

Operativ og strategisk virksomhetsledelse
-Boligsosial ledelse i kommunal sektor

Svein Kristian Igland
VID vitenskapelige høyskole
Oslo

Masteroppgave
Master i Verdibasert ledelse

Antall ord: 26308
15.05.24

Sammendrag

Denne forskningsstudiet tar for seg boligsosial ledelse i en markedsorientert organisering i noen utvalgte norske kommuner. Det boligsosiale arbeidet i Norge har vært preget av en fragmentert organisering. Studien belyser organisering av boligsosialt arbeid med problemstillingen: *Hvordan opplever ledere for boligsosiale virksomheter å være organisert på nivå 3 under kommunedirektør?* I tillegg er det undersøkt hvordan Husbankens fire første suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid kan oppleves ved en slik organisering. Suksessfaktorene er: «organisering og samordning», «forankring og eierskap», «overordnet strategi» og «økonomiske ressurser»

Det tas utgangspunkt i ulike temaer og perspektiver fra organisasjonsteorien. Formålet med dette forskningsprosjektet er å finne ut hvordan boligsosiale ledere på nivå 3 i deltakerkommunene opplever å lykkes med de fire første boligsosiale suksessfaktorene til Husbanken. Det er ønskelig at resultatene også kan få nytteverdi for andre kommuner. Det benyttes kvalitative intervjuer for å få frem meningsinnhold som kobles til relevant teori.

Resultatene av studien viser at alle informantene er fornøyd med en markedsbasert organisering. Det finnes ulike grader av markedsbasert organisering. Studien konkluderer med at boligsosiallovens krav til kommunene understøtter den mest ytterliggående markedsbaserte organiseringen som ble undersøkt. Kravene i boligsosialloven handler om planverk, oversikt over boligbehov, samarbeid og samordning. En slik organisering viser gode forutsetninger for å lykkes med de fire suksessfaktorene, men studien har ikke grunnlag for å si at ulike organisasjonsstrukturer vill påvirke ressurstilgangen fra de nasjonale omgivelsene ulikt.

Nøkkelord: markedsbasert, mellomleder, strategisk ledelse, operativ ledelse, boligsosial ledelse, Husbankens suksessfaktorer, organisasjonsstruktur, økonomiske ressurser, boligsosialloven

Abstract

This research study deals with social housing management in a market-oriented organization in some selected Norwegian municipalities. The social housing sector in Norway has been characterized by a fragmented organization. The study sheds light on the organization of social housing work with the problem: How do managers of social housing organizations experience being organized at level 3 under the senior management? In addition, it has been examined how Husbanken's first four success factors for good social housing work can be experienced through such an organization. The success factors are "organization and coordination", "anchoring and ownership", "overall strategy" and "financial resources"

The study is based on various themes and perspectives from organizational theory. The purpose of this research project is to explore how social housing managers at level 3 in the participating municipalities experience success with the first four success factors of social housing work from Husbanken. It is desirable that the results can also be useful for other municipalities. Qualitative interviews are used to elicit content of opinion that is linked to relevant theory.

The results of the study show that all the informants are satisfied with a market-based organization. There are different degrees of market-based organization. The study concludes that the most extensive market-based organization that was examined, where the most likely to meet the requirements of the Norwegian law for municipalities. The law requires planning of social housing, an overview of housing needs, cooperation and coordination. Such an organization shows possibilities that the four success factors are likely to be met, but the study can't tell if different organizational structures will affect access to resources from the national environment differently.

Keywords: market-based, middle management, strategic management, operational management, social housing management, Husbanken's success factors, organizational structure, financial resources, the Norwegian law of social housing

Forord

Jeg er så takknemlig her jeg sitter. Det har vært en lang og innholdsrik reise fra jeg startet på masterstudie i verdibasert ledelse. Det første året opplevde jeg at jeg var ung og uerfaren i møte med mine medstudenter. Året var 2007 og jeg tok pause etter ett år på studie. Årene fløy fort, men da både kona og arbeidsgiver sa ja til å starte opp igjen etter mange års pause, var det med en helt annen erfaring og interesse jeg gjøv løs på studie. Jeg er veldig glad for muligheten jeg fikk til å velge flere fag som både har vært og vil være nyttige i arbeidslivet. For meg har det vært ekstra interessant å dukke ned i fag som prosjektledelse, økonomi, personalledelse og organisasjonsledelse.

Jeg vil først takke kona og barna som har holdt ut med at jeg i flere år har skrevet innleveringer og eksamener, og vært bortreist på studiesamlinger i Oslo. Og ikke minst dette siste året med masteroppgaven som har krevd mye tid. Takk til Sola kommune som har gitt meg muligheten til å studere samtidig som jeg jobber i 100 % stilling, jeg tror og håper dere får igjen for det! Takk til veiledningsgruppa som har heiet og gitt innspill i dette arbeidet gjennom året. Takk til husbanken for at dere hadde troen på prosjektet og gav meg stipend. Takk til Rita Karin Sele hos Statsforvalteren i Rogaland som villig satte meg på sporet av sin kollega i Vestland når jeg skulle forme en problemstilling. Takk til Lars Marius Ulfrstad hos Statsforvalteren i Vestland for drøfting av problemstillingen, det var nyttig! Jeg vil også takke alle informanter som bød på seg selv med sin tid, opplevelser, kunnskap og erfaring. Når oppgaven nærmet seg slutten har jeg også vært så heldig å få hjelp av Anne Lise Aamli, Solveig Wiig og Gerd Jorun Igland til å lese korrektur på oppgaven- Tusen takk til dere! Sist men aller mest, tusen hjertelig takk til Hans Marius Norbom, for solid veiledning og bidrag til oppgaven gjennom det siste året. Det har vært en glede!

Innhold

Sammendrag	2
Abstract	3
1 Innledning.....	8
1.1 Tema - Boligsosial ledelse	8
1.2 Historisk innblikk i boligsosialt arbeids utvikling i Norge	9
1.3 Husbankens rolle og virkemidler	11
1.4 Spissing av tema	12
1.5 Problemstilling	12
1.6 Husbankens suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid	13
1.6.1 Organisering og samordning	14
1.6.2 Forankring og eierskap	16
1.6.3 Overordnet strategi	16
1.6.4 Økonomiske ressurser	17
1.7 Forskningsspørsmål	17
1.8 Disposisjon	18
2 Teorikapittel	19
2.1 Sentrale teoretiske perspektiver og empiri	20
2.2 Organisering og samordning	21
2.2.1 Organisasjonsstruktur	21
2.2.2 Fysisk avstand	25
2.2.3 Effektiv struktur og ekvifinalitet	25
2.2.4 Samarbeid og samordning	26
2.3 Forankring og eierskap	27
2.3.1 Styling, tillit og kontroll	27
2.4 Overordnet strategi	29
2.4.1 Mål og strategier	29
2.4.2 Wicked problems	30
2.5 Økonomiske ressurser	31
2.5.1 Resurser	31
2.5.2 Menneskelige ressurser	31
2.5.3 Omgivelser	32
3 Metodisk tilnærming.....	34
3.1 Begrunnelse for valg av kvalitativ metode	34
3.2 Utvalg og intervju	35
3.2.1 Utforming av intervjuguide	35
3.2.2 Gjennomføring av intervjuer	36
3.3 Analysemetoder	38
3.4 Litteratur	39
3.5 Metoderefleksjon/metodekritikk	40
3.5.1 Forskerrollen	41
3.5.2 Reliabilitet, Validitet og overførbarhet	42

3.5.3	Etikk	43
4	Funnkapittel.....	46
4.1	<i>Organisering og samordning</i>	46
4.1.1	Organisasjonsstruktur	48
4.1.2	Fysisk avstand.....	49
4.1.3	Effektiv struktur og ekvifinalitet.....	49
4.1.4	Samarbeid og samordning	51
4.2	<i>Forankring og eierskap</i>	53
4.2.1	Tillit.....	54
4.3	<i>Overordnet strategi</i>	54
4.3.1	Strategisk ledelse	54
4.3.2	Måloppnåelse.....	56
4.4	<i>Økonomiske ressurser</i>	57
4.4.1	Handlings- og økonomiplan.....	57
4.4.2	Statlige midler	58
4.4.3	Lokale ressurser.....	59
4.4.4	Menneskelige ressurser	60
5	Drøftingskapittel	62
5.1	<i>Organisering og samordning</i>	62
5.1.1	Organisasjonsstruktur	63
5.1.2	Relasjoner fremfor organisasjonsstruktur?.....	64
5.1.3	Samarbeid og samordning	65
5.1.4	Teamarbeid?	66
5.1.5	Funksjonsbasert eller markedsbasert gruppering?	67
5.1.6	Teknisk eller Helse- og sosialsektoren?	69
5.1.6	Oppsummering.....	70
5.2	<i>Forankring og eierskap</i>	71
5.2.1	Sentralisering eller desentralisering?	72
5.2.2	Styring: tillit eller kontroll?	73
5.2.3	Oppsummering.....	75
5.3	<i>Overordnet strategi</i>	75
5.3.1	Mål og strategier	76
5.3.2	Målenes tidshorisont og realisme	78
5.3.3	Wicked problems	79
5.3.4	Oppsummering.....	81
5.4	<i>Økonomiske ressurser</i>	81
5.4.2	Nasjonale tekniske omgivelser	81
5.4.3	Nasjonale Institusjonelle omgivelser.....	82
5.4.4	Lokale politiske omgivelser	82
5.4.5	Lokale administrative omgivelser.....	84
5.4.6	Menneskelige ressurser	84
5.4.7	Oppsummering.....	86
6	Avslutning.....	87
6.1	<i>Forskningsspørsmål</i>	87
6.1.1	Forskningsspørsmål 1	87
6.1.2	Forskningsspørsmål 2	89
6.1.3	Forskningsspørsmål 3	90
6.1.4	Forskningsspørsmål 4	91
6.2	<i>Problemstilling og konklusjon</i>	93

6.3 Begrensninger ved studien og fremtidig forskning	95
Litteraturliste	96
Vedlegg 1: Figurer	101
Vedlegg 2: Intervjuguide	106
Vedlegg 3: Informert samtykke – Mal	111

1 Innledning

1.1 Tema - Boligsosial ledelse

Jeg har jobbet i 13 år med boligsosiale oppgaver i Sola kommune, hvor målet har vært å sikre gode boliger til innbyggere som er vanskeligstilte på boligmarkedet. I løpet av denne tiden har jeg opplevd suksesshistorier, men dessverre også feilslåtte mål og tiltak. Boligen vår, eller hjemmet vårt, er en av våre primære trygghetsarenaer (Ulfrstad, 2018, s. 27). Vi må derfor snu alle steiner for å sikre best mulig boligsosialt arbeid i offentlig sektor.

I «Bolig for velferd» som var en nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014 – 2020), er det en definisjon for operativt og strategisk boligsosialt arbeid:

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

Da jeg startet å arbeide innenfor dette fagfeltet var de ulike operative boligsosiale oppgavene i Sola kommune spredt over flere virksomheter og sektorer. I 2017 ble de operative boligsosiale oppgavene samlet i et boligkontor hvor jeg ble fagleder. Etter hvert har også enkelte strategiske boligsosiale oppgaver blitt en viktig del av mitt ansvarsområde. Da jeg skulle finne tema for min masteroppgave i ledelse, ble det derfor naturlig for meg å se nærmere på boligsosial ledelse. Jeg vil nå gi et innblikk i det boligsosiale arbeidets utvikling etter krigen og frem til i dag.

1.2 Historisk innblikk i boligsosialt arbeids utvikling i Norge

I etterkrigstiden var boligbehovet stort. Frem til slutten av 70- tallet var boligpolitikken preget av boligregulering, boligbyggelag og statsstøttede subsidier for den allmenne befolkningen (Solstad et al., 2021, s. 205).

På 1980-tallet inntok New public Management offentlig sektor hvor blant annet kostnadseffektivitet, mål- og resultatstyring og rapportering ble viktig (Ulfrstad, 2018, s. 151).

Når det gjelder kommunale utleieboliger som er et av virkemidlene i det boligsosiale arbeidet, er det uttalt at: «Innføring av nye organisasjonsmodeller med elementer fra «new public management», som to-nivå modeller og skille mellom utfører og bestiller, har minsket forskjellene mellom kommunene, men har ikke nødvendigvis ført til mindre fragmentert organisering innen de enkelte kommuner» (Langsether et al., 2008, s. 9). Videre skriver Langsether et al. (2008) at å skille instansen som tildeler boliger fra de som leier ut boligene har ført til større fragmentering av boligoppgaver (s. 9).

I flere kommuner ble ansvaret for boligsosialt arbeid delt mellom teknisk sektor og helse og sosial sektoren i det Busch og Vanebo beskriver som «bestiller-utfører-modell» (Gjengitt fra Ulfrstad, 2018, s. 152.). Dette kunne by på visse utfordringer siden de to sektorene kunne ha motstridende målsetninger, eller det Rittel og Webber (1973) kalte for «Wicked problems» (gjengitt fra Ulfrstad, 2018, s. 150). Det vil si at problemene ikke lar seg løse på grunn av den gjeldende organisasjonsstrukturen (Ulfrstad, 2018, s. 150-152.)

På 90-tallet foregikk det endringer i den statlige boligpolitikken som pågikk frem til 2000-tallet, en såkalt boligsosial vending. Endringene gikk blant annet ut på at de boligsosiale virkemidlene nå skulle hjelpe de vanskeligstilte på boligmarkedet, og ikke den allmenne befolkningen som tidligere (Sørvoll, 2010, s. 283). Dette førte til at flere kommuner omorganiserte forvaltningen av kommunale boliger, slik at sosial- og omsorgsetater fikk en tildelende rolle i forhold til hvem som skulle få tilbud om kommunal bolig (Langsether et al., 2008, s. 74). Ulfrstad (2018) viser til at kommuneloven gir rom for ulike organiseringsmodeller for kommunene (s.146).

Opprettelsen av NAV i 2006 har også bidratt til omorganisering av det boligsosiale arbeidet. Følgene av dette var økt koordinering for noen kommuner, men det kunne også føre til splittede ansvarsområder (NOU 2011: 15, s. 115).

Langsether et al. (2008) hadde følgende uttalelse om organiseringen på slutten av 2000-tallet:

[...] den vanligste måten å organisere de boligsosiale oppgavene på, i kommune-Norge, både i fortid og nåtid, har hatt en fragmentert karakter. Det bildet som avtegner seg her, er at organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunene ikke fulgte etatsmodellen da den var dominerende og kanskje heller ikke følger tonivå-modellen i dag. (s. 75)

Langsether et al. (2008) skriver at flere undersøkelseskommuner har få personer involvert i det boligsosiale arbeidet (s. 34). Videre har de pekt på at tendensen er at forvaltningen av boliger blir sentralisert til et organ, og at tildeling av boliger blir sentralisert til tverretatlige team (Langsether et al., 2008, s. 113).

Det boligsosiale arbeidet er i stadig utvikling. Mye har skjedd siden rapporten til Langsether et al. (2008) ble skrevet. Verden har vært gjennom en pandemi og den pågående flyktningstrømmen utfordrer boligtilgangen i kommunene. Det er utarbeidet nasjonale strategier som omhandler boligsosialt arbeid og det arbeides i disse dager med en boligmelding fra regjeringen (KMD, 2014; KMD, 2020; Meld. st. 13, (2023-2024)). Ulfrstad (2018) påpeker kompleksiteten i det boligsosiale arbeidet ved at mange aktører er involvert (s. 227). Ansvaret til kommunen på det boligsosiale feltet er blitt tydeliggjort gjennom boligsosialloven (2022) som trådte i kraft 01.07.23: «Formålet med loven er å forebygge boligsosiale utfordringer, og å bidra til at vanskeligstilte på boligmarkedet skal få bistand til å skaffe og beholde en egnet bolig» (§ 1).

Ulfrstad (2018) skriver at det å ha tilgang på et hjem regnes som en primær trygghetsarena mens bostedsløshet, hvor kommunen har et økonomisk og sosialt ansvar, knyttes tettere til andre samfunnsproblemer som blant annet kriminalitet, fattigdom, psykisk helse og rus (s. 27, 152-153 og 161-162).

I boligsosialloven (2022) står det: «Kommunen skal i sitt arbeid på det boligsosiale feltet sørge for samarbeid på tvers av sektorer og samordning av sine tjenester. For øvrig skal kommunen samarbeide med andre offentlige aktører som kan bidra til arbeidet for vanskeligstilte på boligmarkedet» (§ 5-1).

Videre står det:

Kommunen skal ha en oversikt over behovet for både ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi etter [plan- og bygningsloven § 10-1](#). En drøfting av kommunens boligsosiale arbeid bør inngå i strategien. Kommunen skal i sitt arbeid med kommuneplanen etter [plan- og bygningsloven kapittel 11](#) fastsette overordnede mål og strategier for det boligsosiale arbeidet. Målene og strategiene skal være egnet til å møte de utfordringene kommunen står overfor med utgangspunkt i oversikten nevnt i første punktum. (Boligsosialloven, 2022, § 5-2)

Den boligsosiale vendingen som jeg beskrev tidligere fikk også konsekvenser for Husbankens rolle og virkemidler som gikk «[...] fra allmenn boligbank til velferdsetat» (Sørvoll, 2010, s. 283). Jeg vil derfor si noe om Husbankens rolle og virkemidler i det boligsosiale arbeidet i dag.

1.3 Husbankens rolle og virkemidler

«Husbanken er statens sentrale organ for å gjennomføre bustadpolitikken» (Husbanken, u.å. a). Husbanken har ulike virkemidler for å gjennomføre samfunnsoppdraget sitt, både i form av kunnskaps- og kompetanseutvikling, innovasjon på det boligsosiale feltet og økonomiske støtteordninger (Husbanken, u.å. a) Eksempler på økonomiske støtteordninger kan være at kommunene blant annet kan søke Husbanken om startlånsmidler. Dette lånes videre ut av kommunen til innbyggere som ikke får boliglån i vanlig bank. Kommunene kan også søke om både investeringstilskudd til bygging av omsorgsboliger, og lån til ulike typer kommunale utleieboliger (Husbanken, u.å. b).

1.4 Spissing av tema

Jeg har i løpet av arbeidslivet fundert på hvordan vi best mulig kan lykkes bedre med et langsiktig strategisk boligsosialt arbeid, som også gir gode resultater for det operative arbeidet. Jeg har stilt meg spørsmål som: «Hva skal til for å få nok ressurser til det boligsosiale arbeidet?», «Hva er den beste organiseringen?», «Hvordan kan vi bedre samarbeidet i det boligsosiale feltet?», «Har toppledelsen forstått behovet?» og «Hvordan kan vi få en felles forståelse for det boligsosiale arbeidet i kommunens ulike sektorer?».

Johannessen et al. (2016) skriver at ideen til et forskningsprosjekt kan komme utenfra (s. 49). Etter at jeg hadde grunnet litt på temaet, fikk jeg en tanke om å se nærmere på Husbankens suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid (Husbanken, 2023).

For å prøve å komme videre fra tema til problemstilling, brukte jeg det boligsosiale nettverket mitt som satte meg på sporet av Lars Marius Ulfrstad hos statsforvalteren i Vestland fylke. I telefon- og mailkorrespondanse med Ulfrstad, nevnte jeg at jeg ønsket å studere boligsosial ledelse og Husbankens suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid (Husbanken, 2023). Ulfrstad pekte på en antakelse om at koordineringsoppgaven for det boligsosiale feltet må være plassert høyt nok i organisasjonsstrukturen, til å kunne forplikte alle relevante deler av organisasjonen. Vi snakket også om effekten av nivåplassering. På grunn av et snevert utvalg av kommuner i Norge med relevant organisering, vil jeg i metodekapittelet utdype hvorfor jeg valgte å forske på opplevelsen, istedenfor effekten av nivåplassering. Min problemstilling ble derfor som følger:

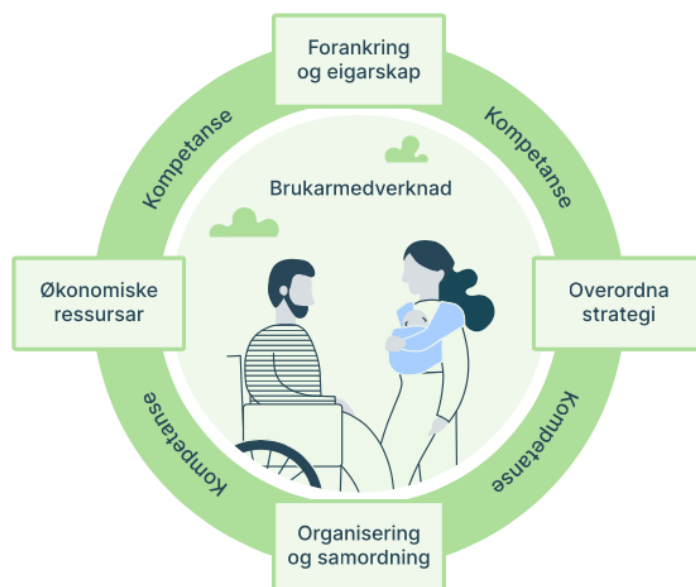
1.5 Problemstilling

Hvordan opplever ledere for boligsosiale virksomheter å være organisert på nivå 3 under kommunedirektør?

