla saman til ein prosess av kollektiv problemløysing, er derfor i stor grad gitt gjennom føringar frå statlig nivå. Eit felles rundskriv frå Justisdepartementet, Sosialdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet understreker at bustadsosialt arbeid må vere basert på å sjå samanhengar og heilskap:

> *"Et vellykket boligsosialt arbeid krever enhetlig tilnærming på tvers av organisatoriske grenser og forvaltningsnivåer. Det boligsosiale arbeidet er omfattende og dekker alt fra kommunens innsats for å fremskaffe og tildele boliger, til enkelttiltak som kan øke den enkeltes forutsetninger for å mestre bo- og livssituasjon". (Rundskriv U-10/2002:5)*

I alle dei fire kommunane er dette elementet tydelig til stades. Statlige føringar dannar svært ofte initiativ for lokal utvikling av politikk, samstundes som verkemiddel i form av rettleiing og økonomisk støtte fungerer som ein katalysator for arbeidet på lokalt nivå. Husbanken sine regionkontor spelar ei viktig rolle i denne prosessen, med sin tette kontakt og oppfølging av kommunane.

Med bakgrunn i dette, er det grunn til å hevde at policy-problemet i stor grad er gjeve innhald, og at det er opp til kommunane å forme sin eigen versjon av dette, med utgangspunkt i fastsette føringar. Utforminga av bustadsosialt arbeid på kommunenivå kan dermed sjåast på som ein prosess der sentrale føringar påvirkar utforminga av tenesteapparatet på lokalt nivå.

Aktørar og nettverk

Rollefordelinga i bustadpolitikken er tydelig: Regjeringa og Stortinget definerer sentrale mål for bustadpolitikken og fastsett rammevilkår, medan Husbanken tilbyr finansiering og tilskott. Dei siste åra er Husbanken si rolle endra frå å vere generell bidragsytar til bustadutbygging til å ha fokus på ein målretta innsats for særskilt svakstilte grupper på bustadmarknaden (Thyness 2005). Kommunane har hovudansvaret for praktisk gjennomføring av den offentlige bustadpolitikken, og dermed også ansvaret for å realisere målsetjingane for det bustadsosiale arbeidet.

I vårt arbeid har kommunenivået stått i fokus. Tradisjonelt har ansvaret for bustadsosialt arbeid vore lagt til sosialkontoret, ut frå ein tanke om at det er den etaten som har tydeligast brukaransvar. I fleire av kommunane har denne tradisjonelle ansvarsfordelinga blitt oppfatta som problematisk. I Rana kommune låg ei erkjennning av at dåverande modell for bustadforvaltning var for fragmentert, til grunn for oppstarten av arbeidet med bustadsosial handlingsplan. I kommuneorganisasjonen opplevde ein at dette feltet fungerte lite hensiktsmessig, samhandlinga mellom ulike aktørar var for spreidd og tilfeldig, og det var nødvendig å gjere endringar. Her blei arbeidet med bustadsosial handlingsplan sett på som eit verkty for å utvide det bustadsosiale feltet, og trekke inn fleire aktørar.

Dei statlige føringane som ligg på utforminga av bustadsosialt arbeid bidrar i stor grad til å utvide ansvaret for bustadsosialt arbeid. Større delar av kommune-organisasjonen er blitt involvert. Når kommunane blir oppmoda til å ta heilskaplig ansvar, grip dei fatt i denne oppmodinga, og gjer bustadsosialt arbeid til eit ansvarsområde for fleire. I dei fire kommunane skjer dette på ulike måtar, men eit fellestrekk er at eit breidt spekter av fagfolk og profesjonar blir trekte inn. I planarbeidet og gjennomføringa av planprosessen er prosjektleiarar gjerne knytt til planavdeling eller utviklingsavdeling, med ei brei og tverrsektoriell prosjektgruppe omkring seg. Her er gjerne både arealplanleggarar, eigedomsforvaltarar, flyktningekonsulentar og omsorgsleiarar representerte, i tillegg til økonomiske rådgjevarar og sosialsjefar. Dette har skjedd i alle kommunane, bustadsosialt planarbeid er gjort til eit tverrsektorielt ansvar. Kommunane utvidar det bustadsosiale feltet ved å gjere det til ein arena og eit ansvarsområde for eit breidt spekter av aktørar. Nokre kommunar trekk også inn private aktørar i arbeidet.

Gjennom planarbeidet og den påfølgande iverksetjinga ser vi tydelig at det blir danna eit nettverk mellom desse aktørane, eit nettverk som går på tvers av tradisjonelle inndelingar i sektorar og profesjonar.

