

# Bustadsosialt arbeid – planlegging, styring og innovasjon

Grunnleggsdokument for utarbeiding av emneplan for eit studium ved Høgskulen i Volda

## Introduksjon

Høgskule- og forskingsmiljøa i Volda, særleg representert ved Møreforskning og Institutt for planlegging,- administrasjon og skuleretta samfunnsfag ved Høgskulen i Volda, har omfattande erfaring med forskning knytt til bustadsosialt arbeid (m.a. gjennom oppdrag for Husbanken) og planlegging, styring og innovasjon. Det gir eit godt utgangspunkt for studiar der ein kombinerer denne kunnskapen. Dette dokumentet er eit grunnleggsdokument som skisserer ideane og tankane som ligg til grunn for eit 15 poengs vidareutdanningsemne på masternivå. Det finst fleire studietilbod retta mot bustadsosialt arbeid (jf forarbeid til studietilbod ved NTNU), og studien som er skissert her, har ein profil og eit innhald som er meint å supplere dei eksisterande studietilboda.

## 1. Innleiing

Bustadsosialt arbeid kan vere vanskeleg å definere, identifisere og løyse. Difor kan det oppfattast som eit samansett eller gjenstridig problem ('wicked problem'). Slike samansette problem utfordrar tradisjonelle måtar å styre og organisere på. Innanfor det bustadsosiale arbeidet er innovasjon gjennom nye styrings- og samarbeidsformer i fleire samanhengar nemnt som ei god tilnærming (Departementene 2014). Innsatsen skal vere heilskapleg og det skal difor leggest vekt på samhandling mellom nivå og sektorar, og nytenking, sosial innovasjon og planlegging for gode bumiljø er prioriterte innsatsområde (Departementene 2014). Studiet vi ønskjer å få i gang bygger i stor grad på dei nasjonale strategiane for bustadsosialt arbeid. Studiet skal formidle teoretisk kunnskap om planlegging, styring og innovasjon spesielt retta mot bustadsosialt arbeid. Formidling frå forskning innanfor bustadsosialt arbeid er viktig i studiet. Ikkje minst er koplinga mellom dei teoretiske perspektiva og korleis den kunnskapen i praksis kan brukast i bustadsosialt arbeid, sentral i studiet.

Ein konsekvens av samhandlingsreforma er at kommunane vil få ansvar for fleire som treng oppfølging i eigen bustad. Samhandlingsreforma forsterkar ei utvikling der kommunane har fått større ansvar for å sikre eit godt bustad- og tenestetilbod til personar som på ulike måtar har eit særleg behov for kommunale tenester. Det aktualiserer også studietilbod der bustadsosialt arbeid er tema.

Studiet vil ta opp følgjande overordna tema: 'gjenstridige problem, planlegging og styring og innovasjon, med vekt på sosial innovasjon. Undervisninga vert lagt opp slik at bustadsosiale perspektiv og utfordringar til ei kvar tid vert kopla til dei ulike undervisningstema som er oppe.

Studentane sine eigne erfaringar kjem til å bli brukte i stor grad, både gjennom diskusjonar og gjennom dialog i plenum, i gruppearbeid og i arbeidet med ei oppgåve, som skal vere vurderingsgrunnlaget i studiet.

## 2. Om bustadsosialt arbeid

Bustadsosialt arbeid er å hjelpe individ med å skaffe nødvendige ressursar og redusere hindringar i bustadsituasjonen, slik at flest mogleg kan skaffe og oppretthalde ein bustad og ein god bustadsituasjon. Bustadsosialt arbeid dreier seg vidare om å tilføre materielle ressursar som kommunal bustad, bustøtte, eller fysisk tilrettelegging. Bustadsosialt arbeid handlar også om mellommenneskelege relasjonar og oppfølging av vanskeligstilte (Ulfrstad 2011).