Jeg vil nå orientere om Husbankens suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid, før jeg presenterer mine forskningsspørsmål.

1.6 Husbankens suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid

I 2011 ble det publisert en offentlig utredning som skulle gi anbefalinger for hvordan den sentrale boligpolitikken skulle møte fremtidens oppgaver (NOU 2011: 15, s. 11). Utredningen peker på flere forslag til lovreguleringer innenfor det boligsosiale feltet og gav grobunn for boligsosialloven (2022) nevnt ovenfor (NOU 2011: 15, s.132-136). 12 kommuner bidro i en undersøkelse om erfaringer med boligsosialt arbeid (NOU 2011: 15, s. 111). Utredningen pekte på fem suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid. Disse var «organisering og samordning», «forankring og eierskap», «overordnet strategi», «økonomiske ressurser og kompetanse». (NOU 2011: 15, s. 114-119). I forbindelse med den nasjonale strategien «Bolig for velferd» ble også «brukermedvirkning» lagt til som en sjette suksessfaktor (KMD, 2014, s. 25). Jeg har valgt å avgrense denne masteroppgaven til å omhandle de fire førstnevnte suksessfaktorene, på grunn av begrensninger i tid og omfang. Disse fire suksessfaktorene vil prege overskriftene i teorikapittelet, funnkapittelet og drøftingskapittelet. Husbanken har adoptert disse suksessfaktorene i sitt arbeid og har laget denne modellen som står på deres nettside:



Figur nr. 1 (Husbanken, 2023)

Jeg vil i det følgende de fire suksessfaktorene i hvert sitt underkapittel. Husbankens definisjon kommer i starten av hver sin suksessfaktor, før jeg utdyper med eksisterende forskning og utredninger innen det boligsosiale fagfeltet.

1.6.1 Organisering og samordning

Den første suksessfaktoren handler om å:

Ha eit forpliktande og formalisert samarbeid på tvers av sektorar og forvaltningsnivå.
Møte utfordringar i det tverrfaglege samarbeidet gjennom nye arbeidsformer, tillit til kvarandre og formaliserte møtepunkt mellom relevante tenester. Dette for å
forbetre evna til å gjennomføre og tilby eit godt, heilskapleg bu- og tenestetilbod.
Etablere ei tydeleg og avklart rolle- og ansvarsfordeling for å unytte ressursane på ein effektiv måte. (Husbanken, 2023)

I en kvalitativ studie i 22 kommuner har forskerne Langseth et al. (2008) kategorisert og beskrevet fire ulike modeller for boligsosial organisering. Disse har oppstått som følge av den historiske utviklingen som er beskrevet tidligere i innledningen (s. 3 og 62-63).

I en av disse, er de boligsosiale virkemidlene organisert i teknisk sektor med et boligkontor som en egen resultatenhet. Samordningen av det strategiske og operative er høy. De har ansvar for bygging, kjøp og forvaltning av boligene. Den andre modellen innebærer enten en egen virksomhet eller avdeling plassert i helse- og omsorgssektoren, med del-ansvar for det strategiske arbeidet. Her er boligkontoret såkalt «bestiller», og tildeler boliger og tjenester, mens utførerrollen ligger i teknisk sektor, med ansvar for drift og vedlikehold av kommunale boliger. I den tredje modellen er det meste av operative boligsosiale oppgaver vanligvis samlet i helse- og sosialsektoren i ett kontor eller en avdeling. Boligtildeling og boligoppfølging vedtas i tverretatlige team og det er lite involvering i det strategiske. Den siste modellen er preget av en uformell samordning av virkemidlene og har liten påvirkning på det strategiske arbeidet. Den baserer seg på at de ulike boligsosiale virkemidlene er spredt på ulike virksomheter og er preget av relasjoner for å koordinere arbeidet (Langseth et al., 2008, s. 62-63).

NOU (2011: 15) skriver at det er: «[...] behov for en klar organisasjonsstruktur med tydelig ansvarsfordeling og retningslinjer for gjennomføring av ulike arbeidsoppgaver» (s. 116). Utvalget vil ikke peke på en organisasjonsstruktur for det boligsosiale arbeidet som mer rett enn andre, fordi de ser at det finnes flere veier til et målrettet og effektivt boligsosialt arbeid (NOU 2011: 15, s. 120).

Det er ikke påvist at folketall har sammenheng med organiseringen i kommunene (Langsether et al., 2008, s. 67-71). Men Langsether et al. (2008) skriver at: «I kommuner som har et boligkontor med et samlet og overordnet ansvar for politikken, er det entydig positive tilbakemeldinger om organisasjonsformen» (s. 102).

For å unngå konkurranse om boliger til ulike brukergrupper har noen kommuner tatt et bevisst valg om en horisontal fragmentering av det boligsosiale arbeidet ved å dele tildelingsansvaret på flere organer (Langsether et al., 2008, s. 35). Videre skriver de at det strategiske arbeidet kan bli svekket av en slik fragmentering (Langsether et al., 2008, s. 115), og at den operative instansens manglende innflytelse på det strategiske boligsosiale arbeidet, kan føre til manglende praktisk erfaring i utforming av planarbeidet (Langsether et al., 2008, s. 93). De hevder også at «Samforvaltning av de boligsosiale virkemidlene samler og styrker kommunens boligkompetente miljø, noe som også har betydning i det strategiske arbeidet» (Langsether et al., 2008, s. 115).

Langsether et al. (2008) skriver at både det tidligere kommunal- og regionaldepartementet, Husbanken og riksrevisjonen, har påpekt viktigheten av helhetlig og samordnet bruk av virkemidler:

Kommunene har valgt ulike løsninger på disse samordningsproblemene. Det er grovt sett fire ulike måter å ivareta dette samordningsbehovet på: 1) Legge forvaltningen av de aktuelle virkemidler til samme forvaltningsorgan. 2) Etablere boligkontor (eller lignende organer) med et omfattende samordningsansvar. 3) Etablere etatsovergrepene team som får ansvar for tildeling av flere virkemidler. 4) Etablere informasjonsrutiner. (s. 75-76)

Studien til Langsether et al. (2008) viser at ildsjeler i det boligsosiale arbeidet i enkelte kommuner kan ha bidratt til hvordan det boligsosiale arbeidet har utviklet seg, og til at samarbeid kan være tuftet på gode relasjoner i tilfeller hvor organisasjonsstrukturen ikke strekker til (Langsether et al., 2008, s. 9 og 100).

1.6.2 Forankring og eierskap

Den andre suksessfaktoren handler om: «[Å] skape ei felles forståing av mål, ansvar, metoder og tiltak hos leiing og i fagmiljøet. Aktiv involvering og auka bustadsosial kompetanse hos politisk og administrativ leiing. Etablere tverrfagleg aksept for det bustadsosiale arbeidet som kontinuerlig vert halde levande» (Husbanken, 2023).

På det strategiske nivået handler forankring om kommunal planlegging og planstrategier, og på det operasjonelle nivået handler det om iverksetting. En utfordring for kommunene er å sikre at det strategiske og operative nivået er godt koordinerte. Uten en felles forståelse av strategiske mål vil disse trolig oppleves som lite realistiske hos operative organer, og rapporteringen av resultater vil ikke være tilstrekkelig målbare. Samtidig bør initiativ til boligsosiale mål og tiltak være forankret i administrativ og politisk ledelse. (NOU 2011: 15, s. 116)

Langsether et al. (2008) peker på engasjement og kunnskap om det boligsosiale arbeidet som en viktig faktor, uavhengig av organisasjonsstrukturen, og vil ikke peke på en ideell organisasjonsmodell (s. 115). De skriver at: «Vår studie tyder på at det strategiske arbeidet i mange kommuner er dårlig forankret i det operative leddet, og at boligsosiale handlingsplaner lett blir en isolert hendelse» (Langsether et al., 2008, s.115). NOU (2011: 15) viser til at det er flere måter å forankre boligsosiale mål og tiltak. Enten som en egen delplan i kommuneplanen, som en delplan i kommuneplanens samfunnsdel eller som en frittstående plan (s. 117). «Planene er et viktig verktøy i styringen av det boligsosiale arbeidet, også i tider der eksterne påvirkningsfaktorer endrer seg» (NOU 2011: 15, s. 120).

1.6.3 Overordnet strategi

Den tredje suksessfaktoren handler om «[å] sjå utfordringar og løysingar i samanheng med andre politikkområde. [At] bustadsosialt arbeid er ein del av den heilskaplege kommunale planlegginga. [Å] involvere tenestene i utarbeiding av strategiar og planar berekna for bruk, med konkrete målsettingar» (Husbanken, 2023).

Det er behov for en helhetlig organisering av det boligsosiale arbeidet på tvers av sektorer med fastsatte mål og tiltak som forankres i de kommunale planene, hvor det rapporteres og evalueres for å forbedre arbeidet (NOU 2011: 15, s. 120). NOU (2011: 15) viser til at det trolig er behov for en felles forståelse av strategiske mål hos strategisk og operativt nivå (116): «Boligsosiale mål og tiltak skal være sektorovergripende, og bør [...] gjenspeiles i kommunenes planforankring for blant annet å legge til rette for økonomisk forpliktelse til gjennomføring av tiltak» (NOU 2011: 15, s. 117). Dette leder oss inn i neste suksessfaktor.

1.6.4 Økonomiske ressurser

Den siste suksessfaktoren jeg har valgt i denne studien handler om å: «Sette av tilstrekkelege ressursar til gjennomføring. Forankre planverket i økonomiplan, og sette av nok budsjettmidlar både til personalressursar og aktiviteter/tiltak. Nytte tilgjengelege kommunale og statlege økonomiske verkemidlar, som gir betre kommuneøkonomi» (Husbanken, 2023).

NOU (2011: 15) viser til at kommunestyrene har mulighet til å prioritere bruken av skatteinntekter og rammetilskudd. Vanskeligstilte kan derfor prioriteres eller nedprioriteres hvis det er lokalpolitisk enighet. Hvis en kommune har dårlig økonomi kan det gå utover boligsosiale tiltak (s. 119). De hevder også at: «[...] kommunene må bli tilstrekkelig kompensert for oppgavene de er pålagt å gjøre overfor vanskeligstilte på boligmarkedet» (NOU 2011: 15, s. 121). I tillegg sier de at «Kunnskapen om virkemidlene og kompetansen til å forvalte dem er viktig for å målsette ressursene» (NOU 2011: 15, s. 119).

1.7 Forskningsspørsmål

Ettersom jeg har valgt å se på sammenhengen med nivåplassering og de fire utvalgte suksessfaktorene til Husbanken (2023) for godt boligsosialt arbeid, har jeg valgt å formulere følgende forskningsspørsmål:

- 1: Hvordan oppleves Husbankens suksessfaktor «organisering og samordning» for ledere på nivå 3?
- 2: Hvordan oppleves Husbankens suksessfaktor «forankring og eierskap» for ledere på nivå 3?
- 3: Hvordan oppleves Husbankens suksessfaktor «overordnet strategi» for ledere på nivå 3?
- 4: Hvordan oppleves Husbankens suksessfaktor «økonomiske ressurser» for ledere på nivå 3?

1.8 Disposisjon

Videre i oppgaven vil jeg redegjøre for valgte teorier som er relevante for de ulike suksessfaktorene, før jeg beskriver valgt metode og reflekterer over metoden. Deretter vil jeg redegjøre for funn som jeg har analysert, før jeg drøfter funnene opp mot eksisterende forskning på det boligsosiale feltet, boligsosialloven og valgt teori. Avslutningsvis vil jeg oppsummere og vise svar på både forskningsspørsmålene og problemstilling. Jeg vil også peke på aktuelle forskningsalternativer innenfor boligsosialledelse.

2 Teorikapittel

Da jeg valgte temaet boligsosial ledelse, var jeg ikke forberedt på den veien jeg skulle gå i det kommende året. I starten av mine litteratursøk strevde jeg, fordi jeg var opptatt av å finne teorier som handlet om både *boligsosialt* og *ledelse*.

Det finnes både internasjonal og nasjonal litteratur og forskning på boligsosialt arbeid, men jeg har funnet svært lite som tar tak i *boligsosial ledelse*. Ward et al. (2010) tar utgangspunkt i boligsosialt arbeid i Storbritannia, og viser til varierende organisasjonsformer. De beskriver ett stort behov for utvikling av ledelsesteori innenfor boligsosialt arbeid, men sier at det mangler forskning på feltet (s. 38 og 48).

Etter hvert som jeg oppdaget at problemstillingen og forskningsspørsmålene dreide seg om organisasjoner, valgte jeg derfor å løfte blikket i mine litteratursøk. Da fant jeg ulike modeller og perspektiver på organisasjoner og ledelse, som jeg ville se nærmere på.

For best mulig å forstå en organisasjon er man avhengig av å se den med ulike sett av briller eller fortolkningsrammer (Bolman & Deal, 2004, s. 34). Jeg vil nå vise et eksempel på en situasjon som krever ulike briller for å forstå kompleksiteten. Om vinteren hender det at mine kamerater og jeg skal på ski i potensielt skredfarlig terreng. Vi har «meteorologbriller» på, og ser på været som har vært den siste tiden og hvordan været er meldt den dagen. Vi bruker «historiebriller», og sjekker om det har gått skred i området de siste dagene, og om det er et sted det historisk har gått mange skred. Vi bruker «arkeologbriller», og graver et hull for å se strukturen i de ulike snølagene som har kommet gjennom vinteren. Dette er avgjørende for å se hvordan snøen henger sammen. Dette gir meg en helt ny innsikt i risikoen for et skred. I tillegg har vi «fysikkbriller» på, når vi forsøker med ulik kraft å skape et snøskred i miniatyr i trygge omgivelser. Alle disse brillene gir oss ulike perspektiver for å forstå faren for snøskred og ta hensiktsmessige valg for en trygg tur. Et annet perspektiv vi kan benytte for å forstå kompleksiteten i skituren er «kulturbriller». Det vil si hvordan agerer vi på den informasjonen vi har, både som enkeltpersoner og som gruppe. Hvem påvirker hvem? Hvem tar lederansvar i gruppen? Hvilke tidligere erfaringer har både individene og

gruppen? På samme måte vil ulike briller, fortolkningsrammer eller perspektiver gi ulik informasjon om organisasjoner.

Jeg vil nå redegjøre for noen sentrale teoretiske perspektiver.

2.1 Sentrale teoretiske perspektiver og empiri

Når jeg ser på forskning innenfor organisasjonsteori kan man se noen likhetstrekk ved perspektivene de benytter ettersom de bygger på tidligere teorier.

Det strukturelle perspektivet til Bolman og Deal (2004, s. 65-68) og det instrumentelle perspektivet til Christensen et al. (2009, s. 33-34), handler blant annet om den formelle organisasjonsstrukturen. Brillene man tar på seg i disse to perspektivene har klare likhetstrekk. I strukturelt og instrumentelt perspektiv omtales to retninger. Den ene er preget av Fredrick W. Taylor som var opptatt av effektivisering i organisasjonsstrukturen, og den andre var Max Weber som opprettet en byråkratisk modell som ideal for organisering (gjengitt fra Bolman & Deal, 2004, s. 69-70; Christensen et al., 2009, s. 33-34). I mitt eksempel fra snøskredsanalyse kan vi tenke på det strukturelle og instrumentelle perspektivet som å ha arkeologbrillene på hvor man ser på oppbyggingen og strukturen i snøen.

Problemstillingen for denne oppgaven handler om at jeg ønsker å studere opplevelsen som boligosiale ledere har, av å være organisert på nivå tre under den øverste administrative ledelsen. Det handler derfor om mer enn det strukturelle ved en organisasjon. Jacobsen og Thorsvik (2019) har et perspektiv på «[...] organisasjoner som produksjonssystemer (s. 23). Jeg har valgt å ta utgangspunkt i Jacobsen og Thorsvik (2019) sin helhetlige modell hvor de har satt sammen ulike innsikter og kunnskaper innenfor eksisterende organisasjonsteori (s. 23).

På grunn av begrensninger i tid, omfang, problemstilling og forskningsspørsmål i denne masteroppgaven, har det vært nødvendig å avgrense slik at noen deler av den helhetlige modellen er utelatt, mens andre deler er berørt i mindre grad. Eksempelvis har jeg valgt bort

noen perspektiver som handler om verdier, ferdigheter, personlighetstrekk og ulike stiler for ledelse (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 408-411). Siden oppgaven spenner over et vidt felt med flere store teorier, har jeg komplementert oppgaven med teorier, forskning og perspektiver fra flere andre forfattere innen organisasjonsledelse og boligsosialt arbeid. Deriblant Bolman og Deal (2004) og Christensen et al, (2009) som jeg nevnte ovenfor. Dette har jeg gjort for å ha grunnlag til å drøfte opplevelsen av de fire valgte suksessfaktorene, på bakgrunn av at det ikke finnes en teori som passer med alle fire suksessfaktorene.

2.2 Organisering og samordning

2.2.1 Organisasjonsstruktur

Uten en velfungerende struktur vil folk bli usikre på hva de skal gjøre. Resultatet blir da forvirring, frustrasjon og konflikt. I en effektiv organisasjon er hver enkelt temmelig godt klar over sitt ansvarsområde og hvilken innsats som ventes av ham eller henne. Strategier, forbindelser og kommandolinjer er klare og entydige og allment akseptert. Med den rette strukturen, en som folk forstår, kan organisasjonen nå sine mål, og den enkelte kan se sin rolle i det store bildet. (Bolman & Deal, 2004, s. 353)

Vanebo (2017) skriver at det er lettest å ta i bruk et organisasjonskart for å vise en formell organisasjonsstruktur (s. 39). Han beskriver en endring i offentlig sektor til selvstendige strategiske enheter og helhetlig virksomhetsledelse (Vanebo, 2017, s. 39).

I tråd med Mintzbergs modell har Jacobsen og Thorsvik (2019) beskrevet at linjeorganisasjoner inneholder fem deler. I denne masteroppgaven vil jeg fokusere på tre av dem:

1. *Operativ kjerne* som består av alle som produserer varer og tjenester [...].
2. *Mellomledelse* som koordinerer og følger opp arbeidet i den operative kjernen, og sørger for at de har tilstrekkelige ressurser.

3. *Toppleidelse* som følger med på hva som kjennetegner utviklingen i organisasjonens omgivelser, og bestemmer organisasjonens strategi og eventuelle endringer i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2019 s. 80-81)

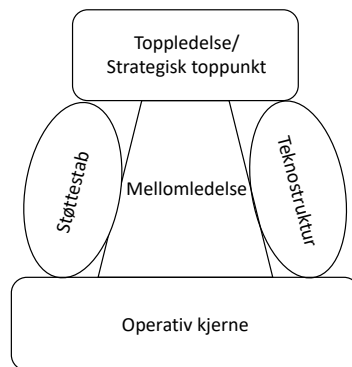


Fig. 2: Mintzbergs (1979) modell (Gjengitt i Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 81; Bolman & Deal, 2004, s. 99)

Bolman og Deal (2004) har definert at mellomledere i tillegg «[...] fører tilsyn, kontrollerer, styrer» (s. 98). Vanebo (2017) skriver at mellomlederne befinner seg «[...] i spenningsfeltet mellom strategisk ledelse og den operative virksomheten [...]» (s. 49). «[...] operativ personalledelse handler om å dekke behov og løse oppgaver og problemer som oppstår i den daglige virksomheten» Sagberg (2022).

