

Å bygge stein på stein

Gode grep i helhetlig boligsosialt arbeid
for vanskeligstilte barnefamilier

Melina Røe



Melina Røe

Å bygge stein på stein

Gode grep i helhetlig boligsosialt arbeid
for vanskeligstilte barnefamilier

NTNU Samfunnsforskning
Mangfold og inkludering

NTNU Samfunnsforskning
Dragvoll Allé 38 B
7491 Trondheim, Norway
Tel: 73 59 63 00

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no
Web: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

ISBN 978-82-7570-538-7 (web)
ISBN 978-82-7570-537-0 (trykk)

Grafisk utforming og produksjon: NTNU Grafisk senter

 **NTNU**
Samfunnsforskning

Forord

NTNU Samfunnsforskning fikk høsten 2015 Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd for å følge arbeidet i læringsprosjektene Bedre bo- og levekår for vanskeligstilte barnefamilier og Bedre bo- og tjenestetilbud til mennesker i en sårbar overgangsfase.

Læringsprosjektene ble etablert i region Midt-Norge med bakgrunn i den nasjonale boligsosiale strategien Bolig for velferd (2014-2020). Etter et oppstartsmøte der Husbanken inviterte et utvalg statlige aktører i regionen til et samarbeid på det boligsosiale feltet, ble de to læringsprosjektene med læringsnettverk mellom kommunene etablert.

Høsten 2016 fikk NTNU Samfunnsforskning igjen boligsosialt kompetansetilskudd for å beskrive mer i detalj et utvalg gode grep i arbeidet med vanskeligstilte barnefamilier, og tre kommuner ble plukket ut som casekommuner. Nøkkelpersoner på operativt nivå som har vært tett på i det boligsosiale utviklingsarbeidet i sine kommuner ble intervjuet. Denne rapporten beskriver arbeidet i kommunene gjennom deres stemmer.

Takk til våre kontaktpersoner i Husbanken for et godt samarbeid og til nøkkelinformantene i de tre kommunene som har delt av sine erfaringer.

Trondheim, februar 2018

Melina Røe
Seniorforsker

Innhold

1. INNLEDNING	9
1.1. Bolig for velferd - læring og samarbeid på tvers	10
1.2. Vanskeligstilte på boligmarkedet	12
1.3. Metode og rapportens oppbygning	14
2. SAMMENDRAG AV FØRSTE DELRAPPORT	17
2.1. Kommunenes utfordringsbilder	18
2.2. Gode grep i kommunene	20
2.3. Læringsnettverk: Hindringer og muligheter	23
2.4. Første delrapport sett i ettertid	24
3. GODE GREP: TRE KOMMUNERS FORTELLINGER OM PROSESS	27
3.1. VERDAL	29
3.1.1. Verdals gode grep	29
3.1.2. Historikk: Fra prosjekt bostedsløse til etablering av boligkontor	33
3.1.3. Oppsummering og avslutning	37
3.2. STJØRDAL	39
3.2.1. Stjørdals gode grep	40
3.2.2. Historikk: Deltakelse i utviklingsprogram og andre prosjekter	44
3.2.3. Oppsummering og avslutning	49
3.3. MALVIK	51
3.3.1. Malviks gode grep	51
3.3.2. Historikk: Aktiv virkemiddelbruk over flere år	56
3.3.3. Oppsummering og veien videre	60
4. AVSLUTNING	63
4.1. Kommuner bygger kompetanse stein på stein	64
4.2. Samordnede, samlokaliserte og tilgjengelige tjenester	64
4.3. Engasjerte medarbeidere med rom for kreativitet	66
4.4. Tydeligere samarbeid mellom statlige aktører på regionalt nivå	67
4.5. anbefalinger	68
4.5.1. Forutsetninger for helhetlig arbeid	69
4.5.2. Suksesskriterier i møte med brukere	69
5. REFERANSER	71

Sammendrag

Denne rapporten avslutter et toårig samarbeid med Husbanken Midt Norge. I perioden 2015-2017 har NTNU Samfunnsforskning fulgt Husbanken Midt-Norges første steg i operasjonaliseringen av den nasjonale boligsosiale strategien *Bolig for velferd*. Samarbeidet ble startet opp før etableringen av Husbankens kommuneprogram (2016-2020), og som i dag er Husbankens måte å operasjonalisere denne strategien (Husbanken, 2016). Gjennom prosjektet er to læringsprosjekter og læringsnettverk med et knippe kommuner i regionen fulgt, med hovedvekt på læringsprosjektet *Bedre bo og levkår for vanskeligstilte barnefamilier*. Læringsprosjektene ble ledet av en arbeidsgruppe med de ulike statlige aktørene i regionen, og som er delaktige i Bolig for velferd som strategi.

I første delrapport var søkelyset på arbeidsprosesser i arbeidsgruppa med de statlige aktørene, samt på det som foregikk i nettverkssamlingene. Vi så særlig på muligheter og hindringer kommunene erfarte i arbeidet for å få til helhetlige og samordnede tjenester for vanskeligstilte barnefamilier. Noen av disse erfaringene blir i denne rapporten oppsummert i kapittel 2.

Vanskeligstilte barnefamilier er ofte preget av å ha komplekse og sammensatte *liv* med krevende utfordringer. I nettverkssamlingene kom det veldig tydelig fram at kompleksiteten i disse livene også møter komplekse og sammensatte *systemer*. «Silotenkning» og «autonome tjenester» ble brukt for å beskrive hverdagen i kommunene. Dette er en utfordring så og si alle deltakerkommunene trakk fram. Kommunene ble gjennom nettverket oppfordret til å lage egne fagdager eller arbeidsgrupper i sine kommuner med fokus på arbeidet for vanskeligstilte familier. Ønsket var å tilbakeføre kunnskap fra nettverket til et bredere lag av kommunen, og også bidra til å lette arbeidet med implementering av endret praksis og innføring av nye verktøy og/eller rutiner.

Ledelsesforankring og økonomi til å sette av ressurser til koordinatorene (som har et særlig ansvar for å holde prioritert og oppmerksomheten oppe) ble av kommunene trukket fram som noe av det viktigste for å lykkes med et helhetlig bo- og tjenestetilbud. I tillegg må lederne i de ulike etatene i kommunene tilrettelegge for, og etterspørre resultater av samhandlingen. Det må gjøres tydelig for alle medarbeiderne at dette er et satsningsområde for kommunen. Er ikke ledelsen med, kan ildsjeler brenne ut. Dette var en av konklusjonene i første delrapport.

I denne delrapporten er oppmerksomheten rettet mot tre kommuner som ble valgt ut fra læringsprosjektet *Bedre bo og levkår for vanskeligstilte barnefamilier*. Hvilke erfaringer trekker kommunene fram som viktige elementer for at arbeidet med vanskeligstilte barnefamilier skal lykkes? Dette er tre kommuner som ble med

i læringsprosjektet på bakgrunn av flerårig arbeid med vanskeligstilte familier. Rapporten ser på:

- Verdals arbeid med etablering av boligkontor og etablering av lokalt nettverk for bedre bo og levekår for vanskeligstilte barnefamilier.
- Stjørdals etablering av boligjeneste med fokus på barnefattigdom.
- Malviks arbeid med barneperspektivet i NAV og med egen eid bolig i fokus.

De viktigste forutsetninger og suksesskriteriene kommunene mener bør være til stede for å jobbe helhetlig og koordinert med vanskeligstilte barnefamilier kan oppsummeres slik:

Forutsetninger for helhetlig arbeid

- Støttende ledelse som gir rom for å jobbe kreativt
- Arbeidsmetodene og satsingene er politisk og administrativt forankret
- Medarbeidere får frihet og avsatte midler til å satse på samordning og samarbeid
- Nok ressurser til koordinering av arbeidet – og et tydelig koordineringsansvar som involverer flere instanser
- Engasjerte medarbeidere, medarbeidere med lang erfaring og medarbeidere som er stabile over tid
- Nye personer som kommer inn i arbeidet med et nytt blikk og erfaringer fra andre kontekster, må brukes som ressurser
- Medarbeidere som ser helheten og som muliggjør samarbeid på tvers av sektorer og etater. De som «jobber og lobber» oppover og som klarer å påvirke politikere i sin kommune om at dette er viktig, lykkes i stor grad
- Den faglige balasten til de som setter i gang, søker på og leder prosjekter er alfa og omega for faglig utvikling innenfor dette feltet

Suksesskriterier i møte med brukere

- Helhetsperspektiv – å se hele mennesket og hele familien
- Ressursperspektiv og fokus på selvhjelpenhet
- Tett oppfølging
- Bygging av tillit
- Gi rom for prøving og feiling
- Målrettet bruk av virkemidler og å se alle virkemidler og tjenester i helhet

Flere av informantene fremhever at å satse på boligsosialt arbeid i møte med vanskeligstilte barnefamilier er en måte å jobbe sosialfaglig på som bidrar til å bekjempe sosiale problemer, og fører til mindre «brannslukking».

1. Innledning

Med bakgrunn i den nasjonale boligsosiale strategien Bolig for velferd (2014-2020) fikk Husbanken i oppgave å initiere og koordinere statlig samarbeid som del av arbeidet med boligstrategien. Det ble oppfordret til å skape prosjekter på tvers av sektorer for å sikre alle et godt sted å bo, og hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet¹ til å få en stabil bosituasjon og helhetlige tjenester. Husbanken i Midt-Norge valgte å etablere læringsprosjekter ved å samle ulike statlige etater på regionalt nivå til et samarbeid.

Husbanken inviterte aktuelle statlige aktører og kompetansemiljø innen boligsosialt arbeid, flyktningsarbeid, barne- og ungdomsarbeid, kriminalitetsforebygging, rus og psykisk helse i Midt-Norge til et oppstartsmøte hos Husbanken tidlig i 2015. Deltakerne landet på to sentrale temaområder for videre samarbeid: «vanskeligstilte barnefamilier» og «sårbare overganger». Ut fra dette ble det etablert to arbeidsgrupper av statlige aktører i regionen som inviterte aktuelle kommuner² med engasjement, aktivitet og oppmerksomhet rettet mot problemstillingene til å delta i *læringsnettverk* mellom kommuner. Læringsprosjektene fikk navnene *Bedre bo- og levekår for vanskeligstilte barnefamilier* og *Bedre bo- og tjenestetilbud til mennesker i en sårbar overgangsfase*. Et av læringsmålene var at læringsprosjektene skulle gi økt kunnskap om hva som fremmer og hemmer samordning av regional stat for å gi kommunene best mulig rammebetingelser i arbeidet med vanskeligstilte barnefamilier og mennesker i sårbare overgangsfaser. Et annet læringsmål var å få økt kunnskap om utfordringer og gode grep i kommunenes arbeid for gode og helhetlige tjenester. Husbanken skulle koordinere arbeidet. Læringsprosjektene ble fulgt av NTNU Samfunnsforskning og arbeidet i disse prosjektene er beskrevet i rapporten *Bolig for velferd - følgestudie av læringsprosjekter i Midt-Norge* (Røe, 2017).

¹ Grupper som er overrepresenterte blant vanskeligstilte på boligmarkedet er personer og familier med lave inntekter, unge som står utenfor utdanning og arbeidsliv, flyktninger, tidligere innsatte, personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser, og personer med nedsatt funksjonsevne, blant annet utviklingshemmede (Regjeringen 2014).

² Dette var kommuner som hadde fokus på temaet gjennom prosjekter og satsinger, og mange hadde tidligere mottatt ulike tilskudd fra Husbanken, Fylkesmann eller Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for å satse på temaområdene.

I dette oppdraget (som er en oppfølging av den første rapporten) er den primære hensikten å presentere noen eksempler på gode grep i helhetlig arbeid med vanskeligstilte barnefamilier. Tre kommuner utdyper hvordan de mener læring og gode løsninger har utviklet seg i deres kommuner. Casene er Verdals etablering av lokalt nettverk for bedre bo og levekår for barnefamilier, Stjørdals boligjeneste med vekt på barnefattigdom og Malviks barneperspektiv i NAV med egen bolig i fokus.

1.1. Bolig for velferd - læring og samarbeid på tvers

Mange av kommunene trekker fram prosjekt bostedsløse fra 2006 som en viktig start i arbeidet med å få en oversikt over vanskeligstilte på boligmarkedet men også at det boligsosiale arbeidet og forankringen i kommunen egentlig startet med Boligsosialt utviklingsprogram initiert av Husbanken i 2009. Dette var forløperen til Husbankens kommuneprogram slik vi kjenner det i dag. Hensikten med det boligsosiale utviklingsprogrammet var å støtte kommunenes arbeid med vanskeligstilte på boligmarkedet, hjelpe kommunene å lage boligsosiale handlingsplaner og forankre og forplikte kommunene i dette arbeidet (Grønningsæter, 2014). Flere av kommunene vi har vært i kontakt med henviser til at dette var startpunktet for den boligsosiale satsningen i deres kommune. Bolig for velferd var i fortsettelsen et nødvendig grep for å forplikte alle velferdsaktørene til å ha et samlet oppmerksomhet på bolig og trygghet i bolig. Bolig for velferd føyer seg egentlig derfor inn i det Sørvoll kaller den boligpolitiske vendingen i Norge de siste tiårene (2011). Ambisjonen med Bolig for velferd var et enda tydeligere fokus på bolig, og at det boligsosiale blikket skal være til stede i alle deler av velferdstjenestene. Dette er en god ambisjon, men spørsmålet er hvordan dette oversettes i praksis i de deler av velferdssektoren som ikke har bolig som sitt kjerneområde (Gressgård, Hansen, & Nesheim, 2017).

Bolig for velferd gjelder for perioden 2014-2020 og ble utarbeidet som et samarbeid mellom fem departement: Kommunal og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justisdepartementet. Strategien forplikter direktoratene Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), Helsedirektoratet (Hdir), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Husbanken til et samarbeid rundt felles satsingsområder. Formålet med strategien er at den offentlige innsatsen skal samordnes og målrettes slik at flere kan få mulighet til å bo trygt og godt, og at alle som trenger det får tilstrekkelige tjenester til å mestre boforholdet (Regjeringen, 2014).

I felles tiltaksplan for Bolig for velferd i 2015 (basert på strategien) skulle det initieres minimum fire lokale læringsprosjekter (Husbanken, 2015). Målet med læringsprosjektene i en tidlig fase (fra 2015) var at man skulle komme raskt i

gang med det operative arbeidet i strategien, og sikre samarbeid og forankring i de samarbeidende direktoratene. Prosjektene skulle være kommunale/regionale forsøk på å løse relevante problemstillinger. I prosjektene skulle man identifisere og utvikle gode metoder og modeller for tverrsektorielt samarbeid, gi grunnlag for læring for andre kommuner, og etablere et kunnskapsgrunnlag for en bedre måloppnåelse i velferdspolitikken (Husbanken, 2017). Direktoratene avklarte tidlig at prosjektene for 2015 måtte bygge videre på prosjekter og prosesser som allerede var igangsatt. For at et prosjekt skulle kunne defineres som læringsprosjekt var det en rekke forutsetninger som ble lagt til grunn. Prosjektet skulle blant annet være relevant for strategiens innsatsområder og kunnskapsbehov, det skulle bidra til utvikling av metoder og arbeidsmåter med overføringsverdi, ha et opplegg for kvalitetssikring av læring, være forankret i direktorater og ikke minst være påkoblet kompetansemiljø for å vurdere læring av prosjektet (Husbanken, 2015).

Læringsprosjektene skulle med andre ord brukes aktivt som illustrasjoner og eksempler i strategiarbeidet. Hovedansvarlig direktorat eller regional statlig aktør skulle ha ansvar for å formidle erfaringer og læring fra prosjektene. I denne første fasen ble Husbanken koordinator for strategiarbeidet. I tiltaksplanen for 2017 presiseres det at det er behov for å videreutvikle konseptet læringsprosjekter. Her ønsket man å få svar på hva som kjennetegner et godt læringsprosjekt hvor man jobber målrettet på tvers av direktoratenes ansvarsområder for å løse spesifikke problemstillinger (Husbanken, 2017). Gjennom strategien er det tydeliggjort at et boligsosialt blikk er noe alle velferdsaktørene skal ha, men hvordan de sammen skal jobbe i læringsprosjektene er fortsatt ikke helt tydelig.

I Midt-Norge koordinerte Husbanken arbeidet. Begrunnelsen var at de er den av de statlige aktørene som har sitt kjerneområde i boligsosialt arbeid. Husbanken har hatt kontakt med de fleste deltakende kommunene over år, og flere har hatt mulighet til å søke Husbanken om boligsosialt kompetansetilskudd for å satse på prosjekter og frigjøre ansatte til å jobbe med disse satsingene. Kommunenes mulighet til å søke på kompetansetilskudd ble tatt bort i 2017, da den delen av kompetansetilskuddet som kommunene kunne søke på, ble innlemmet i kommunenes rammetilskudd. Endringen kom i tildelingsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Husbanken for 2017, og begrunnet med at det er *et ledd i arbeidet med å redusere statlig styring*³. For kommunene opplevdes det som at en mulighet til fordyping i boligsosialt arbeid ble tatt bort. De mente at tilskuddet nå ville bli usynlig og forsvinne i kommunens budsjett.

Husbanken har samarbeidet om boligsosiale problemstillinger i kommunene i mange år. I 2013 viste følgeevalueringen av Boligsosialt utviklingsprogram (2009-2012) med hovedvekt på Husbanken Øst, at arbeidet var «nyskapende i arbeidet for samhandling

³ https://www.regjeringen.no/contentassets/6ed06d0c878446889f5d59c96feb3fe6/2017_husbanken.pdf

mellom **en statlig aktør** og kommunene» (Yttredal, Ouff, & Hanche-Olsen, 2013). Det boligsosiale utviklingsprogrammet la den gangen vekt på samhandling mellom Husbanken og kommunene. Følgeevalueringen pekte på at styrken i programmet var oppmerksomheten mot å skape en lærende kultur både i kommunene og i Husbanken, der man skaffet kunnskap og fant gode løsninger i samarbeid. Det vil si at dette er en metodikk Husbanken er kjent med, men gjennom læringsprosjektene som ble etablert på bakgrunn av Bolig for velferd, ble det økt fokus på samhandling mellom **flere statlige aktører** og kommunene.

Samhandling mellom ulike organisasjoner med ulike oppgaver kan være utfordrende. I organisasjonsteori opererer man med ulike *distanser* mellom organisasjoner, det vil si at organisasjoner eller aktører står i ulike kulturer, kunnskapsforståelse, har ulik organisering, geografisk plassering og ikke minst ulike kjerneområder. Ulike distanser som nevnes i litteraturen er *cognitive distance*, *communicative distance*, *organisational distance*, *functional distance*, *social distance*, *cultural distance*, *geographical distance* and *temporal distance*⁴. Dette vil alltid være en utfordring når det skal samarbeides mellom ulike tjenesteområder. Samtidig er det viktig å påpeke at ulike organisasjoners perspektiver og ståsted også representerer styrker og et grunnlag for innovasjon og utvikling, da de har spesialkunnskap på en rekke områder.

Bolig for velferd har en kompleksitet i problemstillingene, og er ikke tematikker som kan løses «en gang for alle», og som Gressgård med flere peker på, er det problemområder som spenner over organisatoriske grenser, forvaltningsområder og hierarkiske nivåer (2017). Både første delrapport og denne delrapporten viser at ting tar tid, og at kunnskap og samordning skjer gradvis og blir beskrevet som noe som man bygger stein på stein.

1.2. Vanskeligstilte på boligmarkedet

Vanskeligstilte på boligmarkedet er ifølge strategien *Bolig for velferd* personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd. Disse befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner: Enten at de er uten bolig, at de står i fare for å miste boligen sin, eller at de bor i uegnet bolig eller bomiljø. Dyb mfl. (2004) har i sin definisjonen i tillegg med at det gjelder personer som av ulike årsaker må ha hjelp av det offentlige til å skaffe seg og/eller beholde en bolig. Dette er veldig individuelle forklaringer, og sier noe om egenskaper ved personene. Ser man derimot på strukturelle faktorer, kan boligproblemer hos personer ofte ha sammenheng med egenskaper ved boligmarkedet og ved

⁴ For en kort oversikt over de ulike distansene, se for eksempel Parjanen, S. 2014, <https://www.lut.fi/documents/10633/357225/9distances.pdf/c99c225c-e20b-401f-95bc-90d0cb1cc2d1> (lastet ned 19.01.2018)

boligmassen. Både manglende tilgjengelighet, diskriminering og manglende tjenester kan bidra til å ekskludere personer fra boligmarkedet (Magnus, 2013). I en survey til flere kommuner i 2017 om hva de ser på som de viktigste boligsosiale utfordringene framover, svarte over halvparten av kommunene at den største utfordringen er mangel på egnede boliger til vanskeligstilte, litt under halvparten av kommunene mente at boligmangel generelt er en viktig utfordring, og en tredjedel mente at en stor utfordring var mangel på oppfølgingstjenester (Molden, 2018). Dette er momenter som handler om systemer, og er viktig å ta inn når man omtaler vanskeligstilte, men også av hvilke tjenester eller andre rammer (boligmarkedet, arbeidsmarkedet osv.) som finnes der de bor.