Utfordringar i det bustadsosiale arbeidet skjer på ulike nivå og inneber ulike typar oppgåver, både strategiske og operative. I den nasjonale strategien 'Bustad for velferd' vert det formulert slik:

Boligsosialt arbeid handler både om å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og styrke den enkeltes mulighet til å mestre boforholdet. Arbeidet kan deles inn i operative og strategiske oppgaver. De operative oppgavene handler om å gi råd og veiledning, skaffe egnede boliger, tildele økonomisk støtte, iverksette bo- og nærmiljøtiltak, og å gi oppfølging og tjenester i hjemmet. De strategiske oppgavene handler om å sette langsiktige mål, utvikle tiltak og virkemidler for å nå disse målene, sette av økonomiske og faglige ressurser til arbeidet, og avgjøre hvor og av hvem de ulike operative oppgavene skal løses (Departementene 2014:8).

Dette studiet har hovudvekta på dei strategiske oppgåvene i bustadsosialt arbeid, men med vekt på korleis desse kan legge føringar for dei operative oppgåvene. Studiet skal gi kunnskap som er viktig for å arbeidet med langsiktige/strategiske mål, verdigrunnlag, planlegging, styring, samarbeidsformer, og innovasjon i bustadsosialt arbeid. Å forstå bustadsosialt arbeid som ei gjenstridig/samansett utfordring, er eit viktig utgangspunkt for både dei strategiske og dei operasjonelle oppgåvene innanfor det bustadsosialt området.

### Bustadsosialt arbeid – eit 'samansett problem'

Kjenneteikn ved samansette/gjenstridige problem er at dei er vanskelege å definere, lokalisere, sette i verk, og at det ikkje finst ei objektiv rett løysing på problema (Rittel & Webber 1973). Når vi har med gjenstridige problem å gjere, så er både måla og løysingane ukjende. Slike problem skaper uvisse om samanhengen mellom årsaker og verknader, og med tanke på kvar ein skal leite for å finne løysingar.

Ingen aktør handterer gjenstridige problem åleine, såleis vil både identifisering av årsaker og løysingar, innebere styring gjennom nettverk og samarbeid mellom fleire aktørar. Samansette problem kan ikkje løysast ved å ta tak berre i interne forhold i ein organisasjon, som til dømes kommunen/andre deler av offentleg sektor. Samhandling inneber å sjå utover, ikkje berre innover (Bjørge, Sandvin og Hutchinson 2015).

### 3. Planlegging og styring av bustadsosialt arbeid

I og med at bustadsosialt arbeid er sektorovergripande, er strategiske og heilskaplege perspektiv, som planlegging og styring viktige perspektiv. **Planlegging** spelar ei sentral rolle i denne samanhengen, fordi det kan vere ein arena for målformulering, dialog om verdigrunnlaget i bustadsosialt arbeid, koordinering (mellom nivå og mellom sektorar), forhandlingar, medverknad og eit verkemiddel for iverksetjing av vedteken bustadsosial politikk. Studiet vil ta opp kva planlegging er, gi kunnskap om planleggingsteori og om korleis planlegging kan brukast som strategisk i bustadsosialt arbeid.

Planlegging heng nært i hop med styring. Det er vanleg å skilje mellom tre typar **samfunnsstyring**: hierarki, marknaden og nettverk (Powell & DeMaggio 1991, Powell 1990). Det er ulike idear/perspektiv som ligg til grunn for desse styringsmåttane. Kjenneteikn ved **hierarki** (government), er autoritetar og reglar og statleg styring av samfunnet. Eit demokratisk samfunnsideal ligg til grunn for den hierarkiske styringsforma. Makt og ansvar ligg hos statsborgarane, men vert delegert til dei demokratiske institusjonane gjennom det representative demokratiet. **Marknadsstyring** tek utgangspunkt i eit samfunnsideal der makt og ansvar ligg hos enkeltindivid. Den ideelle marknaden regulerer seg sjølv, og er ikkje styrt av politiske målsetjingar. Staten skal yte tenester på dei tilfella marknaden ikkje fungerer. **Styring gjennom nettverk** (governance) er den tredje forma for samfunnsstyring. Kjenneteikn ved den styringsforma er tillit, forhandlingar, aktørar som er gjensidig avhengige av kvarandre og meir eller mindre lause strukturar, som knyter aktørane saman rundt felles aktivitetar.