Definisjonen jeg benytter for strategisk ledelse er hentet fra Chandler (1962) og betegnes som slik «Strategiske beslutninger er orientert mot framtiden og dreier seg om organisasjonens langsiktige kurs» (Gjengitt fra Bolman & Deal, 2004, s. 86).

Jacobsen og Thorsvik (2019) mener at: «Hovedhensikten med organisasjonsstrukturen er å *påvirke atferd* i en spesiell retning» (s. 114). De har beskrevet at: «Alle vil kjempe for at deres sak og deres synspunkter skal bli best mulig ivaretatt i strukturen. Samtidig vil utforming av organisasjonsstrukturer være en kamp om hvem sine synspunkter og interesser som skal være dominerende» (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 184).

For å forstå organisasjonsstrukturer har Jacobsen og Thorsvik (2019) tatt i bruk fire elementer som hører til organisasjoners formelle struktur. Disse er: Arbeidsdeling og spesialisering, koordineringsmekanismer, fordeling av beslutningsmyndighet, mekanismer for styring og kontroll (s. 68-70). De to første elementene vil bli beskrevet nå mens de to siste blir beskrevet under suksessfaktoren «Forankring og eierskap» i teorikapittelet.

Flere forfattere opererer med to hovedprinsipper for arbeidsdeling og spesialisering; Funksjonsbasert gruppering og markedsbasert gruppering (Gulick, 1937; ddRaviv, 2002; Simon, 1976; Mintzberg, 1979, gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, s. 71):

	Funksjonsbasert organisering	Markedsbasert organisering
Fordeler	<ul style="list-style-type: none"> • Maksimal spesialisering • Unngår dobbeltarbeid • Stordriftsfordeler i produksjonsavdelinger 	<ul style="list-style-type: none"> • Større nærhet til markedet • Sterkere fokus på markedet • Mer helhetlig kundetenkning • Samler alle funksjoner som betjener et marked i en enhet
Ulemper	<ul style="list-style-type: none"> • Fagorientert spesialistkultur, avdelingsegoisme, «silo»-tenkning • Manglende interesse og forståelse for andres arbeid • Samordningsproblemer mellom avdelinger • Manglende informasjonsflyt • Kundens behov og preferanser når ikke inn i enheter som ikke har direkte kontakt med kunden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Får ikke utnyttet stordriftsfordeler • Fare for dobbeltarbeid • Legger ikke til rette for å utvikle spisskompetanse

Fig. 3 Funksjonsbasert og markedsbasert organisering (Jacobsen, og Thorsvik, 2019, s. 72-74).

I en funksjonsbasert gruppering vil man samle for eksempel alt vedlikeholdsarbeid i en virksomhet, slik at man får fordeler av spesialisering og stordrift, samt at man unngår dobbeltarbeid (Jacobsen & Thorsvik, 2009, s. 72). Ulempen kan være «[...] «avdelingsegoisme» eller «silotenkning» og manglende interesse og forståelse for de andres arbeid, og samordningsproblemer mellom avdelinger» (Jacobsen & Thorsvik, 2009, s. 72). I en subkultur nevner Jacobsen og Thorsvik at det kan forekomme «siloforsvarere» som ikke klarer eller vil se sammenheng med resten av organisasjonen når de utfører sitt arbeid. I tillegg beskriver de en profesjonskultur hvor flere fra samme profesjon jobber tett med

hverandre og det utvikles subkulturer. Videre forklarer de at profesjoners organisasjonsadferd kan påvirkes av disiplinering og kontroll, samt ved at profesjoner jobber tett med medarbeidere utenfor deres egen profesjon (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 147).

«Ved markedsbasert inndeling samler man i samme organisatoriske enhet alle oppgaver som er forbundet med et produkt eller et virksomhetsområde som kan være avgrenset ved kundekjennetegn, geografi o.l.» (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 73). En markedsbasert inndeling har også sine fordeler og ulemper som vist ovenfor i figur 3.

Jacobsen og Thorsvik, (2019) forklarer hvordan uenigheter kan løses i en hierarkisk organisasjonsstruktur:

Når ansatte på samme nivå ikke klarer å bli enig, vil saken bli sendt til et høyere nivå i hierarkiet der noen - en leder – kan avgjøre hva man skal gjøre. Hierarkiet som utgjør den «rette linjen» fra toppleder til ansatt via mellomledere, er det som ofte kalles linjeorganisasjonen. (s. 80)

Gjennom en høyere hierarkisk posisjon vil man ha bedre forutsetninger for å forstå og foreta strategiske beslutninger (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 404).

Det andre elementet for å forstå organisasjonsstrukturer er koordineringsmekanismer. Eksempler på koordineringsmekanismer kan være rutiner, opplæring, kulturell påvirkning og teamarbeid (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 84-89). Vanebo (2017) skriver: «For at de vertikale koordineringsprosessene skal fungere, må det etableres interaksjonsprosesser som binder ledelsesnivåene og organisasjonen sammen. Mellomledelsen blir på en måte navet for analyse-, planleggings- og styringssystemene samt at samspillsprosessene er velfungerende» (s. 129).

«Mens en organisasjon med enkel struktur har få posisjoner og underenheter, og oversiktlige forbindelser mellom disse, vil en kompleks struktur ha mange nivåer, mange enheter på hvert nivå, og mange koplinger vertikalt og horisontalt (Christensen et al., 2009, s. 40). «Jo større organisasjonen er målt i antall ansatte, dess større sjanse er det for å ha en kompleks struktur» (Christensen et al., 2009, s. 40). Assmann(2008) har forklart at på grunn av kompleksitet i oppgaver, kan en tradisjonell hierarkisk organisasjonsstruktur supplere

med prosjekter og delvis teamorganisering (s. 25 og 60). Teamorganisering kan gi større fleksibilitet til å løse spesifikke oppgaver på tvers av linjeorganisasjonen (Assmann, 2008, s. 60-61). Han beskriver også utfordringen med en kombinasjon av team og linjeorganisasjon hvor teammedlemmer kan oppleve krysspress til å levere både i linjen og til teamet (Assmann, 2008, s. 61).

2.2.2 Fysisk avstand

«I utgangspunktet har fysisk avstand en sterkere effekt på samhandling mellom personer og grupper i organisasjonen. Jo nærmere man sitter hverandre, desto mer kontakt har man» (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s.104). Personer som jobber i samme virksomhet har oftere kontakt ansikt til ansikt i løpet av en arbeidsdag, fordi de er samlet fysisk (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 281).

2.2.3 Effektiv struktur og ekvifinalitet

Jacobsen og Thorsvik (2019) forklarer at: «En effektiv struktur er den som er godt tilpasset til organisasjonens strategi, oppgaver og størrelse» (s. 104-105). Samtidig problematiserer Jacobsen og Thorsvik (2019) at man ikke er avhengig av å benytte en bestemt struktur for å lykkes med organisasjonens strategi (s.105). Gresov og Drasin (1997) brukte begrepet ekvifinalitet som et perspektiv på at det er flere jevn gode veier til mål (Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 105-106).

Når organisasjoner vokser seg store, vil det være behov for en hierarkisk inndeling i nivåer med desentralisering og delegering av beslutninger, slik at øverste ledelse ikke lenger trenger ha oversikt over alle detaljene (Child & Mansfield 1972; Child 1973; Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 106-107).

«Enhetlige lederteam vil ha den fordelen at de opplever relativt lite konflikt på grunn av et verdifelleskap, samtidig som det letter kommunikasjonen mellom teammedlemmene fordi de «snakker samme språk» og fortolker samme signaler på lignende måter» (Jacobsen og Thorsvik, 2019, s. 439). Empirisk forskning fra Certo et. al (2006) viser «[...] at organisasjoner med heterogene lederteam kan vise til bedre resultater enn de med mer homogene team» (Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 439).

2.2.4 Samarbeid og samordning

«[...] medlemmer av samme kultur [vil] ofte utvikle et felles språk, en felles måte å kommunisere på, noe som igjen letter samarbeidet. (Chatman & Spataro, 2005, Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 121)

Vertikal kommunikasjon eksisterer i en hierarkisk oppbygd organisasjon. Både mengden informasjon, graden av relevans eller irrelevans i informasjonen som blir gitt, og tiden som går fra informasjonen blir gitt til den når øverste ledelse, kan påvirkes av følgende aspekter: Hva underordnede enten bevisst eller ubevisst filtrerer bort av viktig og uviktig informasjon. Hvor mange ledd det finnes i hierarkiet og kapasiteten til å ta imot store mengder informasjon fra en kompleks organisasjon (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 280).

Studier av *horisontal kommunikasjon* er opptatt av kommunikasjon innen og mellom formelle organisatoriske enheter, for eksempel avdelinger. Til daglig har ansatte mest kontakt med personer som jobber med like eller beslektede oppgaver, og som har samme status på samme hierarkiske nivå. (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 281)

Flere forskere har pekt på at: «Kommunikasjonsmengden avtar betraktelig når man krysser en formell organisatorisk grense som skiller mellom ulike avdelinger eller kontorer» (Barnard, 1938; Thompson, 1967; Scharpf, 1977; Lægreid & Olsen, 1978; Mintzberg, 1979a; Egeberg, 1984, Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 281). Dette bunner i at medarbeider som bruker tid sammen, får felles interesser, erfaringer, kompetanse og felles verbalt og nonverbalt språk (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 281).

James D Thompson (1976) anbefalte at: «[...] arbeidsoppgaver som krever tett samarbeid, burde samles i samme formelle enhet. Når oppgavene er tett sammenvevd, vil det oppstå et stort behov for at de menneskene som jobber med oppgavene, snakker sammen og koordinerer arbeidet» (Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 281). «Faglig og administrativ styring må [...] samordnes og koordineres med andre virksomheter og kanskje også forvaltningsnivå» (Opstad, 2020, s. 219).

Horisontale ordninger for samarbeid handler om behov for endring av organisasjonsstruktur for å bedre kommunikasjon og koordinering på tvers av virksomheter. Eksempler på dette kan være gruppearbeid, flytting av medarbeidere til annen virksomhet og samlokalisering. (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 88)

2.3 Forankring og eierskap

2.3.1 Styling, tillit og kontroll

I tillegg til tillit, vil jeg ta for meg de to siste elementene til Jacobsen og Thorsvik (2019) innenfor organisasjoners formelle struktur (s. 68-70). De heter «mekanismer for styling og kontroll» og «fordeling av beslutningsmyndighet».

Jacobsen og Thorsvik (2019) viser til fire mekanismer for styling. Den første handler om å rekruttere medarbeidere som deler organisasjonens mål og interesser. Den andre handler om at nye medarbeidere sosialiseres i organisasjonen. Det betyr at de får kjennskap til og integreres i organisasjonens kultur. Den tredje handler om disiplinering av medarbeiderne gjennom incentiver for at de skal handle på bestemte måter til det beste for organisasjonen. Den fjerde handler om kontroll av arbeidet og uønsket adferd (s. 90-92).

Høyer et al. (2016) skriver at «[...] god styling krever at tillit og kontroll balanseres mot hverandre» (s. 19). De viser til prinsipal-agent-modeller som et eksempel på det ene ytterpunktet: «Den tar utgangspunkt i at individer i hovedsak er egennyttige og amoralske aktører som i stor grad vil forsøke å maksimere sine egne interesser uten hensyn til andres» (Høyer, et al., 2016, s. 19). De forklarer også at dette er preget av mistillit og kontroll (Høyer et al., 2016, s. 19). Det andre ytterpunktet er «[...] sosialiserte handlingsnormer- grupper og organisasjoners «DNA» - som legger de avgjørende føringene som styrer menneskenes tanker og handlinger» (Høyer et al., 2016, s. 19). Spurkeland (2012) skriver om at tillit er en bærebjelke i relasjoner og at: «Relasjonen bygger på at vi kan stole på at den andres vilje til å handle også på våre vegne» (s. 194-195).

Vanebo (2017) peker på at prinsipal-agent teorier står i motsetning til skandinavisk organisasjonskultur, og viser til et paradigmeskifte i offentlig sektor. Dette handler om større handlingsrom i de ulike nivåene, og om støtte, tillit og disiplin fra sin leder (s. 26, 45 og 126).

Jacobsen og Thorsvik (2019) skriver at tilliten mellom ledere og medarbeider vil være større hvis en organisasjonskultur er sterk, enn hvis den er svak (s. 121). «Hvis man har tillit til at noen vil handle på en bestemt måte, vil man ikke føle behov for ytterligere informasjon. Tillit kan derfor fungere som et substitutt for informasjon og administrativ kontroll.» (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 121). Kontroll handler om «[...] å få oversikt over om ansatte faktisk har gjort noe uønsket» (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 92). Videre skriver de at tillit gir; «[...] grunnlag for å delegere handlefrihet slik at man fremmer fleksibilitet i organisasjonen» (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 121).

Jacobsen og Thorsvik (2019) viser graden av beslutningsmyndighet i en modell med ytterpunktene *svært sentralisert struktur* hvor toppleder tar alle beslutninger, og *svært desentralisert struktur* hvor alle saker avgjøres av den enkelte ansatte. Ulike oppgaver i en organisasjon kan ha ulik grad av sentralisering eller desentralisering (s. 82).

I tabellen nedenfor vises fordeler og ulemper med sentralisering og desentralisering:

	Sentralisering	Desentralisering
Fordeler	Klare styringssignaler Klart ansvar Ensartet praksis Forutsigbar praksis	Lokal tilpasning Fleksibilitet Motiverende Hurtighet
Ulemper	Lokal informasjon går tapt i hierarkiet Lite fleksibelt Demotiverende Treghet	Manglende styring og sub-optimalisering Uklart ansvar Ulik praksis Uforutsigbarhet

Informasjonen som legges til grunn for beslutninger vil i stor grad være preget av organisasjonsstrukturen og hvordan samarbeid på tvers av organisasjonen er satt i system (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 312).

Et beslutningsforum vil bestå av flere medlemmer som har fått mandat til å ta beslutninger på visse områder hvor medlemmene har med seg problemer og løsninger (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 313).

Jo høyere ledernivå man er opptatt av, desto viktigere blir lederes evner til å håndtere informasjon når de fortolker omverdenen og fatter beslutninger på vegne av sine organisasjoner. Ledere opplever en kontinuerlig strøm av informasjon om begivenheter, hendelser og trender internt i bedriften og eksternt i bedriftens omkringliggende miljø (Thomas et al., 1994, Gjengitt fra Martinsen, 2004, s. 241).

2.4 Overordnet strategi

«Alle offentlige organisasjoner (virksomheter) har et definert og lovregulert formål (mandat), oppdrag og rolle og strategisk plattform for å løse oppdraget. Denne strategiske plattformen er en kombinasjon av påførte (imposed), framvoksende (emerging) og egeninitierte strategier» (Vanebo, 2017, s. 34). Bolman og Deal (2004) skriver at «Organisasjoner eksisterer for å nå fastsatte mål» (s. 69).

2.4.1 Mål og strategier

«Mens mål er en beskrivelse av en ønsket fremtidig tilstand, er strategi beskrivelse av hva man tenker å gjøre for å realisere målene» (Jacobsen og Thorsvik, 2019, s. 40). Videre skriver Jacobsen og Thorsvik (2019) at strategi er «veien mot målet», og at mål kan ha ulike tidshorisont og grad av realisme. I tillegg kan målene endre seg over tid, og noen er kontinuerlige (s. 37, 39 og 40). Bolman og Deal (2004) viser til Chandler (1962) når de beskriver strategiutvikling som: «fastlegging av foretakets langsiktige mål og av de tiltakene og den ressursfordelingen som er nødvendig for at disse målene skal nås» (Gjengitt fra

Bolman & Deal, 2004, s. 86). «Mål som politikerne setter, er ofte utviklet nedenfra i forvaltningsapparatet» (Christensen et al., 2009, s. 111). Det vil si et såkalt bottom-up forslag. (Christensen et al., 2009, s. 110).

«Strategier, mål og planer må tolkes, forstås, oversettes og tilpasses nivåer og funksjonsområder, for å skape nødvendig og tilstrekkelig forankring hos medarbeiderne» (Vanebo, 2017, s. 125).

2.4.2 Wicked problems

Christensen et al. (2009) beskriver et behov for samarbeid på tvers av virksomheter, for å sikre koordinering av målene slik at man kan møte «wicked problems» (111-112). Rittel og Webber var de første til å benytte dette begrepet (Gjengitt fra Ulfrstad, 2018, s. 150). Christensen et al. (2009) skriver om motstridende mål innenfor samme organisasjon:

Ulfrstad (2018) viser eksempler på «wicked problems» når han skriver at leietakere som ikke betaler husleien i kommunal bolig, kan bli kastet ut på grunn av at boligeier har mål om inntjening. Han skriver at kommunen likevel må løse problemet i en annen virksomhet, da de er pålagt ansvar for å hjelpe innbyggere som ikke klarer å ivareta seg selv på boligmarkedet (s. 152 – 153). Han påpeker at det kreves en felles forståelse og strategi for å løse «wicked problems» (Conklin, 2005, gjengitt fra Ulfrstad, 2018, s. 192). Forfatteren bringer også inn en annen utfordring angående samfunnsøkonomi, når han viser til at ansvaret for velferdsoppgaver er delt mellom kommune og stat (Ulfrstad, 2018, s. 152 – 153). I tillegg har bostedsløshet sammenheng med andre samfunnsproblemer, som blant annet kriminalitet, fattigdom, psykisk helse og rus. (Ulfrstad, 2018, s. 161-162).

Det mest vanlige i norsk sammenheng er ifølge Christensen et al., (2009) at man inngår et kompromiss i forhold til de interessene som finnes, og foretar et formålsrasjonelt valg ut fra den kunnskap man har tilgjengelig (s. 44).

Offentlige organisasjoners strategi må vurdere hvordan innbyggerne får mest mulig valuta for ressursene som er tilgjengelige innenfor de politiske føringer og lovverk, en såkalt «public value» (Moore, 1995,2013,2014, Gjengitt fra Jacobsen og Thorsvik, 2019, s. 46-47).

2.5 Økonomiske ressurser

2.5.1 Ressurser

«Begrepet «Ressurser» angir at alle organisasjoner må hente inn noen ressurser fra omgivelsene» (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 17).

Mangel på innsikt og ressurser er årsaker til at beslutninger ikke blir iverksatt, eller ikke ender opp som planlagt (Jacobsen, 1997; Woodward, 1991; Røvik, 2007, Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 331-332). Busch et al. (2013) har skrevet om utnyttelse av ressursene gjennom begrepet «Doing more with less» (s. 128-131).

Alternativkostnader handler ifølge Opstad (2020) om at «[...] nytten vi får ved den beste alternative anvendelsen av ressursene» (s. 62). Kommunen må analysere hvor ressursene har mest nytteverdi og hva man går glipp av ved å ikke bruke midlene på andre aktuelle bruksområder (Opstad, 2020, s. 62).

2.5.2 Menneskelige ressurser

Opstad (2020) skriver dette om komparativt fortrinn: «Ved organisering av en virksomhet bør en rette oppmerksomheten mot hvilken arbeidsfordeling som utnytter ressursene best» (s. 45). Opstad (2020) peker også på at en medarbeider kan være best i alt men samtidig ikke kan gjøre alt (s.45). «De må bruke tiden til det de er relativt best på, slik at enhver kan få utnyttet kompetansen best mulig» (Opstad, 2020, s. 45).

«Kompetente og motiverte ansatte kan [...] øke kvalitet, produktivitet og innovasjon i organisasjoner.» (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 229). Dette vil igjen gi positiv effekt på økonomien til organisasjonen, det vil påvirke trivselen til andre medarbeidere, og det kan føre til mindre utskifting av medarbeidere i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 229).

«Når individer gjennom sosialisering i fellesskap med andre, internaliserer fellesskapets mål og verdier og gjør dem til sine egne, kan det skape motivasjon til å yte» (Latham & Pinder, 2005, Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 121).