Normer og reglar

Nettverket og fellesskapen mellom aktørane som veks fram gjennom arbeidet, er basert på ei form for lim, noko som får det heile til å henge saman. Dette limet kan vere normer og reglar. På dette feltet ser det ut til at det ”å tenke nytt” og ”å arbeide på tvers”, kan vere styrande normer. I Frogn kommune kan både prosessen omkring utarbeiding av plandokumentet og etableringa av eit bu- og oppfølgingsteam fungere som døme på utvikling av nye styrande normer. I planprosessen har prosjektleiaren vore tydelig på å legge langsiktighet, tverrfaglighet og nytenking til grunn for arbeidet, og har fått stor oppslutting om dette frå plangruppa. Desse normene har derfor prega planarbeidet tydelig.

Arbeidet med å etablere og drive oppfølgingsteamet for personar med rusproblem og psykiske lidingar har på mange måtar hatt preg av eit nybrottsarbeid. Her har ein vore opptatt av å utvikle nye arbeidsformer i forhold til brukargruppa, og det normative grunnlaget for arbeidet er klart uttrykt: *"Vi må samarbeide rundt folk, ikkje dele opp"*. Konsekvensen av eit slikt normativt grunnsyn er at det er etablert eit tverrfaglig team omkring brukarane, der miljøarbeidarar, psykiatriske sjukepleiarar, vaktmeister og annan fagkompetanse samarbeider.

Det dreiar seg om å sjå ut over den daglige praksisen, flytte fokus frå løpande oppgåver og over mot utvikling, og etablere eit klima for samarbeid på tvers av eksisterande grenser. Dei samhandlar på nye måtar, og det å vere nyskapande og utprøvande kan vere ei norm som knytter aktørane i feltet saman, og fungerer som lim.

Forestillingar

Å dele forestillingar om verkeligheta, er eit utgangspunkt for felles handling mot endring og utvikling. Forestillingar blir sjeldan stilt spørsmål ved, det er noko som blir tatt for gitt, og som er sjølvsagte og grunnleggande for medlemmane av nettverket eller institusjonen. I vårt materiale kan dette vere døme på slike delte forestillingar: *"vi tar omsyn til menneskelig mangfald – vi utformar ikkje ein standard der alle skal passe inn", "vi har ei felles forståing", "folk har forlatt revira"*. Det er ikkje noko poeng for oss å ta stilling til innhaldet i desse forestillingane. Vår intensjon er å vise at det ligg nokre slike forestillingar til grunn for nettverket omkring bustadsosialt arbeid, og at dei er viktige for nettverket.

Bustadsosialt arbeid som kommunalt politikkfelt?

Vår studie av bustadsosialt arbeid i fire kommunar viser tydelig spor av <u>framveksten av eit nytt politikkfelt.</u> I desse kommunane har ein på ulikt vis klart å skape <u>felles forståingar på tvers</u> av sektorar og administrative inndelingar, og på den måten etablert eit <u>delt sett av forestillingar</u>. Ein har på denne måten gjeve kommunale byråkratar ei felles plattform som <u>grunnlag handling og samarbeid</u>. I nokre kommunar, som t.d. Frogn, er politikkfeltet svært synlig, sterkt og veletablert, mellom anna som eit resultat av den sterke vektlegginga av forankring undervegs i planarbeid og iverksetjing av tiltak. I andre kommunar, som t.d. Rana, er grunnlaget lagt for ei slik felles plattform, men dette grunnlaget er framleis skjørt, og det arbeidast derfor målretta og kontinuerlig for å styrke dette.

7.2 KOMPETANSE – I UTVIKLINGSARBEID OG I BUSTADSOSIALT ARBEID

Forteljingane frå dei fire kommunane har tydelige fellestrekk når det gjeld kritiske faktorar for å lykkast i overgangen frå plan til handling. For det første dreiar dette seg om å ha røynsle frå utviklingsarbeid, det vil seie at ein både har den formelle og praktiske røynsla frå slike prosessar. Det viser seg at dei fleste prosjektleiarane for bustadsosial handlingsplan innehar nettopp dette, brei røynsle frå tidligare utviklingsprosjekt, i tillegg til solid faglig kompetanse. Desse kvalifikasjonane er til stades uavhengig av om ansvaret for planarbeidet er plassert i eigedomsforvaltninga, i utviklingseininga eller i andre delar av det administrative apparatet.

Å ha teft gjennom å vere tidlig ute og fange opp signal undervegs i prosessen, er eit anna viktig forhold. Ved å vere i forkant, definere arbeidet som nyskapande, er det mulig å skape den entusiasme og det pågangsmot som vil vere nødvendig for å få til dette arbeidet. Ved å vere lydhør og årvåken undervegs, er det mulig å fange opp signal og gjere dei nødvendige kursendringar.