Omgrepet samstyring vert brukt om slik styring gjennom nettverk (Røiseland og Vabo 2012). **Nettverk-governance** vert også brukt om denne forma for samfunnsstyring (Sørensen og Torfing 2007). Utforming av og tenesteutføring blir til i relasjon mellom partar som ikkje inngår i et tradisjonelt hierarki. I statleg tenesteutvikling kan slike samarbeids- eller partnerskapsrelasjonar bestå av ulike typar private (føretak, arbeidslivsorganisasjonar, FoU-miljø), offentlege aktørar (direktorat, fylkeskommunar kommunar osv) og frivillig sektor. Ein viktig eigenskap ved ei slik styringsform er at avgjerdene relaterte til eit samla tenestetilbod blir til i samhandlinga mellom

partane og brukar/ar, og ikkje hos ein av desse. Det kan skape meir komplekse og ressurskrevande prosessar, men i og med at det samla tenestetilbodet ikkje er definert på førehand, kan det også opne for nytenking og utvikling av innovative tenester. Samstyring kan medverke til å løyse samansette problem, som involverte aktørar ikkje klarer å løyse på eiga hand. Samstyring kan også medverke til at ekspertkunnskap vert kopla med lekmannskunnskap, noko som kan føre til auka demokratisk innverknad. **Samstyring** utfordrar etablerte tankemønster og eksisterande praksis og opnar for gjensidig læring. Mobilisering av ressursar og refleksjon rundt nye idear kan også kome ut av slikt samarbeid. **Sosiale partnerskap** kan omtalast som ei ny form for nettverksstyring, som handlar om samhandling mellom myndigheitene og sosiale interesser. Ei slik tilnærming gir ansvarlege mynde ein fleksibel metode for å adressere problem, teste moglege løysingar og bygge opp støtte. Gjennom å delta i sosiale partnerskap vil ulike interessegrupper ikkje berre forstå andre sine perspektiv på ein betre måte, dei vil også revurdere sine eigne interesser og identitet. Det kan medverke til læring, og kan i neste omgang medverke til å betre offentlege tenester.

Bustadsosiale tenester er komplekse og fragmenterte (Langsether, Sørvoll og Hansen, 2008). Det fører til at behov hos brukaren vil måtte dekkast av fleire offentlege aktørar, som ikkje ligg innanfor same hierarki, til dømes ulike einingar i kommunen, med ulike regelverk og statleg styring. Ei sentral utfordring i det bustadsosiale arbeidet er å unngå at det oppstår gråsoner i ansvaret for dei ulike delene av tenestetilbodet som samla sett vil gi eit mangelfullt tilbod.

I mange tilfelle vil fleire typar samfunnsstyring bli brukte side om side i tenester som skal gi eit samla og godt tilbod, til dømes bustadsosiale tenester. Studiet vil ta opp alle tre formene for samfunnsstyring, fordi dei alle er relevante for bustadsosialt arbeid, men vekta vil ligge på styring gjennom nettverk, fordi det er særleg aktuelt med tanke på samansette problem, som bustadsosialt arbeid er, og ikkje minst med tanke på innovasjon, som er eit av hovudtema i studiet. Ein viktig del av bustadsosialt innovasjonsarbeid vil vere å utvikle gode arbeidsformer gjennom mellom anna samstyringsformer, som grunnlag for eit godt totaltilbod for dei som er vanskelegstilte på bustadmarknaden.