«Vanskeligstilte» er et begrep som kan virke stigmatiserende, og kanskje kan det hevdes at det med fordel bør erstattes med mer treffende betegnelser. Vi velger likevel å bruke begrepet, da det er dette begrepet som fortsatt brukes til å beskrive de som ikke uten støtte klarer å nyttiggjøre seg det ordinære boligmarkedet, og er et innarbeidet begrep i dette feltet (se for eksempel *Bolig for velferd 2014-2020* og *Husbankens kommuneprogram 2016-2020*).

I denne rapporten er vanskeligstilte barnefamilier hovedtema. SSB anslo i 2014 at av 122 000 vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge, så bor 90 000 i husstander med barn. De mest utsatte barnefamiliene på boligmarkedet faller inn i to grupper, nemlig familier med innvandrerbakgrunn og enslige forsørgere (Grødem & Sandbæk, 2013). Familier med små og mange barn er særlig utsatt. Det som kjennetegner disse familiene er at foreldrene har svak tilknytning til arbeidslivet, har lav utdanning og ofte mangler kompetansen etterspurt i arbeidsmarkedet. De har også lav inntekt, og noen har helseproblemer som hindrer tilgang til arbeidslivet (Regjeringen, 2014; Sørvoll & Aarset, 2015; Ulfrstad, 2011). Det er med andre ord ofte komplekse utfordringer, noe som bør gjenspeiles i kommunenes tilnærming til disse familiene. Disse kjennetegnene påvirker igjen deres muligheter i boligmarkedet. Det er også en sterk sammenheng mellom å være vanskeligstilt på boligmarkedet og det å leie bolig; nesten halvparten av vanskeligstilte på boligmarkedet leier boligen sin enten på det private eller kommunale leiemarkedet.⁵ Flyttetilbøyeligheten er dobbelt så høy blant lavinntektsfamilier som blant familier med «vanlige» inntekter (Grødem & Sandbæk, 2013), og det er en høy andel som bor trangt (Elvegård & Svendsen, 2017).

Vi vet også at barnefamilier som leier i kommunale boliger oftere opplever dårligere boligstandard enn øvrige familier med lav inntekt (Grødem, 2011; Grødem & Sandbæk, 2013), og at en del barnefamilier i kommunale utleieboliger opplever bomiljøet som utrygt for barn (Elvegård & Michelsen, 2015; Elvegård & Svendsen, 2017). I tillegg opplever mange diskriminering på grunn av nasjonalitet eller fordi de

⁵ <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet>

har inntekt fra NAV (Elvegård & Svendsen, 2017; Sørvoll & Aarset, 2015; Vassenden, Lie, & Skoland, 2012).

Studier av barnefamilier i kommunale utleieboliger og kommunale boligområder har vist at et trygt og forutsigbart bomiljø spiller en viktig rolle i barnas opplevelse av trygghet (Elvegård & Michelsen, 2015; Elvegård & Svendsen, 2017; Røe, Woods, & Jæger, 2014). Det anbefales blant annet en økt bruk av bomiljøoppfølgere, også kalt miljøvaktmestere og andre typer miljøarbeidere i områder som i tillegg til å skape trygghet, kan sette i gang miljøskapende aktiviteter i bomiljøene (Elvegård & Svendsen, 2017; Røe et al., 2014). Disse aktivitetene påvirker ikke strukturelle utfordringer, men kan bidra til at det blir bedre og tryggere bomiljø for alle.

1.3. Metode og rapportens oppbygning

I samråd med Husbanken og andre statlige aktører i arbeidsgruppa ble tre kommuner valgt ut som casekommuner. Alle tre var en del av læringsprosjektet *Bedre bo- og levekår for vanskeligstilte barnefamilier*. Vi ble kjent med kommunene gjennom nettverket mellom deltakende kommuner, og vi har bedt kommunene fortelle om deres erfaringer når det gjelder historikk, prosessen fram mot der de er i dag og beskrive arbeidet de gjør og tanker om veien videre. Rapportens tittel Å bygge stein på stein er hentet fra et intervju med en koordinator i en kommune som gjennom dette illustrerer hvordan kommunene har jobbet, og fortsatt jobber fram mot bedre tjenester og helhet i det boligsosiale arbeidet. I kommunene har vi gjort dybdeintervjuer med nøkkelpersoner knyttet til deres arbeidsoppgaver og organisering av arbeidet. Intervjuene er knyttet til temaer med komplekse sammenhenger der det ofte kan oppleves som at «alt henger sammen med alt». Gjennom denne rapporten har vi gjort et forsøk på – sammen med intervjupersonene – å konkretisere erfaringene og se på sammenhenger. Nøkkelinformantene har vært nødt til å sette ord på – og beskrive – hva de har opplevd som de viktigste grepene og forutsetningene som bør være tilstede for å jobbe som de gjør. Et av hovedmålene med rapporten er å synliggjøre enkeltkommuners erfaringer fra helhetlig arbeid med vanskeligstilte familier, slik at aktuelle andre (for eksempel departement, politikere, kommunal administrasjon eller praktikere), kan lære av det. Som vi skal se, kan mange elementer eller tilfældigheter ha betydning for hvordan man velger den ene framfor den andre løsningen.

Vi har ikke gått inn i de tre kommunenes planverk; det er heller ikke blitt foretatt intervjuer med ledere på enhetsnivå. Vi har heller konsentrert oss om *de operative* innen boligsosialt arbeid sine fortellinger og forståelse av arbeidet sitt. Dette er personer som jobber direkte eller indirekte i prosjekter eller jobber etter nye helhetlige tilnæringsmetoder, eller har vært frikjøpt i perioder for å jobbe som programledere. Målet med rapporten er å gi et bilde av kommunene, hvordan læring skjer, og hvilke

valg de har tatt. De beskriver dette arbeidet som impulser som kommer «både nedenfra, ovenfra og sideveis». Viktige faktorer er både enkeltpersoners engasjement, kommunens historikk i arbeidet med det boligsosiale arbeidet og opplevelsen av at det er en kontinuerlig prosess som fører dem framover.

Rapportens oppbygning er som følger: Kapittel 1 er et innledningskapittel som gir en kort introduksjon til rapportens tema og den nasjonale boligsosiale strategien Bolig for velferd. Kapittel 2 gir et sammendrag av første delrapport med vekt på læringsprosjektet *Bedre bo- og levekår for vanskeligstilte barnefamilier*. Kapittel 3 er hoveddelen av rapporten som er et dypdykk i kommunene Verdal, Stjørdal og Malvik og deres beskrivelser av arbeidsmetoder og arbeidsprosessene fra de startet med å vektlegge det boligsosiale arbeidet i kommunene og fram til i dag. Kapittel 4 er en avslutning med sentrale funn og anbefalinger.

2. Sammendrag av første delrapport

I dette kapitlet trekker vi ut noen av erfaringene deltakerne fra kommunene i læringsnettverket *Bedre bo- og levekår for vanskeligstilte barnefamilier* delte på samlingene gjennom gruppearbeid eller egenpresentasjoner av egen kommune og eget arbeid. Det må presiseres at informasjonen ble gitt på samlinger i perioden 2015-2016, og at mye har blitt gjort siden den gangen. Vi ønsker med dette å vise hvilke utfordringer kommunene la vekt på når det gjaldt vanskeligstilte barnefamilier, blant annet hva kommunene mener bidrar til å hindre helhetlig arbeid. Deretter skal vi trekke fram noen gode grep kommunene delte og diskuterte med hverandre på samlingene.

Vi ser også på kommunenes erfaringer med denne arbeidsmetoden (læringsnettverk mellom kommuner), og hvorvidt dette påvirket arbeidet i kommunen, og hva de tok med videre av erfaringene derfra.

Som beskrevet i første delrapport gjorde Husbanken i Midt-Norge en kartlegging i programkommunene i 2015, hvor kommunene ble bedt om å konkretisere utfordringer i arbeidet med å gi vanskeligstilte barnefamilier et helhetlig bo- og tjenestetilbud. De fleste svarte at «manglende samordning av bo- og tjenestetilbudet og mangel på egnede boliger for barnefamilier» var de største utfordringene. Dette bildet tegnet også kommunene som var med i nettverk mellom kommunene, og er nok felles for mange regioner og kommuner.

Alle kommunene som var med i nettverket *Bedre bo- og levekår for vanskeligstilte barnefamilier* ble invitert inn i nettverket med bakgrunn i sitt pågående utviklingsarbeid for vanskeligstilte barnefamilier. Kommunene hadde relevante prosjekter støttet med statlige tilskuddsmidler, eksempelvis barnefattigdomstilskudd og tilskudd til boligsosialt arbeid fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og/eller boligsosialt kompetansetilskudd fra Husbanken, eller tiltak for målgruppa gjennom kommunens deltakelse i Husbankens programarbeid. Kommunene som deltok var Namsos, Verdal, Stjørdal, Malvik, Trondheim (Lerkendal) og Kristiansund. Antall deltakere varierte noe fra samling til samling, men kommunene var representert med 2 til 5 personer fra ulike tjenesteområder eller etater i kommunen. Enkelte av kommunene stilte med ledernivå på en eller flere av samlingene, men lederdeltakelsen var lav jevnt over.

Arenaene for læring i læringsprosjektene var både arbeidsgruppas arbeid og nettverkssamlingene for deltakerkommunene. I tillegg fikk deltakerne i læringsnettverket forberedelsesoppgaver før samlingene, og måtte følge opp utvalgte temaer i egen kommune etter samlingene. Alle aktørene var invitert til å delta inn i en utviklings- og læringsprosess. Det ble gjennomført fire samlinger i læringsnettverket i perioden 2015-2017.

Deltakerkommunene fikk anbefalt helt fra starten å benytte nettverket også i det daglige arbeidet når det oppstod spørsmål og problemstillinger man ønsket å diskutere med andre fagpersoner. Man etablerte kontakt med hverandre, noe som gjorde det enklere å ta en telefon eller stille et spørsmål i en e-post. Kommunene fikk også tidlig presentert de ulike statlige tilskuddsmidlene, og ble oppfordret til å søke på aktuelle ordninger. De deltakende kommunene hadde alle (bortsett fra én) allerede pågående utviklingsarbeid støttet med statlige tilskuddsmidler, så noen søkte blant annet økonomisk støtte til gjennomføring av interne fagdager i kommunen med helhet og samordning på dagsorden. Det ble alltid sendt ut gode referater til kommunene utarbeidet av arbeidsgruppas medlemmer i etterkant. Dette bidro til at deltakerne tematisk var godt påkoblet når de ankom samlingene.

2.1. Kommunenes utfordringsbilder

På bakgrunn av gruppearbeid og individuelle arbeidsoppgaver skal vi her gi en oppsummering av hva kommunene mente **kjennetegner vanskeligstilte barnefamilier**, og hva som oppleves som de største utfordringene for å sikre helhetlige og gode bo- og tjenestetilbud:

For det første kjennetegnes situasjonen til vanskeligstilte barnefamilier ofte at de er i en situasjon med vanskelig økonomi, og i økende grad har alvorlig gjeldsproblematikk. De kan ha disponeringsproblemer og de mottar sosialhjelp eller arbeidsavklaringspenger.

For det andre kjennetegnes de også ved at de har en del helseutfordringer, både hos foreldre og barn, og at situasjoner der det er rusmisbruk og psykiske problemer, gir ekstra utfordringer.

For det tredje handler det i stor grad om å være i en flyktningsituasjon. Dette er ofte barnerike familier, men der det kun er én inntekt til livsopphold. Av flyktningfamiliene som kan defineres som vanskeligstilte er ofte problematikken at de er lite kvalifisert for arbeidsmarkedet.

For det fjerde kan det være familier med kun én forsørger (dette gjelde flyktningfamilier, men også andre familier med én forsørger).

For det femte kan familiene ofte ha dårlig bokvalitet, og der boligene kan befinne seg i områder med opphopning av levekårsutfordringer.

Disse punktene samsvarer med det vi vet om vanskeligstilte familier fra statistikk og forskning, jf. avsnittet over om vanskeligstilte på boligmarkedet og hva som kjennetegner familiene som sliter.

Når det gjelder hva kommunene opplever som **de største utfordringene** i arbeidet med vanskeligstilte barnefamilier for å sikre helhetlige og gode bo- og tjenestetilbud, var det flere felles utfordringer som ble trukket fram:

En utfordring er at det manglet helhet, og mente at en styrket helhetskompetanse og kultur i kommunen for å engasjere seg i flere områder av familienes liv er avgjørende for det helhetlige tilbudet til familiene.

En annen utfordring er å sikre NAV-ansattes kompetanse, eller gi dem tilleggskompetanse til det de har i dag. De mente at utdanningsinstitusjonene framover bør levere kompetanse som kommunene og NAV trenger. Det bør bli et bedre samarbeid mellom NAV og ulike instanser med plan for kompetanse på helhetlig tilnærming.

En tredje utfordring er manglende forankring av helhetlig arbeid både når det gjelder vanskeligstilte barnefamilier og boligsosialt arbeid blant administrasjon og politisk ledelse. Dette bør også forankres i overordnet planverk.

En fjerde utfordring er manglende integrering og en tendens til «sammenhopning» av vanskeligstilte på boligmarkedet i egne boområder, og er spesielt bekymret for uegnede bolig/bomiljø for barnefamilier.

En femte utfordring er at kommunene mangler større boenheter til barnefamilier, og flere ønsket ulike alternative boløsninger for de mest belastede beboerne. De ønsker derfor å bli bedre på å få barnefamiliene inn i det private leiemarkedet, men ser at det i enkelte kommuner er vanskelig å få dette til. Det kan skyldes enten mangel på egnede boliger eller diskriminering på boligmarkedet.

En sjette utfordring er manglende botilbud som fremmer integrering med bomiljø og samfunnet for øvrig. De mente at det også er utfordrende at kommunene mangler systematikk og verktøy for å kartlegge vanskeligstilte barnefamilier og sikre fortløpende oversikt, og ikke bare når en setter av prosjektmidler til å gjennomføre en kartlegging.

En sjuende utfordring er den manglende samordningen av tjenestene samt manglende koordinering rundt familiene. De mener det er viktig at vanskeligstilte barnefamilier blir fulgt opp uansett hvor de bor (om de bor i kommunale eller private boliger). Helhetlig arbeid der man utvider perspektivet til også å gjelde for eksempel foreldres arbeidstilknytning er viktig for disse familiene.

En åttende utfordring er manglende samtidighet. Samtidighet krever samarbeid og fjerning av tette skott mellom etater som jobber med de vanskeligstilte familiene på ulike områder.

For å oppsummere kommunenes erfaringer med arbeidet med vanskeligstilte barnefamilier er det behov for bedre samordning, ledelsesforankring og prioritering av vanskeligstilte barnefamilier. Det er også viktig at bolig og helhetlige tjenester inngår som satsningsområder i kommunenes overordnede planer. De påpeker at det er viktig med samarbeid på tvers av tjenesteområder i kommunen og at ulike aktører snakker med hverandre.

2.2. Gode grep i kommunene

Deltakerne fra kommunene ble spurt om hvordan de håndterer utfordringene og sikrer samarbeid på tvers for de vanskeligstilte barnefamilier. Flere kommuner påpeker at de gjennom programkommunearbeidet til Husbanken de siste årene hadde fått økt oppmerksomhet på betydningen av samarbeidskultur.

Det kom fram at de organiserer arbeidet på ulike måter, der etablering av tverretatlige boligsosiale team som møtes regelmessig og som kan bestå av for eksempel NAV, flyktingetjeneste, psykisk helse, rustjenesten og boligjeneste ble nevnt spesielt, mens andre kommuner har etablert eller ønsker seg fysisk samlokalisering av enheter som kan samarbeide mer regelmessig. Andre kommuner rapporterte om økt samarbeid mellom oppfølgingstjenesten, barnevern, flyktingetjeneste, barn og unge, familieteam og utekontakt. Flere av kommunene har tatt i bruk boligkarriereplan med mål om at familiene skal kunne eie bolig på sikt, og dette arbeidet berører og involverer flere tjenester/etater. To av kommunene brukte familieplan aktivt for å koordinere tjenestetilbudet til familiene (Kristiansund og Stjørdal). Planene eies av familiene og det lages mål og tiltak som skal bidra til å bedre livssituasjonen til familiene, og ansvarspersoner i kommunen tydeliggjøres. Stjørdal er en av de tre kommunene som skal beskrives mer inngående i kapittel 3.

Flere kommuner framhever arbeid i ansvarsgrupper som viktig for å sikre samarbeid på tvers, mens andre kommuner har hatt egne «familieprosjekter» i kommunene, og

som har vært viktige for å koordinere tjenestetilbudet, flere finansiert med statlige tilskuddsmidler. Her fremheves to punkt som særlig sentrale.

- Det ene er oppfølgingen av utviklingsarbeid som kommunen gjør.
- Det andre er implementering i ordinær drift etter endt prosjektperiode.

En kommune poengterer at videreføring av barnefattigdomsprosjektet ble muliggjort gjennom at det avsatt midler til egne familieveiledere i NAV (Trondheim). I Verdal, som er en av de tre kommunene vi skal gå i dybden på i kapittel 3, melder hver etat inn en familie de ønsker samarbeid om i samarbeidsmøtene hver tredje uke. Ved hjelp av statlige tilskuddsmidler har de ansatt en egen koordinator som jobber med dette.

Her er en kort egenbeskrivelse de seks deltakende kommunene i læringsnettverket *Bedre bo- og levekår for vanskeligstilte barnefamilier* ga i 2015 av det arbeidet de har utviklet og som i stor grad er i tråd med intensjoner i Bolig for velferd:

Verdal hadde en egen koordinator for det boligsosiale arbeidet (programleder for Husbankens programarbeid) og tok initiativ til regelmessige samarbeidsmøter mellom flere etater/tjenesteområder og hvor målet var å jobbe med å forbedre utvalgte familiers livssituasjon (blant annet på områder som gjeld/økonomi, helse, barnas situasjon etc.). Mange av tjenestene var samlokaliserte, og hadde lett tilgjengelighet til hverandre. Et av hovedmålene til Verdal kommune i det boligsosiale arbeidet var å få familier (og enslige) som er kommunale leietakere, over i varig bolig. Etter ett år i kommunal bolig ble det vurdert om beboerne kunne hjelpes inn i det private boligmarkedet, eller om de ved hjelp av startlån kunne hjelpe familiene over fra leie til eie. Kommunen fremhevet betydningen av det gode samarbeidet de hadde med Husbanken. Gjennom programkommunearbeidet hadde oppmerksomheten mot samarbeidskulturen økt, og man hadde fått større forståelse for hverandres oppgaver og ansvar. Samarbeidsmøter fungerte godt, men de ønsket enda mer samarbeid med barnevernet. De opplevde at de hadde blitt gode på oppfølging i bolig.

Stjørdal trakk fram prosjektet *Bærekraftige barnefamilier* som et godt grep som hadde blitt videreført i kommunens arbeid med vanskeligstilte barnefamilier. Gjennom dette prosjektet, som de gjerne kalte barnefamilieprosjektet, hadde de fått oppmerksomhet mot betydningen av arbeid og aktivitet for familiene. Dette påvirket familienes muligheter generelt og i stor grad også mulighetene til å eie egen bolig. De mente det var av stor betydning at kommunen leier inn boliger fra det private leiemarkedet (både pga. at de da får bedre boliger, mer egnede boliger og mer spredte boliger). Kommunen hadde etablert en boligjeneste i Rådhuset. Når det gjaldt samarbeidet på tvers, videreførte kommunen samarbeidet mellom oppfølgingstjenesten⁶, barnevern, flyktningstjenesten, barn og unge, familieteam og utekontakt som også ble etablert

⁶ Oppfølgingstjenesten samarbeider mye med barnevern, flyktningstjenesten, NAV/sosialtjenesten, fastleger og DPS.

gjennom barnefamilieprosjektet. Det ble jobbet aktivt med boligkarriereplan og familieplan. Stjørdal hadde en forholdsvis stor oppfølgingstjeneste og de jobbet systematisk med individuell plan. De hadde også økt oppmerksomhet mot rotasjon og gjennomstrømming av beboere i de kommunale boligene. De la vekt på å møtes ansikt til ansikt, og de opplevde at bolig var et tema som samler alle aktørene. Det var også mye samarbeid på tvers i ansvarsgrupper. Psykisk helse, rus og boligjeneste skulle få felles leder fra 2016, og boligjenesten hadde fått flere ansatte. Kommunen var tydelig på at de ikke hadde kommet så langt hvis de ikke hadde fått påtrykk fra statlige aktører i det boligsosiale arbeidet.