2.5.3 Omgivelser

I likhet med alle andre organisasjoner må også kommuner forholde seg til omgivelsene i sitt arbeid. Ward et al. (2010) trekker frem kontekst som en viktig faktor innenfor ledelse og boligsosialt arbeid (s. 49). Jacobsen og Thorsvik (2019) skriver at omgivelsene kan deles inn i disse tre ulike nivåene: handlingsmiljøet, nasjonalt og internasjonalt (s. 193-198). I denne studien har jeg valgt å benytte begrepet lokale omgivelser, istedenfor handlingsmiljøet. Videre har Jacobsen og Thorsvik (2019) delt omgivelsene i to grupperinger: «*Tekniske omgivelser* viser til alle forhold utenfor en organisasjon som direkte påvirker hvordan organisasjonen løser oppgavene for å realisere sine mål [...]» (s. 194). «Offentlige organisasjoner vil være avhengige av å tilegne seg midler fra politiske organer. Like viktig som penger er det for organisasjoner å ha tilgang på kvalifisert arbeidskraft [...]» (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 194).

«Begrepet «institusjonelle omgivelser» viser [...] til forventninger i omgivelsene som preger hvordan man mener at ulike typer av virksomheter bør organiseres, koordineres og ledes (Powel & DiMaggio, 1991, Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 207). «For å overleve må organisasjoner oppfattes som legitime» (Deephhouse & Suchman, 2008, Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 207). Det er to typer institusjonelle omgivelser som er relevante for min studie. «Den regulative søylen» handler blant annet om nasjonale regulerings- og kontrolltiltak, mens «den kognitive søylen» handler om gruppers oppfatninger om den rette måten å gjøre ting på (Scott, 2001, Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 196-197).

Jacobsen og Thorsvik (2019) peker på at organisasjoner er avhengige av omgivelsene for å fremskaffe ressurser. Forfatterne viser til at avhengigheten til omgivelsenes, skaper en usikkerhet som gjør at organisasjoner må forsøke å tilpasse seg (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 19-20 og 22). «Avhengighet kan også utnyttas slik at omgivelsene kan legge press på organisasjoner for å tvinge dem til å gjøre ting de egentlig ikke ønsker» (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 22). Videre forklarer Jacobsen og Thorsvik (2019) om normativt press fra omgivelsene i form av normer og verdier, og et politisk press i form av lover som blir vedtatt som organisasjonene blir pålagt å forholde seg til (s. 22).

3 Metodisk tilnærming

Formålet med dette forskningsprosjektet, er å finne ut hvordan boligsosiale ledere på nivå 3 i deltakerkommunene opplever å lykkes, med de fire første boligsosiale suksessfaktorene til Husbanken (2023). I tillegg er det ønskelig at resultatene kan få nytteverdi for andre kommuner. Jeg vil i dette kapittelet beskrive den metodiske tilnærmingen for studien, og reflektere over metoden.

3.1 Begrunnelse for valg av kvalitativ metode

Jeg valgte et kvalitativt forskningsdesign for denne masteroppgaven, fordi det passet best med problemstillingen jeg hadde. Intervju som metode var ifølge Thagaard (2018) svært godt egnet, siden jeg skulle studere opplevelsen til virksomhetslederne (s. 53). Deltakerne var ledere på nivå 3 for boligsosiale virksomheter i norske kommuner, og foregikk ved hjelp av dybdeintervju (Thagaard, 2018, s. 50). Det at jeg benyttet en fenomenologisk tilnærming, egnet seg godt siden jeg studerte informantenes subjektive opplevelser og forståelse av fenomenet (Johannessen et al., 2016, s. 78). Fenomenet er: «organisering av det boligsosiale arbeidet i en virksomhet med leder på nivå 3 direkte under toppledelsen».

Min forskning er deskriptiv. Det vil si at den beskriver erfaringene som de er (Zahavi, 2014, s. 192). Problemstilling og forskningsspørsmålene er åpne spørsmål om opplevelsen av å være organisert direkte under toppledelsen. Jeg har ved hjelp av en induktiv tilnærming samlet data ved hjelp av individuelle intervjuer, for å finne mønstre som kanskje kan fungere for flere kommuner (Johannessen et al., 2016, 47).

Jeg vurderte først å ta i bruk en kvantitativ metode med spørreundersøkelse til et stort antall kommuner, hvor jeg ville se på effekten av organisering på nivå 3 under kommunedirektøren. Da jeg skulle finne aktuelle kommuner, oppdaget jeg raskt at det bare er et fåtall som er organisert på den måten jeg ville forske på. Grunnlaget for en kvantitativ undersøkelse med måling av effekt var derfor ikke tilstede. Jeg måtte derfor justere problemstillingen, slik at den passet med en kvalitativ metode. Jeg endte derfor opp med en

problemstilling som handler om informantenes opplevelse ved organisering av den boligsosiale ledelsen på nivå 3, fremfor en analyse av effekten.

3.2 Utvalg og intervju

Etter at jeg hadde utformet problemstillingen, lette jeg etter kommuner som i stor grad hadde samordnet de fleste boligsosiale oppgavene i et boligkontor, og i tillegg var organisert på nivå 3. Ved hjelp av statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå (u.å.), fant jeg alle kommuner med innbyggere mellom 15.000 og 100.000. Jeg lette etter organisasjonskart på nettsidene til samtlige av disse kommunene, for å finne de som hadde organisert i tråd med min problemstilling. Det vil si to nivå under kommunedirektør. Det viste seg at det var flere kommuner som ikke hadde tilgjengelige organisasjonskart på nett, eller det var utydelig i organisasjonskartet hvordan den boligsosiale ledelse var organisert. Med de kriterier jeg hadde for utvelgelse og den tiden jeg hadde til rådighet, valgte jeg å ta utgangspunkt i de fire kommunene jeg fant organisasjonskartet til som var organisert på denne måten. Innbyggertallet i disse kommunene varierte fra i overkant av 15.000 til i underkant av 100.000.

Siden jeg valgte å ta utgangspunkt i statistikk fra Statistisk sentralbyrå for å finne aktuelle kommuner, var det ikke nødvendig å gå via andre for å kontakte informantene. Jeg fant kontaktinfo til informantene på nettsidene til kommunen og alle sa ja til å delta.

Jeg vurderte om jeg skulle intervju noen ledere på nivå 1 eller 2 i de utvalgte kommunene, for å få mer data til studien. I løpet av tiden jeg var i kontakt med de ulike informantene fikk jeg tips om en leder til på nivå 3. Jeg hadde derfor fem informanter på det tidspunktet, og besluttet at dette var tilfredsstillende ut fra valgt metode. Jeg gikk derfor bort fra å intervju ledere på nivå 1 og 2 som først planlagt.

3.2.1 Utforming av intervjuguide

Jeg tok utgangspunkt i «tre- med-grener-modellen» da jeg skulle utforme intervjuguiden (Thagaard, 2018, s. 95). Hovedstammen i modellen handler om opplevelsen av boligsosial ledelse på nivå 3. Opplevelsen av de fire suksessfaktorene ble til fire undertemaer som greiner på hovedstammen.

Jeg valgte å sette inn noen enkle spørsmål i starten av intervjuguiden, slik at informantene skulle få tid til å bli litt trygge før vi skulle gå dypere inn i de faglige spørsmålene (Thagaard, 2018, s. 101).

For å få tak i opplevelsen til informantene benyttet jeg semistrukturerte intervjuer med ferdigutfylte spørsmål, som i hovedsak var utformet slik at de gav mulighet for åpne svar (Johannessen et al., 2016, s. 146). Spørsmålene ble standardisert, for at jeg lettere kunne systematisere svarene etterpå (Johannessen et al., 2016, s. 146). De fleste av spørsmålene hadde spørreordet *Hvordan*, for å forstå opplevelsen til informantene (Kvale & Brinkmann, 2016, Gjengitt fra Thagaard, 2018, s. 98).

Jeg valgte å stille oppfølgende spørsmål for å kontrollere at jeg hadde forstått informantene riktig. Ved hjelp av dybdeintervjuer av ledere i de kommunene jeg har valgt, har jeg fått frem subjektive meninger og opplevelser om betydningen av nivåplassering, når det gjelder Husbankens suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid (Thagaard, 2018, s.53).

3.2.2 Gjennomføring av intervjuer

I starten av intervjuet viste jeg til samtykkeskjemaet de hadde mottatt på forhånd, hvor det også var informasjon om forskningsprosjektet, detaljer om behandling av personopplysninger, og deres rettigheter som informant. Jeg forklarte at opplysningene ville bli anonymisert og at deres svar ville bli oppbevart i henhold til gjeldende forskningsetiske retningslinjer. Innledningsvis informerte jeg om at det var muligheter for at jeg valgte å stoppe opp, hvis jeg opplevde at vedkommende snakket om temaer som ikke var relevant for oppgaven, selv om det kunne vært interessant å høre mer. I starten av enkelte av intervjuene oppfattet jeg nervøsitet fra informantene. Jeg forsøkte da å berolige med at de kunne se på dette som en samtale om deres opplevelser og at det intervjuene blir anonymisert.

Jeg opplevde i flere intervjuer at det var utfordrende at jeg satt i rollen som forsker, og ikke som fagleder for det boligsosiale arbeidet i min daglige jobb. Det fremkom informasjon som ikke var relevant for oppgavens problemstilling, men som jeg likevel kunne tenke meg å få

utdypet. Dette handlet både om at de delte informasjon som var relevant for min arbeidsplass, men det var også tilfeller der jeg opplevde at min kunnskap kunne hjelpet informanten til å løse problemstillinger på deres arbeidsplass. Det var derfor fristende å gå ut av rollen som forsker og inn i kollegarollen. Ved ett tilfelle gjorde jeg det i intervjuet. Jeg gjorde informanten oppmerksom på dette rollebytte. I flere tilfeller ble det en naturlig dialog om praksis i min arbeidshverdag i etterkant av intervjuet.

I løpet av intervjuene benyttet jeg muligheten til å hoppe over spørsmål som allerede var belyst. Selv om spørsmålene i intervjuene var forsøkt gruppert under suksessfaktorene til husbanken, ble noen av spørsmålene besvart på tvers av suksessfaktorene. Dette kan handle om at spørsmålene var åpne, men det kan også være fordi «Suksessfaktorene er dels overlappende og står til en viss grad i et avhengighetsforhold til hverandre» (NOU 2011: 15, s. 114). Jeg stilte oppfølgingsspørsmål underveis, ba informantene om å utdype interessante temaer, samt presisere for at jeg skulle forstå hva som ble formidlet (Thagaard, 2018, s. 96).

Da jeg startet intervjuet med den ene informanten, kom det frem at vedkommende var organisert på nivå 4. Denne informanten er ikke sitert eller tillagt vekt i det videre arbeidet, fordi det ikke passer med problemstillingen. Når jeg i det videre arbeidet skriver «alle informantene», så gjelder det kun de fire informantene på nivå 3. To intervjuer ble gjennomført ansikt til ansikt, mens to ble utført via Teams. Det ble informert om at Teams ble benyttet uten opptaksfunksjon, men at lydopptak ble spilt inn via applikasjonen Nettskjema–diktafon fra universitetet i Oslo (UIO, 2024).

Ved oppstart av et annet intervju, kom det frem at informanten ikke hadde mottatt samtykkeskjema. Mens jeg sjekket i min epost, sa informanten at det var helt i orden å gi samtykket muntlig, og at jeg kunne sende skjema etter intervjuet. Jeg vurderte at siden jeg gav muntlig informasjon om hva samtykke innebar i forkant av intervjuet, ville det være nok til at vi kunne gjennomføre intervjuet. Direkte etter intervjuet ble samtykkeskjemaet sendt til hen, og jeg fikk signert samtykke i retur kort tid etter.

I et av intervjuene satt jeg på hjemmekontor via Teams. I løpet av intervjuet kom familiemedlemmer hjem, som ikke hadde fått med seg at jeg var i en intervjusituasjon. Jeg

måtte derfor på et tidspunkt stoppe informanten i sitt svar, mens jeg gav tegn til et familiemedlem om å ikke ta seg inn i rommet jeg satt på. Det ble ikke kommunisert informasjon i intervjuet på det tidspunktet, som kunne settes i sammenheng med informanten eller den aktuelle kommunen. Jeg beklaget hendelsen til informanten som aksepterte beklagelsen.

Etter ett intervju fortsatte den ene informanten å snakke om noe som var interessant for min forskningsstudie. Jeg ba derfor om å få starte opptaket igjen, og vi fortsatte intervjuet etter godkjenning fra informanten.

Hvert intervju tok mellom 40 og 90 minutter, de fleste nærmere 90. Etter intervjuene ble lydopptakene sendt til automatisk transkribering via Nettskjema-diktafon applikasjonen (UIO, 2024).

3.3 Analysemetoder

Lydopptakene ble gjennomgått sammen med de transkriberte dokumentene, og feil i teksten ble rettet opp. Thagaard (2018) viser til at man fokuserer på temaer som er representert i forskningsprosjektet, når man benytter temaanalyse (s. 171). Jeg har derfor valgt en tematisk analyse av den transkriberte teksten, med utgangspunkt i Husbankens suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid. Både forskningsspørsmål, intervjuguiden og de ulike kapitlene i masteroppgaven, tar utgangspunkt i suksessfaktorene som overordnede temaer.

Jeg skrev ut alle intervjuene på papir, og startet med å markere med ulike farger for de ulike suksessfaktorene. Siden jeg tok utgangspunkt i de fire suksessfaktorene da jeg laget forskningsspørsmålene og intervjuguiden, har det gjort det enkelt for meg å sammenligne svarene fra informantene. Det ble derfor naturlig for meg å bruke disse som overordnede kategorier da jeg skulle starte på tematisk analyse. Ettersom mine intervjuer var semistrukturerte og det finnes overlappende elementer i suksessfaktorene, var det flere funn som gikk på tvers av kategoriene.

På bakgrunn av fyldige svar som informantene gav, har jeg analysert variasjoner og likheter innenfor de ulike temaene (Thagaard, 2018, s. 172). Jeg har lyttet til lydfiler og lest de transkriberte tekstene flere ganger, for å lete etter nye sider og sammenhenger i dataene (Thagaard, 2018, s. 152).

Jeg laget koder som hadde meningsbærende innhold, og som var relevant for problemstillingen og forskningsspørsmålene. Jeg valgte å merke innhold med enkeltord og setninger, for å kode det som gav nødvendig informasjon (Miles & Huberman, 1984, gjengitt fra Johannessen et al., 2016, s. 171).

Etter en systematisering av informantenes meninger i koder, samlet jeg kodene i temagrupper som passet med forskningsspørsmålene (Wæraas, 2022, s. 154-155).

Temagruppene passer mer eller mindre inn under de ulike suksessfaktorene, selv om noen også går på tvers. Da jeg hadde jobbet med analysen og temagruppene en stund, lette jeg etter sentrale ord fra temagruppene i eksisterende teori, for å koble teori og funn. Selv om jeg i min temaanalyse har forkortet setninger, har jeg beholdt flere lengre sitater, fordi det meningsbærende innholdet best kan forstås som en sammenhengende tekst. Selv om jeg bruker begrepene «de fleste» og «enkelte» informanter, er det det meningsbærende i teksten, og ikke antallet som er relevant i en kvalitativ metode (Thagaard, 2018, s. 204).

3.4 Litteratur

Da jeg skulle finne teori innenfor fagfeltet, var jeg først opptatt av å finne noe som omhandlet boligsosialt og ledelse. Det var vanskelig å finne noen teori om dette, så jeg forsøkte å søke på «Boligsosial AND ledelse». Det var begrenset med relevant internasjonal litteratur jeg klarte å finne om boligsosial ledelse, noe som kan ha sammenheng med at mitt tema er koblet til den norske kommunemodellen. Jeg har også sett på litteraturlistene i en del nasjonale forskningsartikler, rapportere og utgivelser fra ulike departement som omhandler boligsosialt arbeid. Veileder hjalp meg til å forstå at oppgaven min handler om organisasjon og ledelse i offentlig sektor. Jeg gjorde søk på dette emnet og fant mange aktuelle teorier. Teoriene jeg har valgt vil sammen med funn fra intervjuene, boligsosial forskning og boligsosialloven (2022), danne grunnlag for drøftingskapittelet.

På grunn av rammene for masteroppgaven har jeg vært nødt til å gjøre avgrensninger i litteraturen. Det var derfor ikke mulig å ta i bruk alle deler av den helhetlige modellen til Jacobsen og Thorsvik (2019, s. 23).

3.5 Metoderefleksjon/metodekritikk

I oppgaven ligger det noen begrensninger, blant annet på grunn av metoden og tidsaspektet. Opprinnelig ønsket jeg å se på effektene av at boligsosial leder er organisert tett på den toppledelsen i kommunal sektor, men på grunn av få informanter og oppgavens omfang kunne jeg ikke se at det lot seg gjøre. Hvis man i fremtiden ser at det er et større antall kommuner som organiserer seg slik, kan det være interessant å se nærmere på dette med en kvantitativ undersøkelse.

Hvis jeg hadde hatt muligheten i tid og omfang i dette forskningsprosjektet, ville jeg vurdert å benytte metodetriangulering. Ved bruk av observasjon på arbeidsplassene til informantene kunne jeg komplementert resultatene (Johannessen et al., 2009, s. 230). Antallet informanter er relativt lavt, men det handlet om tilgjengelighet innenfor de begrensninger som ble satt i problemstillingen. Det ville derfor vært interessant for studien om jeg hadde intervjuet ledere på enten nivå 1 og 2, politisk ledelse eller medarbeidere på det operative utførende nivået. Det vil være en mulighet for at en slik utvidelse kunne bidratt til andre perspektiver enn mine informanters opplevelser av organiseringen de er en del av.

Jeg ser det som en stor fordel at jeg kunne ta lydopptak av intervjuene. Det gav meg mulighet til å observere kroppsspråk, samtidig som jeg kunne høre pauser og tonefall i språket, og hvilket trykk som legges på de ulike ordene (Thagaard, 2018, s. 112-113). Det at noen intervjuer foregikk på Teams kan ha gjort at jeg ikke fikk med meg like mye av kroppsspråket til informantene, og dynamikken kan ha blitt påvirket slik at det blir vanskelig å analysere. Samtidig kan det også føre til at noen føler seg tryggere, fordi de sitter online og ikke trenger å blottlegge seg i samme grad (Thagaard, 2018, s. 110-111).

Forskningen hører innunder sosial konstruktivisme som baseres på at kunnskap konstrueres, og er betinget av språklige sosiale interaksjoner med informantene (Thomassen, 2006, s. 180). Som følge av et sosialt konstruktivistisk perspektiv, vil de ulike kulturene og subkulturene som informantene og jeg er en del av, prege vår virkelighetsforståelse (Thagaard, 2018, s. 40). Det har vært viktig at jeg som forsker er bevisst på at interaksjonen mellom meg og informantene, har preget resultatene av studien (Thagaard, 2018, s. 40).

3.5.1 Forskerrollen

Tolkningen jeg gjør vil bli preget av min faglige og personlige bakgrunn (Johannessen et al., 2016, s. 51). Eksempler på dette kan være min faglige erfaring fra boligsosialt arbeid, min kulturelle bakgrunn, oppvekst og Gudstro, som kan forme min forforståelse og få betydning for mine vurderinger i forskningsprosessen. «Det er viktig å merke seg at ett og samme fenomen oppleves individuelt ut fra hver persons interesser, bakgrunn og forståelse (Johannessen et al., 2016, s. 78). Jeg trenger derfor å reflektere over, og være bevisst på at min konstruksjon av virkeligheten, kan ha påvirket meg som forsker i intervju situasjoner og i min tolkning av funnene. Dette kan ha fått betydning for resultatene i studien.

I tillegg må jeg være klar over at jeg bringer med meg både fordommer og forforståelse som vil være ubevisst. Men disse trenger ikke være negative. de kan også bidra til at jeg forstår (Thomassen, 2006, s. 86). Min konstruksjon og forståelse av virkeligheten, kan derfor være en styrke i denne studien. Med min boligsosiale bakgrunn, kan jeg som forsker ha bedre utgangspunkt til å fortolke med utgangspunkt i de kulturelle og sosiale konstruksjonene som informantene er en del av (Thagaard, 2018, s. 53). Relasjonen som oppstår mellom meg og informanten, vil være best om jeg er nær nok til å forstå og har avstand nok til å analysere (Neumann og Neumann, 2012, s. 93).

For denne masteroppgaven er jeg tildelt et masterstipend fra Husbanken (NTB, 2023). For å kvalifisere til stipend sendte jeg inn en prosjektbeskrivelse av oppgaven (Thagaard, 2018, s. 52).