## 4. Nytenking og innovasjon i bustadsosialt arbeid

Schumpeter skiljer mellom fem former for innovasjon: nye produkt, nye produksjonsmetodar, nye leverandørar, etablering i nye marknader og nye måtar å organisere verksemdar eller næringar på. Innovasjon kan altså dreie seg om prosessen med å skape noko nytt og utfallet denne prosessen får. Ein viktig lærdom frå Schumpeter si tilnærming er at ein kan innovere ved å kombinere allereie

kjende løysningar eller ressursar, men der det nyskapande er å kombinere ressursane på nye måtar. Schumpeter definerte innovasjon som 'new combinations of existing resources' (Schumpeter 1949).

Eit perspektiv på innovasjon kan innebere ei forskingsmessig tilnærming med bruk av testar, eksperimentering og fokus på teknologi. Men det er fleire måtar å sjå innovasjon på. Mulgan og Albury definerer omgrepet slik:

Successful innovation is the creation of new processes, products, services and methods of delivery which result in significant improvements in outcomes efficiency, effectiveness or quality (Mulgan & Albury 2003).

Eit anna perspektiv legg mest vekt på den praktiske, sosiale sida av innovasjon, og det er eit perspektiv som ikkje alltid går i hop med det meir teknologiske perspektivet. Innovasjon handlar ikkje først og fremst om teknologi, men om korleis ein kan skape verdiar i eit samfunn (Sakellarides, Pedro & Mendes 2009). Då nærmar vi oss det som vert omtala som sosial innovasjon. I følge Mulgan er sosial innovasjon:

... innovative activities and services that are motivated by the goal of meeting a social need and that predominantly diffused through organizations whose primary purpose are social. Business innovation is generally motivated by profit maximization and diffused through organizations that are primarily motivated by profit maximization (Mulgan 2006:146).

**Sosial innovasjon** vert brukt med ulikt innhald, og vi skal ikkje gå så langt i den diskusjonen, men nemne at sosial innovasjon kan handle om å møte sosiale behov generelt, som til dømes i helsevesen og barnehagesektoren, eller det kan vere ymse tiltak for å betre situasjonen for visse grupper, til dømes marginaliserte grupper, og det vert skapt tiltak for å hindre ekskludering. Utgangspunktet for sosial innovasjon er å møte behov, og skape inkluderande samfunn:

An inclusive civil society is not just a given. So, the remaining question is: how to create it? To reconstruct social relations at a local level would be real social innovation (Gerometta, Häussermann & Longo 2005:2019)

Sosial innovasjon kan vere nye tiltak retta mot styring og planlegging. Det sentrale i denne tilnærminga er korleis statlege reguleringar og styring ovanfrå vert sett i samanheng med deltaking og mobilisering frå innbyggjarane og det sivilsamfunnet (Delica 2011). Somme koplar sosial innovasjon strengt til tiltak som tek sikte på å møte sosiale utfordringar knytte til ulikskap i helse, marginalisering og ekskludering (Delica 2011), og ikkje til innovasjon retta mot velferdsbehov meir generelt. I vår samanheng vil sosial innovasjon også bli nytta om tiltak som er retta mot styring og planlegging for å skape inkluderande samfunn. I eit inkluderande samfunn prøver ein å finne gode løysingar og busituasjonar for vanskelegstilte på bustadmarknaden. Omgrepa nyskapande eller innovativ planlegging er naturleg å nemne i denne samanhengen (Amdam og Veggeland 2011).

Å få ein ny ide er uttrykk for kreativitet, men blant andre Hartley (2005) meiner at kreativitet blir først innovasjon når den nye ideen blir gjennomført og har ført til betre tilbod eller produkt. Men det er viktig at ikkje innovasjonsprosessar vert oppfatta som velordna og lineære prosessar. Innovasjon er en komplekse prosessar, som ikkje alltid gir nye og betre løysingar (Van der Ven et al., 2007). Torfing (2012) meiner at innovasjonsprosessar bør definerast verdinøytralt, og at det er om og i kva grad innovasjonen fører til eit ønska resultat, som skal ligge til grunn for å vurdere graden av suksess.