Malvik trakk fram at de gjennom kommunens barnefattigdomsprosjekt hadde klart å skaffe en oversikt og kartlagt de familiene i kommunen som mottok sosialhjelp. Gjennom denne kartleggingen fikk de en mulighet til å gi familier hjelp til å rydde i økonomiske problemer. Kommunen hadde et boligteam i koordinerende enhet som jobbet med tildeling av kommunale boliger, startlån og gjeldsrådgivning. Koordinerende enhet hadde også ansvar for bosetting av flyktninger og de samarbeidet tett med andre enheter for å sikre familiene en stabil boligsituasjon. Samarbeidet på tvers av flere enheter i kommunen ble sikret ved at prosjektleder for barnefattigdomsprosjektet dro rundt på barnehager, skoler, barnevern og PPT med et mål om å få økt kunnskap om hverandre og for å gjøre barnefattigdomsprosjektet mer kjent. Prosjektet erfarte at mange av familiene ofte ikke visste hvem de mottok hjelp fra og i hvilken sammenheng tjenestene inngikk i. Alle i kommunen som søkte om kommunal bolig eller startlån fikk tilbud om samtaler, og hvis de ønsket det ble andre aktuelle samarbeidspartnere kontaktet.

Trondheim (Lerkendal) hadde et familieprosjekt som «fanget opp» barnefamilier på sosialhjelp. Hensikten var at alle som hadde vært lenge i NAV-systemet skulle få hjelp til å komme ut i yrkesdeltakelse, og at barn fikk støtte til å delta på fritidsaktiviteter. Resultatene var gode, og flere hadde gått fra en passiv til en aktiv tilværelse. Dette fordret at man hadde spesielt fokus på målgruppen, og at man jobbet koordinert og helhetlig, erfarte de. De hadde derfor gjennom hele prosjektperioden to halve stillinger til dette arbeidet. Mye av arbeidet opp mot barna var samarbeid med frivillige, med kulturenheten i kommunen og Norges idrettsforbund. De ansatte var i tett dialog med foreldrene om barna.

Kristiansund hadde i perioden 2008-2011 et barnefattigdomsprosjekt i NAV, og kommunen søkte om Husbankens kompetansetilskudd i 2012 for prosjektet Stabile og gode boliger for barnefamilier. Gjennom disse prosjektene ble fokus på helhetlig oppfølging av utsatte barnefamilier. Gode grep framover var å få familiefokuset enda mer innarbeidet i NAV. Det ble også etablert et tverrfaglig boligteam i Kristiansund. Dette var en operativ gruppe med arbeidsoppgaver knyttet til boligfremskaffelse og derunder kontakt med private utleiende, boligtildeling, boveiledning og booppfølging. Kommunen hadde også spesiell oppmerksomhet mot god bosetting og integrering av

flyktningfamilier og vanskeligstilte barnefamilier generelt. Kristiansund opplevde at de hadde en velfungerende vaktmestertjeneste og de hadde en egen «boligfremskaffer»⁷ som inngikk i boligteamet.

Namsos trakk fram at de hadde fått på plass en boligoppfølger og dette fungerte godt. Kommunen var også i gang med arbeidet med en ny boligpolitisk plan der alle nye tiltak skulle forankres⁸. De har en velfungerende flyktningtjeneste som har egne boliger som de disponerer for flyktninger, og noen av familiene hadde kjøpt egen bolig⁹. Samtidig var det boligsosiale feltet noe kommunen ønsket å se på i en større sammenheng, og flere trakk fram et ønske om å etablere et boligkontor¹⁰ med tverrfaglig bemanning for å få samlet alt på ett sted og få en mer helhetlig boligsosial tjeneste.

2.3. Læringsnettverk: Hindringer og muligheter

I første delrapport så vi også på hvordan kommunene og arbeidsgruppene erfarte arbeidet i læringsprosjektet og læringsnettverket mellom kommunene. Førte det til endring i arbeidsform? Ga det mer samarbeid og samordning av tjenester? Kommunenes tilbakemeldinger underveis var at et essensielt aspekt var betydningen av sterkere ledelsesforankring; både for å opprettholde de ansattes engasjement i et slikt utviklingsarbeid, og ikke minst for implementeringen i kommunen underveis eller i etterkant. Hvis deltakerne diskuterer og deler viktige problemstillinger på samlinger, samtidig som de ser at ledernivået ikke er tilstede, vil dette kunne føre til at engasjementet for å delta i et slikt nettverk blir mindre.

Deltakerne må også oppleve at deltakelse i nettverket faktisk gir resultater. Deltakelse i nettverk knytter bånd mellom mennesker med likt engasjement. Deling av erfaringer og gjenkjennelse i andres utfordringer gir ytterligere engasjement. Dette engasjementet kan likevel oppleves som meningsløst dersom deltakerne ikke opplever å «bli sett» og «prioritert» av sine ledere oppover i systemet. Deltakerne ønsket mer lederforankring fra egen kommune og at ledere også skulle være til stede på samlingene for å vise at de prioriterte dette fagområdet. Deltakelse i nettverk forplikter, og dette gjelder på samme måte enten man er ansatt i en tjeneste eller om man er en leder.

Kommunene syntes det var vanskelig å si om dette nettverket skilte seg fra andre typer samlinger de hadde deltatt på, eller programkommunesamlinger som mange av de

⁷ Viser til en funksjon, der arbeidsoppgaver er å skaffe boliger som kan leies av vanskeligstilte i kommunen.

⁸ Namsos kommune jobber fortsatt med å få på plass en boligpolitisk plan og er nå i gang med å konkretisere mål og strategier til handling og tiltak.

⁹ Flyktningtjenestens arbeid med leie til eie (og bruk av privat leiemarked) fungerer godt i dag og det jobbes med å spre disse erfaringene og metodene over til øvrig boligarbeid i kommunen.

¹⁰ Kommunen etablerte i 2017 et boligkontor.

ansatte ofte deltok på i regi av Husbanken. Til en viss grad var det flere fra kommunene som deltok på disse samlingene sammenlignet med programkommunesamlingene, da det var et større nedslagsfelt for de kommunale (og statlige) deltakerne i læringsnettverkene. De fleste ga uttrykk for at de gjennom dette nettverket hadde fått mulighet til å holde oppmerksomheten rettet mot både vanskeligstilte barnefamilier og bolig *sammen med flere* velferdsaktører, og fikk mulighet til å dele erfaringer med andre kommuner med de samme målene.

Arenaer der spredning av gode idéer, mulighet til å oppleve kompetanseheving, men også muligheter til finansiell støtte, opplevdes av kommunene som nyttige. Et annet viktig moment var at nettverkene hadde en forventning om en forpliktelse, at man skal stille forberedt og ikke minst der man også legger vekt på hva som skjer etter at samlingene eller nettverket er avsluttet. Blir det man har lært implementert i praksisen i kommunen, eller går alt tilbake til slik det var før? En kommune forteller at de opplevde å ha fått større oppmerksomhet på dette arbeidet i administrativ og politisk ledelse gjennom deltakelse i læringsnettverket.

Flere av kommunene viste også økende bevissthet for helhetlig arbeid med barnefamilier. Samtidig ble det fremhevet at det er essensielt med lederforankring og tilskuddsmidler for å opprette stillinger med spesielt ansvar for dette temaområdet. Dette for å frigjøre ressurser og kapasitet til arbeidet i en ellers travel hverdag.

Et hovedfunn i første delrapport var at deltakelse i læringsnettverket ga kommunene muligheten til å søke om tilskuddsmidler var viktig, men likevel mente deltakerne at det å møte andre kommuner med likt engasjement på arenaer der man kunne dele kunnskap, erfaringer og gode grep, var den viktigste motivasjonen og det mest positive med læringsnettverket (s. 41).

2.4. Første delrapport sett i ettertid

I ettertid kan vi si at det som særlig skilte læringsnettverkene fra Husbankens boligsosiale programarbeid, var graden av å fremme og synliggjøre tverrsektorielt statlig samarbeid. Fire samlinger over 2 år er ikke så mye og som en deltaker i den regional-statlige arbeidsgruppa uttalte det, ble det ofte lenge mellom møtepunktene, med en fare for ikke å greie å holde fokus og arbeidet varmt. Endringsarbeid i kommunene er også en tidkrevende øvelse, og i så måte er det ambisiøst å forvente at man gjennom læringsprosjektene relativt korte varighet kan spore tegn til store endringer i kommunenes praksis. Likevel viste kommunene på den tredje samlingen at de både hadde kommet et steg videre og at de opplevde nytte av å delta i nettverkene. Flere av kommunene mente det hadde gitt konkrete resultater og endret praksis som følge av deltakelsen, og la fram hva de konkret hadde gjort i dette arbeidet. Samtidig

bør det poengteres at kommunene som deltok i læringsnettverkene var kommuner som allerede gjennom ulike prosjekter hadde hatt fokus på helhet, samarbeid og samordning i flere år. Deltakelse i læringsnettverket var for dem mer en bekreftelse av at de var på rett vei, en støtte for dette fra de statlige aktørene som deltok, samt at de delte erfaringer med andre kommuner som hadde hatt tilsvarende erfaringer. Direkte resultater av dette har kanskje ikke kommunene erfart, siden beskrivelsen av de gode grepene i kommunene bærer preg av en fortelling om noe som har utviklet seg over år. Samtidig opplevde de at dette læringsnettverket bekreftet at de var på rett vei.

Også arbeidsgruppa var tydelig på at arbeidet var viktig for å skape utvikling i ønsket retning i å øke samarbeidet mellom statlige aktører, samt å få økt kjennskap til hverandres kjerneområder. Alle de statlige aktørene hadde tidligere samarbeidet i enkeltsatsinger, og ofte som dyader og triader (det vil si samarbeid mellom to eller tre parter). Gressgård med flere har sett på nettopp dette i sin studie, og anbefaler at en videreføring av samhandlingen mellom ulike etater i fortsettelsen vil bestå av samarbeid mellom 2-3 direktorater på tema, heller enn at alle til enhver tid skal samarbeide (Gressgård et al., 2017). Arbeidsgruppa hadde allerede samarbeid i dyader eller triader, men ønsket samtidig at samarbeidet med hele gruppa skulle kunne fortsette i en eller annen form.

Avslutningsvis kan vi si at læringsprosjektet bidro til at de involverte deltakerne (aktørene på kommunalt og statlig nivå i regionen) i større grad så sammenhenger mellom ulike tjeneste- og innsatsområder, og viktigheten av at man i framtiden kjenner hverandres ansvarsområder for å kunne gi helhetlige bo- og tjenestetilbud. Samtidig var det også uttrykt fra kommunene at de syntes det var uklart hva de andre statlige aktørenes rolle og bidrag inn i nettverket egentlig var, og om dette prosjektet hadde gitt resultater på direktoratsnivå.

3. Gode grep: Tre kommuners fortellinger om prosess

Hvordan man skal sikre vanskeligstilte barnefamilier gode og helhetlige bo- og tjenestetilbud er et stort spørsmål. I samarbeid med Husbanken ble det valgt ut tre kommuner der de gode grepene skulle beskrives og konkretiseres slik at andre kommuner kunne få både inspirasjon og læring de kan dra nytte av. Kommunene som ble valgt ut var Verdal, Stjørdal og Malvik. Ut fra intervjuer med koordinatorene og nøkkelpersoner, har vi latt kommunene selv fortelle hva de gode grepene er og hvordan de har kommet dit de er i dag. Kommunene presenteres først med en kort gjennomgang av det boligsosiale arbeidet fram til i dag, før de gode grepene beskrives.

Verdal viser til arbeidet med å skape et lokalt nettverk for vanskeligstilte barnefamilier, med utgangspunkt i det de kaller boligkontoret, men som i dag heter boligsosialt team. Dette nettverket ble til som et resultat av deltakelse i læringsnettverket. De har jobbet systematisk med kartlegging av beboere i de kommunale utleieboligene, og har gjennom dette opplevd å komme i posisjon blant de vanskeligstilte på boligmarkedet. Måltrettet startlånpraksis med prioritering av barnefamilier vektlegges som viktig grep.

Stjørdals eksempel er helhetsarbeid knyttet til bolig tjenesten og med spesielt oppmerksomhet på å hindre barnefattigdom og integrere barn og foreldre i lokalsamfunnet. De har et fokus på helheten, der de ser at foreldres økonomiske forhold, arbeidsforhold og helseforhold er viktig for å kunne være selvhjulpne og selvstendige på boligmarkedet. Dette mener de er fullt mulig for de fleste, og ved strategisk virkemiddelbruk kan de vanskeligstilte familiene kjøpe egen bolig. Boligtjenesten er satt sammen av ansatte i NAV og med det man tradisjonelt tenker på som kommunens boligkontor.

Malvik tar utgangspunkt i barneperspektivet i NAV, der de arbeider med å hindre barnefattigdom, og der barnefamilier blir møtt som en enhet med mange behov. De vektlegger det å hjelpe folk til å se på mulighet til å kjøpe egen bolig og for å kunne beholde boligen de allerede eier. De har en aktiv bruk av gjeldsrådgivning og Husbankens virkemidler i møte med barnefamilier, de bruker familieteam systematisk, samarbeider aktivt med kulturenheten for å kunne gi barn i vanskeligstilte barnefamilier reelle fritidstilbud, og de er stolte over egen startlånpraksis.

3.1. VERDAL

Lokalt nettverk for vanskeligstilte barnefamilier med base i boligkontoret

Presentasjonen av Verdals metoder er satt sammen gjennom forskers deltakelse i læringsnettverket med kommunene, og intervjuer med boligkoordinator/programleder samt flere ansatte i booppfølgingstjenesten, som del av boligsosialt team i kommunen.

Verdal kommune har 15 000 innbyggere, og har rundt 120 kommunale utleieboliger. Det har vært allment kjent at kommunen slet med en del sosiale utfordringer i kjølvannet av stor tilflytting som følge av Aker Verdals ordrer i forbindelse med oljeeventyret på 1970-tallet. Det har også vært flere artikkelserier i media som har vist at kommunen ikke klarte å ta inn over seg de økte oppgavene dette medførte, eller muligheten til å gi alle nye innbyggere gode tjenester og trygge og inkluderende naboskap. Lokalsamfunnet hadde ønske om å integrere og ivareta alle barn og unge og familier som manglet nettverk, men på grunn av en uoversiktlig situasjon var det flere som i stor grad ble nødt til å klare seg selv.

Verdal kommunes fortelling er fra det boligsosiale teamets ståsted - og det de mener er de viktigste elementene som har ført dem dit de er i dag. Sentralt i dette er et bilde av en «reise» fra prosjekt til prosjekt (støttet av ulike statlige tilskuddsmidler). Verdals ble med i Husbankens programkommunearbeid fra 2012, men det boligsosiale arbeidet startet mye tidligere. De gode grepene i Verdals arbeid med vanskeligstilte barnefamilier er et resultat av et langsiktig arbeid. Vi går her rett på å ser på de gode grepene til kommunen, før vi deretter gir et bilde av hvordan kommunen over tid har lagt grunnlaget for sitt boligsosiale arbeid slik det er i dag.

3.1.1. Verdals gode grep

Våre nøkkelinformanter har trukket fram de grepene de mener har vært viktige for å utvikle et godt boligsosialt tilbud i kommunen, og hvor arbeidet med å bistå vanskeligstilte barnefamilier har stått sentralt.

Etablering av lokalt nettverk rundt de vanskeligstilte barnefamiliene

Etter oppstartsmøte i læringsnettverket bestemte de å etablere et tverrfaglig samarbeid lokalt etter læringsnettverkets modell. Nettverket består av NAV, barnevern og psykiatri¹¹. Dette er et grep de er meget stolte av. Nettverket møtes hver tredje

¹¹ De som er med i nettverket er ifølge koordinator: Servicekontoret (Husbankens virkemidler), representanter for psykiatri og barnevernet, kommunens virksomhet Inkludering og Mangfold, «Sosialsida» på NAV og boligsosialt team v/rusavdelinga.

uke, og møtene kaller de nettverksmøter. I nettverket tar man opp fire familier per gang, familier de som nettverk skal jobbe med. På møtet fordeler de arbeidet, der den ansvarlige for Husbankens virkemidler ser på startlånsoknaden for familiene, «boligkontoret» skal for eksempel bistå familiene i å finne egnet bolig, og kanskje være med på visning, NAV skal se på om familien trenger mer støtte, for eksempel lønnstilskudd slik at de kan komme nærmere jobb:

Men hver enkelt av avdelingene er kjempeflinke til å ta ansvaret i de sakene vi fordeler i møtene. Psykiatri søker om samtaler, NAV til kontakt med Opplæringskontoret da noen trenger støtte der, eller tilbyr lønnstilskudd der noen har vært lenge på tiltak på for eksempel Prix'en. Slike eksempler. Hun som jobber på servicekontoret med Husbankens virkemidler kan se etter startlån, boligkontoret¹² ser etter bolig i en prisklasse som kan passe for personen, hjelpe med budrunder, visninger.

De opplever at et essensielt grep er at hver enkelt ansatt jobber med deler av en sak *koordinert*. De mener at det tidligere var lite koordinert og at de heller arbeidet fragmentert. De visste ikke om hverandre, og alle begynner på nytt og trodde de selv skulle løse «alt», og kanskje sitte og streve med en sak over lang tid. Nå jobber de samtidig og de jobber mye fortere. Som de sier:

Vi er flinkere til å skjønne at vi skal fordele arbeidsoppgaver. Hver enkelt gjør det de kan. Vi er blitt effektive i arbeidsmåten vår. Heldigvis synes de andre avdelingene også det, så de prioriterer dette arbeidet. Og når de kan navnet til den enkelte, er det enkelt med en telefon. Jeg kjente nesten ingen i barnevernet før vi begynte med dette. Mye lettere å ta kontakt når man har blitt kjent med dem.

Alle familiene de jobber med har skrevet under på en samtykkeerklæring om at de ønsker at det skal samarbeides om deres situasjon. Det er bare positive tilbakemeldinger fra familiene som føler de får god hjelp, noe de også hører «på bygda». Denne måten å jobbe på er et direkte produkt av deltakelse i læringsprosjektet, mener de. De opplever at det å være så tett på som de har klart i Verdal er unikt. Samtidig er ikke dette arbeidet noe som har kommet av seg selv, men bygger på langvarig arbeid med familiene i de kommunale boligene over mange år. Familiene har tillit til booppfølgerne fra boligkontoret fra før.

Det er koordinator i nettverket som også holder på sakene, og som koordinator sier:

Nettverket ligger under programkommunearbeidet. Så jeg rapporterer til Husbanken hvordan vi jobber i nettverket og hvor langt vi kommer. Hvor mange

¹² Boligsosialt team.

vi har fått hjulpet i forhold til startlån, bostøtte, tilretteleggingstilskuddene, det som er virkemidlene som Husbanken sitter på da. Jeg har gjort mye av dette; nå har heldigvis også oppfølgerne tatt mer av dette.

Siden de er blitt flinkere til å fordele arbeidsoppgavene, er de også mer effektive etter at de startet nettverksmøtene, og dette er noe ledelsen liker å høre, sier koordinator. Det er alltid den samme personen fra de ulike etatene/tjenestene som møter på nettverksmøtene, og alle deltakerne er på operativt nivå, det vil si folk som sitter med brukersaker selv. Disse to elementene er også viktige for at et slikt fora skal lykkes. Koordinator forteller at de fra før har jobbet helhetlig i boligsosialt team, men nå tar de gjerne med seg sakene sine inn i nettverksmøter og ser at de ikke trenger å gjøre alt selv:

Vi må ikke være så opptatt av hvem som skal gjøre hva, bare det blir gjort! Før satset vi kanskje på at andre gjorde det, så snakket man ikke mer om det, men ventet til at det ble gjort. Nå blir det mye mer forpliktende når vi møtes hver tredje uke, og så blir det synlig hvem som ikke har gjort jobben sin, da. Derfor blir det at alle har gjort jobben sin. Det er flaut hvis man ikke har gjort jobben sin. Og så blir det et ekstra puff på familiene som føler seg ivaretatt av kommunen, på et vis. Mange ser ikke selv at de kunne kjøpt noe. Nå møter vi stolte folk på gata som har lyktes. Også rusmisbrukere eier bolig. Selv om de er i aktiv rus i perioder, går det bra. Noen ganger går det ikke bra, men det viktigste er at vi har prøvd.

Startlån – barnefamilier prioriteres først

I 2013 begynte de systematisk å gå gjennom alle de 120 kommunale boligene. De fant at over 53 barn bodde i de kommunale boligene, og mange av barna var barn av flyktninger som bodde i dårlige boliger og i områder med opphopning av sosiale problemer. Dette førte til at barna ble et satsningsområde for kommunen. Kommunen ønsket å ta grep.