Kompetanse til å organisere og drive samarbeid på tvers, er eit tredje viktig element for å få til overgangen frå plan til handling. Gjennom å ha evna til å definere arbeidsoppgåver og prosessmål, samle deltakarar og skape oppslutting ved å kople kompetanse og etablere espekt for ulike oppfattingar, er grunnlaget lagt for å skape faglig utvklande prosessar. I dei fire kommunane vi har tatt for oss, har denne forma for kompetanse så absolutt vore til stades. Dyktige medarbeidarar og prosjektansvarlige har gripe fatt i oppgåvene, og det har vore stor forståing frå leiarnivået for at denne typen arbeid krev stor og kontinuerlig ressursinnsats over tid.

Thyness (2005) påpeiker at det.skortar på felles bustadfaglig kompetanse i det kommunale tenesteapparatet. Han refererer til ei undersøking av arbeidet med å skaffe bustader til svakarestilte grupper i fire norske kommunar (Øistensen 1999) som –konkluderte med at kunnskapen om eksisterande bustadpolitiske verkemiddel var for svak i hjelpeapparatet. Ulfrstad (1999) har undersøkt tenestetilbodet for bustadlause i dei fire største norske byane, og trekk fram korleis ingen i tenesteapparatet ønsker å ta heilskaplig ansvar for situasjonen til dei bustadlause. Studien viser også at ingen av dei som arbeider i forhold til denne gruppa har ”spesiell skolering i boligsosialt arbeid”. Sett opp mot desse studiene, viser vår avgrensa undersøking i fire kommunar at ein slik felles bustadfaglig kompetanse er i ferd med å vekse fram i det kommunale tenesteapparatet. Gjennom målretta og tydelig utviklingsarbeid har kommunane bygd opp ein kompetanse basert på ei delt

forståing av innhaldet i bustadsosialt arbeid, og til ei viss grad også systematisert verkemidla for dette arbeidet. Framleis vil det trulig vere behov for ytterligare skolering og kunnskap om eksisterande verkemiddel.

7.3 KONKLUDERANDE MERKNADER - BUSTADSOSIALT ARBEID I FIRE KOMMUNAR

Bustadsosialt arbeid har tradisjonelt vore sosialkontoret sitt ansvar, der det har vore opp til sosialkontoret å ha oversyn over og skaffe bustader for sine brukarar. Eigedomskontora har vore involvert i formidling og utleige. Den øvrige kommuneorganisasjonen har i liten grad hatt tydelig ansvar på dette feltet. Arbeidet med bustadsosiale handlingsplanar har bidratt til å endre dette. Politikarar er i større grad blitt involverte og engasjerte i dette saksfeltet, og bustadsosialt arbeid har blitt eit ansvar for ein større del av kommuneorganisasjonen. Det bustadsosiale arbeidet går på tvers av sektorar og faggrenser, og er blitt ein del av arbeidsområdet til dei som er involvert i kommunalt bustadarbeid. Korleis dette skjer, og kor sterk denne integrasjonen er, varierer mellom kommunane. Konturane av utviklinga av eit heilskaplig bustadsosialt felt er tydelig til stades.

Kommunane har vald å gå fram på ulike måtar for å få til overgangen frå plan til handling. Nokre har heilt medvite sett på planprosessen som ein integrert del av iverksetjinga, og lagt vekt på å nytte prosessarbeidet til å skape forankring, eigarforhold og felles forståing for det bustadsosiale arbeidet. Andre har tenkt nytt, og brukt planarbeidet til å integrere bustdasosialt arbeid i kommunen sin heilskaplige bustadpolitikk. Felles for kommunane er at planarbeidet har bidratt til ei samordning av verkemiddel og kompetanse i det bustadsosiale arbeidet. Dette har seinare vore heilt nødvendige verkemiddel i iverksetjinga av bustadsosiale tiltak.
Våre fire forteljingar representerer kvar for seg ”gode døme” i bustadsosialt arbeid. Dei viser korleis ulike kommunar grip fatt i statlige føringar, og nyttar det kommunale spelerommet for å gje planarbeidet si eiga utforming. Lokal tilpassing er derfor eit nøkkelord. Kommunane har rom for å setje sitt preg på det bustadsosiale arbeidet, både i planprosessen og i iverksetjinga. Nokre generelle forhold går allikevel igjen: forankring, felles forståing og kompetanse.