Somme meiner at samarbeidsdrivne innovasjonsstrategiar har ein klar fordel samanlikna med hierarkiske og marknadsbaserte innovasjonsstrategiar, fordi dei kan medverke til at det er evna til at skape innovasjon og ikkje institusjonelle og organisatoriske grenser, som avgjer kven som er med i innovasjonsprosessar (Torfing 2012). Dei som yter tenester inn i det bustadsosiale feltet, må ha verktøy i dagleg arbeid og saksbehandling som gjer det mogleg å bidra i det tverrfaglege prosjektet, som bustadsosialt arbeid er.

Dei fleste organisasjonar har sterke band til somme samarbeidspartar og svakare til andre. I utviklings- og innovasjonsprosessar kan organisasjonar ha minst like stor nytte av å styrke banda til dei perifere samarbeidspartane som å spele på dei godt etablerte samarbeidskonstellasjonane. Nye samarbeidskonstellasjonar kan medverke til at ressursane hos ulike partar blir kombinerte på nye måtar, som bidreg til utviklingsprosesser. Studiar av innovasjonsaktivitet viser at eksterne ressursar i mange tilfelle er ein føresetnad for innovasjon (Van De Ven mfl 1999). Studiet vil legge vekt på å mobilisere til slik nytenking, der eksisterande ressursar vet kopla på nye måtar.

Sentrale element for å kunne skape innovasjon ved hjelp av styring gjennom nettverk, er at leiarar har stor tillit til medarbeidarar, at det foregår samarbeid både mellom nivå og på tvers av sektorar, at det vert etablert meir eller mindre formaliserte nettverk og partnerskap, at brukarar og innbyggjarar er involverte og at politikarane er med på å identifisere utfordringane og å gi retning til løysingane.

Manglande felles forståing kan oppstå i møtet mellom aktørar frå offentleg forvaltning, næringslivet og sivilsamfunnet. Marknadsaktørar på den eine sida og offentlege byråkratar på den andre, kjenner kvarandre relativt godt gjennom samarbeid, ikkje minst om bustadbygging og bustadforvaltning. Desse aktørane kan ha det til felles at dei ikkje forstår perspektiva til ein tredje aktør, sivilsamfunnet inkludert frivillig sektor. Ulike forståing kan handle om at representantar frå brukarsida ser verda 'nedanfrå', medan representantar frå offentleg sektor ser verda ovanfrå, og har fokus på system (Gustavsén og Kobro 2012). Etablering av nettverk mellom ulike aktørar og nye former for planlegging og styring i bustadsosialt arbeid for å bidra til nytenking og innovasjon vert i mange tilfelle trekt fram som eit nødvendig perspektiv, og som ein strategi for å prøve å finne løysingar på

'samansette problem', som til dømes utfordringar i bustadsosialt arbeid og i offentleg sektor elles. Kanskje er det for store forventningar til innovasjon som verkemiddel, og det er også mange utfordringar i denne måten å arbeide på. I studiet vil slike spørsmål bli drøfta.

## Oppsummering

Studiet vil ha tre hovudbolkar, som er 1. Kunnskap om bustadsosialt arbeid, og bustadsosialt arbeid som 'samansett problem'. 2. Planlegging og styring i bustadsosialt arbeid og 3. Nytenking og innovasjon i bustadsosialt arbeid. Det vert lagt vekt på teoretiske perspektiv og forståing for korleis desse har relevans for bustadsosialt arbeid. I undervisninga vil det bli lagt stor vekt på å relatere dei teoretiske tilnærminga til korleis ein i praksis kan anvende denne tenkinga. Det vil skje i form av diskusjonar, gruppeoppgåver og bruk av case frå bustadsosialt arbeid. For meir detaljert informasjon om innhaldet i studiet, viser vi til vedlagde forslag til studieplan.