De er stolte over hvordan de bruker startlån i å bistå vanskeligstilte familier - og mener at det er viktig å være både fleksible og tenke kreativt. Dette fordrer at man har en viss erfaring, er trygge på virkemidler og regelverk knyttet til disse, samtidig som man må ha tro på folk og ikke være redde for å prøve nye grep. Her er et eksempel fra en booppfølger på hva de oppdaget etter at de begynte å gå gjennom alle boligene og oppsøke familiene i hjemmene deres:

Jeg kom inn til en familie i en veldig dårlig kommunal bolig. Jeg var ikke klar over hvor mange som bodde der. Og mens jeg satt der og vi snakket spurte jeg: Hvor mange er det egentlig som bor her? Det ble ganske mange folk etter hvert. Det viste seg at mannen hadde fast jobb, og mora arbeidet også, men likevel hadde de vært i banken og fått nei til lån. Og da ble de boende i

denne boligen i mange år. De bare fortsatte å bo der, betalte husleia, ingen satte spørsmålsteget ved noen ting, og de selv klaget ikke heller. I banken fikk de beskjed om at hun måtte ha fast jobb. Da vi kartla dem og så på inntekten deres ble de kjøpere av en stor enebolig etter hvert.

Familien i eksemplet over fikk startlån. Boligkoordinator forteller at de gir rene startlån til folk de tidligere ikke ville gitt dette til. Og de ser at det går bra. De forteller de potensielle boligkjøperne: *Dette klarer du.* Det har hjulpet veldig at Husbanken har utvidet lånetiden fra 30 år og binder man renta i tillegg, trenger de heller ikke søke om tilskudd i tillegg¹³. Det er med andre ord mange grep man kan gjøre. Familier kan faktisk komme mye bedre ut av det økonomisk enn ved å bo i en kommunal bolig: *En mye bedre standard, og faktisk mye billigere,* sier boligkoordinatoren.

Et annet eksempel på kreativitet, og hvordan deres erfaringskompetanse gir nye muligheter er dette eksemplet fra boligkoordinatoren:

Det blir ikke rett å bruke SIFO-modellen¹⁴ på utenlandske familier. For de bruker pengene sine helt annerledes. De bruker ikke så mye penger på seg selv som en norsk familie gjør. Det er masse tusen i forskjell. Det har hun som jobber med Husbankens virkemidler her forstått, så hun selger dem inn selv om de etter SIFO-modellen ligger 10 000 i minus. Hun ber disse familiene vise henne kontoutskrifter fra de siste 6 månedene, og på den måten vises det at de bruker penger på en annen måte. Dette er informasjon vi må legge til grunn når vi behandler startlån. Det eneste jeg må gjøre er å få godkjennelse fra rådmannen.

Gjengen på «boligkontoret» skulle ønsket at også Husbankens virkemidler ble lagt hos dem, men samtidig fungerer det godt i dag ved at de jobber såpass tett med personen som jobber med Husbankens virkemidler på servicekontoret. Som koordinator sier:

Hun tenker like mye boligsosialt som oss. Ifjor klarte vi målet til Husbanken om at 50 % av startlån skal gå til barnefamilier. Vi har nesten ikke barnefamilier i boligmassen vår lengre, de er enten på det privat utleiemarkedet eller har kjøpt. Kommer det barnefamilier som vil ha hjelp til bolig, sendes de rett til henne som sitter med Husbankens virkemidler.

Fra å ha 53 barn i kommunale boliger i 2013, har de i dag ingen barnefamilier i de kommunale boligene. I dag er barnefamiliene på det private leiemarkedet, eller de har kjøpt med bistand fra boligsosialt team. Et slikt resultat vitner om lang erfaring og god kunnskap, men også om en faglig trygghet.

¹³ Tilskudd fra kommunen kan ha den effekten at dersom en familie ikke klarer å beholde en leilighet med startlån, går hele lånesummen tilbake til kommunen, og kjøper sitter ikke igjen med noe. Dersom det kun er startlån kan kjøper sitte igjen med fortjeneste. De får beholde det som er avskrevet fra tilskuddet de årene de har betalt.

¹⁴ SIFO-modellen er et referansebudsjett for familier som er laget av Statens institutt for forbruksforskning for å kunne beregne kostander en familie har.

Flere mulige gode grep

Kommunen selv skulle ønske at de hadde mer tid til nærmiljøarbeid blant beboere i kommunale boliger. Dette får de nesten ikke tid til, selv om de har hatt det på planen i lengre tid. De forteller at de er ute i nærmiljøene kun i konfliktsituasjoner. Det de har gjort, er at de har forsøkt å formidle gode ideer til huseierne, både i forhold til utseende på hus, om beplantning og annet. Som de sier: *Det handler mye om å unngå stigmatisering. At man skal ha en god opplevelse i boligen sin.*

En del av oppgavene til boligkontoret og booppfølgerne, er å bistå beboerne til å møblere og skaffe ting til hjemmet. De bruker finn.no veldig mye, men de har et sterkt ønske om at kommunen kunne hatt et lager man kunne hentet utstyr fra. Mange i kommunen ønsker å gi bort ting, men siden det ikke finnes system til å ta imot eller et sted å ha det, må de dessverre si nei. Koordinator synes dette er synd, da det ofte ikke er mye beboerne har å rutte med, og en slags gratisbutikk hadde vært midt i blinken. Hun skulle ønsket at NAV kunne hatt et slikt mottak som tiltak og så kunne noen jobbet der som praksis. Dessverre har de ikke fått til dette, sier koordinator: *Vi har prøvd i mange år, men det har ikke blitt noe av.* De savner løsninger der man kunne samarbeidet med og dratt nytte av lokalsamfunnets engasjement og vilje til å hjelpe vanskeligstilte.

3.1.2. Historikk: Fra prosjekt bostedsløse til etablering av boligkontor

Verdal kommunes boligsosiale arbeid er utviklet gjennom mange år. For å forstå hvordan de i dag arbeider med vanskeligstilte barnefamilier, kan det være hensiktsmessig å se hvordan kommunens boligsosiale arbeids historiske linjer presenteres.

Kommunen velger å starte sin fortelling med Husbankens *Prosjekt bostedsløse* i 2006, og der booppfølgere ble ansatt i januar 2007. Dette prosjektet var en øyeåpner for kommunen. En systematisk gjennomgang avdekket at det var 15 bostedsløse i kommunen. Det er et stort antall i forhold til innbyggertallet. Det ble tydeliggjort at de mest vanskeligstilte ble satt på sidelinjen ved tildeling av bolig, og som en oppfølging av dette ble arbeidet med retningslinjer for tildeling av bolig satt i gang for fullt. Det ble også jobbet mye opp imot politikerne, og satt opp tydelige kriterier for hva som skal til for å få rett til kommunal bolig. Dette ble til slutt vedtatt i kommunestyret, og her ble det tydeliggjort at det er de mest vanskeligstilte som skal ha rett til bolig.

Etter to år med prosjektmidler ble arbeidet videreført som boligoppfølgingstjenesten. Booppfølgerne fikk da et bredere ansvar og drev oppfølging på mange plan, alt fra sosialisering, kosthold og ernæring, til nabokonflikter og ellers *alt mulig mellom himmel og jord*. Imidlertid manglet de tildelingen av boliger, men fikk også ansvaret for dette etter hvert. Denne endringen gjorde virkelig en stor forskjell, og i denne

perioden ble det fokus på å etablere et eget boligkontor for å få en oversikt og et nytt startpunkt i det boligsosiale arbeidet. De sier:

Det startet med booppfølgingstjenesten, så fikk vi de kommunale boligene etter hvert. Det er bare fire år siden. Det var da vi jobbet for å få et boligkontor. Et av kriteriene var at vi skulle ha tildelingen av boliger på boligkontoret. Det var den måten det ble solgt inn til politikerne på.

En systematisk gjennomgang av de 120 kommunale boligene ble satt i gang i 2013. De dro de hjem til hver enkelt beboer etter avtale. Alle som bodde i en kommunal bolig måtte søke på nytt for å finne ut om de fortsatt hadde rett på kommunal bolig. Det viste seg at mange beboere ikke lenger hadde rett på kommunal bolig og at noen av boligene hadde gått i arv fra både foreldre og besteforeldre. De opererte heller ikke med «gjengs leie», så de kommunale boligene i Verdal sentrum var svært attraktive siden de lå prismessig langt under markedspris. Det å bo i kommunal bolig ble heller ikke sett på som noe negativt blant befolkningen i Verdal. Kommunen møtte litt motstand fra enkelte som trodde at alle måtte flytte ut av boligene. Utgangspunkt for gjennomgangen var imidlertid ikke at beboere skulle kastes ut, men å gi informasjon om at de kunne få bistand til å finne annen plass å bo. Kartleggingsarbeidet ble innledet med å se på den enkeltes inntektskilder. Hensikten var at de som enten hadde noe arbeidsinntekt eller var ufør skulle få bistand til å finne en annen type bolig. I samarbeid med kommunen ble det bestemt at disse beboerne skulle bli prioritert for å få startlån. Som koordinator sier:

Det er klart at når vi snakker om egen inntekt, betyr ikke det at de har god nok inntekt til å komme inn på boligmarkedet. Det er veldig dyrt selv om det er på bygda. Det første året fikk vi ut 27 stykker med startlån. Det er ganske mye på det første året. Vi hadde satt oss et mål på 15, men fikk ut 27. Det er forferdelig mye arbeid med det. Det er jo en grunn til at de bor i kommunale boliger. Mange trenger det sparket for å komme videre.

De hjelper dem med søknader, visninger, budrunder, selve kjøpet og kontraktsmøter. De jobber sammen med det å sette opp avtalegiroer for å sikre at husleie blir betalt. Ønsket er at de skal kjøpe bolig i et borettslag, da mange har nok med å ta vare på det innvendige. Bad og kjøkken bør være forholdsvis nytt, siden kjøperne som regel ikke har penger til oppussing etter kjøp.

Booppfølgingstjenesten ble etablert i et eget boligkontor, som i en periode på to år lå organisatorisk rett under rådmannen. De forteller at det da ble et helt annet *trøkk* på det boligsosiale arbeidet, for da måtte rådmannen høre på dem. De deltok i kommunestyret, boligkontoret ble tatt med i de boligpolitiske planene, i samfunnsdelen og økonomidelen.

Etter perioden med organisering av boligkontoret rett under rådmannen, og en kraftig tydeliggjøring av det boligsosiale perspektivet, opplevde våre informanter at det gikk i motsatt retning da de ble organisert under rusavdelingen. Koordinator sier:

Nå hører vi ikke noe fra dem lenger. Får ikke et referat en gang. Så jeg sa fra til Husbanken sist, at de må ta et oppgjør med dem som sitter med makta. Mye overordnede arbeid forsvinner opp i røyk nå fordi ingen har trykk på det. Det er veldig mye som har forsvunnet etter at vi fikk mindre makt. Det er ikke det at jeg er maktskyk, men før måtte de høre på oss. Nå snakker vi med vår leder, som må ta det videre med sin enhetsleder, som kanskje ikke tenker boligsosialt en gang.

Det tidligere boligkontoret har i dag fått navnet Boligsosialt team. De fikk forklart at de måtte skifte navn fordi kommunen skulle gå mer over til teambasert arbeid. De forteller:

Vi synes ikke det er greit, siden vi er et offentlig kontor. Vi ønsker å hete Boligkontoret, og at det er et offentlig kontor som er lavterskeltilbud der de kan komme rett inn og søke på bolig.

Boligsosialt team er lagt under rusavdelingen, og i tillegg til å bedre bosituasjonen for barnefamilier jobber de mye med de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Mange kommer innom uten å bestille time, og det er slik de ønsker å være, tilgjengelige. Den faglige bakgrunnen til de ansatte i boligsosialt team er førskolepedagogikk og spesialpedagogikk, hjelpepleie, sykepleie, juss og boligsosialt arbeid og politiutdanning med videreutdanning i rus. Det er tre operative booppfølgere, mens boligkoordinator sitter med all saksbehandlingen. De er også i tett samarbeid med den ansatte i kommunens servicekontor som sitter med Husbankens virkemidler. Leder for rustjenesten har personalansvaret for dem, men jobber ikke med boligsosialt arbeid.

Når det gjelder arbeidsmetodikk, mener de at det å ha både tildeling og booppfølging samlet, er helt essensielt. Ifølge koordinator er det dette hun er mest stolt over og som hun kaller «suksessfaktoren». De jobber systematisk og viser til forløpet:

Når folk søker bolig og de får en bolig tildelt, kommer de innom kontoret der vi sammen går gjennom en boligmappe. Vi hjelper dem med å søke bostøtte, skriver flyttemelding som vi sender, vi printer ut navn som vi limer på postkassen, vi kjører innom postkontoret og melder flytting. Dette gjør vi fordi at dette er noe som mange opplever som vanskelig. Vi blir også med inn i boligen ved overtagelse, og går igjennom hele boligen sammen med dem.

Vi sjekker at alt er ok, vi skriver ned feil og mangler. Dette er sikkerhet både for kommunen og beboeren. På den måten føler beboeren seg ivaretatt.

Etter en måned drar de på månedsbesøk. Da ser de fort om det er utfordringer med det å bo. Og er det utfordringer med det å bo, får beboerne tilbud om booppfølgingstjeneste. De merker at det å tilby booppfølging motiverer de mest vanskeligstilte til å ta godt vare på boligen. Dette er blitt mye bedre etter at boligsosialt team også har tatt over tildelingen og ansvar for boligmassen. Gjennom denne oppfølgingen inne i boligen, føler beboerne seg ivaretatt:

Den samme personen bosetter, kommer på hjemmebesøk, kommer med boligkarriereplan etter ett år på årsbesøket. Det er kjempesmart å ha booppfølging sammen med dem som tildeler boliger.

Dette er generelle utviklingstrekk ved det boligsosiale arbeidet som Verdal kommune selv velger å trekke fram, og som står sentralt i kommunens oppmerksomhet på vanskeligstilte familier.

Deltakelse i læringsnettverket

Våre nøkkelinformanter i Verdal er svært entusiastiske når det kommer til utbytte av deltakelse i læringsnettverket. De mener at læringsnettverket har ført til ny praksis i deres kommune, blant annet ved at de etablerte et tverrfaglig samarbeid lokalt etter læringsnettverkets modell som vist til under Verdals gode grep.

I invitasjonen til deltakelse i læringsnettverket *Bedre bo- og levekår for vanskeligstilte barnefamilier*, ble de oppfordret til å stille bredt og med ledere fra kommunen på oppstartsamlingen i Trondheim. Dette tok de bokstavelig, og det var en «hel delegasjon fra Verdal» som dro. Som koordinator sier: *Det møtet i Trondheim var veldig fruktbart for kommunen.* Alle som deltok tok oppfordringen om å jobbe mer helhetlig og tverrfaglig i kommunen i tråd med Bolig for velferd, og de startet dermed opp det lokale nettverket i sin kommune. Dette var et utrolig viktig grep, mener de.

Nettverket er et veldig godt eksempel på at de klarer å være samstemte i kommunen, og de er sikre på at de klarer å gjøre en mye mer helhetlig jobb med innbyggerne sine ved at de gjør det på denne måten. De klarer også å fange opp de som ikke har kommunal bolig, selv om boligkontoret primært har hjulpet dem som bor eller skal bo i de kommunale boligene. Det er mange som trenger oppfølging, eller råd og veiledning om grep som kan gjøre livet lettere for dem, som for eksempel startlån.

Et sårbart punkt er at slike initiativ ofte settes i gang av engasjerte enkeltmennesker som koordinerer og leder alene. Blir denne koordinatoren borte, er det en fare for at arbeidet kan bli lagt brakk. *Og det er ille*, sier koordinator i Verdal. De har derfor

dratt inn flere fra boligkontorets booppfølgere inn i nettverksmøtene slik at nettverket kan fortsette med den kontinuiteten det er lagt opp til selv om koordinator blir borte i en periode. Det å spre koordineringsansvaret på flere hender er et viktig grep for å motvirke denne sårbarheten.

3.1.3. Oppsummering og avslutning

Sentralt i Verdal er at de ikke lenger bruker kommunale boliger til barnefamilier. Dette er et resultat av en bevisstgjøring rundt bosetting av barnefamilier. De har opprettet nettverket mellom flere instanser rundt vanskeligstilte barnefamilier. De bruker leiemarkedet i høy grad, i tillegg til en strategisk og fleksibel bruk av startlån.

På tross av dette er de veldig fornøyd med at de både har tildeling av boliger og oppfølging av boliger samlet, og som boligkoordinator sier:

Vi kjenner trøkket i alle leiligheter. Vi må ha peiling på folket for å kunne tildele. Tildeling sammen med oppfølging fungerer veldig bra - på kontoret her, i alle fall. Da kan vi tenke helhetlig hele tida. Hvilke boområder som kan ta imot en sårbar, hvilke boområder som må «skånes». Det er viktig. Veldig greit med personkunnskapen vi har, når vi skal sette sammen beboere. Og historikken også. At man vet at folk kanskje ikke fungerer sammen. Booppfølgerne vet alt dette, en saksbehandler som sitter kun med det har ikke den kunnskapen.

Da intervjuene pågikk, var de ansatte i boligsosialt team tydelige på at de skulle ønske at de fortsatt kunne kalle virksomheten de driver et boligkontor. Et boligkontor oppleves som mer knyttet til et fysisk sted enn et team som de nå heter. De skulle også ønske at de igjen hadde blitt lagt organisatorisk under rådmannen slik de var tidligere.

3.2. STJØRDAL

Boligtjeneste med fokus på barnefattigdom

I denne delen er det primære datagrunnlaget intervju med to sentrale personer i utviklingen av kommunens boligtjeneste, nemlig leder for Boligtjenesten og prosjektleder for Barnefattigdomsprosjektet. De har begge vært sentrale i kommunens boligsosiale arbeid. I tillegg brukes kunnskap og erfaring som er kommet fram gjennom forskers deltakelse i læringsnettverket.

I 2017 har Stjørdal kommune 23 592 innbyggere og 178 kommunale boliger. I tillegg er det 80 boliger som er på kommunal framleie og som betyr at kommunen leier boliger fra private og så videre til vanskeligstilte. Antallet boliger kommunen disponerer er likevel fortsatt for lavt i forhold til det behovet kommunen har. Da de for en tid tilbake tok en systematisk gjennomgang av hvem som bor i de kommunale utleieboligene, så de at mange beboere hadde lang botid. Spesielt så de at store familier ble boende i mange år, gjerne opp til 10-15 år. De ønsket derfor å se bolig og barnefattigdom i sammenheng.

Stjørdal har gjennom flere prosjekter de senere årene hatt særlig oppmerksomhet mot vanskeligstilte barnefamilier og deres boligkarriere, økonomi, arbeid og helse. Erfaringene er at de har fått jobbet helhetlig med sosiale utfordringer, og klart å fokusere på bolig som viktig base for at vanskeligstilte skal kunne bli selvstendigjort.

Boligtjenesten er forankret i kommunens Etat omsorg, og ligger under virksomheten Psykisk helse, rus og boligtjeneste. Den ene vi intervjuet, og som er leder for Boligtjenesten, er boligkoordinator og har ansvaret for den Boligsosiale handlingsplanen i kommunen. Den andre vi intervjuet begynte å jobbe i kommunen som prosjektleder for «Prosjekt barnefattigdom». Han er kommunalt ansatt i NAV, men nå utleid til Etat omsorg for å jobbe helhetlig med bolig og arbeid i Boligtjenesten. Tilskuddet til hans stilling er under «Boligsosialt arbeid» (tidligere «Barnefattigdom»). Midlene kommer via Fylkesmannen, og som han sier: *Vi søker midler for å få til å gjennomføre noe, egentlig.*

En god oversikt over historikken og det boligsosiale arbeidet finnes i kommunens Boligsosiale handlingsplan 2016-2019¹⁵. Litt av denne historikken gjengis etter at vi har sett nærmere på hva som kan trekkes fram av gode grep i Stjørdal kommunes boligsosiale arbeid.

¹⁵ <https://www.stjordal.kommune.no/bolig-og-eiendom/Documents/Boligsosial%20handlingsplan%202016%20-%202019.pdf>

3.2.1. Stjørdals gode grep

I denne delen listes elementene i arbeidet som kommunen selv ser på som gode grep i arbeidet med vanskeligstilte barnefamilier.