3.5.2 Reliabilitet, Validitet og overførbarhet

Gjennom kontakten med informantene, har jeg i dette forskningsprosjektet opparbeidet meg en forståelse av deres opplevelser av å være organisert på nivå 3 (Holstein & Gubrium, 2016, Gjengitt fra Thagaard, 2018, s. 188). Jeg har i metodekapittelet redegjort for de ulike stegene i behandlingen av funnene, ved hjelp av temaanalyse (Silverman, 2014, Gjengitt fra Thagaard, 2018, s. 188). I funnkapittelet har jeg valgt å synliggjøre når jeg grupperer flere svar fra informantene. I tillegg har jeg valgt å bruke flere direktesitater. I drøftingen har jeg synliggjort mine egne meninger. (Seale, 2007, Gjengitt fra Thagaard, 2018, s. 188). Alt i dette avsnittet er gjort for å vise reliabilitet, det vil si at forskningen er pålitelig (Thagaard, 2018, s. 181).

Jeg har beskrevet det teoretiske utgangspunktet for denne masteroppgaven (Thagaard, 2018, s. 200), som er Jacobsen og Thorsvik (2019) sin helhetlige modell for organisasjoner (s. 23). At jeg ikke har hatt mulighet til å benytte hele modellen og i tillegg har hentet fra andre teorier, en svakhet ved oppgaven.

Ved hjelp av temaanalyse har jeg beholdt informantenes perspektiver i stor grad, og jeg har i flere tilfeller tatt med avvikende funn. Det finnes og dokumentasjon for de tolkninger som er gjort i denne oppgaven (Thagaard, 2018, s. 189). Jeg mener de tolkninger og konklusjoner som er vist i denne oppgaven viser høy validitet, i forhold til formålet som er beskrevet øverst i metodekapittelet (Thagaard, 2018, s. 189). I forrige underkapittel om forskerrollen, har jeg synliggjort mine fagkunnskaper og de fordeler og ulemper det kan ha med seg. Dette gjør at jeg har en viss tilknytning til miljøet jeg har forsket på, men tilknytningen er likevel relativt liten ettersom jeg ikke har jobbet tett med noen av informantene (Thagaard, 2018, s. 181). Jeg har heller aldri vært ansatt i samme kommune som dem.

I denne oppgaven har jeg argumentert for at overførbarheten til andre situasjoner er tilstede, når det gjelder boligsosialt arbeid i kommuner med mellom 15.000 og 100.000 innbyggere, på bakgrunn av at utvalget var innenfor dette innbyggertallet (Thagaard, 2018, s. 182). Det er ikke påvist at folketall har sammenheng med organiseringen i kommunene (Langseth et al., 2008, s. 67-71), så derfor kan jeg ikke påstå at en slik organisering bare vil fungere for kommuner med tilsvarende innbyggertall. I drøftingskapittelet knytter jeg

generelle teorier til mine tolkninger som underbygger konklusjonene. Gjenkjennelse av teoriene hos leseren kan vise grunnlag for overførbarhet (Thagaard, 2018, s. 195). Samtidig vil man med et kritisk vitenskapelig blikk, kunne peke på at jeg ikke har tilgjengelig data til å si om konklusjonene er overførbare for alle andre kommuner. «Humes problem» viser til utfordringer med å bruke induksjon til å trekke slutninger om overførbarhet. Ut fra de funnene jeg har gjort i denne studien kan jeg ikke være sikker på at en bestemt organisering vil være best for alle kommuner alltid (Thomassen, 2006, s. 50).

Med tanke på at kommuner er gitt stor grad av selvstyre og at de har ulik økonomi, demografi og topografi, er det god grunn til å være kritisk til om data fra de utvalgte kommunene kan brukes til å konkludere med, at sammenfallende premisser i denne studien gir samme konklusjon for alle kommuner. Over tid kan også premissene endre seg på grunn av endringer i omgivelsene (Jacobsen og Thorsvik, 2019, s. 191-194). Selv om antallet utvalgte kommuner hadde vært over halvparten av kommunene i Norge og de alle hadde sammenfallende premisser, kunne vi ikke konkludert med at alle kommuner med 100% sikkerhet er like. Til og med om hele Norge var likt, kan det være ulikt i andre kommuner i andre land. (Thomassen, 2006, s. 49-50).

På den annen side vil det være større sannsynlighet for at konklusjoner fra denne studien passer for det boligsosiale arbeidet i kommuner som har likhetstrekk med undersøkelseskommunene, enn for kommuner som er svært ulike (Fangen, 2004, gjengitt fra Johannessen et al., 2016, s. 78).. Det er derfor jeg har argumentert for at antall innbyggere kan ha betydning for overførbarheten.

3.5.3 Etikk

Jeg har levert meldeskjema til SIKT- kunnskapssektorens tjenesteleverandør, siden jeg skal behandle personopplysninger i oppgaven. Der har jeg gjort det klart at personopplysningene blir anonymisert, og at disse ville bli oppbevart adskilt fra resten av oppgaven. Dette gjaldt både elektronisk og fysisk oppbevaring av personopplysninger, som begge er låst slik at ingen andre enn jeg har tilgang til det. Meldeskjemaet ble godkjent.

Ett standard samtykkeskjema for deltakelse ble levert av samtlige, og jeg formidlet at intervjuene som foregikk online ikke ble tatt opp på video, d for å sikre at informantene følte seg friere (James & Busher, 2016, Gjengitt fra Thagaard, 2018, s. 114). I samtykkeskjemaene signerte informantene på at de blant annet fikk informasjon om behandling av personopplysninger, og mulighet til å ta kontakt ved spørsmål.

Oppgaven følger de forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora. Det betyr at jeg har henvist til andres arbeid, og vist respekt, grundighet og etterrettelighet i mitt arbeid (NESH, 2021).

Jeg har benyttet referansestiler i tråd med APA 7th og VID sine retningslinjer for oppgaveskriving (Kildekompasset, u.å.; VID, 2023). Jeg har beskrevet hva jeg har gjort, og hvordan jeg har gjort det, slik at oppgaven er transparent og ikke bevisst holder noe skjult (Silverman, 2014, Gjengitt fra Thagaard, 2018, s. 188).

I intervjusituasjonen var det begrenset hvor nærgående temaet ble for intervjupersonene, ettersom de alle hadde gode opplevelser med organiseringen. Det opplevdes ikke som at åpenheten om temaet ble verken for stor eller for liten (Thagaard, 2018, s. 113). De fikk alle informasjon om at de står fritt til å trekke sine uttalelser (Thagaard, 2018, s. 114). Under intervjuet ble applikasjonen Nettskjema-diktafon benyttet til å gjøre lydopptak, før det ble automatisk transkribert. Både applikasjonen for lydopptak og transkriberingsverktøyet er utviklet av Universitetet i Oslo, og oppfyller krav til behandling og lagring av sensitive forskningsdata (UIO, 2024).

Det har ikke vært behov for å oppgi sensitive opplysninger som helseopplysninger, religiøs tilhørighet, nasjonalitet, legning eller lignende i møte med informantene. Studien tar hensyn til anonymitet ved å unngå å nevne navn, alder, arbeidssted, kjønn eller andre kjennetegn. Det vil likevel i et lite land som Norge, være en teoretisk mulighet for at personer som aktivt søker å finne ut hvilke kommuner som er berørt i oppgaven kan gjøre det. Jeg har derfor valgt å ikke gi informantene alias og heller beskrive de som entall eller flertall.

Jeg har valgt å sitere med flere lengre direktesitater. Det er derfor sannsynlig at informantene kan kjenne igjen i noen av sine egne uttalelser. Det kan samtidig være at informantene ikke kjenner seg igjen i den tolkningen og de konklusjonene jeg gjør. Siden jeg har skilt mellom hva som er mine tolkninger og hva som er informantenes utsagn har jeg likevel forsøkt å ivareta informantenes opplevelse i teksten (Kvale & Brinkmann, 2015, Gjengitt fra Thagaard, 2018, s. 196-197). Ettersom temaene som tas opp i studien ikke er spesielt følsomme, er det lite sannsynlig at informantene vil ta særlig skade av å ha deltatt (Thagaard, 2018, s. 198-207).

4 Funnkapittel

I funnkapitlene har jeg valgt å bruke innrykk og hermetegn for å synliggjøre samtlige direktesitat fra informantene.

4.1 Organisering og samordning

Jeg vil først presentere noen figurer som viser organiseringen basert på informasjon fra informantene. Den første er figur 5, som er en forenklet modell av informantenes beskrivelse av nivåene i deres organisasjonsstruktur. Det røde omrisset viser hva som hører innunder av virksomhetene:

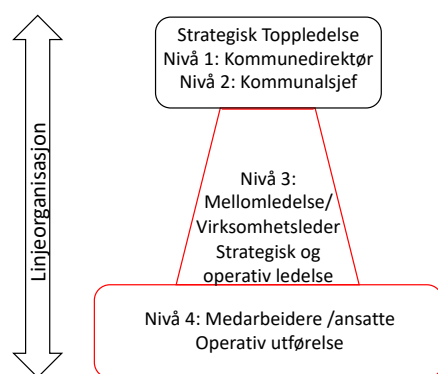


Fig. 5: Modifisert linjeorganisasjon
(Mintzberg, 1979, gjengitt i Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 81; Bolman & Deal, 2004, s. 99)

I figur 6 nedenfor, er en detaljert modell med de mest relevante samarbeidspartnerne som informantene samarbeider med. Boligkontorenes oppgaver er delt inn i strategisk og operativt boligsosialt arbeid. Rødt er ulikt organisert hos informantene. Blått er felles for alle informantene. Den blå boksen nederst til venstre viser eksempler på ulike virksomheter i samme boks.

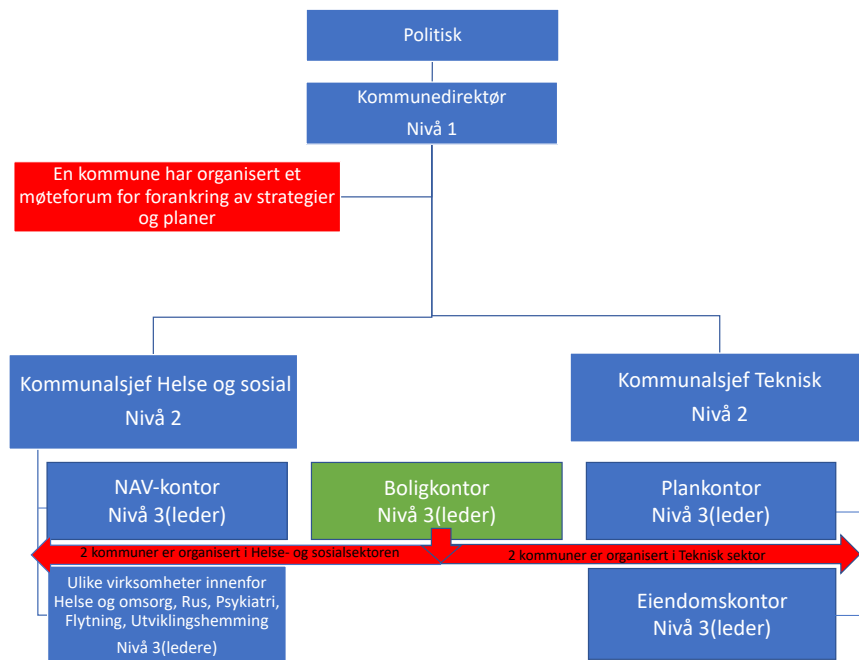


Fig. 6: Detaljert modell for organisasjonsstrukturen for de fire kommunene

Den siste figuren (fig. 7), viser oversikt over informantenes ansvarsområder. Rødt er ulikt organisert hos informantene. Blått er felles for alle informantene. Informantene har ikke hovedansvar for kommuneplan og handlings- og økonomiplan, men de har ansvar for å gi bidrag av ulik grad innenfor boligfeltet:

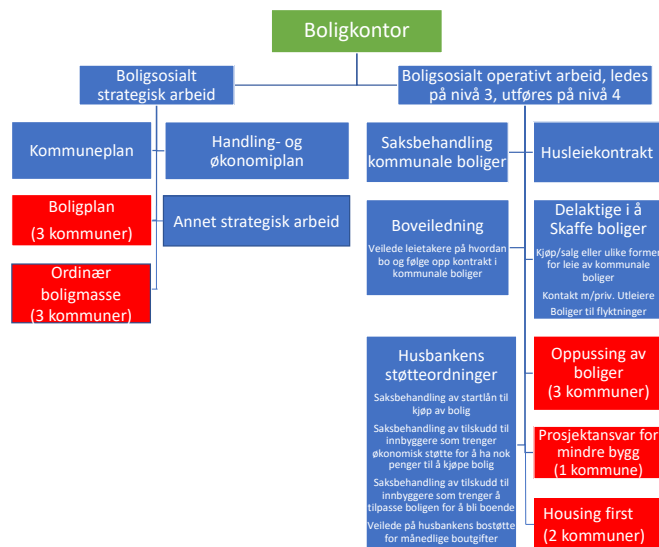


Fig. 7: Oversikt over informantenes ansvarsområder.

4.1.1 Organisasjonsstruktur

De fire informantene er delaktige i prosessen med å skaffe tomter og boliger til boligsosiale tiltak. En kommune har valgt å opprette en boligsosial gruppe ledet av rådgiver for kommunedirektøren, hvor planlegging av alt det boligsosiale arbeidet i kommunen foregår.

Alle fire virksomhetslederne har fått delegert strategisk ansvar for det boligsosiale arbeidet i kommunen og er delaktige i utforming av planer. To av disse har også ansvar for den ordinære boligmassen siden de prøver å se alt boligarbeid i sammenheng. En av dem uttalte at gjennom god planlegging av ordinære boliger, så senkes behovet for kommunale boliger. På bakgrunn av dette har de valgt å organisere ordinære boliger og kommunale boliger under en virksomhetsleder som er boligsjef i kommunen.

Den ene informanten opplever at det er viktig at hen er organisert på nivå 3, fordi ledelsen får mer kjennskap til arbeidet og hen får diskutert mer med dem i hverdagen. Hen sier organiseringen også korter ned tiden for å få gjennomslag for en sak. Denne informanten er nå organisert i teknisk sektor, og utalte at det er lett å gå inn til kommunalsjef for helse- og sosialsektoren for å diskutere en sak som de har ansvar for, fordi hen tidligere har vært organisert i den sektoren. En av informantene som er organisert i helse og sosialsektoren, opplever at organiseringen gjør at de tydeligere får frem behovene og kan møte de spørsmålene som kommer fra ledelsen, slik at de får en forståelse av det som skal løses. Denne informanten har tidligere opplevd mer fragmentert organisering av det boligsosiale arbeidet og har hatt en lederfunksjon på annet nivå.

To av de andre informantene svarer følgende om synergier av organisering på nivå 3:

«Nei, det er jo at beslutningene ikke tas så langt unna fagområdet, og at man får løftet det i mye større grad opp».

«Det er jo tilgjengeligheten, det å hele tiden å få rapportert på hva vi holder på med, og hvilke behov vi har. Jeg ville ikke vært organisert lengre opp, for da hadde jeg ikke fått gehør av de andre lederne som jeg må samarbeide med på samme måten. Men jeg ville heller ikke vært lenger nede. Det hadde blitt en større jobb, for da må du gjennom en virksomhetsleder før direktøren. Det er vanskelig nok å forklare gjennom

en direktør, om du ikke må gjennom ett nivå til. Så jeg tror det er rett nivå, i hvert fall ikke lengre ned»

Ingen av virksomhetslederne synes det er utfordrende å være organisert slik som de er i dag. Flere sier de har organisert det slik fordi de ønsker denne formen for organisering.

4.1.2 Fysisk avstand

Tre av virksomhetslederne sitter fysisk plassert tett på den øverste administrative ledelsen på rådhuset og i tilknytning til de administrative medarbeiderne sine. Den fjerde virksomhetslederen sitter i eget bygg sammen med sine medarbeidere, men har kort vei til den administrative ledelsen i rådhuset. En av informantene beskriver sin karrierereise i fht. plassering slik:

«Tidligere når jeg var rådgiver satt jeg på en måte på utsida av organisasjonen, men jeg satt fysisk tett på. Jeg hadde lunsj med rådmannen og ordføreren, liksom. Og var litt sånn misjonerende hele veien på det boligsosiale. Så du skal ikke kimse av hvor du er organisert geografisk. Det var noe helt annet enn å sitte på et kontor i en bygd, som var to kilometer ifra rådhuset. Da kunne jeg spørre meg selv: Er det noen som leser mailene? Senere satt jeg ved siden av eiendomssjefen og rett over gangen for ordfører og rådmann, og da får du jo litt innpass ja!».

4.1.3 Effektiv struktur og ekvifinalitet

De to som er organisert i teknisk sektor har opplevd at samarbeidspartnere innenfor teknisk sektor har større forståelse for det boligsosiale arbeidet med dagens organisering, enn da det lå i helse- og sosialsektoren. Den ene beskrev følgende:

«Den største suksessfaktoren ved å være organisert på den måten, er at du har et eierforhold over både kommunale boliger og boligforvaltningen».

Videre forklarer informanten om en tidligere erfaring hvor en som var ansatt i teknisk sektor hadde et annet perspektiv enn en som jobbet med boligsosialt arbeid. som ser mennesket bak handlingene. Hen fortalte at medarbeideren fra teknisk sektor skjelte ut en leietaker som hadde knust en rute fordi det ble utgifter.

«Mens en med et boligsosialfaglig tankesett kan møte vedkommende med respekt og si at dette fikser vi, vi finner ut av dette».

Videre sier vedkommende at det har skjedd en endring etter at det boligsosiale ble organisert i teknisk sektor:

«Jeg har fått en forståelse fra teknisk sektor om at det finnes en annen måte å hjelpe mennesker på. For teknisk sektor sin del er dette en kjempefin organisering. For min del utførte vi jobben like bra i begge sektorer, men totalt sett for kommunen har det vært en berikelse, tror jeg. Det har i alle fall fått ned litt fordommer overfor vanskeligstilte i flere avdelinger ved å være organisert på den måten som vi er nå».

Den andre virksomhetslederen i teknisk sa følgende:

«Vi har valgt å organisere det boligsosiale ut fra hvem jeg trenger å jobbe tett sammen med. Jeg trenger plansjefen, jeg trenger teknisk sjef, jeg trenger byggesaksavdelingen, og så var det så mange fra det tekniske jeg trengte for å kunne gjøre et godt arbeid, at jeg tenkte, ok, jeg må inn i teknisk sektor. Men vi må ikke miste bruker- og beboerperspektivet. Det er det en fare for med en slik organisering. Vi må fortsatt ha en forståelse av hvordan det er å ha ulike utfordringer. Men til nå ser jeg mer fordeler enn ulemper med å være organisert i teknisk sektor. Men det var helt bevisst at vi la det i det tekniske. Det var for å få forståelse av det boligsosiale arbeidet, for jeg visste at holdningsmessig var det milevis å gå på for de som jobbet i teknisk sektor».

En av virksomhetslederne som er organisert i helse og sosialsektoren, fortalte at de opplevde at de får til det gode boligsosiale arbeidet fordi de har kunnskap om livssituasjonen til leietakerne. Denne kunnskapen opplevde de at den tekniske siden ikke hadde, og de valgte derfor å organisere seg under helse og omsorg. Denne informanten fortalte også at de vurderte ny organisering i forbindelse med lederskifte, fordi de var en liten virksomhet:

«Vi kunne lagt under NAV, vi kunne lagt under et tjenestekontor, vi kunne lagt under mange plasser. Men vi konkluderte med at det er viktig å samle det boligsosiale. Faren ved å bli organisert som en del av en stor virksomhet er at det kan vannes ut. Vi valgte å fortsatt ha et eget boligkontor for å opprettholde det man

hadde klart å få til, og på grunn av de gode resultatene vi har».

Her har jeg samlet utdrag fra tre ulike informanter om hvordan de opplever innpass hos toppledelsen:

«Når jeg var fagleder så jobbet jeg mye mer for å løse ting i kontoret. Veldig mye av det arbeidet som jeg gjør nå i den boligsosiale gruppen er strategisk arbeid. Nå er jeg med på å skrive politiske saker. Så innpasset er på et helt annet nivå enn da jeg var fagleder.»