## Referansar i grunnlagsdokumentet

Amdam, J. og Veggeland, N. (2011): *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Universitetsforlaget.

Bjørge, F., Sandvin, J. og Hutchinson, G. S. (2015): Gjenstridige problemer og samarbeidsdrevet innovasjon, i Andersen, O.J., Gårseth-Nesbakk, L. og Bondas, T. (red) (2015): *Innovasjoner i offentlig tjenesteyting. Vågal reise med behov for allierte*. Fagbokforlaget.

Delica, K. (2011): Social innovation og områdebaserte innsatser – mod en kritisk socialvidenskab om innovation, i Kristensen, C.J. og Voxted, S. (2011): *Innovation og entreprenørskab*. København, Hans Reitzels Forlag.

Departementene (2014): Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020). Arbeids- og sosialdepartementet, kommunal- og moderniseringsdepartementet, barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og justis- og beredskapsdepartementet.

Gerometta, J., Häussermann, H. & Longo, G. (2005): Social Innovation and Civil Society in Urban Governance: Strategies for an Inclusive City, I *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11, 2007– 2021, October 2005.

Gustavsen, K., & Kobro, L. U. (2012). *Sosialt entreprenørskap som ledd i innsatsen mot fattigdom*. TF-rapport nr. 305: Telemarksforskning.

Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), 27-34.

Langsether, Å., Sjøvoll, J., & Hansen, T. (2008). *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. (Rapport 18/08: NOVA - Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Mulgan, G. (2006): The Process of Social Innovation, Innovations: Technology, Governance, Globalization.

[http://www.policyinnovations.org/ideas/policy\\_library/data/TheProcessofSocialInnovation/\\_res/id=sa\\_File1/INNOV0102\\_p145-162\\_mulgan.pdf](http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/TheProcessofSocialInnovation/_res/id=sa_File1/INNOV0102_p145-162_mulgan.pdf)

Mulgan, G. & Albury, D. 2003. *Innovation in the Public Sector*. London: Cabinet Office Strategy Unit.

Powell, W. (1990): Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behaviour*, Vol. 12: 295-336

Powell, W. & DiMaggio, P.J. (1991) eds: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press Books.

Rittel, H. W.J. & Webber, M.M. (1973): Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4 (1973), 155-169.

Røiseland, A. og Vabo, S.I. (2012). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Fagbokforlaget.

Sakallariades, C., Pedro, A.R. & Mendes, M.S. (2009): "Knowledge-Centered Health Innovation: The Case for Citizen Health Information Systems". I Kickbusch, I. (2009): *Policy Innovation for Health*. Springer.



Schumpeter, J. (1943): *Capitalism, Socialism and Democracy*.

<http://sergioberumen.files.wordpress.com/2010/08/schumpeter-joseph-a-capitalism-socialism-and-democracy.pdf> 10012011

Schumpeter, J. (1949) *Economic Theory and Entrepreneurial History, Change and the Entrepreneur*, pp. 63-84, reprinted in Schumpeter, J. (1989) *Essays on Entrepreneurs, Innovations, Business Cycles and the Evolution of Capitalism*, edited by Richard V. Clemence, New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, pp. 253- 231.

Torfig, (2012): Samarbejdsrevet innovation I den offentlige sector: Drivkræfter, barrierer og behovet for innovationsledelse. *Scandinavian Journal of Public Administration*. 16(1):27-47.

Sørensen, E. og Torfig, J. (2010): *Collaborative Innovation in the Public Sector: An Analytical Framework*. *Studies in collaborative innovation: from the research project: Collaborative Innovation in the Public Sector financed by the Danish Strategic Research Council*. Working paper no 1/2010.

Ulfrstad, L.-M. (2011): *Velferd og bolig: om boligsosialt (sam-)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget

Van de Ven, A., Polley, D.E., Garud R. & Venkataraman, S. (1999): *The Innovation Journey*, New York: Oxford University Press.