Vektlegging av boligkarrierer for vanskeligstilte barnefamilier

Ved oppstart av bolig tjenesten sendte kommunen ut brev til alle beboere i de kommunale boligene med tilbud om boligkarriere. På den måten kom kommunen i kontakt med alle beboerne. Flere ble urolige for at de skulle bli kastet ut, og da gikk rådmannen ut i media og beroliget med at dette var et tilbud alle fikk som en del av strategien Bolig for velferd. Da roet det seg og denne gjennomgangen har de nå med alle nye som søker eller er aktuelle for kommunal bolig. Alle får treårskontrakter, og man begynner og jobber sammen med dem på dag én. De har forskjellige behov, men de starter med å kartlegge økonomien ved sammen å sette opp et budsjett over utgifter og inntekter. Noen har liten oversikt, og ved å bruke ukeskjema der de blir oppfordret til å notere ned alt de bruker av penger, får de raskt kontroll over økonomien. For dem som allerede har god kontroll på økonomien jobber de heller med det som står i veien for en boligkarriere. Etter tre år får alle beboere i kommunale boliger nå en utflyttingsoppfordring. Det vil si at de må søke kommunal bolig på nytt, og med ny begrunnelse. Litt av intensjonen med prosjektet er ifølge leder av Boligtjenesten å kunne komme inn fra starten av, fra tidspunktet de får tildelt kommunal bolig. Da kan de følges gjennom hele løpet, bruke tiden effektivt for at de ikke skal behøve å søke om forlengelse av leiekontrakten. På denne måten får de økt rotasjonen i den kommunale boligmassen. Som hun sier: *Kommer vi inn i en tidlig fase kan det i vedtaket stå hva problematikken er, og da er det lettere å jobbe etter det.*

De prøver å prioritere hjemmebesøk, men der det er barn, ønsker de å snakke med foreldrene på egen hånd da de ikke ønsker at barna skal delta i samtaler om økonomi. Hvor tett man jobber varierer. Går foreldrene på skole må de få ro, og da møtes de sporadisk. Mens for andre er det veldig tett kontakt, særlig hvis det blir aktuelt med kjøp av bolig. Da blir de gjerne med på visning, gir råd i budgivningen, det vil si bistår i prosesser som for mange kan være vanskelige:

Dette gjør vi når de ønsker bistand fra oss, da fyller de ut en søknad om råd og veiledning etter Lov om sosiale tjenester § 17. Og da fatter vi vedtak på det. Det står for eksempel at råd og veiledning blir gitt etter behov. Poenget med det er at det varierer veldig hvor folk er. Og det vet vi som regel ikke med en gang. For noen kan det handle om å rydde opp i gjeld, å klare seg med de pengene man har, så prøver vi å gi enkle råd og veiledning om to-kontosystem, for eksempel.

Boligtjenesten har foreløpig ikke vært med på starten for førstegangsbosettingene blant flyktninger, da det er flyktningtjenesten som tar seg av dette. Men de forteller at

de kommer inn mot slutten av tiden i introduksjonsprogrammet, og som de sier: *Det er litt individuelt når flyktningene overføres til bolig tjenesten.*

Familieplan

Stjørdal bruker familieplan som et verktøy for å gi de det angår en enkel og klar oversikt over økonomien. De går alltid gjennom økonomien sammen med den enkelte og setter opp en oversikt over inntekter og utgifter i et månedsbudsjett. I de tilfellene der det er mye gjeld, eller der man mangler oversikt, deler de ofte månedlig livsopphold inn i ukentlig livsopphold. I disse tilfeller bruker de også ukeskjema, som i all enkelhet er et skjema der man skriver ned hvor mye penger man bruker når man handler. Intensjonen med dette er å gi den enkelte en oversikt og kontroll over økonomien.

Budsjettet skrives ned i planen og de følger dem opp på dette og gir råd om hvordan de eventuelt kan spare på enkelte budsjettposter. Et råd de vanligvis gir er å handle stort, gjerne en gang pr. uke. Ofte råder de dem også til å opprette et enkelt to-kontosystem. Dette består av en brukskonto til forbruk og en hovedkonto, hvor alle inntekter kommer inn.

Fra hovedkontoen legges det inn trekk på alle faste utgifter og i tillegg etableres det en ukentlig overføring til brukskonto. Hensikten med dette er å få den enkelte til å planlegge hvordan man bruker penger og sørge for at et eventuelt overskudd blir stående på hovedkontoen.

De forteller at arbeidet med budsjett som regel foregår samtidig som de forsøker å finne jobb, eller andre egnede tiltak og ytelser til den enkelte. Familieplanen slik vi bruker den er *brukerens plan*. De kan sette inn mål og delmål der det er behov for dette, og de kan også sette opp oversikt over gjeld der det er behov for det.

Fokus på barns mulighet til deltakelse

Ved å ha oppmerksomhet rettet mot helheten, og ikke minst på å hindre barnefattigdom, oppdaget de at mange familier som slet økonomisk ikke hadde råd til å delta på for eksempel kulturarenaer på lik linje med andre. Som en ansatte sier: *Barnefattigdom handler jo mye om det, at de ikke har mulighet til å delta.*

Dette førte til et arbeid med å prøve og etablere en betalingsordning til Kulturskolen i et samarbeid med enhet Barn, ungdom og fritid. Det ble ikke mulig å bruke midler de fikk gjennom kommunens støtteordninger til Kulturskolen direkte, men på teaterkort og kino i kommunens kulturhus. Dette var starten på et tett samarbeid med Etat Kultur (Kultur, idrett og fritid) hvor de ser på muligheter i samarbeidet, og har blant annet samarbeidet om noe som heter Eventyrstien, der folk fra ulike kulturer forteller

eventyr. Som de ansatte sier: *Det spiser veldig på seg når man begynner å jobbe på tvers av sektorer og grenser. Da blir det noe nytt.*

Fra «saken min» til «hele kommunens ansvar»

Våre nøkkelinformanter forteller at de har sett en endring i arbeid med vanskeligstilte og det å drive sosialt arbeid. De ser tydelig verdien av å jobbe med bolig, og en ansatt sier: *Det gir en gratis helhet å jobbe med bolig, da vet du.*

De mener at dette er en måte å jobbe med sosialt arbeid og bekjempe sosiale problemer på som gagnar alle. Alternativet er «brannslukking». De legger vekt på viktigheten av å tenke «én kommune», det vil si at hele kommunen tar ansvar og grep:

Det skjer noe når vi begynner å se på kommunen som ett hjelpeapparat. Vi hadde en del på sosialhjelp, og økning av sosialhjelp, og da analyserte vi og tenkte: Hva er det som skjer her? Hvorfor er det sånn? Så vet vi at vi sliter med boligproblematikk, at vi har 80 boliger på framleie, at kanskje det antallet i seg selv virker inn på markedet, ikke sant? Ser man på de sammenhengene og tenker at vi er «én kommune», så ser vi klart nødvendigheten av å samarbeide og nødvendigheten av å se virkemidler i sammenheng med hverandre. Det er veldig lett når du jobber i NAV at du ser på «sakene dine». Og være opptatt av dem, men det er alltid et større bilde, og hvordan kan vi konkret gjøre noe med det her? De siste årene har tema vært barnefattigdom, for eksempel. Og da tenker jeg at bolig er veldig relevant i forhold til det. Så fikk vi litt gratis drahjelp fordi Bolig for velferd kom, for da omorganiserer man på en måte hjelpa litt, og bolig blir anerkjent som et åpenbart problem. Åtti prosent av de som bor i Norge eier boligen sin. Når boligprisene stiger blir de i prinsippet rikere. Samtidig blir det vanskeligere å komme inn på boligmarkedet for de som leier. Det er åpenbart at vi jobber med å utjevne forskjeller, tenker jeg. Man ser det kanskje ikke med en gang, men om man begynner og tenker på kommunen som et hjelpeapparat, og forstår det som ett hjelpeapparat, så er det veldig klart.

De mener at fokus på bolig og boligkarriere motiverer folk og er et godt utgangspunkt for å drive sosialt arbeid. Som ansatte sier: *Jeg tror at hvis man ønsker å løse sosiale problem må man ha et langsiktig perspektiv på det.*

De ønsker å bruke alle tilgjengelige virkemidler i kommunen og forvaltningen (både velferdstjenester kommunalt og statlig i NAV), NAVs næringslivskontakter og ikke minst næringslivskompetanse. Dette fordrer en god forståelse, støtte og forankring i ledelsen. Og det sier de at de opplever at de har. De opplever at både rådmannsnivå og kommuneledelse støtter og har stor forståelse for det arbeidet de gjør, og de er i dialog med dem. Men som de sier:

Det er politikerne som bestemmer hvem som skal få pengene. Det er ikke gitt at de klarer å se sammenhengene. Man trenger å se at det går an å drive litt alternativt sosialt arbeid.

Leder for Boligtjenesten påpeker at det siden starten med arbeidet med Boligsosial handlingsplan i 2009 har skjedd mye i Stjørdal kommune. De *har* fått forankring både politisk og administrativt. Hun sier:

Så det handler om oss selv også, at vi tørr å stå fram, vise resultater, vi må presse på opp imot vår ledelse igjen. Det er et samspill her som vi fremdeles kan utvikle videre. Når man snakker med politikerne, er de veldig på. Og rådmannen skal velge sine kamper og hvor han skal skjære ned.

Den andre ansatte utdyper:

Så det er viktig at politikerne ikke bare blir presentert med en måte å jobbe på, men sammenhengene mellom utbetalt sosialhjelp, bolig, rotasjon i kommunale boliger, og ser det litt større bilde.

De forteller at en av suksessene med barnefattigdomsprosjektet Bærekraftige barnefamilier, var at de alltid rapporterte på antall: Antall ut i jobb, antall ut i egen bolig. De forteller at de målte hvor mye de mottok i sosialhjelp både før og etter og kunne få en oversikt over hvordan denne arbeidsmåten virket inn på gruppa. De tror at det er viktig at prosjektarbeid finner noe de kan måle og vise til. En ansatt sier:

Vårt mål er at vi skal prøve å få de foreldrene her bedre i stand til å håndtere barna sine på sikt. Det er et foreldreansvar å sørge for ungene sine, og da er det viktig at de blir så gode som de kan bli. Jeg tror vi har truffet noe der i forhold til rapportering. Jeg tror at FM tenker at det er nyttig å fortsette å finansiere. Og det er viktig å implementere det i vanlig drift, at man ser hensikten med det.

Samtidig som de ser nytten av å måle, telle og vise til konkrete resultater i møte med ledere eller politikere, er det også noen resultater som ikke kan måles, og disse er det også viktig å synliggjøre. Leder for boligtjenesten sier:

For eksempel når vi har fått et menneske i vater, og han stråler, begynner å kjenne livskvalitet, retter opp ryggen og bor i et ordinært bomiljø, kanskje frekventerer fastlegen mindre, henter ut mindre medisin, er kanskje ikke så ofte på DPS'n, «you name it». På sånne ting, for storsamfunnet, er det vanskelig å måle. Men det er en effekt som vi må ta med oss. Ikke alt er målbart. Men den effekten er der!

De forteller at de opplever at politikerne er positive til det arbeidet de gjør, og de har tro på at kommunen, til tross for dårlig økonomi, «bretter opp ermene» og gir penger til at tre prosjektstillinger skal bli til tre faste stillinger.

3.2.2. Historikk: Deltakelse i utviklingsprogram og andre prosjekter

Stjørdal kommunes arbeid med vanskeligstilte barnefamilier bygger på kommunens generelle boligsosiale arbeid, og som er utviklet over mange år. Arbeidet med barnefamilier må derfor sees i lys av kommunens boligsosiale arbeid i bred forstand.

Leder for Boligtjenesten, og koordinator for det boligsosiale arbeidet i kommunen, satt i mange år med Husbankens virkemidler. Hun mener kommunen kan takke Husbanken for at de har klart å dra kommunen med i dette arbeidet og fått satt det boligsosiale arbeidet på dagsorden. De har utviklet den boligsosiale kompetansen i kommunen ved å bygge stein på stein, sier hun. Hun mener at det arbeidet kommunen gjorde gjennom *Husbankens boligsosiale utviklingsprogram* fra 2009, der de jobbet med revisjon av den boligsosiale handlingsplanen i kommunen, var forløsende.¹⁶ På den tiden var de med i et samarbeid mellom Møreforskning, Husbanken og kommunene Steinkjer, Stjørdal, Malvik, Levanger og Molde, og som er beskrevet i notater fra Møreforskning (Ouff & Yttredal, 2012; Ouff, Yttredal, & Hanche-Dalseth, 2010). Arbeidet med prosjektet Boligsosialt arbeid og planlegging ga resultater, og som hun sier: *Da fikk vi en ordentlig god boligsosial handlingsplan. Tidligere hadde vi hatt skuffeplaner.*

Senere fikk de prosjektet *Selvstendig boligkarriere for flyktninger* i samarbeid med Husbanken, IMDi og kommunen. Søkelyset var da på flyktninger og bolig, men de erfarte tidlig at dette var en måte å jobbe på som kan anvendes mot alle barnefamilier som trenger bistand i forhold til bolig.

Etter dette startet et viktig prosjekt i 2012, nemlig *Barnefattigdomsprosjektet*, finansiert av Fylkesmannen gjennom Barnefattigdomsmidler som regjeringen hadde lyst ut. Prosjektet var drevet av Sosialtjenesten i NAV og der man ønsket å følge familier helhetlig. De hadde budsjett for hver enkelt familie og brukte familieplan systematisk. På den tiden var ikke bolig en del av arbeidet rettet mot barnefattigdom, og leder for prosjektet forteller hva han sa i jobbintervjuet til stillingen som prosjektleder:

Kan vi ikke gjøre noe ordentlig med barnefattigdommen? Grunnen til at de forblir fattige er at de leier bolig her for 12 000 i måneden, og aldri har nok

¹⁶ *Boligsosialt arbeid og planlegging* var et kompetanseutviklingsprogram under Boligsosialt utviklingsprogram i Husbanken Midt-Norge. Regionen etablerte den gang sitt boligsosiale utviklingsprogram i 2009, og hadde gjennom programmet ambisjon om å bidra til “bedre boligsosiale resultater for kommunene, innbyggerne i regionen og Husbanken” (Husbanken Region Midt-Norge 2009). Kommunene i regionen ble delt inn etter grad av forpliktende samarbeid med Husbanken i den såkalte Kommunepyramiden. De fem kommunene som fikk tilbud om deltakelse i Møreforskning sitt kompetanseutviklingsprogram var alle enten satsingskommuner eller samarbeidskommuner.

inntekt til å bli selvhjulpen. Skal vi gjøre noe med dette, må vi begynne å se ting i sammenheng.

De som jobbet på barnefattigdomsprosjektet la fram fra dette på en barnefattigdomskongress i 2012, og ble i ettertid kontaktet av Husbanken med oppfordring om å søke på boligsosialt kompetansetilskudd til satsingen *Bærekraftige barnefamilier*. I dette prosjektet ble det et uttalt mål at familiene skulle komme seg over i egen bolig. Grunnen til det var at de så at familiene hadde høye husleier, og dette er penger som man aldri får igjen. Som lederen for prosjektet sier:

Det gjør jo at mange av familiene blir «stuck» i høye husleier og ikke klarer å tjene nok til å legge seg opp penger.

Etter initiativ fra Husbanken ble det også etablert et samarbeid med Kristiansund kommune som hadde et lignende prosjekt.

Parallelt med boligjobbingen jobbet prosjektet med arbeid og aktivitet, der målet var å få flere ut i jobb. De fikk gode resultater, der 10-12 personer kom seg ut i arbeid etter endt prosjekt. Det de så var at de sparte inn en del sosialhjelp. De gikk systematisk gjennom hva disse familiene hadde mottatt år for år, og så at denne måten å jobbe på var såpass fruktbar at kommunen ønsket å videreføre dette arbeidet da de i neste fase skulle etablere boligjeneste i Stjørdal kommune.

I 2014 kom også Bolig for velferd, hvor verdiene som Stjørdal kommune hadde jobbet etter var tydelig presisert som ønsket tilnærming: Helhet, boligkarrierer, barnefamilier, sårbare overganger, og bolig som base for god helse og arbeid og aktivitet. Informantene opplevde dette som en viktig og riktig strategi.

Fra prosjekt boligjeneste til Boligtjenesten

Barnefamilieprosjektet i NAV hadde mye kontakt med dem som jobbet med Husbankens virkemidler i kommunen, og kontakten økte stadig. Sammen med NAV jobbet de fram ideen om å etablere en boligjeneste (som også var et av tiltakene i den boligsosiale handlingsplanen). De etablerte en arbeidsgruppe for etablering av en boligjeneste, og det første de gjorde var å lage retningslinjer for tildeling av kommunale boliger, noe som ikke eksisterte på det tidspunktet. Leder for Boligtjenesten forteller:

Vi begynte for fullt fra 2012. På bakgrunn av vedtatt boligsosial handlingsplan 2011-2015, ble det foreslått tiltak om prosjekt «opprettelse av boligjeneste» – med mål om å få til en boligkoordinator og samordne det boligsosiale arbeidet. Vi oppdaget jo at vi var så fragmentert. Noe her, noe der- vi så et stort forbedringspotensial. Så det kom mye i gang da. Og

i den prosjektperioden 2012-2014 med prosjekt boligjeneste, endevendte vi og satte i gang veldig mye tiltak, blant annet lagde vi en tiltaksplan for husleierestanser. Vi hadde store husleierestanser på over 2 millioner, der vi lagde gode rutiner og tiltak for å forebygge fravikelse, det vil si at de må ut av kommunal bolig. Så vi gjorde masse i den perioden der. Samtidig som at prosjekt barnefattigdom ble kjørt i samme periode. Og det vi ser, og der vi er i dag, er hvor effektivt vi brukte virkemidlene når vi koblet oss sammen! Så dette var et spennende prøveprosjekt!

De søkte midler hos Fylkesmannen om å starte Boligtjeneste i 2014, men fikk da avslag. Senere fikk de tilbud fra Fylkesmannen om å søke på midler til dette på nytt, og de fikk da midler til å etablere tre stillinger for å opprette denne boligjenesten fra august 2015. Et viktig resultat av «prosjekt boligjeneste» var at det ble ansatt en *boligkoordinator*. I denne stillingen ligger det at personen skal holde tråden i dette arbeidet og koordinere det boligsosiale arbeidet i kommunen. I prosjektet er det primært leietakere i kommunale boliger de fokuserer på. Imidlertid ønsker de å utvide det til at det skal gjelde de boligene kommunen framleier, og videre når de er enda mer etablert, ønsker de også å tilby tjenestene til de som leier privat.

De forteller at gjennom de ulike prosjektene har det utviklet seg en god samhandling mellom NAV og Husbankens virkemidler. De fikk på plass klare retningslinjer om å prioritere bostedsløse:

Vi har klare retningslinjer å gå etter, og vi har mye mindre folk på campingplasser og i midlertidighet, det har vi fint lite av nå. Dette fordi vi er så løsningsfokuserete. Når det meldes inn at noen er bostedsløs, så er det «bang» på møtene, de får først. Vi bruker den porteføljen vi har på en bedre måte. Så vi har snudd på flisa og sier at når vi har ordnet bolig, da skal vi tilby oppfølging av den enkelte.

Boligtjenesten jobber med oppfølging, men har lenge ønsket å jobbe med hele spekteret. Som de sier:

Vi har ikke kommet i mål, vi bygger fremdeles, stein på stein. Tildelingen av kommunale boliger ligger i forvaltningsdelen i Værnes-regionen per i dag. Men det er et stort mål for oss å få det over i boligjenesten. Så da tenker vi at vi skal ha folk inn i bolig, så har vi boligkarriere – folk som jobber med det – og så har vi ei som jobber med startlån og tilskudd som skal få folk over i egen eid bolig.

Så langt, siden august 2015 er det 25-26 personer som har søkt om startlån, og 12-13 personer har kjøpt egne boliger og dermed har flyttet ut av kommunale boliger. Vår informant sier:

Jeg tror at det er sånn at hvis vi hadde fått tildelinga her og fått holdt på med dette en stund, tror jeg vi hadde sett en helt annen rotasjon enn vi ser i dag. Det handler om å komme inn fra starten av og jobbe kontinuerlig med det arbeidet her.

De jobber primært med dem som bor i kommunale utleieboliger, men som de sier ekskluderer de ingen. Porteføljen de startet med var i alle fall de som bodde kommunalt, og der alle mottok et brev fra prosjektet med tilbud om bistand til selvstendige boligkarrierer. Boligkoordinator forteller:

Det var det vi så i prosjektfasen i begge prosjektene som gikk side om side, at vi hadde jo så lite rotasjon i boligmassen! Når vi kom i tildelingsmøter kunne vi sitte i møte på møte uten å ha en bolig å tildele! Folk ble tilbudt hytter på campingplasser, og folk ble bostedsløse. Fra å ikke ha en eneste bolig ledig, hadde vi åtte ledige etter første prosjektår. Disse har vi fått ut av et kommunalt leieforhold og de har kjøpt seg egen bolig. Så det viser at målrettet, tett og individuell oppfølging virker. Og så blir det mer fart i sakene når man setter i gang et prosjekt.

På sikt er deres mål å redusere antall leiligheter kommunen framleier, og heller å øke antallet kommunalt eide boliger. De mener det koster kommunen mye å drive framleie, og de ønsker heller selv å eie enheter som kan være tilpasset de ulike behovene de har. Så på intervjutidspunktet var bygging av 18 nye boenheter i kommunal regi under planlegging. I tillegg brukte de noe av midlene i 2016 til å kjøpe brukte boliger spredt i kommunen, blant annet store eneboliger for bosetting av flyktningfamilier. De er generelt mer «på» i forhold til boligfremskaffelse og planlegging, og som de sier forutsetter et slikt arbeid også tett kontakt og samarbeid med etaten Teknisk drift.