«For å komme gjennom med et budskap er man helt avhengig av at neste lederledd forstår det man formidler, og at vedkommende synes det er like viktig som deg.

«På små steder kan du løpe bort og ta en kaffe med kommuneledelsen, men hvis du jobber i en stor kommune som for eksempel Bergen, så kan du jo ikke bare stikke bort til Trude Drevland og ta en kaffe»

4.1.4 Samarbeid og samordning

Alle virksomhetslederne beskriver godt samarbeid både horisontalt og vertikalt. De snakker alle om samarbeid med NAV, Rus- og psykiatri, vedtakskontor eller lignende, og de to som er organisert i teknisk nevner samarbeid med planavdelingen og en med prosjektavdelingen i forhold til nybygg.

Den ene virksomhetslederen opplever at det gode samarbeidet har sammenheng med at kommunen har en helhetlig og tversektoriell boligplan, som setter premissene for satsingen. At det blir et verktøy som setter retning. En annen forteller at det er viktig at de ulike planene for både oppfølging og bolig, må sees i sammenheng for å kunne utføre et godt arbeid på begge områder.

Alle virksomhetslederne nevner at samarbeidet er forpliktende og formalisert gjennom kommunalt planarbeid. En informant uttalte følgende: «Samarbeid er jo forpliktende når du har fått det vedtatt i planverk som er vedtatt av politikerne».

Den ene nevner en omorganisering som er gjort for å få det strategiske tettere på det operative, ved å samle det boligsosiale arbeidet i ett kontor.

Som nevnt har den ene kommunen valgt å koordinere alt strategisk boligsosialt arbeid gjennom faste møter ledet av kommunedirektørens rådgiver.

I tillegg har sistnevnte faste møter med sin kommunalsjef, hvor det settes mål og økonomiske rammer for det neste året. Noen har og laget samarbeidsavtaler mellom de ulike virksomhetene. Ellers nevnes delegeringsreglement for en kommune og at organisasjonskartet viser hvordan oppgavene er formalisert.

En av informantene snakket om viktigheten av å se sammenhengen og hvordan man kan gjøre ting i fellesskap. Alle informantene uttrykker at det er godt samarbeid på tvers, men en sier at det er lettere å få forståelse innenfor helse og sosialsektoren, enn for eksempel planavdelingen hvor de må «føye seg litt begge veier».

En annen informant har forsøkt ulike organiseringer og gir følgende sitater:

«Det er enklere å være organisert på nivå 3, enn hvis jeg hadde vært organisert enda høyere oppe. Hvis de hadde valgt å organisere boligsjefen i en sånn boks rett utenfor direktørene på organisasjonskartet, da hadde jeg ikke jeg vært på nivå med de andre virksomhetslederne».

Videre sier denne virksomhetslederen at:

«Jeg, Nav-leder, leder på vedtakskontoret. Alle er virksomhetsledere, Vi er på samme nivå. «...hen er en av oss». Vi har et visst mandat til å ta avgjørelser på tvers. Hadde jeg satt under en av dem, eller over en av dem. For eksempel i en stab til en direktør eller noe. Da tror jeg det hadde blitt oppfattet som om dette kom i ovenfra.

4.2 Forankring og eierskap

Alle virksomhetslederne forholder seg til kommuneplanen i større eller mindre grad. Tre av de er veldig tydelige på at forankringen skjer i kommuneplanen. Den fjerde legger mer vekt på forankring i boligplanen og den strategiske boliggruppen, hvor de blant annet jobber med retningslinjer, utvikling og samarbeid.

En sier de har vært opptatt av å se sammenhengen mellom boligplanen og delplanene i kommuneplanen. En annen sier at forankringen kom på plass da de reviderte samfunnsplanen i kommuneplanen. De endte opp med at en fjerdedel av kommuneplanen handlet om å bo, og at alle som jobber med ledelse i kommunen må ta hensyn til det å bo.

Alle virksomhetslederne er positive til plasseringen i nivå 3 når det gjelder betydningen for forankring og eierskap. Her gjengir jeg utsagn fra to av dem:

«Jeg tror plasseringen på nivå 3 og i toppledergruppen til helse- og omsorgssektoren er veldig viktig. Det er noe med å være i de fora der man får løfte opp problemstillinger, der beslutningene fattes. At ikke beslutningene blir tatt så langt unna».

«Det betyr mye. Det var derfor vi valgte i sin tid å flytte det over til teknisksektor. For det var der det var lengst å gå på forståelsen, på fagområdet, og hvor komplisert, viktig og elementært det var å få til godt boligsosialt arbeid. Og så var det viktig å flytte det over i den sektoren som ordinert jobber med boligplanlegging og utbyggere og alt som gikk på bolig».

En informant uttalte seg om hva som skjer med forankringen når det er utskifting av toppledere eller politikere:

«Da finner du ikke noen bedre måte å gjøre det på en å få et vedtak i kommuneplanen. Da er det ingen som kan diskutere det etterpå. Du kan slå den i bordet og hver en politiker. Inntil planen skal rulleres er det den som gjelder».

Når det gjelder forankring hos det operative nivået var det en som sa:

«Jeg tror du må lage mål til hvilket nivå du er på. Hvis jeg legger kommuneplanen på bordet i driftsavdelingen hos meg, så tror jeg de bare sier: «fint det». Men jeg tror ikke de har noe forhold til de målene. Men jeg føler de er godt forankret opp.»

4.2.1 Tillit

Samtlige av informantene uttrykker at innspillene de kommer med blir møtt positivt, og at det er tillit fra administrativ ledelse i forhold til den faglige kompetansen til informantene. Samtidig opplever de at den boligsosiale kompetansen til toppledelsen ikke alltid strekker til. Virksomhetslederne opplever støtte fra toppledelsen, at de er villige til å lytte, og at de viser engasjement. En informant forteller at hen har fullmakt til å utvikle, videreføre og styre det boligsosiale arbeidet, mens en annen viser til funksjonsbeskrivelsen som inneholder et koordineringsansvar på vegne av kommunedirektøren.

4.3 Overordnet strategi

4.3.1 Strategisk ledelse

Alle nevner kommuneplanen som viktig for det boligsosiale arbeidet, og da særlig samfunnsdelen. En forteller at det boligsosiale arbeidet er et gjennomgående tema i alle planer i kommunen. To fremhever at kommuneplanen er den viktigste planen. En av disse sier at den setter retning for kommunen, mens den andre av de to forteller at de har skrevet samfunnsplanen slik at det boligsosiale henger sammen med all ordinær boligplanlegging. Sistnevnte er opptatt av at det ikke skal være en egen temaplan fordi den da drukner i alle kommunens temaplaner for ulike fagområder. Hen uttalte følgende om temaplan:

«Vi legger temaplanen inn i kommuneplanen vår og er med når vi skal analyserer hva vi trenger av ordinære boliger. Det gjør det ikke så spesielt. Det står ikke diagnoser på dørene. Vi snakker mer om størrelser og beliggenhet, slik som andre «boligfolk» snakker om bolig. Da får du ikke den sosiale ordbruken. Det har også gjort at vi ligger i teknisk sektor».

En informant forteller om hvordan hen opplever betydningen av organiseringen i forhold til økonomiplanen:

«Det at vi ble en egen virksomhet gjør at vi har vårt eget budsjett og vårt eget kapittel i økonomiplanen. Vi skriver om våre egne suksesser og utfordringer i planene. Vi evaluerer oss selv på mål og resultater. Det var helt nydelig å få en slik organisering, fordi da drukner vi ikke i noe annet. Så når politikere og andre leser gjennom budsjettet, så kommer de til bolig og kan lese om strategiene våre. Hvordan vi bruker startlån? Hva har vi gjort dette året og hvilke utfordringer har vi neste år? Det boligsosiale arbeidet er mye bedre forankret i økonomiplanen. Det blir ikke en del av eiendomsbudsjettet slik det var tidligere. Før var det jo et kjempebudsjett med alle investeringer på skoler, sykehjem, boligbygging og alt surret i sammen. Da druknet de boligsosiale målene».

Alle de fire virksomhetslederne sier de opplever å være involvert i den overordnede strategien og planene. Planarbeidet utarbeides i grupper sammen med aktuelle samarbeidspartnere i alle kommunene, og en informant nevner spesifikt at planen sendes på høring til samarbeidspartnere som ikke er en del av gruppen.

I tre kommuner har informantene hovedansvar for det strategiske boligsosiale arbeidet, og to av disse har vært skriftlig involvert i utforming av aktuelle planer innenfor sitt fagfelt. De to andre har sittet i grupper hvor de har gitt innspill og vært svært delaktige på vegne av sitt fagfelt. Av de fire var det to som opplyser om at de er delaktige i planleggingen av den ordinære boligmassen og den ene har dette nedfelt som sitt ansvarsområde i stillingsbeskrivelsen.

Samme informant uttalte at hen jobbet sammen med plansjefen for å regulere arealplanen:

«Da måtte vi gjøre en næringsanalyse og en boliganalyse. Jeg var helt naturlig invitert inn for å være med og sette kriterier for den boliganalysen. Det er jo der vi må analyserer hva vi trenger i hele kommunen. Og jeg var med og presenterte resultater av den som boligsjef».

En annen informant forteller om sin involvering i det strategiske arbeidet gjennom gruppearbeid med kommuneplan, arealplan og samfunnsplan. Hen sier at arbeidet innebærer å planlegge nok ordinære og kommunale boliger, og vurdere hva som er viktig for innbyggerne i kommune.

Opplevelsen av plan og strategibruk i planperioden er relativt lik blant virksomhetslederne. Det ble snakket om at planene setter retning for de neste fire årene, at de sier noe om prioritet og hvilke mål de skal oppnå, at de brukes som verktøy for å utforme tjenestene og sikring av ressurser for å utføre mål og strategier. En sier at tiltak i plan gjør at politikerne ikke kan ta bort tjenester og personell med et pennestrøk, fordi tiltak og mål er forankret i den vedtatte planen. En av virksomhetslederne opplever at: «det er veldig lite forskjell fra hva som står i planen og hva som blir utført». Hen sier at det er en trygg plan å ha i bakhånd. Det nevnes også at det rapporteres årlig på tiltak i økonomiplanen.

4.3.2 Måloppnåelse

En peker på at det er gode mål og ønsker, men at det ikke er nok fordi kommunen har ulike behov som blir satt opp mot hverandre, og at kommunens økonomi ikke er tilstrekkelig til å dekke alle behovene.

En annen uttrykte glede over å oppdage at de hadde nådd veldig mange av målene i forbindelse med rullering av boligsosial plan. Informanten undret seg over om det var mulig å være dristigere i målene, med for eksempel nulltoleranse for bostedsløshet, men i likhet med annen informant ser denne en begrensning i økonomien til kommunen for å løse et slikt mål.

I forbindelse med økningen av flyktninger under krigen i Ukraina, opplever en informant manglende måloppnåelse. Det ble stort press på boligmarkedet i forbindelse med bosetting av flyktninger. De måtte derfor bruke boliger som sto ledige i levekårssoner med dårligere levekår. Dette gikk ut over et strategisk mål om utjevning av vanskeligstilte i kommunens boligområder med dårlige levekår.

Flere forteller at ting tar lengre tid enn ønsket og det gis ulike eksempler på hvorfor: Det kan stoppe opp på grunn av politiske uenigheter. Det kan handle om kapasiteten til de ulike involverte virksomhetene som skal levere, som blir avgjørende for om for eksempel et byggeprosjekt blir ferdig til planlagt tid. En annen informant forteller at det av og til kan være ting tar lengre tid, på grunn av motstridene mål operativt og strategisk, på tvers av ansvarsområder innad i en kommune. Det gjør at de av og til ikke når de målene som er satt, i det tempoet de har planlagt. Videre forteller informanten at:

«Målene stemmer bedre og bedre etter hvert som tida går. Men vi må jo bruke litt tid på å nærme oss de mest hårete strategiske målene. Vi kan ikke slippe målene av syne. Og jeg tror det er derfor det er så viktig å sitte både med det strategiske ansvaret og det operative ansvaret i samme virksomhet, for da kan du ikke drite i det ene og jobbe mot det andre».

En tredje informant opplever god måloppnåelse på boligplaner. Denne informanten sier:

«Vi har vært realistiske i mål og tiltak. Vi har vært veldig tydelige på at vi ikke legger inn tiltak som vi vet at det ikke finnes penger til, eller som det ikke er realistisk at vi får utført. Så det har vært gode prosesser rundt planen og å ha konkrete mål. Så måloppnåelsen har vært veldig god».

Den siste informanten opplever også god måloppnåelse:

«Mål, tiltak og metoder er skrevet ut fra hvordan vi jobber, så der er det samsvar. Vi har hele linja i vårt kontor og lager målene selv».

4.4 Økonomiske ressurser

4.4.1 Handlings- og økonomiplan

Når det gjelder handlings- og økonomiplanen så er alle kjent med den, og opplever at det boligsosiale er forankret i planen. Den ene informanten sier det er knyttet spenning til

hvordan de neste fire årene blir økonomisk for det boligsosiale arbeidet, fordi det er politisk utskifting og signaler på at det vil bli mindre midler. En annen informant sier følgende:

«Vi har et investeringsbudsjett for ivaretagelse av kommunale boliger, som gjør at vi kan gjøre en del investeringer for å oppgradere boligmassen som er forankret i økonomiplan. Vi er veldig økonomisk styrt av flyktningkrisen. Vi er veldig opp og ned i forhold til hvor mange flyktninger som kommer inn, hvor mye arbeid vi har og hvor mye økonomi vi har».

En av informantene gir eksempel på ressurser som de ikke regner med å få, for eksempel hvis de ønsker å forankre et tiltak om nulltoleranse for bostedsløshet:

«Det er jo det vi egentlig ønsker å ha, men da måtte politikerne innvilge betydelig mer ressurser. Akkurat nå er vi i en situasjon hvor politikerne vil ta bort fra budsjettet på boligsosiale midler»

4.4.2 Statlige midler

Alle kommunene får politisk vedtak på det de ønsker av startlånsmidler, mens bare en kommune får en betydelig sum av tilskuddsmidler til innbyggere som skal bo. Denne informanten sier at:

«[...] det er jo ikke flere innbyggere som får tilskudd nå når det er blitt kommunalt. Vi jobber litt med min ledelse i forhold til at vi bør satse mer på det, for det kommer kommunen til å vinne på i andre enden. For at folk skal kunne bo lenger hjemme, må vi ha litt mer tilskuddsmidler i eget budsjett. Per i dag er det en lav sum. Vi gir litt tilskudd i tillegg til startlån, for at noen skal klare å betjene lån. Men vi har ikke all verden. Det at tilskuddet ble lagt på rammen fra staten til kommunen- vet ikke om det var så smart».

To kommuner har ikke disse tilskuddsmidlene i sitt budsjett. Det har vært ustabilitet de siste årene når det gjelder tilskudd til kommunen for kjøp av kommunale boliger til vanskeligstilte. Den ene informanten uttalte derfor:

«Økonomiske ressurser rundt bygging og oppussing finansiert av staten er vanskelig».

Her er noen av uttalelsene til de ulike informantene om utnyttelse av midler:

«Vi har hjulpet kommunale leietaker til å kjøpe hus med startlån, sånn at vi frigir kommunale boliger til eget bruk».

«Kommunene sine behov endrer seg mye raskere enn de statlige virkemidlene fornyer seg».

«Tilskudd til kjøp som har falt bort- gir enda mindre boliger i en tid hvor vi bare trenger enda mer boliger. Rammen til tilskudd er ikke stor nok».

«Det er klart det nå at når tilskuddet i fjor var borte, Så var det ikke aktuelt å kjøpe. Så da fikk vi en del nei i forhold til det å kjøpe kommunale boliger».

«Tilskudd til tilpasning og etablering er borte fra budsjettet. Rammen som overføres fra staten går til lovpålagte tjenester».

Den ene informanten sier de får forankret tiltak, så lenge de får tilskudd fra Husbanken og det ikke er store summer.

4.4.3 Lokale ressurser

Under intervjuene kommer det frem at tre av kommunene har bygget boliger selv den senere tiden. En av de sier at de var nødt til å gjøre dette for å klare å fremskaffe nok boliger. En annen informant mener det ikke er samsvar mellom behov og planverk, når det gjelder investering fordi de ikke har penger til nybygg. En annen sier de i sin virksomhet har fått ansvar for investeringsprosjekter opp til fem millioner kroner. Dette var den kommunen i utvalget som hadde færrest innbyggere og var den mest grissgrendte med lavest tomtepriser.

En informant er frustrert over at tilskuddsmidler som tidligere gikk til å hjelpe leietaker i kommunal bolig til å kjøpe bolig, ikke lengre er tilgjengelige fordi de ikke lengre er øremerket dette formål etter de ble innlemmet i rammeoverføringen til kommunene.

Siste informant erkjenner at: «Investeringsbudsjettet kunne vært bedre. Vi ønsker å investere i kommunens boliger, bygge nye boliger, skifte ut ting som ikke er egnet. Men det har vi ikke penger til. Det er derfor vi vil at flest mulig skal bo ordinært, for da bor de bedre».

Den ene virksomhetslederen forteller at det er god økonomisk frihet etter at de ble egen virksomhet fordi de får eget budsjett som ikke blandes med andre virksomheter:

«Da skal du ikke prioritere klasserom opp mot boliger fordi du sitter i samme budsjettet som eiendom. Vi beholder alle våre inntekter, så jo flere boliger man klarer å ha løpende utleid, jo mer tjener vi. Alt vi tjener går rett inn i driften. Det føles veldig tilfredsstillende for alle de som jobber med boligdrift. Så vi tjener våre egne penger, hvis vi jobber godt»

En av de andre opplever at de får midler til oppussing på bakgrunn av en vedlikeholdsplan, den tredje informanten sier at inntektene de får fra utleie ikke er nok til oppussing, mens den siste sier avsatte midler i økonomiplanen som regel ikke er nok til vedlikehold.

Sistnevnte sier de prøver å kartlegge boligene og hvilke utgifter som kommer slik at de kan be om midler til dette, noe informanten opplever å få. De har hatt med seg ordfører og vist boligene for å synliggjøre at det er store forskjeller på skadeverk etter endt leieperiode. Dette gjør de for at de skal få nok penger til vedlikehold.

4.4.4 Menneskelige ressurser

Det er tre virksomhetsledere som opplever de har nok ressurser til personell og en som ikke kommenterer om de har nok eller ikke. Sistnevnte fortalte at det kan være spenning knyttet til å beholde ressurser når det er få lovpålagte tjenester i kontoret. Gjennom den nye boligsosiale loven er de nå forpliktet til å gi bistand til å skaffe eller beholde bolig til de som ikke er i stand til å gjøre dette selv, og opplever derfor større grad av legitimitet for å beholde personalressurser.

Flyktningkrisen har bidratt til at flere av informantene har opprettet nye stillinger. Uavhengig av flyktningkrisen er det en informant uttrykker det slik:

«Vi har nok stillinger. Jeg er helt sikker på hvis jeg hadde sagt at nå må vi ha en til, så får vi godkjent det. Jeg gjorde nettopp det og da fikk vi. I tillegg kjøper vi flere tjenester, for eksempel tømrer, rørlegger og elektriker».

En annen forteller dette:

«Når vi ser behov for økning av personalressurser så skriver vi en politisk sak. Jeg har opplevd at vi har fått personalressurser da. Men det er klart at vi blir jo hele tiden preppet på at det blir færre og færre hender, og du skal gjøre mer og mer. Hvis du skal tenke på fremtiden, så er det klart at vi får bare mer og mer arbeidsoppgaver som blir tillagt oss, som vi skal gjøre. Så vi har valgt å omorganisere oss litt nå. Vi har ansatt to administrasjonskonsulenter slik at de ulike saksbehandlerne kan jobbe mye mer med saksbehandling».

I en kommune har de vært opptatt av å bruke de samme medarbeiderne og samme metodikk til bosetting, uavhengig av hvilken brukergruppe som skal bosettes. Dette for å effektivisere så det ikke skal bli så dyrt.