LITTERATUR

Anvik, Olsen og Røiseland (2002): *Mellom vekkelse og hverdag*. Evaluering av Nordland fylkeskommunes prosjekt: "Videreutvikling av offentlig idrettspolitikk 1998-2001", NF-rapport nr 10/2002, Nordlandsforskning, Bodø

Bogason, P. og E. Sørensen (red) (1998): *Samfundsforskning bottom-up;* RUC, Roskilde Universitetsforlag, Roskilde

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

Hansen, T (2004): *Storbyenes boligpolitikk for vanskeligstilte 1990-2001*, rapport 117, Norges Byggforskningsinstitutt, Oslo

Magnussen, T (2004): *Offentlig politikk for fysisk aktivitet*. Evaluering av Nordland fylkeskommune sitt mangeårige utviklingsarbeid på feltet fysisk aktivitet og naturopplevingar, NF-rapport nr 12/2004, Nordlandsforskning, Bodø

Myrvold, Holm og Hansen (2002): *Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv*, NIBR-rapport 2002:05, Norsk Institutt for by- og regionforskning, Oslo

Nordahl, B (1994): *Kommunal boligplanlegging. En studie i seks kommuner*. NBI Prosjektrapport 1994:146, Oslo

Rundskriv U-10/2002: *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*. Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sosaldepartementet.

Sekne, I(2004): "Boligpolitikk – utviklingstrekk og utfordringer", i: *Rammen rundt våre liv – forskning om bolig og levekår*, Tapir Akademisk Forlag, Trondheim

Silverman, D. (1993): *Interpreting qualitative data: methods for analysing talk, text and interaction.* SAGE Publications, London.

Solheim, L (2000): *Vår tids legdefolk?* – Bustadløyse i mindre kommunar, ØF-rapport nr 20, Østlandsforsking, Lillehammer

St.meld nr 49 (1997-98): *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*, Kommunal- og regionaldepartementet

St.meld. nr 23 (2003-2004): *Om boligpolitikken*, Kommunal- og regional-departementet

Sunde, H (2001): *Slik gjør vi det!* – en underveisevaluering av Husbankens prosjekt ”Lokale boligsosiale handlingsplaner”, Rapport 2001 – 042, Asplan Analyse/Asplan Viak

Svendsen, S (red) (2004): *Rammen rundt våre liv* – forskning om bolig og levekår, Tapir Akademisk Forlag, Trondheim

Thyness, P (red)(2004): *Boligsosialt arbeid*, Kommuneforlaget, Oslo

Ulfrstad, L.M (1999): *Hjelpeapparatet for bostedsløse. Om hjelpeapparatet i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger*, Prosjektrapport nr 264, Norges Byggforskningsinstitutt, Oslo

Yin, R (1994) *Case Study Research – Design and Methods*, Applied Social Research Methods Series, Volume 5, Sage Publications, Thousand Oaks

Ytrehus, S (2002): “Det boligsosiale fagfeltet – ansvar og kompetanse”, i: *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol 5, nr 33 ss 122-132

Øistensen, B (1999): *God bruk av etableringslån*. Prosjektrapport nr 254, Norges Byggforskningsinstitutt, Oslo

Øistensen, B (2000): *Boligsosial virksomhet i Stavanger kommune*, Byggforsknotat 40, Norges Byggforskningsinstitutt, Oslo

VEDLEGG:

INTERVJUGUIDE

Samtalen tar utgangspunkt i desse temaene:

- Orientering om prosjektet ”Frå plan til handling” – korleis Husbanken er opptatt å få fram ”dei gode døma” til læring og inspirasjon for andre

- Bustadmarknaden i kommunen

-kva pregar denne? (eige/leige) (inngangsbillett/prisnivå)
-endringar & utviklingstrekk

- Bustad som kommunalt arbeidsområde

-organisering og ansvar (politisk/administrativt)
-kva pregar feltet?
-kor skjer debattane om bustad og bustadpolitikk?

- Det bustadsosiale feltet i kommunen

-organisering og ansvar (politisk/administrativt)
-før og etter butadsosial handlingsplan; kva er viktigaste endringar?

- Integrasjon mellom bustadsosialt arbeid og bustad som kommunalt arbeidsfelt -korleis skjer samarbeid`? -endringar etter bustadsosial plan?

- Bustadsosialt arbeid

-målgrupper
-status/behov

- Bustadsosial handlingsplan

-arbeidet med planen/planprosessen
-eigne erfaringer: kva er du mest fornøgd med?
-oppfølging av planen; status og utfordringar

- Frå plan til handling: din kommune som eksempelkommune

-kva særpregar din kommune?
-råd til andre kommunar: muligheter/fallgruver i overgangen frå plan til handling
-kva erfaringer frå din kommune vil vere mulig å overføre til andre kommunar?