Gjennom arbeidet med prosjekt boligjeneste oppdaget de at de hadde mange flyktninger i porteføljen sin. De hadde bodd lenge i kommunen, kvinner gikk ofte hjemme uten inntekt, menn hadde kanskje en lav inntekt, eller begge gikk kanskje på kurs. Disse familiene ble lett avhengige av sosialhjelp. De bestemte seg derfor om å søke om Jobbsjansen¹⁷, og å bruke det som et verktøy for å få innvandrene videre. For å kunne bruke Jobbsjansen, trengte de også andre verktøy, og søkte samtidig om Mentorordning for flyktninger. Mentorordningen er en metode der de bruker lokalt næringsliv, får mentorer tett på og plasserer ut folk på arbeidsplasser i samarbeid med markedsavdelingen til NAV. I tillegg har de søkt om å kjøre Etablererkurs for flyktninger til de som ønsker å etablere egen virksomhet. Våre nøkkelinformanter

¹⁷ Jobbsjansen er en ordning rettet mot innvandrere utenfor arbeidsmarkedet og gis som tilskudd fra IMDi til kommuner og Fylkeskommuner som søker om dette. Det er tre ulike løp der ett er rettet mot innvandrerkvinner, ett med grunnskoleopplæring for innvandrerungdom og ett løp er ettårig forlengelse av introduksjonsprogrammet ved behov.

erfarer at ved at de driver helhetlig, også må holde seg oppdatert og ha mange jern i ilden.

De forteller at de nå ser det meste i sammenheng, og har derfor fått midler for å drive oppfølgingsarbeid også innen rusfeltet opp mot både bolig, arbeid og aktivitet. En av de andre ansatte innen Boligtjenesten har derfor prosjektmidler gjennom prosjektet *Rusarbeid, oppfølging i bolig og arbeid og aktivitet* fra Helsedirektoratet. Denne ansatte jobber på samme måte som de andre innen bolig og boligkarriere, men der porteføljen er mer knyttet til rus. De ser på bolig som fellesenheter og det å se ting i sammenheng. Som den ene prosjektlederen sier:

Jeg tror at litt av grunnen til at vi får til ting er at vi har koblet virkemidlene fra NAV tettere sammen med Husbankens virkemidler. Det gjør at det er mulig å drive den der litt alternative oppfølginga.

For å oppsummere er det fem ansatte i Boligtjenesten. Det er boligkoordinator (leder), konsulent på startlån og tilskudd, to boligrådgivere som jobber med rus, arbeid og aktivitet og en boligrådgiver som har hovedfokus på barnefamilier. Som leder sier: *Vi favner det hele, og vi jobber sammen.*

Deltakelse i læringsnettverket

Stjørdal ble invitert med inn i læringsprosjektet *Bedre bo- og levekår for vanskeligstilte barnefamilier* fordi de over år har vektlagt barn og barnefamilier gjennom ulike prosjekter (både Selvstendig boligkarriere for flyktninger, Barnefattighedsprosjektet og prosjekt Boligtjeneste). I læringsprosjektet *Bedre bo- og levekår for vanskeligstilte barnefamilier* ønsket man at kommuner skulle komme sammen i et læringsnettverk med mål om helhet og forankring i det videre arbeidet. På spørsmål til våre nøkkelinformanter om deres erfaring med prosjektet, og om det har ført til noen konkrete resultater, sier de at de ikke har gjort noe annerledes på bakgrunn av det. Den ene informanten sier:

Vi må nesten si at vi har vært så tungt inne i prosjektarbeidet vi allerede er inne i, at vi ikke har tatt på oss mer arbeid. Vi ble oppfordret til å ha en fagdag, men det har vi rett og slett ikke hatt kapasitet til. Så vi synes vi har fått effekt av det andre vi holder på med per i dag. Så vi har rett og slett ikke kapasitet. Vi ser jo behov, men vi må ta litt i tur og orden.

Den andre informanten utdyper tanker rundt læringsnettverket:

Vi hadde sett behovet i forhold til politikerne med en fagdag, men lenger opp i kommunen har vi hatt ganske god forankring, synes jeg. De forstår hva vi holder på med. Og ser tydelig de sammenhengene.

De synes at det mest lærerike med deltakelsen i læringsnettverket har vært knyttet til møtet med andre kommuner og høre hvordan andre kommuner jobber med den samme problematikken. De har fått ideer fra hverandre, og mener at det derfor er treffende at det het læringsnettverk. De mener at et problem med invitasjoner inn i nettverk er at man sjelden vet hvordan slike nettverk er og hva man eventuelt får igjen for deltakelsen før man sitter i dem. De var positive til deltakelse i dette nettverket, og de sier at de absolutt har hatt utbytte. Samtidig mener de at de er usikre på om de statlige har oppnådd det de ville med læringsnettverket:

Jeg har vel også følt det, hvis jeg kan si det om det læringsnettverket her, at jeg ser at det ikke er bare vi kommunene, men også staten, de partene som er der, som trenger å samordnes. Vi har kanskje ikke hørt så mye fra deres ståsted og hva de kan bidra med. Nå kom den nye tiltaksplanen for Bolig for velferd, og den skal jeg sette meg inn i og se på. For det er jo staten sitt verktøy for å samordne dette, da.

For å oppsummere mener de at de fikk mest ut av det å høre om andre kommuners arbeid med vanskeligstilte barnefamilier, men opplever ikke at det er blitt mer tydelig hvordan de statlige aktørene på regionalt nivå skal samordnes.

3.2.3. Oppsummering og avslutning

Noe av nøkkelen til at Stjørdal kommune har lykket i sitt arbeid med vanskeligstilte barnefamilier er at de har sett innsatsområder i sammenheng. Det vil si bolig, bistand med økonomi, aktivitet/arbeid, barnas situasjon, laget familieplan og brukt NAV og Husbankens virkemidler. Stjørdal kommune har også vært gode på å skaffe seg statlige tilskuddsmidler til å drive prosjektarbeid, og de er flinke til å synliggjøre resultater for å sikre implementering over i ordinær drift etter endte prosjektperioder. Et bevisst arbeid opp mot politisk og administrativ ledelse har også vært en viktig faktor i å forankre og legge til rette for et godt arbeid med barnefamiliene.

Stjørdal har lang erfaring med samarbeid mellom etater i kommunen. Allerede i 2009 jobbet kommunen, med Møreforsknings støtte, med å kartlegge nettverk og samarbeid mellom aktører i kommunen innen det boligsosiale feltet (Ouff & Yttredal, 2012). Dette bevisstgjorde hele kommunen, forteller de. Husbankens vedvarende fokus på bolig i kommunene, samt de ulike prosjektene de har jobbet med, mener de har hatt stor betydning for at de har kommet dit de er i dag.

Stjørdal opplever med andre ord å ha et godt driv i arbeidet sitt. De mener at det er viktig å se på kommunen som én kommune. Alle bør dra i samme retning for de mest vanskeligstilte, både for dem i boligmarkedet, de som sliter økonomisk, de som sliter innen jobbmarkedet, eller de som sliter med å få innpass som ny i Norge. De ønsker

å påpeke for andre kommuner at det er viktig å jobbe opp imot det politiske nivået og hjelpe dem til å se helheten ved å vise til konkrete resultater som for eksempel at utbetalingene av sosialhjelp går ned.

De er også opptatt av at overgangen fra prosjekt til implementering i ordinær drift må ivaretas. De påpeker også at det å ha rette folk på oppgavene er viktig. Disse ansatte bør ha et eget engasjement og et menneskesyn som tilsier at de gir folk muligheter, gjerne gang på gang. Det handler om å ikke gi opp, sier våre nøkkelinformanter.

Det er også viktig å kjenne godt til Husbankens virkemidler og kunne se dem i sammenheng med NAVs virkemidler. Man må bruke det som finnes av verktøy for å lykkes, og det forutsetter at man har kunnskap om dem.

De påpeker også at det er nødvendig å se både bolig, arbeid og folks helse i sammenheng for å lykkes med å få folk selvhjulpne. For å komme over fra kategorien «vanskeligstilt» til ikke vanskeligstilt på boligmarkedet, er det viktig å se på mulige boligkarrierer og kunne tilby vanskeligstilte på boligmarkedet veiledning med mål om å kunne eie egen bolig.

De mener at helhetlig arbeid gir god integrering i samfunnet, både for flyktninger som skal skaffe seg bolig, komme i arbeid og det å kjenne det nye samfunnet og fungere i det, men også for andre grupper som står utenfor samfunnet og blir definert som «vanskeligstilte».

3.3. MALVIK

Barneperspektivet i NAV med egen bolig i fokus

Malvik kommune har i 2017 et innbyggertall på 13 820, men har få kommunale boliger i forhold til andre kommuner¹⁸. For at folk skal få tildelt en slik bolig må det være omfattende tjenestebehov til stede. De har en politikk som forutsetter at flest mulig leier privat eller eier egen bolig.

Malvik ble invitert med i læringsnettverket *Bedre bo og levekår for vanskeligstilte barnefamilier* gjennom Fylkesmannen i forbindelse med deltakelse i prosjektet *Barneperspektivet i NAV*. Dette prosjektet gjennomførte de i perioden 2015-2017 og var et prosjekt som både NAV, Kulturenheten og Barne- og familietjenesten i kommunen ønsket velkommen, og der NAV skulle stå som driver og koordinator av prosjektet. Personen som fikk prosjektstillingen jobbet i NAV, ble koordinator for prosjektet og har jobbet med prosjektet siden 2015. En naturlig samarbeidspartner for prosjektet var kommunens gjeldsrådgiver. Prosjektleder tok i starten kontakt med den ene personen i kommunen som både jobber med Husbankens virkemidler og gjeldsrådgivning. Denne personen jobber i koordinerende enhet i kommunen. I tillegg til Husbankens virkemidler og gjeldsrådgivning har boligteamet hun er en del av ansvaret for tildeling av kommunale boliger. Sammen er disse to personene nå sentrale i arbeidet med å sikre barnefamilier helhetlige tjenester i kommunen, og har vært våre nøkkelinformanter om Malviks praksis rundt vanskeligstilte barnefamilier. I følge begge står det boligsosiale arbeidet sentralt i kommunen.

Midlene som tidligere ble gitt via Fylkesmannen er nå overført til Arbeids- og velferdsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Malvik søkte om nye midler til forlengelse av prosjektet, men fikk kun innvilget finansiering ut prosjektperioden i 2017. I følge informantene har direktoratet satt i gang forskningsprosjektet *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier*¹⁹ hvor et utvalg NAV-kontor får finansiert familiekonsulentstillinger, og utprøvingen skal sammenlignes med kontorer uten denne utprøvingen. I denne perioden får NAV-kontor mindre midler til slike satsninger.

3.3.1. Malviks gode grep

Malvik trekker her fram elementene i arbeidet som er viktige for at de har kommet dit de er i dag, og som de selv mener er deres gode grep.

¹⁸ I 2018 hadde Malvik 31 kommunale utleieboliger til vanskeligstilte og flyktninger.

¹⁹ Arbeids- og velferdsdirektoratet satte i gang en landsdekkende utprøving av en modell for helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier med utgangspunkt i NAV-kontorene. Forsøket inngikk som et tiltak i satsningen Barn som lever i fattigdom - regjeringens strategi mot barnefattigdom 2015-2017.

Stolt over egen startlånpraksis – med prioritering av barnefamilier

De er opptatt av at deres kommune har ført en startlånpraksis som har fulgt Husbankens retningslinjer. De ser at nesten alle kommuner har forskjellige retningslinjer i forhold til dette, og at mange vanskeligstilte kan falle utenfor som følge av den enkelte kommunes praksis. Den ansatte med ansvar for Husbankens virkemidler sier:

I kommuner der de aller svakeste ikke får startlån, får de kanskje kommunal bolig. Vi har aldri tenkt at folk skal bli boende i kommunale boliger. Dette har medført at folk har fått kjøpt seg egne boliger til tross for at de har hatt mange utfordringer, også innen rus og psykiatri. Folk med gjeldsproblemer har fått startlån til tross for at de har hatt betalingsanmerkninger og de har fått muligheten til å nullstille seg ved hjelp av gjeldsrådgiving. I forhold til barneperspektivet har vi erfart at det har vært svært viktig for både foreldre og barn at de har hatt egne eide boliger til tross for at foreldrene strever. Jeg har vært her i 35 år og fulgt noen av disse familiene i nesten like mange år. Arbeidsomt har det til tider vært, men vi har berget dem. De har fått vært med på verdiøkningen alle som eier bolig får, og de kan hjelpe sine barn på lik linje med alle andre. Det hadde de knapt klart hvis de hadde bodd til leie i en kommunal bolig.

De mener det er mye bedre å bruke Husbankens virkemidler og gjeldsrådgivning i møte med vanskeligstilte, enn å tilby dem kommunal bolig. Den ansatte med ansvar for Husbankens virkemidler sier videre:

Det er kjempeviktig at vi som sitter på virkemidlene spør dem det gjelder hva de egentlig ønsker seg. Uansett hvem du er, tidligere rusmisbruker, eller hva. Det viktigste er hva den enkelte ønsker, og det er svært viktig at de får formidle dette. Og det er fantastisk – de aller fleste ønsker egen bolig. Det er drømmen for de aller aller fleste.

De ser at de fleste kan eie egen bolig ved hjelp av startlån, også de uføre. De ser at det kan oppleves som for lett å få tildelt en kommunal bolig, og at de fleste klarer å finne en bolig i det private markedet. Koordinator for barnefattigdomsprosjektet sier:

Får man velge mellom kommunal eller privat bolig, tror jeg de fleste vil velge privat. Men ofte sier de at de ikke finner noen ting. Men vi sier at det er et privat ansvar, og da klarer de å leie bolig på det ordinære boligmarkedet. Har familiene behov for oppfølging, skal de ha det uavhengig av hvor de bor.

Nøkkelinformanten som jobber med Husbankens virkemidler sier at de vurderer kommunal bolig kun til de søkerne som har helt spesielle utfordringer. Nyankomne flyktninger bosettes ofte i de kommunale utleieboligene. Malvik kommune framleier i tillegg 13 leiligheter på det private leiemarkedet. Alle blir i samtale fortalt at de må ut av boligene etter noen år. Da må de enten leie på det private utleiemarkedet eller så

får de kjøpe seg bolig ved hjelp av startlån. Det forutsettes da at de har klart å skaffe seg arbeidsinntekt og at de ikke får lån i en ordinær bank. Dette er god integrering og de har erfart at alle har lyktes i forhold til å klare og beholde boligen til tross for at de i perioder har hatt lave inntekter. Ansvarlig for Husbankens virkemidler legger til:

De har jobbet og strevet for å komme hit, de har alltid klart seg selv, og de kommer seg i arbeid, det er egentlig fantastisk.

De bruker begrepet gjennomgangsboliger når de snakker om de kommunale utleieboligene i Malvik. Dette er et bevisst valg for at midlertidigheten i dette skal være tydelig. Disse boligene er for de som i en periode trenger et sted å bo før de finner bolig selv. De aller fleste har fått og får tilbud om startlån slik at de kan ha mulighet til å kjøpe seg en egen bolig.

Familieteam etter inspirasjon fra andre kommuner

Malvik har etablert et samarbeid mellom NAV, barnevern, rus og psykiatri, der familiemøter eller familieteam er satt i system. På intervjuutidspunktet var det seks familier som hadde familieteam, og der NAV satt med koordineringsansvaret. Det er forskjellige enheter som er med rundt den enkelte familie for å sikre et helhetlig oppfølgingstilbud til akkurat disse familiene. De prøver ut denne modellen på flere typer barnefamiliekonstellasjoner, og arbeider både med flyktninger, enslige og par i familiemøtene. De forteller at de har hentet mye inspirasjon fra andre kommuner. De fleste kommunene har flere fora med samlinger, der de møter andre kommuner. Det oppleves alltid lærerikt, sier koordinator:

Vi er inspirert av Melhus. De har et familiehus. I starten av prosjektet var jeg både på Melhus, på NAV Lerkendal og i Stjørdal, og så leste jeg rapporten fra Heimdal²⁰ bare for å se hva andre har gjort og hva som har fungert, så man slipper å starte på nytt. Det jeg syntes var fint i Melhus er at alle satt under samme tak. Familiehuset er lokalisert på helsestasjonen der, så er det både ergo, fysio, PPT - alle de enhetene er på rekke og rad. Så sitter NAV der. Ikke i samme huset, men de har et kontor der som også NAV kan benytte. Det de sier er at de hadde forebygging som utgangspunkt. Ikke de tyngste familiene, men forebygging i barnefamilier, da. Og da var NAV veldig ofte med i forhold til gjeld og økonomi. Det er med andre ord helsestasjonen som kommer i kontakt med disse familiene først. Jeg ser jo at det ikke er optimalt å sitte på NAV-kontoret og ha ansvar for et prosjekt med barneperspektiv.

Dette er eksempel på hvor viktig overføring av kunnskap mellom kommuner er. Å ha arenaer til å møte andre kommuner mener Malvik er essensielt for at de har kommet dit de er i dag.

²⁰ Prosjektet 71 familier, Heimdal bydel, Trondheim.

Vektlegging av å spre ansvar og engasjement

De vi intervjuet i Malvik erfarer sårbarheten i at det er kun få som sitter med ansvar for prosjektet. De ser tydelig at den som tar ansvar for prosjektet som regel også er den som leder og koordinerer. Dersom denne personen uteblir, er det lett at arbeidet stopper opp. Koordinator og leder for prosjektet sier:

Jeg vil tro at hvis jeg hadde blitt sykmeldt en måned eller to, så tror jeg ikke noen hadde hoppet inn i det, nei. Så sånn sett er det veldig sårbart, da. Men jeg har jo månedlige møter med ledelsen i forhold til hva status er nå og hva vi tenker framover. Så er jo en del av prosjektet barneperspektivet innad i NAV, også. Så det er egentlig greit, men utfordringen er økt barneperspektiv på statlige ytelser. Mer barnefokus i de samtalene, der det nå er veldig helsereelatert innhold. Det går på aktivitetsplaner, rettigheter til stønader. Mer helhetlig innhold trengs, det har de sagt selv også. Men NAV på kommunal side er lovpålagt til å ha et helhetlig fokus, både på barn og voksne, men dette er ikke like tydelig på statlige ytelser. Det er min erfaring, i alle fall.

Hun forteller at de derfor laget et felles møte med alle ansatte i NAV til stede. Formålet med møtet var å gå igjennom hva §17 i sosialtjenesteloven er²¹. Møtet ble ikke avsluttet før de i fellesskap kom fram til rutiner for hele kontoret på §17, forteller hun. Samtidig er hun usikker på om det er blitt mange flere §17-vedtak etter det møtet. En milepæl var uansett at de sikret seg at alle ble kjent med paragrafen og innholdet i paragrafen. Dette er noe som må følges opp hele tiden, og hvem det skal være, er hun usikker på. Koordinator sier:

Det er mye skriving på NAV, skriving på vedtak og planer. Vi har jo hatt et fokus på § 17, opplysning, råd og veiledning tidligere også, det skal man ha uavhengig av ytelse. Så der må alle ansatte i NAV være med på å identifisere aktuelle personer, og utforme innhold i et slikt vedtak, da.

Ansvarsfordeling og opplæring innad i NAV er med andre ord et av grepene de er oppmerksomme på i Malvik.

Samarbeid med kulturenheten og frivilligheten

Malvik bruker mange av kulturenhetens tilbud som viktige integrerende tiltak for barn og barnefamilier. De skulle ønske at samarbeid med kulturenheten hadde vært enda mer strukturert og formalisert, og begrunner hvorfor kultur og fritid er viktig:

²¹ Opplysning, råd og veiledning (§17 i sosialtjenesteloven): Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.

Det å ikke ha opplevelser er fattigdom det også. Det å ikke være med på ting. At man kanskje aldri gjør noe i helgene. Det flyktningbarn ofte forteller er at foreldre bruker store deler av helga på å lage mat. Ikke andre aktiviteter.

Mye av arbeidet med barnefamilier handler nettopp om fritid. De har prioritert å kjøpe billetter til kulturarrangement, eller meldt ungene på de ulike kulturtilbudene virksomhet kultur arrangerer for barn mellom 10 og 18 år, som for eksempel Sommer-Malvik og Vinter-Malvik.

Dette er aktiviteter rettet mot alle barn som er bosatt i Malvik kommune. Ved spesielle behov drar koordinator hjem til familier og sjekker om de har turutstyr og er behjelpelig med å pakke sekker. Familiene får informasjon og trygges om at det er i orden å sende barnet på fellesaktiviteter og turer i ferier. Til vinter-Malvik i 2017 hadde prosjektet påmeldt atten barn, og dette året var det første året der alle var fra flyktningfamilier.