5 Drøftingskapittel

På bakgrunn av funn i intervjuene og Mintzbergs (1979) modell for linjeorganisasjon (Gjengitt fra Bolman & Deal, 2004, s. 99; Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 80-81), har jeg utviklet en modell som viser både organisasjonskart og hvordan suksessfaktorene fungerer i case-kommunene i masteroppgaven:

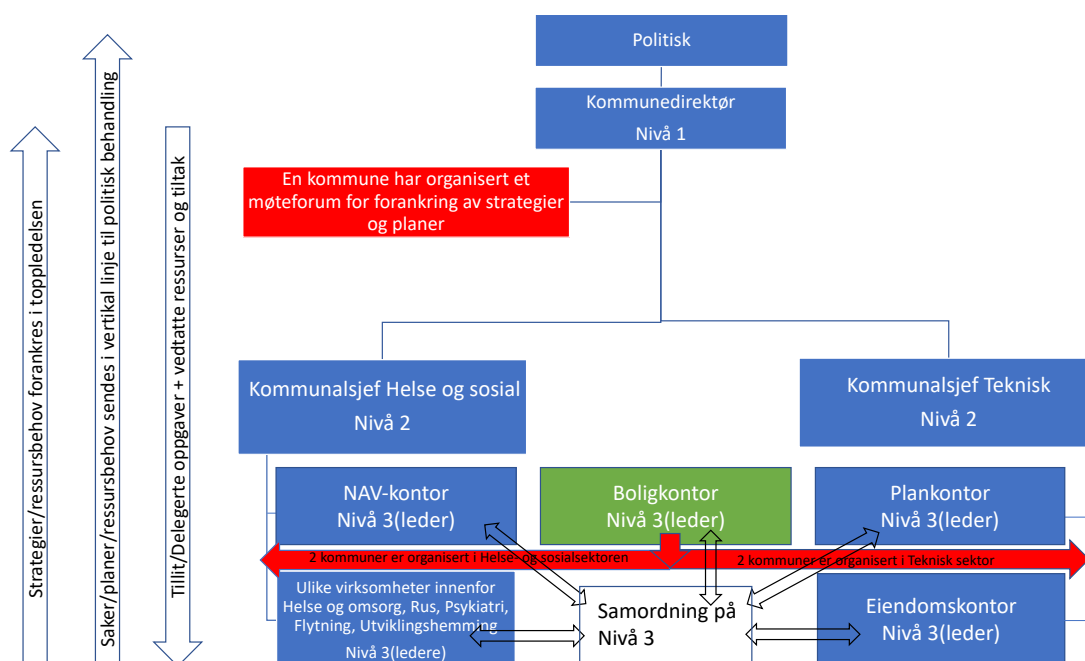


Fig. 8: Suksessfaktorene er vist med hvite piler og hvit boks med svart tekst. De blå boksene er felles for alle informantene mens det som er rødt viser ulikheter.

I dette kapittelet vil jeg drøfte funnene opp mot teori, forskning og boligsosialloven innenfor de ulike suksessfaktorene.

5.1 Organisering og samordning

Forskningsspørsmål 1: Hvordan oppleves Husbankens suksessfaktor «organisering og samordning» for ledere på nivå 3?

I innledningen ble denne suksessfaktoren beskrevet som å: «Ha eit forpliktande og formalisert samarbeid på tvers av sektorar og forvaltningsnivå» (Husbanken, 2023). I dette kapittelet vil jeg drøfte ulike organisasjonsstrukturer og samarbeidsformer.

5.1.1 Organisasjonsstruktur

Informantene har noen ulikheter i oppgaver og plassering i organisasjonen, men de er alle organisert i en boligsosial virksomhet som mellomleder på nivå 3. Vanebo (2017) anbefaler å vise den formelle organisasjonsstrukturen med et organisasjonskart (s. 39). Med inspirasjon fra Mintzberg 1979 (Gjengitt fra Bolman & Deal, 2004, s. 99; Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 80-81), har jeg laget denne modellen:

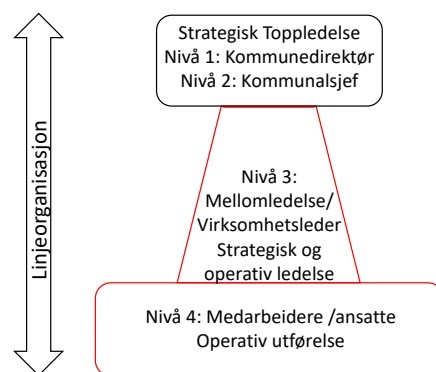


Fig. 5: Modifisert linjeorganisasjon
(Mintzberg, 1979, gjengitt i Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 81; Bolman & Deal, 2004, s. 99)

En av informantene sier organiseringen med virksomhetsleder på nivå 3 er gjort slik, for å få det strategiske boligsosiale arbeidet tettere på det operative. I følge Vanebo (2017) står mellomledere i et spenningsfelt mellom det strategiske og operative arbeidet, samtidig som de binder organisasjonen sammen, både i de vertikale og horisontale nivåene (s. 49 og 129). Bolman og Deal (2004) beskriver den operative ledelsen som utøver av tilsyn og kontroll, mens den strategiske ledelsen handler om styring etter avtalte strategier og mål (s.98). Med et slikt spenningsfelt og ansvar for både operativt og strategisk nivå, kan det tenkes at mellomlederen kan komme i skvis hvis det er ulike forventninger mellom det operative nivået og toppledelsen. Informantene sier imidlertid at de har organisert det, slik fordi de ønsker denne formen for organisering. Ingen av informantene opplever at organiseringen er

utfordrende. De opplever å være sterkt involvert i det strategiske boligsosiale arbeidet når de nå er organisert på nivå 3. To informanter sier at nivået betyr nærhet til beslutninger. Dette stemmer godt med Jacobsen og Thorsvik (2019) som skriver: «Hierarkisk posisjon gir bedre forutsetninger for å forstå og foreta strategiske beslutninger» (s. 404). Samtidig er informantene også tett på det operative boligsosiale arbeidet.

Jacobsen og Thorsvik (2019) forklarer at: «En effektiv struktur er den som er godt tilpasset til organisasjonens strategi, oppgaver og størrelse» (s. 104-105). Informantene er alle en del av en hierarkisk inndeling som har en viss grad av desentralisert organisering, hvor beslutningene er delegert slik flere teoretikere beskriver (Child & Mansfield 1972; Child 1973, Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 106-107). Samtidig er de tett på den sentraliserte ledelsen. Det åpner for raskere beslutninger og en mer effektiv struktur. Gjennom en slik organisasjonsstruktur kan virksomhetslederne «[...] påvirke atferd i en spesiell retning» (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 114).

I studien til Langseth et al. (2008) har de ikke pekt på en foretrukket modell for organisering av boligsosialt arbeid, selv om de referer til gode tilbakemeldinger fra kommuner som har samlet boligsosiale tjenester i et boligkontor eller lignende (102 og 115). Jacobsen og Thorsvik (2019) viser til ekvifinalitet, som handler om at det finnes flere jevn gode veier til målet, og at det kan finnes flere organisasjonsstrukturer for å lykkes. (Gresov&Drasin, 1997, Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 105-106).

5.1.2 Relasjoner fremfor organisasjonsstruktur?

En av informantene forteller at tidligere organisering gjør at det er lett å gå og diskutere saker med sin tidligere leder, som nå er i annen sektor. Langseth et al. (2008) har funnet eksempler på at relasjoner kan veie opp for manglende struktur (s. 100). På den annen side hevder Bolman og Deal (2004) at mangel på struktur fører til forvirring, frustrasjon og konflikt, mens en struktur som fungerer, bl.a. hjelper til å oppnå organisasjonens mål (s. 353). Funnet til Langseth et al. (2008) som nevnt ovenfor om at relasjoner kan veie opp for manglende struktur (s. 100), mener jeg kan fungere frem til den dagen noen slutter i en

stilling. Da er man avhengig av å bygge opp tilsvarende relasjon med den nyansatte, noe som kan ta lang tid.

Uavhengig av organisasjonsstruktur eller fysisk plassering, må man uansett ved nyansettelser gjøre en innsats med rekruttering, sosialisering og disiplinering, for å beholde organisasjonskulturen slik Jacobsen og Thorsvik (2019) har beskrevet (s. 90-92). Jacobsen og Thorsvik, (2019) skriver at man ved rekruttering trenger noen som deler organisasjonens mål og interesser. De må integreres inn i kulturen og gjennom incentiver disiplineres til ønsket handling (s. 90-92). Den ene informanten snakket om at det heldigvis hadde gått fint ved nyansettelse av ny kommunedirektør. I enhver stilling uavhengig av nivåplassering, mener jeg det kan komme nye medarbeidere som endrer det relasjonelle og dynamikken i organisasjonskulturen. At det finnes gode relasjoner i det boligsosiale arbeidet er derfor ikke et langsiktig argument for å beholde en fragmentert organisasjonsstruktur, slik det boligsosiale arbeidet tradisjonelt har vært organisert i Norge (Langsether, et al., 2008, s. 75).

Mye tyder på at det relasjonelle også kan påvirkes av fysisk plassering og kommunestørrelse. Den ene informanten gav et treffende utsagn om dette: *«På små steder kan du løpe bort og ta en kaffe med kommuneledelsen, men hvis du jobber i en stor kommune som for eksempel Bergen, så kan du jo ikke bare stikke bort til Trude Drevland og ta en kaffe»*. Et annet utsagn var en som hadde opplevd at fysisk plassering nær toppledelsen, gav større innpass. Plasseringen gjorde at hen gjerne spiste lunsj med kommunedirektør og ordfører. Dette bekreftes av Jacobsen og Thorsvik (2019), som skriver at man har mer kontakt og større effekt på samhandling, når man sitter nært.

5.1.3 Samarbeid og samordning

Som vi ser av organisasjonskartet i figur 8 i starten av drøftingskapittelet, er det flere samarbeidspartnere til den boligsosiale virksomheten, og det finnes mange flere både internt og eksternt enn det som er vist i figuren.

Selv ved en organisering av det boligsosiale i en markedsbasert gruppering (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 73) i egen virksomhet, vil det være behov for samarbeid på tvers av sektorer på grunn av kompleksiteten i det boligsosiale arbeidet (NOU 2011: 15, s. 12 og 120).

Ved hjelp av en markedsbasert organisering reduseres antall aktører, slik at det blir mindre komplekst, noe som kan forenkle samarbeid og samordning (NOU 2011: 15, s. 12 og 120; Ulfrstad, 2018, s. 227).

En informant sier at det er lettere å være organisert på samme nivå som andre virksomhetsledere fordi man er likeverdige, og at de har mandat til å ta avgjørelser på tvers. Vedkommende sa også at det ikke hadde vært det samme å være organisert verken over eller under nivå 3. Hvis de ikke blir enige i en sak, kan de løse dette ved å løfte det i linjeorganisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 80).

Gjennom boligsosialloven (2022) er det satt krav om: «[...] samarbeid på tvers av sektorer og samordning av sine tjenester» (§ 5-1). Det er ikke gitt noen føringer i loven for hva slags organisasjonsstruktur som fremmer best samarbeid, men alle informantene har uttrykt at samarbeidet både horisontalt og vertikalt fungerer godt. De sier også at det boligsosiale arbeidet er forpliktende og formalisert gjennom planarbeid. En informant uttalte at samarbeidet er forpliktende når det er politisk vedtatt i planverk. En annen sier at det gode samarbeidet henger sammen med en helhetlig og tverrsektoriell boligplan. Det er likevel ikke umulig å få til tilsvarende forpliktelser gjennom planverk, hvis man har en annen organisasjonsform. Eksempelvis har andre kommuner etablerte informasjonsrutiner for samordning av boligsosiale virkemidler, og noen løser det gjennom etatsovergrepene team (Langseth et al., 2008, s. 75-76). Jacobsen og Thorsvik (2019) har beskrevet at kommunikasjon og koordinering kan bedres av å endre organisasjonsstruktur, gjennom samlokalisering, flytting av personell og teamarbeid (s. 88 og 104).

5.1.4 Teamarbeid?

Gjennom boligsosialloven(2022) er kommunen forpliktet til å samarbeide på tvers av sektorer, og samordne sine tjenester (§5). Informantene gir flere årsaker til at de har godt samarbeid som for eksempel: faste møtepunkt, fastsetting av mål og økonomiske rammer, samarbeidsavtaler og organisasjonskart. Samtlige informanter forteller at planarbeid gjøres i grupper, og informanten som representerer den største kommunen deltar jevnlig i ett strategisk beslutningsforum. Jacobsen og Thorsvik (2019) beskriver at medlemmer i slike fora får mandat til å løse utfordringer og ta beslutninger (s. 313). Assman (2008) viser til at

teamarbeid på tvers av organisasjonen, kan gi mer fleksibilitet i en tradisjonell linjeorganisasjon (s. 60). Samtidig kan utfordringen med en kombinasjon av linjeorganisasjon og teamarbeid, være at teammedlemmer opplever krysspress til å levere både i linjen og til teamet (Assmann, 2008, s. 61). Ved å organisere boligteknisk og boligsosialt i samme virksomhet kan disse jobbe tverrfaglig i team uten å oppleve et slikt krysspress til å levere utenfor linjen, fordi de har felles leder på nivå 3. Selv om andre kommuner har valgt å ha etatsovergrepene team for tildeling av ulike virkemidler (Langsether et al., 2008, s. 75-76), trenger ikke organisering på nivå 3 som egen virksomhet, utelate et tverrfaglig samarbeid med andre virksomheter når boliger skal tildeles. Det er interessant at ingen av informantene synes organiseringen på nivå 3 er utfordrende, og at de synes samarbeidet fungerer godt både vertikalt og horisontalt.

5.1.5 Funksjonsbasert eller markedsbasert gruppering?

Jacobsen og Thorsvik (2019) skriver om funksjonsbasert og markedsbasert gruppering av arbeidsoppgaver (s. 71-73). Tre av kommunene som er representert i min forskning har valgt en markedsbasert gruppering av det boligsosiale arbeidet, hvor de har samlet oppgaver som handler om vanskeligstilte innbyggere på boligmarkedet i en virksomhet. En kommune har valgt en miks av funksjonsbasert og markedsbasert gruppering. Funksjonsbasert fordi utfører av alt vedlikehold av boliger, skoler m.m., er samlet i teknisk sektor. Markedsbasert fordi resten av de boligsosiale oppgavene som er samlet i en virksomhet i helse- og sosialsektoren.

Flere kommuner i Norge er preget av New public management og har en funksjonsbasert gruppering hvor det boligsosiale arbeidet er fragmentert (Langsether et al., 2008, s. 9). Jeg mener Vanebo (2017) bekrefter en dreining i norsk offentlig sektor mot en markedsbasert gruppering, når han beskriver endring til selvstendige strategiske enheter, og helhetlig virksomhetsledelse (s. 39).

Jacobsen og Thorsvik (2019) skriver at profesjoner ved en funksjonsbasert gruppering kan utvikle egne subkulturer som ikke ser sammenhengen med resten av organisasjonen, og mangler forståelse for andres arbeid (s. 147). En informant fortalte om hvor ulikt en med

teknisk kompetanse og en med boligsosial kompetanse hadde møtt en leietaker som hadde knust en rute. Den tekniske arbeideren var opptatt av skaden og reparasjonskostnader mens den boligsosiale arbeideren var opptatt av å hjelpe leietakeren slik at det ikke skulle skje igjen. Etter å ha omorganisert til en markedsbasert gruppering i en virksomhet, opplever informanten at det har skjedd en positiv endring i forståelsen hos teknisk sektor.

En informant poengterte hvor viktig det var å ha ansvar for både kommunale og ordinære boliger, for å få forankringen til det helhetlige boligarbeidet og det generelle planarbeidet. To informanter fortalte at de flyttet det boligsosiale arbeidet over til teknisk sektor, for å få til forankring og eierskap til fagfeltet. De tre informantene som har innlemmet medarbeidere som utfører oppussingsoppgaver inn i den boligsosiale virksomheten, har opplevd at disse medarbeiderne har fått større forståelse for det boligsosiale arbeidet. Dette kan bunne i at medarbeidere som bruker tid sammen får felles interesser, erfaringer, kompetanse og felles språk både verbalt og nonverbalt (Jacobsen og Thorsvik, 2019, s. 281). I en funksjonsbasert gruppering vil kommunikasjonsmengden avta når man krysser mellom avdelinger (Barnard, 1938; Thompson, 1967; Scharpf, 1977; Lægreid & Olsen, 1978; Mintzberg, 1979a; Egeberg, 1984, Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 72, 147 og 281).

Funnene viser at slik markedsbasert gruppering kan gjøre at medarbeiderne får større forutsetning for å møte leietakerne med respekt, fremfor å skjelle ut vedkommende hvis de har gjort skade på boligen. Uønsket organisasjonsadferd kan endres ved disiplinering og kontroll, men også ved en markedsbasert gruppering hvor ulike profesjoner jobber tettere sammen (Jacobsen & Thorsvik, 2019, 73 og 147).

Ved å gi virksomhetslederen på nivå 3 en koordinerende rolle for det boligsosiale arbeid, har man ved hjelp av organisasjonsstrukturen lagt til rette for god samordning som boligsosialloven (2022) krever (§5). Dette er i tråd med James D Thompson (1976) som anbefalte å samle arbeidsoppgaver som krever tett samarbeid i en virksomhet, på grunn av behov for kommunikasjon og koordinering. (Gjengitt fra Jacobsen og Thorsvik, 2019, s 281). En av informantene fortalte at det var en suksess å overta forvaltningen og eierskapet av boligene, fordi da blir man ikke hindret i å utføre det boligsosiale arbeidet på grunn av at teknisk drift må prioritere andre behov innenfor sin sektor.

5.1.6 Teknisk eller Helse- og sosialsektoren?

Selv om alle informantene er organisert på nivå 3, har de valgt ulike sektorer; To i teknisk sektor og to i helse og sosialsektoren. Det er interessant å se de motstridende begrunnelsene for dette. Den ene valgte bevisst å bli værende i helse- og sosialsektoren, fordi det var manglende kunnskap om det boligsosiale hos teknisk sektor. To andre valgte å gå fra helsesektoren og inn i teknisk sektor, fordi der var det størst avstand i forståelsen av det boligsosiale arbeidet. Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2019) vil en organisering av en sosialfaglig virksomhetsleder under kommunalsjef i helse- og sosialsektoren, trolig gi et mer enhetlig lederteam, med færre konflikter og lettere kommunikasjon på grunn av verdifelleskap og fagspråk (s. 439). Ved en revurdering av organisasjonsstruktur, valgte den ene kommunen å beholde organiseringen i helse- og sosialsektoren. Samtidig kan en sosialfaglig virksomhetsleder som er organisert under kommunalsjef for teknisk sektor, bidra til det Certo et al. (2006) har kalt et heterogent lederteam. Det kan føre til bedre resultater (Gjengitt fra Jacobsen og Thorsvik, 2019, s.439). Den ene informanten i teknisk sektor uttalte at: *«det var viktig å flytte det over i den sektoren som ordinert jobber med boligplanlegging og utbyggere og alt som gikk på bolig»*. Dette gir god gjenklang når man ser på boligsosiallovens (2022) krav til samordning av boligsosiale tjenester, krav til boligsosiale planer og strategier, og krav om oversikt over boligbehov for alle boligtyper (§5).

Begge de som er organisert i teknisk sektor, har tidligere vært organisert i helse- og sosialsektoren. Den ene av disse opplever at det personlig ikke har noe å si hvilken sektor virksomheten er i, men at kommunen og den tekniske sektoren har blitt beriket av det fordi det har fått ned noen fordommer om vanskeligstilte personer. Dette samsvarer med den tredje institusjonelle kognitive søylen, hvor de teknisk ansatte tidligere tok for gitt at det var deres måte å gjøre ting på som var den rette (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 197). Ny kunnskap hos de teknisk ansatte kan ha betydning for organisasjonens effektivitet og produksjon (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 195).

Da jeg startet på masteroppgaven hadde jeg selv en forutinntatthet om at organisering i helse- og sosialsektoren var best fordi der var forståelsen best. Erfaringene til virksomhetslederen som sa at hen trengte nærhet til plansjef og teknisk sjef for å kunne

gjøre et godt helhetlig boligsosialt arbeid, gav meg ett godt dytt i retning av å tenke at den tekniske sektoren også kan egne seg for det boligsosiale arbeidet.