Prosjektleder sier at arbeidet med å skaffe utstyr slik at barn kan delta på aktiviteter krever mye tid. Et eksempel var en planlagt skitur der ingen av barna i familiene hadde ski. Hvordan skal vi løse det, tenkte hun. Det var lite hensiktsmessig å innvilge sosialhjelp for at alle barna skulle kjøpe nye ski, kanskje kun for én tur. Løsningen ble å kontakte frivillighetssentralen på Stjørdal der de fikk lånt åtte par ski. Dette gjorde det mulig for barna å delta på skidag. Hun beskriver at dette er et viktig arbeid som må gjøres av *noen*. De skulle ønsket seg egen frivillighetssentral eller et kommunalt lager der folk kan gi brukte ting. Mange innbyggere ringer og vil donere utstyr som innbo, klær, ski med mer. Slik det er i dag mangler de et system for å ta imot dette. Det synes de er synd.

Noen ganger må de jobbe kreativt i møte med flyktningfamilier for å sikre seg at barna skal kunne delta i fritidsaktiviteter. De sier at det finnes mange tilbud til barna, men hvem skal sørge for at de er med? Som koordinator sier:

Når flyktninger begynner på intro har NAV ansvar for arbeid og kvalifisering. Men barna er det egentlig ingen som har ansvar for. Ansvarret ligger rundt på skolene og barnehagene som ser barna, så klart. Gjennom prosjektet har jeg rollen med å se barna, men kjenner på at jeg skulle ønske å få gjort enda mer. Mange trenger bistand til å komme på fotballtrening og sånt, og da mener jeg ikke å sy puter under armene på dem, men hjelpe dem til å gjennomføre slik at foreldrene kan klare å følge opp barna alene. Vi mangler ressurser på det. Og det står ikke på familiene. De er interessert i å være med på alt.

Gjennom prosjektet har de klart dette til en viss grad, men som ansatt med ansvar for virkemidler i Husbanken (koordinerende enhet i kommunen) sier:

Vi må være sikre på at ungene kan være med, nå når det har vært sånn fokus på barnefattigdom. Det er kjempeviktig at vi sørger for at de kan være med på ting. Kanskje ikke så mye som trengs, men viktig å bygge videre på. At de ikke føler at de faller ut. Jeg husker selv når jeg jobbet på det gamle sosialkontoret. Jeg pleide å ringe familiene når jeg visste at barna skulle på klassetur, og om de hadde det de trengte, om de visste hvor de skulle. Det kan være vanskelig for enkelte å følge med på hva ungene skal. Vi har prøvd denne tette oppfølgingen, men det er så prisgitt enkeltpersoner, prisgitt av at vi nå har et prosjekt om dette. Kjempeviktig å få alle disse tingene forankret. Vi må være sikre på at vi har et system, og om det er frivilligheten eller NAV som sikrer den økonomiske biten.

Sitatet peker på utfordringer og mangler som flere viser til, nemlig systemer for å følge opp familiene og å få satt frivillighet i system. De mener det er essensielt at dette arbeidet forankres og blir en forpliktelse, slik at oppfølgingen av disse familiene ikke glipper.

Malvik har rettet stor oppmerksomhet mot å finne mulighetene for samarbeid med frivillig sektor. Dette er noe som både vektlegges som satsing i Husbankens tiltaksplan for Bolig for velferd 2017 (Husbanken, 2017), og i IMDis prosjekt der nye løsninger i integreringsarbeidet lokalt ble utforsket (Agenda Kaupang, 2016). I det sistnevnte prosjektet er hovedfunnene, ikke overraskende, at frivilligheten er en ressurs som ikke utnyttes i tilstrekkelig grad, at det savnes felles møteplasser mellom frivilligheten, næringslivet og kommunene, at kommunene ikke har full oversikt over frivillig aktivitet i egen kommune noe som kan føre til at viktige ressurser og aktører ikke mobiliseres, og at mange frivillige organisasjoner ikke har oversikt over hva andre gjør, noe som kan medføre at man utvikler parallelle tiltak (Agenda Kaupang, 2016). Dette er noe Malvik ønsker å gjøre noe med, og de ser at det er et potensiale for å bruke frivillige i større grad. De erfarer at mange ønsker å hjelpe til, og at det er folk med overskudd og ressurser som i større grad kan spørres eller brukes i et samarbeid. Folk er kanskje mer villige til å gi fra seg ting enn å gi tid, sier de, men dette er et godt utgangspunkt som kunne vært utnyttet i mye større grad. Løsninger og systemer for å ta imot utstyr er foreløpig ikke på plass, men de ser at det er et stort potensiale i dette.

3.3.2. Historikk: Aktiv virkemiddelbruk over flere år

Malvik har over flere år brukt Husbankens virkemidler aktivt. Dette har de vært kjent for, og vært rundt og fortalt andre kommuner om dette. Den tydelige koblingen

mellom virkemiddelbruk og vanskeligstilte barnefamilier kom med prosjektet Barneperspektivet i NAV som de søkte på i 2014. De startet opp i 2015 og de forteller at de brukte mye av det første året til å kartlegge hvem familiene i NAV-systemet er, og hvordan de som velferdsetat faktisk jobber med dem. For å få en oversikt ble det nødvendig å etablere kontakt med andre tjenester. Ifølge våre nøkkelinformanter har ikke NAV i særlig grad hatt tradisjon på å samarbeide med andre enheter, som PPT, helsestasjon, barnehage eller skole tidligere. Den eneste enheten de har hatt litt kontakt med er barnevernet, men kontakten har vært forholdsvis sporadisk. De forteller at de derfor har brukt mye tid på å etablere kontakter. De forteller at de raskt så nytten av å få etablert et samarbeid, og de satte samarbeidet i system. Koordinator sier:

Det er flere saker der vi nå er med og planlegger i forhold til bolig. For eksempel en familie vi har familieteam rundt nå. Det er stor gjeldsproblematikk, barnevernet er inne i bildet, NAV, rus, psykiatri. Vi samarbeider godt med den ansatte som sitter med virkemidlene til Husbanken. Denne personen har også ansvar for gjeldsrådgiving, og vi ser derfor på muligheten for å få kjøpt bolig når uførepensjon er innvilget og gjeldsrådgiving er på plass. Kanskje kan de etter hvert faktisk bo i egen eid bolig!

I Malvik har innslagspunktet for å komme i kontakt med barnefamiliene vært at de mottar sosialhjelp, men de ser også at det er et stort behov for å ha fokus på familier der en eller begge foreldrene lever på lave trygdeytelser. Det de ser i de familieteamene som er etablert er en sårbarhet som ligger i **overgangene** i familienes hverdag. For noen familier er det vanskelig å følge opp alle overgangene en hverdag har. De prøver å aktivere nettverkene familien har for å lette overgangene, eller hjelpe vanskeligstilte barnefamilier med for eksempel å sende barna på fritidsaktiviteter. Dette er en viktig del av det arbeidet de gjør i prosjektet.

I tillegg til det etablerte samarbeidet mellom NAV, barnevern, rus og psykiatri der de har faste møter, har de hatt frokostmøter med fysioterapi- og ergoterapitjenesten, med de som jobber i kommunens boligjeneste, de som jobber med boveiledning, og andre relevante parter. I disse møtene informerer de om hva NAV er og hvordan NAV kan brukes som samarbeidspartner. Det er veldig nyttig, da de har opplevd at mange ikke har visst hva NAV gjør utover det å behandle søknader om penger.

De forteller at det som nå blir viktig for prosjektets del er å komme med noen anbefalinger for videreføringen av dette arbeidet, og i så fall hvordan Malvik i fortsettelsen skal jobbe med utsatte barnefamilier og lavinntektsfamilier. De planla derfor å ha et møte våren 2017 mellom NAV og Barne- og familietjenesten for å lande litt i forhold til hvem som skal ha ansvar for hva. Koordinatoren sier:

Det jeg ser som koordinator i dette prosjektet er at NAV ender opp med veldig mye. For å sikre en god implementering, må det tydeliggjøres hvem som gjør hva, særlig hvis vi skal ha et tverrfaglig samarbeid. Da må det landes.

Dette er et kjent problem som ofte dukker opp etter endt prosjektperiode. Mye er lagt på én eller få personer, og spørsmålet blir hvem som skal ta ansvaret for videreføringen i en travel hverdag. Det er ikke alle som kan jobbe på en måte som krever en innsats ut over vanlig arbeidstid. Samtidig gir prosjektmidler rom for å jobbe annerledes fordi man frikjøpes fra andre oppgaver i en periode. Et slikt utviklingsarbeid handler mye om prøving og feiling. De skulle også gjerne hatt enda flere enheter med i dette samarbeidet, og skulle ønske at for eksempel kulturenheten, PPT og helsesøstrene var formelt mer på banen.

Deltakelse i læringsnettverket

De fleste kommunene som deltok i læringsnettverket *Bedre bo og levekår for vanskeligstilte barnefamilier* har i flere år hatt barnefamilier på agendaen. Dette gjaldt også Malvik gjennom blant annet deltakelse i prosjektet *Barneperspektivet* i NAV. Det var derfor viktig å høre hva de som kommune lærte eller oppnådde gjennom deltakelsen i de årene prosjektet pågikk.

Da de ble spurt om å delta i læringsnettverket, hadde koordinator for *Barneperspektivet* i NAV i Malvik opplevd at hun allerede var en del alene om å jobbe med prosjektet, og syntes det var krevende å få det forankret hos andre i NAV eller i kommunen. Gjennom deltakelse i læringsnettverket fikk de diskutert slike utfordringer, samt hørt hvordan andre kommuner erfarer arbeidet med vanskeligstilte barnefamilier. Hun ble inspirert til å ta et initiativ til å arrangere en fagdag i kommunen, og fikk mulighet til å få dette finansiert gjennom læringsnettverket. De inviterte bredt i kommunen hvor de informerte om prosjektet *Barneperspektivet* i NAV og hva de har fått til, de hadde foredrag om tverrfaglig samarbeid og satte sammen grupper på tvers, såkalte tverrenhetlige bord. De hadde planlagt enda en fagdag halvåret etter, men de hadde ikke kapasitet til å gjennomføre den.

På spørsmål om hva de har lært gjennom læringsnettverket *Bedre bo- og levekår for vanskeligstilte barnefamilier*, trekker de ut flere tema. Et tema de ønsker å vektlegge er at det gjennom å være deltaker i nettverket har vært lettere å ta kontakt med kommuner de har møtt på samlingene. De har tatt kontakt med andre kommuner som har lignende satsinger og lignende måter å jobbe på. De opplever det nyttig å snakke med dem og utveksle erfaringer, gjerne også utenfor et slikt nettverk. Men som de påpeker: *Men da må man gjøre det.* De har møtt en annen kommune på andre samlinger som har jobbet lengre med den samme metodikken som dem, og da spør de

hvordan det går med arbeidet. Det er ofte de samme folkene man møter på samlinger arrangert av ulike etater, direktorater eller samarbeid mellom kommuner. De sier:

Vi spør dem: Hvordan går det med deres prosjekt? Vi har den linken, et ansikt og et navn. For det å sette av tid, ta opp telefonen og tenke at «nå skal jeg ringe til Verdal og høre hvordan det går med dem», det har ikke skjedd. Men klart at hvis man trengte det, er det lettere hvis man har treftes og har et navn. Men fagdagen vi hadde ble organisert mye på bakgrunn av læringsnettverket. Det å få litt motivasjon til å få det gjennomført. Vi hadde tenkt å gjennomføre det uansett, men greit med et push for å søke om midler til å få det gjennomført.

På spørsmål om de har fått større forståelse eller mer kontakt med andre statlige aktører gjennom dette læringsnettverket, sier de at de egentlig ikke har fått så mye grep om de statlige aktørene. Når det gjelder Husbanken har de kun hatt kontakt i forbindelse med innkallinger til samlinger og da de skulle arrangere fagdager der Husbanken også ble invitert. Hun som sitter med Husbankens virkemidler i kommunen sier:

Jeg har kontakt med dem gjennom virkemidler og sånne ting, men ikke gjennom dette prosjektet. Bare i forbindelse med innkallinger til samlingene, og om hvordan man skal melde seg på samlingene.

Den minimale kontakten Malvik har er et unntak blant de deltakende kommunene. Dette kommer nok av at Malvik ikke var med i programarbeidet til Husbanken i den perioden læringsprosjektet har pågått. De mener at det mest konkrete resultatet de har oppnådd gjennom deltakelse i læringsnettverket er at de i enda større grad jobber med å gjøre NAV kjent for kommunale enheter som vet alt for lite om NAV. Som koordinator sier:

Mange visste ikke hva NAV gjorde, for eksempel rundt arbeid, kvalifisering og helhetlig arbeid rundt barnefamilier som er lovpålagt. Det var veldig mange gode tilbakemeldinger på at vi har gjort oss kjent.

Som nevnt tidligere opplever de at en utfordring i forhold til å jobbe helhetlig er «den manglende tida», det å få tid til å gjøre alt de ønsker. De nevner igjen Melhus som frikjøper de som skal ha hovedansvaret i et familieteam. De skulle ønsket seg noe tilsvarende og et Familiehus der de kunne koordinert arbeidet og samarbeidet, helst ved å være fysisk samordnet, og avslutter:

Vi mangler treffpunkt, sjø. Fordelen i Melhus er at de sitter i det samme huset, her sitter vi i mange forskjellige hus. Hvor skal vi for eksempel henvende oss på vegne av familiene med utfordringer? Vi vet jo ikke det engang!

De jobber mye med å tenke videreføring og forankring av arbeidet akkurat nå. De stiller spørsmål rundt hvem som skal ha ansvaret for dette arbeidet i videreføringen. Etter to år med prosjektarbeid ser de hva som fungerer bra, spesielt i forhold til hvilke konkrete aktiviteter de skal arbeide med. De opplever at det boligsosiale er godt politisk forankret i kommunen, blant annet gjennom at det har en egen del i kommuneplanens samfunnsdel.

3.3.3. Oppsummering og veien videre

Malvik har gjennom prosjektet Barneperspektivet i NAV hatt et sterkt ønske om å få spredt denne måten å jobbe på i hele kommunen. De driver utstrakt informasjonsarbeid og arrangerer møter i kommunen, og har satt familieteam-arbeidet i system. De samarbeider nå jevnlig med barnevern, rus og psykiatri, og de har full tilgang til alle virkemidler i NAV og Husbankens virkemidler samt gjeldsrådgivning. En stabil og god bolig er en viktig del av dette arbeidet. Dette har ført til mye mer samarbeid på tvers av etater enn det de har hatt tidligere.

Kommunen har få kommunale leiligheter, og få til framleie, så de vanskeligstilte bor stort sett i det private leie- eller eiemarkedet. I Malvik er det et tett samarbeid mellom NAV og ansatte i kommunens koordinerende enhet som jobber både med Husbankens virkemidler, gjeldsrådgivning og med ansvar for tildeling av alle kommunale boliger. Husbanken har lagt sterke føringer på at minst 50 % av de som tildeles startlån skal være barnefamilier. Dette har kommune fått til, noe de er stolte av. Boligteamet har kontinuiteten og kompetansen, og i tillegg til koordinators sterke engasjement i prosjektet Barneperspektivet i NAV har de muliggjort at mange andre vanskeligstilte også har fått kjøpt en bolig. De var i siste del av prosjektet ved intervjudtidspunktet (2017), og konkretiserte da hva det er de gjør, og med et mål om å «få arbeidet på plass». De jobbet også med å lage et årshjul med aktiviteter spesielt i forhold til flyktningbarn, men også andre barn.

Før prosjektet startet var det flere barn fra NAV som var påmeldt aktiviteter som Sommer- og Vinter-Malvik, men de dukket aldri opp. Dette har de gjort noe med, og forteller at tett oppfølging gir svært gode resultater. Arbeidet er tidkrevende, og de ønsker et system for dette i samarbeid mellom NAV, kommune og frivillige. De har et utstrakt samarbeid med frivilligheten, men ønsker at samarbeidet skal bli enda mer omfattende og formalisert.

De skulle ønsket seg mer tid til nettverks- og informasjonsarbeid. Som ansatt i dette prosjektet må man både gjøre enheter kjent med hverandre og med NAV sitt arbeid, samt å bruke ressurser til å hjelpe barn i vanskeligstilte familier til å kunne delta på fritidsaktiviteter. Sårbare overganger i familienes hverdag bør få enda mer oppmerksomhet for at barna skal få en god barndom og kunne delta på fritidsaktiviteter

på lik linje med andre. De fokuserer på samarbeid med kulturenheten i kommunen samt med frivillige. De samarbeider også med andre kommuner, og låner utstyr fra frivillighetssentralen i Stjørdal, da Malvik har lagt ned sin frivillighetssentral på grunn av manglende kapasitet.

De er spente på om den måten de jobber på, som også er i tråd med læringsprosjektets mål, blir videreført.

4. Avslutning

I perioden følgeevalueringen av de to læringsprosjektene har pågått, har vi hatt ulike innfallsvinkler. I den første perioden var vi interessert i hvordan de statlige arbeidsgruppene jobbet med å utvikle læringsarenaer med bakgrunn i Bolig for velferd. I tillegg så vi på hva kommunene selv opplevde som de største utfordringene i egen kommune. Første delrapport var derfor en beskrivelse av hva som ble gjort i de to nettverkene som ble etablert i Midt-Norge, og hva kommunene opplevde som mest utfordrende i å jobbe med å tilby helhetlige bo- og tjenestetilbud. Fra kommunenes side var oppmerksomhet rettet mot målgruppene og utfordringer de møter i sin hverdag i å tilby helhetlige og samordnede tjenester. Arbeidsgruppene så også mange av de samme utfordringene som kommunene, men var mer opptatt av hvordan de som statlige aktører på regionalt nivå kunne samordne seg for å støtte kommunenes arbeid i de utfordringene kommunene stod i.

Læringsnettverk mellom kommunene var en arena for bygging av felles forståelse og læring. Men det var også en viktig møteplass der en treffer «likesinnede», noe som kommunene mente var en viktig motivasjon for deltakelsen. De ble sett, de fikk formidlet og delt av sine erfaringer, og kommunene plukket opp tips de kunne prøve ut i egen kommune. Kommunene opplevde denne arbeidsformen som viktig. Vi ser at en tydeliggjøring av nettverkets hensikt og mål – og vektlegging av at det skal arbeides mellom og før samlingene – er viktig for at kommunene skal stille forberedt og få mest mulig ut av det.

I denne rapporten er oppmerksomheten først og fremst på barnefamilieprosjektet, og tre kommuners fortellinger og erfaringer i arbeidet. Hva har de opplevd som gode grep, og hvordan har de kommet dit de er i dag?

De tre kommunene har gitt viktige innspill på veien mot å nå målene om bedre helhetlige tjenester. Gjennom deres fortellinger blir det tydelig at kontekstuelle forhold har stor betydning for hvordan praksiser utvikler seg i de ulike kommunene. Likevel er det en del forutsetninger som må være tilstede.

4.1. Kommuner bygger kompetanse stein på stein

Kommunenes arbeidsformer har utviklet seg over flere år, og er ikke noe som har blitt til gjennom en 2-årig prosjektperiode i læringsnettverkene. De tre kommunene som her er trukket frem har alle hatt satsinger over flere år forut for læringsnettverket, og de beskriver at de tar med seg opparbeidet kunnskap og flere års erfaring inn i nye prosjekter. Deltakelsen i læringsnettverket blir derfor mer en bekreftelse på at de er på rett vei og en delingsarena for fremmende og hemmende faktorer. Tidligere har kommunene forholdt seg til en og en statlig aktør, spesielt til Husbanken, mens de gjennom læringsnettverket møtte en mer samlet statlig front. Alle aktørene er opptatt av de samme komplekse utfordringene, og ser muligheter for å løse disse.

Tittelen på denne rapporten er Å bygge stein på stein. Det er hentet fra en nøkkelinformants beskrivelse av det arbeidet de gjør. Det ene bygger på det andre, fortalte hun. Hun er koordinator for boligsosialt arbeid og har lang erfaring i praksisfeltet. Hun beskriver hvordan det bygges kompetanse og forståelser, og har en opplevelse av at de nærmer seg de beste praksisene i kommunen med de rammene de har. Det gjelder både økonomiske og menneskelige ressurser, boligsituasjonen i kommunen, kommunens arbeidsmarked, og andre faktorer. Aktivt samarbeid med andre etater og vektlegging av å selvstendigjøre vanskeligstilte, er viktigst. Helhetlige tjenester er den eneste veien å gå for å nå dette, mener hun.

Et sentralt poeng i denne rapporten er dermed at det ikke har vært læringsnettverket alene som har ført til den praksisen de har i dag. Kommunene mener at nettverket har tydeliggjort viktigheten av å jobbe helhetlig og samordnet. Dette kunne sett annerledes ut dersom læringsnettverkene hadde bestått av kommuner som ikke har jobbet spesielt med disse temaområdene i prosjekter tidligere.

4.2. Samordnede, samlokaliserte og tilgjengelige tjenester

De vi intervjuet ønsket boligrelaterte arbeidsoppgaver samlet på et sted i et boligkontor eller en boligjeneste, der den samme enheten har ansvar for både tildeling og oppfølging av vanskeligstilte på boligmarkedet. Ved å ha god kjennskap til boligmassen, er det lettere å finne en tilpasset bolig og jobbe fram boligkarrierer for den enkelte, sier de. Slik det er nå organiserer kommunene noe ulikt det boligsosiale arbeidet med barnefamilier. At kommunene organiserer arbeidet og tilbudet mot barnefamilier ulikt bekreftes også i andre undersøkelsen (Elvegård & Svendsen, 2017).

I Verdal har de etablert et lokalt nettverk der flere tjenestoområder møtes jevnlig med konkrete familiesaker for å løse disse i fellesskap. Dette ledes av boligkoordinator. De

har hatt et boligkontor, men får ikke lenger kalle det annet enn et Boligsosialt team. De som jobber med dette til daglig mener det er uheldig. Et kontor er et fysisk sted, noe som er varig og som forplikter på en annen måte enn et team, som er mer flytende (jfr. boligkoordinator i Verdal). Brukere kommer til «boligkontoret», og gjennom et boligkontor med både tildeling og oppfølging i hjemmet bygges det relasjoner. Man kjenner dem man jobber med, ser helheten, og jobber også med å få på plass arbeid eller kvalifisering for at beboere skal kunne få lån til å kjøpe egen bolig, sier de. Mye av det boligsosiale arbeidet handler om å bruke Husbankens virkemidler, og *kunne* de ulike reglene for virkemidlene. Verdal syns det er viktig med gode kommunale boliger, da de ser at det alltid vil være noen som trenger den tryggheten en kommunal bolig gir. Med bolig som utgangspunkt er det lettere å komme i inngrep med familier om andre livsområder, og det gjør samarbeidet lettere. Med bistand fra kommunen har flere fått mulighet til å kjøpe egen bolig.

Stjørdals boligteneste består av både ansatte i NAV og kommunalt ansatte. Dette bidrar til at de har tilgang til både Husbankens og NAVs virkemidler. De har ikke tildeling av boliger, men ønsker å få denne oppgaven tillagt til boligtenesten. I dag har de kun oppfølging i boligene, og de har spesialisert seg på oppfølgingsarbeidet i tett samarbeid med aktører som er viktige for å hjelpe familier videre. De har fokus på alle delene av folks liv som kan bidra til å gjøre folk selvhjulpne. Arbeid og bolig er essensielt i dette. Mange vanskeligstilte barnefamilier har de siste årene fått hjelp til egne boligkarrierer, og flere har kjøpt egne boliger. De har hatt stor nytte av familieplan i samarbeid med familiene. Dette bistår familiene i å strukturere deres økonomi og bidra til å gjøre vanskeligstilte familier i stand til å planlegge og på sikt kanskje se andre muligheter i boligmarkedet.

Malviks fokus er prosjektet barneperspektivet i NAV, og de ønsker å få spredt denne måten å jobbe på i hele kommunen. Det betyr at et samarbeid mellom enheter er i fokus, og der alle skal ha barneperspektivet i det de gjør. De har familieteam rundt vanskeligstilte familier. I kommunen har de svært få kommunale leiligheter, og få til framleie, så de vanskeligstilte bor stort sett privat. De ønsker at flest mulig familier skal få mulighet til å kjøpe egen bolig. I Malvik er det et tett samarbeid mellom NAV og ansatte i kommunens koordinerende enhet som jobber både med Husbankens virkemidler, gjeldsrådgivning og ansvar for tildeling av alle kommunale boliger. Husbanken har lagt føringer på at minst 50% av de som tildeles startlån skal være barnefamilier. Teamet har kontinuiteten og kompetansen, og i tillegg til koordinators sterke barneperspektiv i NAV har de muliggjort at mange vanskeligstilte har fått kjøpt en bolig.

4.3. Engasjerte medarbeidere med rom for kreativitet

Både ildsjeler, kompetanse og medarbeidere som tenker kreativt og ser muligheter er viktig. Også ledelse som støtter denne måten å arbeide på er alfa og omega. Et moment er at man gjennom prosjektperioden klarer å etablere varige relasjoner og arbeidsmåter som kan videreføres ut over prosjektperioden. Dette er alle de tre kommunene enige om, og de ser hele tiden på muligheter til å forankre, implementere og lage varige nettverk og systematikk i møtene og i samarbeidet mellom enheter i kommunen.

I første delrapport fra evalueringen ble spesielt «silotenkning» trukket fram som den største hindringen for samordning mellom etater i kommunene. Møreforskning har gjennom en nettverksanalyse vist at det i enkelte kommuner er minimal kontakt mellom etater, og der det er kontakt kan den for eksempel gå gjennom en person, eller at det er lineære nettverk der informasjon går først til en person, så til en annen person, som gir informasjonen til en tredje person. I et slikt lineært system er det gjerne lang avstand mellom for eksempel første og tredje personen (Ouff & Yttredal, 2012). Alle disse personene kan være ildsjeler på sine områder, men for at de skal kunne snakke sammen og utvikle reell kontakt, må det også lages strukturer som sikrer kontakt og kommunikasjon som flyter fritt.

Ledelse som støtter et helhetsperspektiv, og gir rom for kreativitet, er en forutsetning. For å lykkes med samarbeid og samordning mellom ulike tjenesteområder, er også tid og tillit stikkord. Både mellom individer, men også mellom områder i et velferdsapparat, vil det ta tid å utvikle tillit. Tillit vil utvikles gjennom langvarige relasjoner og dialog som fremmer forståelse av de andre parters oppgaver, kulturer og tenkemåter (Gressgård et al., 2017). Dialog og varig relasjon vil gjøre distansen mellom områdene – eller mellomrommene – mindre, og bidrar til å fremme samarbeid og samordning. Ulike kulturer mellom ulike etater eller områder er ikke bare negativt, men kan også fremme innovasjon og nytenkning da mennesker med ulike impulser møtes og kan gjennom det skape noe nytt sammen (Parjanen, Melkas, & Uotila, 2011). Dette støttes av den ene ildsjelen vist til tidligere som mener at det å jobbe på tvers *spiser veldig på seg og da blir det noe nytt.*

Flere av kommunene hevder at årsaken til at de er kommet dit de er i dag, også handler om at de har hatt gode økonomiske rammer. De har fått frigjort ressurser og jobbet på andre måter enn det de gjør til daglig. Dette har gitt muligheter, og har gjort det lettere å være både ildsjel og innovativ når det er øremerkede midler til dette. Imidlertid er de bekymret for at Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd er blitt endret, og nå gis som rammetilskudd til alle kommuner. Kommunene mener de har fått mye igjen for kontakten med Husbanken, men det vil være enda mer interessant og mye lettere å få gjennomført dette når det er midler som følger med kontakten. Vår anbefaling er at **kompetansetilskuddet gjeninnføres**. Dette gir engasjerte kommuner og ildsjeler

mulighet til å fordype seg i boligsosialt arbeid og det å jobbe mer helhetlig og tverretattlig. Vi ser gjennom våre data at de kommunene som har kommet langt innen det boligsosiale feltet har hatt personer frikjøpt til å jobbe dedikert akkurat med dette. En gjeninnføring av det boligsosiale kompetansetilskuddet er også anbefalt av Vista Analyse (Ekhaugen, Holde, Ramussen, & Westberg, 2017; Ekhaugen, Ramussen, Skjeflo, & Westberg, 2017) og NTNU Samfunnsforskning i en devaluering av Husbankens kommuneprogram (Molden, 2018). Samtidig er det viktig å gi flere kommuner, også de som kanskje sliter med det boligsosiale arbeidet og ikke har mottatt kompetansetilskudd tidligere, en mulighet til å søke, noe også Vista Analyse påpeker (Ekhaugen, Holde, et al., 2017).

4.4. Tydeligere samarbeid mellom statlige aktører på regionalt nivå

Gjennom deltakelse i nettverket har blikket vært rettet både mot samordning i kommunene og mellom de statlige aktørene i regionen. Et spørsmål som kanskje henger litt i luften etter disse to årene er kommunenes spørsmål: Hva kan de statlige aktørene egentlig tilby kommunene? Er det kompetanse, nettverk eller midler til å holde fokus på samarbeid og samordning?

Kommunene sier at det å treffe andre kommuner med likt engasjement er svært viktig. At de også møter andre statlige aktører enn Husbanken oppleves som viktig, selv om de ikke helt vet hva det fører til. De fleste kommunene har vært eller er programkommuner og kjenner Husbanken godt. I tillegg til å være programkommuner har de fått tilskudd til prosjekter gjennom Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd. Noen har også mottatt tilskudd fra Fylkesmannen, Helsedirektoratet og/eller IMDi tidligere. For de fleste kommunene representerte likevel læringsnettverket noe nytt, i den forstand at det er første gang de møter så mange statlige aktører på regionalt nivå samlet.

Samordning på tvers av etatsgrenser innad i kommunen er essensielt for å tilby gode tjenester. Kommunene mener at en forutsetning for at de skal jobbe varig samordnet, er at denne samordningen også fungerer på regionalt og statlig nivå. De er derfor nysgjerrige på om læringsprosjektet har resultert i endret og systematisk praksis når det gjelder samordning av de statlige aktørene i regionen. Har de statlige blitt mer samordnet, hva betyr egentlig det, og hvilke endringer eller grep har de gjort? Noen av deltakerne mener at de ikke har fått klarhet i dette. Samordning på regionalt nivå er med andre ord mer vanskelig å forstå for kommunene.

Også arbeidsgruppa hadde vanskeligheter med å se hvordan de skulle jobbe med samordning på varig basis. Et av forslagene for å få til mer samordning på regionalt nivå, er ifølge Gressgård med flere (Gressgård et al., 2017) at man i framtiden heller skal styrke samarbeidet i dyader eller triader etter de tema man til enhver tid ønsker å jobbe med (for eksempel Fylkesmannen og Husbanken). Dette er for så vidt et godt

poeng, men da vil kanskje intensjonen om en samordnet stat falle bort. Samtidig kan det bli vanskelig å finne felles tema som alle kan enes om, da det alltid vil være forskjell på hva som er aktørenes kjerneområde.

Selv med relevant tematikk for de fleste, vil det boligsosiale være Husbankens kjerneområde mer enn for de andre direktoratene. Som rapporten fra IRIS antyder, er det kanskje mulig å bruke allerede etablerte nettverk mellom de statlige aktørene til å arbeide med Bolig for velferd (Gressgård et al., 2017). Imidlertid så vi i Midt-Norge at de nettverkene som fantes besto av ledere, mens de arbeidsgruppene som jobbet med læringsprosjektene var på et operativt direktoratsnivå. Dette gjorde arbeidsgruppa mer «hands on». Dersom de statlige aktørene ønsker å samarbeide tettere og etablere dette som en varig arbeidsform for å nå målene om en samordnet stat, er et mulig tiltak å samarbeide med en casekommune der alle de statlige skal inn og jobbe med felles tema som både de statlige og kommunen finner relevant. På denne måten kan kommunen (som ønsker det) være et laboratorium for forståelse av hvordan samordning på regionalt-statlig nivå får innvirkning på samordning på kommunalt nivå.

4.5. Anbefalinger

Vi har fulgt læringsprosjektet i to år og også gjennomført intervjuer med nøkkelinformanter i den statlige arbeidsgruppa og i enkelte kommuner. Med utgangspunkt i dette vil vi forsøke å trekke fram noen gode grep som kommuner mener er viktige for å få til helhetlige bo- og tjenestetilbud gjennom samordning av ulike etater i kommunene. Sentrale (og selvsagte) momenter er at det må være økonomiske rammer til et slikt arbeid, at det er vilje til å jobbe helhetlig på flere nivå, og at det legges til rette for det både på regionalt og statlig nivå. Bolig for velferd er et godt utgangspunkt for å få satt dette i system.

De tre kommunenes fortellinger om veien mot det de opplever som deres gode grep er interessant. Det de gjør er likevel ikke noe «hokus pokus», noe som denne oppsummeringen også vil bære preg av. Mye er velkjent, men likevel er det viktig å skrive det om igjen som en bekreftelse på velkjent kunnskap, men også for å vise at det som gjør en forskjell er at man omsetter gode intensjoner i praktisk handling. Sosialt arbeid handler om menneskesyn, helhetsperspektiv og langsiktig arbeid. Dette reflekteres i det kommunene forteller om grepene de har tatt tidligere og hva som har ført til dagens praksis.

Kommunene snakker om viktigheten av forankring i planverk og i ledelse, og de fleste opplever at de har nødvendig støtte fra ledelsen. Utfordringen kan være dersom ledelsen ikke prioriterer vanskeligstilte, eller helhetlig arbeid, og ikke hører på hva de

som har bolig som sin kjernevirksomhet opplever som det viktigste for å kunne jobbe godt, og med gode resultater. Noen forteller at engasjementet hos en eller få personer har holdt arbeidet og fokus i gang, og at de har kommet dit de er i dag på tross av, og ikke på grunn av lederstøtte eller organiseringen av det boligsosiale arbeidet.

Samarbeid med både kulturaktører og frivillige organisasjoner har også vært trukket fram som gode grep. Våre nøkkelinformanter mener at det trengs et felles engasjement og et mer systematisk samarbeid med disse aktørene.

4.5.1. Forutsetninger for helhetlig arbeid

Avslutningsvis vil vi oppsummere noen av de viktigste forutsetningene for helhetlig arbeid. Dette er basert på hva kommunene har trukket frem for å lykkes med å skape et koordinert samarbeid i arbeidet med de vanskeligstilte barnefamiliene:

- Støttende ledelse som gir rom for å jobbe kreativt
- Arbeidsmetodene og satsingene er politisk og administrativt forankret
- Medarbeidere får frihet og avsatte midler til å satse på samordning og samarbeid
- Nok ressurser til koordinering av arbeidet – og et tydelig koordineringsansvar som involverer flere instanser
- Engasjerte medarbeidere, medarbeidere med lang erfaring og medarbeidere som er stabile over tid
- Nye personer som kommer inn i arbeidet med et nytt blikk og erfaringer fra andre kontekster, må brukes som ressurser
- Medarbeidere som ser helheten og som muliggjør samarbeid på tvers av sektorer og etater. De som «jobber og lobber» oppover og som klarer å påvirke politikere i sin kommune om at dette er viktig, lykkes i stor grad
- Den faglige balasten til de som setter i gang, søker på og leder prosjekter er alfa og omega for faglig utvikling innenfor dette feltet

4.5.2. Suksesskriterier i møte med brukere

Når det gjelder kommunenes opplevde suksesskriterier i møte med brukerne, ønsker vi å trekke fram:

- Helhetsperspektiv – å se hele mennesket og hele familien
- Ressursperspektiv og fokus på selvhjulpenhet
- Tett oppfølging
- Bygging av tillit
- Gi rom for prøving og feiling
- Målrettet bruk av virkemidler og å se alle virkemidler og tjenester i helhet

Vanskeligstilte barnefamilier er en heterogen gruppe med ulike behov for bistand. Gjennom å jobbe helhetlig og med hele familien, opplever kommunene at de kommer langt. Dårlig økonomi, dårlig helse, arbeidsløshet og dårlige boforhold henger ofte sammen. Ved å rette oppmerksomheten mot boligen og at man ønsker å tilby en stabil og god bosituasjon, kommer man lengre i arbeidet på andre livsområder til brukerne. En nøkkelinformant fra Stjørdal uttrykte dette treffende med å si: *Det gir en gratis helhet å jobbe med bolig, da vet du*. Det de fleste vi intervjuet påpekte er troen på at de aller fleste, med rett bistand, både kan leie privat eller eie på sikt. De mener at fokus på familiers selvstendige boligkarrierer er lønnsomt, og de har erfart at utbetaling av sosialhjelp går ned når de jobber systematisk med hvert enkelt hushold. De mener blant annet at en målrettet bruk av startlån er viktig for at de har lyktes i å få så mange over i egen eid bolig.²²

Flere av informantene fremhevet at å satse på boligsosialt arbeid i møte med vanskeligstilte barnefamilier er en måte å jobbe sosialfaglig på som bidrar til å bekjempe sosiale problemer, også på lengre sikt. Alternativet kan ofte framstå som «brannslukking».

²² Målrettet bruk av startlån framheves av flere, se for eksempel rapporten *Mer boligvelferd for pengene* (Ekhaugen, Holde, et al., 2017)

5. Referanser

- Agenda Kaupang (2016). *Lokale utviklingsverksteder. Samarbeid mellom kommune, frivilligheten og arbeidsgivere i møte med økt antall flyktninger*. Oslo: Agenda Kaupang AS, i samarbeid med IMDi.
- Dyb, E., Solheim, L. J., & Ytrehus, S. (2004). *Sosialt perspektiv på bolig*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Ekhaugen, T., Holde, M. B., Ramussen, I., & Westberg, N. B. (2017). *Mer boligvelferd for pengene. Målretting av de statlige boligsosiale virkemidlene*. Oslo: Vista Analyse.
- Ekhaugen, T., Ramussen, I., Skjeflo, S. W., & Westberg, N. B. (2017). *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*. Oslo: Vista Analyse.
- Elvegård, K., & Michelsen, H. (2015). *Trygghet for barn og unge i kommunale utleieboliger i Bergen kommune*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Elvegård, K., & Svendsen, S. (2017). *Gjennomstrømming eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Gressgård, L. J., Hansen, K., & Nesheim, T. (2017). *Interorganisatorisk samordning i staten : en analyse av "Bolig for velferd"*. Stavanger: International Research Institute of Stavanger (IRIS).
- Grødem, A. S. (2011). *Innvandrerbarn og bolig: hva betyr boligen og bomiljøet for inkludering?* (Vol. 2011:32). Oslo: FAFO.
- Grødem, A. S., & Sandbæk, M. L. (2013). *Helt bakerst i køen. Barnefamilier med ustabile boforhold*. Oslo: FAFO.
- Grønningsæter, A. B. (2014). *Evaluering av Husbankens kommunesatsing*. Oslo: Husbanken.
- Husbanken (2015). *Felles tiltaksplan Bolig for velferd 2015*. Oslo: Husbanken.
- Husbanken (2016). *Husbankens kommuneprogram, Bolig for velferd 2016-2020. Programbeskrivelse*. Oslo: Husbanken.
- Husbanken (2017). *Tiltaksplan Bolig for velferd 2017*. Oslo: Husbanken.
- Magnus, E. (2013). Medvirkning - hva og hvordan. In K. H. Kjølle (Ed.), *Bærekraftig oppgradering av boligblokker Artikkelsamling fra REBO-prosjektet*. Trondheim: SINTEF akademisk forlag.
- Molden, T. H. (2018). *Erfaringer med Husbankens kommuneprogram i 2017: Hvordan mener kommunene og Husbanken at Kommuneprogrammet fungerer?* Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

- Ouff, S. M., & Yttredal, E. R. (2012). *Boligsosialt arbeid og planlegging II*. Volda: Møreforskning.
- Ouff, S. M., Yttredal, E. R., & Hanche-Dalseth, M. (2010). *Boligsosialt arbeid og planlegging*. Volda: Møreforskning.
- Parjanen, S., Melkas, H., & Uotila, T. (2011). Distances, Knowledge Brokerage and Absorptive Capacity in Enhancing Regional Innovativeness: A Qualitative Case Study of Lahti Region, Finland. *European Planning Studies*, 19(6), 921. doi:10.1080/09654313.2011.568804
- Regjeringen (2014). *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*.
- Røe, M. (2017). *Bolig for velferd : følgestudie av læringsprosjekter i Midt-Norge*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Røe, M., Woods, R., & Jæger, I. (2014). *Stolt beboer. Folk og hus i Tollåsenga*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Sørvoll, J. (2011). Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv (vedlegg 2 til NOU 2011: 15 Rom for alle). Oslo: Departementenes sercvisesenter.
- Sørvoll, J., & Aarset, M. F. (2015). *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet : en kunnskapsoversikt*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Ulfrstad, L.-M. (2011). *Velferd og bolig : om boligsosialt (sam-)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Vassenden, A., Lie, T., & Skoland, K. (2012). *Man må ha en plass å bo : en sosiologisk studie av vanskeligstilte i et boligeierland*. Stavanger: IRIS.
- Yttredal, E. R., Ouff, S. M., & Hanche-Olsen, M. (2013). *Kunsten å ha to fugler i hånden samtidig : evaluering av boligsosialt utviklingsprogram : sluttrapport*. Volda: Møreforskning.



ISBN 978-82-7570-538-7 (web)
ISBN 978-82-7570-537-0 (trykk)



NTNU Samfunnsforskning
samforsk.no