Det kan likevel være argumenter som taler mot en organisering i teknisk sektor. Blant annet har en informant påpekt at man må være obs på å ikke miste brukerperspektivet og det sosiale perspektivet, når det boligsosiale er organisert i teknisk sektor. Man kan også risikere at nærheten til helse- og sosialfaglige sektoren minsker når man flytter til teknisk sektor. På den annen side stiller boligsosialloven (2022) krav til oversikt over både ordinære og tilpassede boliger til vanskeligstilte (§5). I tillegg krever den at det boligsosiale arbeidet skal inngå i planstrategi og kommuneplan. Den boligsosiale loven tydeliggjør derfor behovet for tett samarbeid med planarbeidet i teknisk sektor. Et annet argument for å organisere i teknisk sektor er at det fremdeles vil være gode forutsetninger for at samarbeidet på tvers med helse- og sosialsektoren vil fungere godt på grunn av verdifellesskap og at man «snakker samme språk» (Certo et al., 2006, Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 439).

5.1.6 Oppsummering

Alle informantene er fornøyd med sin organisasjonsstruktur, som bidrar til å binde organisasjonen sammen (Vanebo, 2017, s. 49 og 129). Jo større grad av markedsbasert boligsosial organiseringen en kommune velger å benytte på skalaen til figur 9, jo bedre utgangspunkt mener jeg at kommunen har til å innfri denne suksessfaktoren, og til å oppfylle lovkravene om oversikt over boligbehov og planlegging (boligsosialloven, 2022, §5). Gjennom en markedsbasert organisering vil forståelsen for andres arbeid øke (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 147).



Fig. 9: viser tre ledd med økende grad av markedsbasert gruppering. Det fjerde leddet handler om plassering i heterogent lederteam (Certo et. al, 2006; i Jacobsen og Thorsvik, 2019, s.439).

5.2 Forankring og eierskap

Forskningsspørsmål 2: Hvordan oppleves Husbankens suksessfaktor «forankring og eierskap» for ledere på nivå 3?

Som nevnt i innledningen handler denne suksessfaktoren om å «[...] skapes ei felles forståing av mål, ansvar, metoder og tiltak hos leiing og i fagmiljøet» (Husbanken, 2023). I dette kapittelet vil jeg blant annet drøfte forankring og involvering i det strategiske boligsosiale arbeidet. I tillegg er tillit et sentralt tema.

På figur 7. nedenfor, ser vi at virksomhetslederne på nivå 3 har ansvar for det strategiske og operative boligsosiale arbeidet, og er involvert i utarbeidelse av planene.

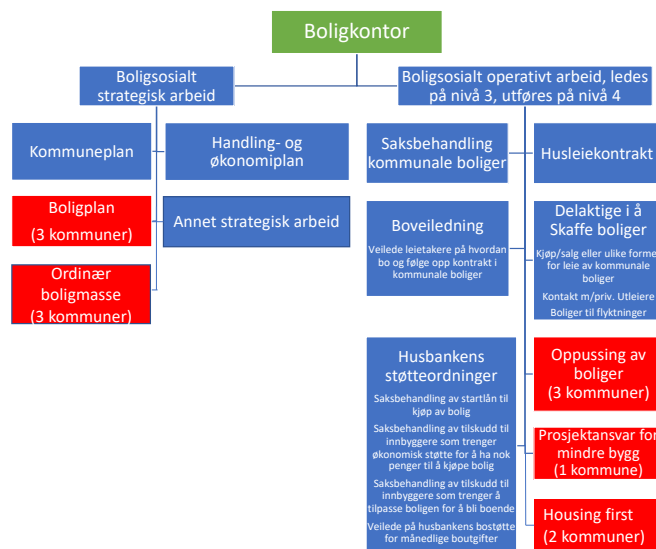


Fig. 7: Oversikt over informantenes ansvarsområder.

Toppledelsen har delegert ansvar for koordinering av det operative og strategiske boligsosiale arbeidet til informantene.

Funnene viser at det er ulike varianter av forankring hos toppledelsen. Tre informanter nevner forankring i kommuneplanen. Den fjerde legger mer vekt på forankring i en boligplan og en strategisk boliggruppe, hvor de blant annet jobber med retningslinjer, utvikling og samarbeid. Informantene forteller også om økonomisk forankring i Handlings- og økonomiplanen, hvor man kan se hvilke tiltak som er vedtatt og skal rapporteres på. Studien til Langsether et. al. (2008) viser at det er mange kommuner som er dårlige på å inkludere det operative leddet i planverk (s.115). Ettersom alle informantene opplever forankring kan det tyde på at det hjelper å ha en mellomleder som er koordinator for strategisk og operativt boligsosialt arbeid. Dette er i tråd med at mellomleder binder organisasjonen sammen i vertikale og horisontale nivåer (Vanebo, 2017, s. 49 og 129).

5.2.1 Sentralisering eller desentralisering?

En svært sentralisert struktur betyr at topplerer tar alle beslutninger, og en svært desentralisert struktur betyr at den enkelte ansatte tar alle beslutninger (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 82).

Langsether et al. (2008) nevner flere kommuner som har en organisering der det operative boligsosiale arbeidet er samorganisert, men lite involvert i det strategiske. I tillegg finnes det boligsosial organisering som bygger på relasjoner, som også har liten påvirkning på det strategiske (s. 62-63). I begge disse organisasjonsformene er det strategiske arbeidet sentralisert og det operative er desentralisert. Selv om det kan finnes fordeler ved slike organisasjonsformer, er det stor sannsynlighet for at det operative nivået har manglende styring, er uforutsigbare og jobber for egen enhet fremfor helheten i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 59 og 83). I tillegg kan det operative nivået oppleve det strategiske arbeidet som tregt, demotiverende, lite fleksibelt og at de ikke får formidlet viktig informasjon til toppledelsen. Det siste bekreftes av en informant som beskriver tidligere erfaring med organisering på nivå 4: «Det er vanskelig nok å forklare gjennom en direktør, om du ikke må gjennom en til» Jacobsen og Thorsvik (2019) skriver at informasjonen kan påvirkes og filtreres bevisst eller ubevisst når den går gjennom hierarkiet, og at ved sterk sentralisering kan lokal informasjon gå tapt (s. 83 og 280). Dette underbygger utsagnet om utfordringen ved å være organisert på et lavere nivå. Disse alternative organisasjonsformene som er nevnt, tyder på at det vil være en større utfordring å forankre felles mål og tiltak mellom det operative og det strategiske arbeidet, enn ved en organisering i egen virksomhet på nivå 3.

Våre informanter har en lavere grad av desentraliserte operative oppgaver og en lavere grad av sentraliserte strategiske oppgaver, enn de nevnte organisasjonsformene. Gjennom organisering på nivå 3, viser funnene at man er i kontakt med toppledelsen og delaktig når det gjelder det strategiske arbeidet, samtidig som virksomhetslederne har fått delegert ansvar for det operative arbeidet. En informant opplever at organiseringen på nivå 3 gir mulighet for rapportering og at ledelsen er mer tilgjengelig. Dette er også i tråd med at mellomleder binder organisasjonen sammen i vertikale og horisontale nivåer (Vanebo, 2017, s. 49 og 129).

5.2.2 Styring: tillit eller kontroll?

Samtlige informanter opplever at toppledelsen har tillit til deres arbeid og fagkompetanse. Dette kan bety at organisasjonskulturen er sterk og at toppledelsen føler at det ikke er

behov for mer informasjon enn det de får (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 121). Det kan også handle om at toppledelsen opplever at «Relasjonen bygger på at vi kan stole på at den andres vilje til å handle også på våre vegne» (Spurkeland, 2017, s. 195).

Det at virksomhetslederne opplever tillit, kan også handle om at de ikke føler seg overvåket og kontrollert på om de gjør det de skal (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 92). På den annen side er det ifølge Høyer et al. (2016), viktig for ledere å balansere tillit og kontroll for å oppnå god styring (s. 19). Hvis ledere på nivå 3 i det boligsosiale arbeidet i en kommune er preget av egeninteresser og ikke tar hensyn til andre, kan det gå utover både arbeidet de er satt til å gjøre, og tilliten de er gitt (Høyer, et al., 2016, s. 19). Det kan i så fall føre til mistillit fra toppledelsen, som svekker handlefrihet og fleksibilitet i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 121).

Mistillit og behov for kontroll kan da ta overhånd fordi man opplever eller tror at noen i hierarkiet har egeninteresser i fokus (Høyer et al. 2016, s. 19) Dette kan i ytterste konsekvens føre til en organisasjonskultur som preges av en prinsipal- agent modell, med større kontroll og mindre handlingsrom, støtte og tillit (Vanebo, 2017, s. 26, 45 og 126). Funnene som kom frem hos informantene viser derimot opplevelse av høy tillit fra toppledelsen. Dette kan tyde på god balanse mellom tillit og kontroll, som igjen betyr god styring og god organisasjonskultur som styres av sosiale handlingsnormer (Høyer et al., 2016, s. 19; Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 121). Når toppledelsen har tillit til mellomleder er det større muligheter for fleksibilitet i organisasjonen på grunn av handlefriheten som gis (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 121).

Hvis organisasjonskulturen er god, så har trolig informantene lykkes godt med rekrutteringen, sosialiseringen og disiplineringen som nevnt tidligere i drøftingen av suksessfaktoren «Organisering og samordning» (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 90-92).

Når det gjelder kompetansen til kommunens øverste ledelse, gir informantene uttrykk for at denne ikke alltid strekker til. Samtidig opplever en av informantene at toppledelsen har fått mer kompetanse om det boligsosiale arbeidet ved organisering på nivå 3 enn tidligere organisering. I tillegg opplever hen at saker kan diskuteres med toppledelsen i hverdagen. En

informant uttrykker at toppledelsen har engasjement, gir støtte og lytter til hens kompetanse. En annen opplever nivåplasseringen som viktig for kompetansen og at det gir muligheter for å diskutere saker i hverdagen. En tredje forteller at det oppleves viktig å være virksomhetsleder på nivå 3 fordi hen får mulighet til å være i de fora som beslutningene fattes, istedenfor å sitte langt unna beslutningene. På bakgrunn av hva Jacobsen og Thorsvik, (2019) skriver, kan vi derfor si at organisasjonsstrukturen hos informantene har betydning for at den rette informasjonen ligger til grunn for beslutninger (s. 312).

Virksomhetslederne er delegert myndighet til å være aktivt med å utforme de kommunale planene som må gjennom toppledelsen til godkjenning. En informant sier at det å være på nivå 3 korter ned tiden for å få gjennomslag for en sak. En annen opplever å ha større grad av respekt og forståelse horisontalt fra ledere på samme ledernivå. Funnene bekrefter det Vanebo (2017) skriver om at mellomledere har en sentral rolle i koordineringen både vertikalt og horisontalt (s. 129). Når det strategiske ansvaret er delegert til virksomhetsleder som samtidig har ansvar for det operative, blir virksomhetslederen en representant for å videreføre «bottom-up»- forslag (Christensen et al., s. 110). I en slik rolle må virksomhetsleder være oppmerksom på hvor mye informasjon det er nødvendig å gi videre for å ta gode beslutninger. Dette fordi toppledelsen har mange fagfelt og mye informasjon de skal forholde seg til (Thomas et al. 1994, Gjengitt fra Martinsen, 2004, s. 241).

5.2.3 Oppsummering

Alle informantene opplever tillit fra toppledelsen, og det boligsosiale arbeidet forankres blant annet i kommunalt planverk. Som mellomledere, har de en sentral rolle i koordineringen både vertikalt og horisontalt (Vanebo, 2017, s. 129). Organisasjonsstrukturen medvirker til at toppledelsen får innsikt, og rollen gjør de til representanter for behov fra det operative leddet. (Christensen et al, 2009, s. 110; Jacobsen og Thorsvik, 2019, s. 312).

5.3 Overordnet strategi

Forskningsspørsmål 3: Hvordan oppleves Husbankens suksessfaktor «overordnet strategi» for ledere på nivå 3?

Denne suksessfaktoren handler om å: «Sjå utfordringar og løysingar i samanheng med andre politikkområde» (Husbanken, 2023). I dette kapittelet vil jeg drøfte mål, strategier og utfordringer som kan oppstå når det finnes motstridende mål.

5.3.1 Mål og strategier

Gjennom boligsosialloven (2022), er kommunen pålagt å inkludere mål og strategier for det boligsosiale arbeidet inn i kommuneplanen (§5-2). Alle informantene på nivå 3 har uttrykt at kommuneplanen er viktig for det boligsosiale arbeidet og at Handlings- og økonomiplanen inneholder boligsosiale tiltak. Ved å forankre arbeidet i kommuneplanen forpliktes både politikere og administrasjonen i kommunen til det som er bestemt. Dette ble veldig synlig for en informant da de reviderte kommuneplanen og endte opp med at en fjerdedel av kommuneplanen handlet om å bo, og at alle som jobber med ledelse i kommunen forplikter seg til å ta hensyn til det å bo. Kommunene må lage mål som beskriver tilstanden de både ønsker og er pålagt å oppnå, og de må lage strategier og planer som beskriver hva de vil gjøre for å nå de fastsatte målene (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 40-46; Vanebo 2017, a. 34).

Det ble nevnt fra en informant at kommunale planer setter retning for de neste fire årene og at de sier noe om prioritet og hvilke mål de skal oppnå. Hvis vi går tilbake til metaforen jeg brukte om kompasskurs, kan vi si at informantene er med å bestemme destinasjonene eller målene og stille inn kompasskursen eller tiltakene, for å komme frem som planlagt. Det strategiske arbeidet og planene som informantene er en del av, henger sammen med Chandler (1962) sin definisjon av strategiske beslutninger; de handler om fremtiden og en langsiktig kurs (Gjengitt fra Bolman & Deal, 2004, s. 86). Selv om de fire informantene er organisert på nivå 3 og deltar i utforming av kommunens planer, gir det ikke grunnlag for å si at det boligsosiale ikke blir ivaretatt i kommunale planer med annen organisering. Samtidig viser Jacobsen og Thorsvik (2019) at hierarkisk posisjon gir bedre forutsetninger for å forstå og foreta strategiske beslutninger (s. 404).

Informantene har et tydelig engasjement for at boligsosiale mål og strategier skal være en del av de kommunale planene. En av dem fortalte at enkelte medarbeidere trolig ikke bryr seg om målene i kommuneplanene. Dette er i tråd med studien til Langsether et al. (2008) som peker på at boligsosiale planer kan være dårlig forankret i det operative leddet (s.115).

Den samme informanten mente at man må lage mål etter nivået man er på. Dette underbygges av Vanebo (2017) som hevder at «Strategier, mål og planer må tolkes, forstås, oversettes og tilpasses nivåer og funksjonsområder for å skape nødvendig og tilstrekkelig forankring hos medarbeiderne» (s. 125). Selv om noen medarbeidere kan ha lavt engasjement for de strategiske målene, trenger det ikke bety at annen organisasjonsstruktur hadde bidratt til høyere engasjement. Gjennom sin posisjon vil mellomledere ha muligheten til å påvirke organisasjonskulturen ved å sosialisere og motivere, overfor de som utfører det operative arbeidet (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 121).

Boligsosialloven (2022) krever at kommunene har oversikt over behovet for både ordinære boliger og boliger til vanskeligstilte (§5-2). Tre kommuner har gitt ansvar for behovsvurdering og planleggingen av alle typer bolig til informantenes virksomheter. Ved å tenke helhetlig og planlegge nok ordinære boliger, forteller en informant at behovet for kommunale boliger reduseres. Når fokuset er på ordinære boliger inklusiv de kommunale, opplever samme informant at stigmatiseringen av vanskeligstilte reduseres. Boligsosialloven (2022) peker ikke på en spesifikk organisasjonsstruktur for det boligsosiale arbeidet. Likevel kan lovens krav om helhetlig oversikt over boligbehov gjøre det hensiktsmessig med en markedsbasert gruppering, hvor ansvar for det strategiske arbeidet for både ordinære og kommunale boliger samles i samme virksomhet (Boligsosialloven §5-2; Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 71). Selv om tre av kommunene har gitt ansvar for ordinære boliger til den boligsosiale virksomheten, er det ikke gitt at dette er en organisasjonsstruktur som passer for alle kommuner. Likevel opplever disse informantene at deres organisering er god.

Gjennom årlig rapportering på handlings- og økonomiplanen, kan en virksomhetsleder med operativt og strategisk ansvar se helheten for det boligsosiale arbeidet, og vurdere hva som er viktig informasjon for at dette arbeidet skal lykkes over tid. Trolig kan det være en fordel at man er delegert ansvar for både det strategiske og det operative boligsosiale arbeidet fordi man lettere kan se sammenhengen mellom problemer som oppstår i det operative arbeidet i hverdagen og bidra til å formulere de langsiktige målsettinger og strategier. Som vi har vært inne på vil hierarkisk posisjon gi bedre forutsetninger for å forstå og foreta strategiske beslutninger. (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 404). Det er en forutsetning at hen

evner å få frem de viktigste behovene og problemstillingene og ikke har egeninteresser og en personlig agenda (Jacobsen og Thorsvik, 2019, s. 121).

5.3.2 Målenes tidshorisont og realisme

En av de utvalgte kommunene hadde et strategisk mål om færre vanskeligstilte innbyggere i levekårsutsatte boområder. Krigen i Ukraina og påfølgende flyktningestrøm gjorde at denne kommunen likevel måtte ta i bruk levekårsutsatte boområder til bosetting. Jacobsen og Thorsvik (2019) skriver at tidshorisonten for mål kan endre seg underveis (s. 39). Dette bekreftes av flere informanter. For sistnevnte kommune ble tidshorisonten utfordret av en demografisk utvikling som vokste raskere enn tilgjengelige ressurser, og de måtte derfor justere tiltakene og tiden det tar for å nå målene.

Jacobsen og Thorsviks (2019) arbeid viser at realismen i mål kan variere(39). Det bekreftes av funnene. En informant sier de ikke legger inn urealistiske mål, mens en annen mener det ikke er samsvar mellom behov og planverk når det gjelder investering av nybygg. Det er flere informanter som nevner nulltoleranse for bostedsløshet som et mål man kan strekke seg etter. Målet om «bostedsløshet» kan være et såkalt kontinuerlig mål, som strekker seg over lang tid (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 39), og kanskje aldri vil oppnås. I konkurranse med andre samfunnsoppgaver kan det bli en økonomisk prøvelse om man faktisk skal fullføre et slikt mål. Kommuneledelsen og politikerne sin utfordring ved fordeling av ressurser vil alltid være å vurdere hvilke behov som skal prioriteres fremfor andre. Kommuneledelsen må foreta det Christensen et al. (2009) kaller et kompromiss mellom motstridende mål ut fra tilgjengelig kunnskap (s. 44), på bakgrunn av det Jacobsen og Thorsvik (2019) refererer til som «public value». Med andre ord, innbyggerne skal få mest ut av de midlene som kommunen har til rådighet (s. 46).

NOU (2011: 15) skriver at det trolig er behov for en felles forståelse av strategiske mål hos strategisk og operativt nivå (116). En av informantene mener enkelte operative medarbeidere ikke bryr seg om de strategiske målene. Jeg stiller spørsmål ved om det ville vært noe bedre med en leder for det operative boligsosiale arbeid som er organisert på nivå 4, eller hvis det boligsosiale arbeidet var ytterligere fragmentert og basert på midlertidige

relasjoner. Langsether skriver de at det strategiske arbeidet kan bli svekket av en fragmentert organisering (Langsether et al., 2008, s. 115),

Ved å være organisert på nivå 3 har leder for det boligsosiale arbeidet en mellomlederrolle. Vanebo (2017) beskriver mellomlederen som sentral for å «[...] ivareta vertikal og horisontal koordinering, overvåkning og rapportering» (s. 129). Gjennom sin hierarkiske posisjon har virksomhetsledere på nivå 3 bedre forutsetning for helhetlig forståelse, og til å ta strategiske beslutninger (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 404). Plasseringen på nivå 3 med ansvar for både det operative og det strategiske boligsosiale arbeidet, gir mulighet til å formidle de behovene som rår innenfor sitt fagfelt, og bidra til å utforme mål, strategier og planverk som skal vedtas av politikerne (Christensen et al., 2009, s. 111). På bakgrunn av mellomleders rolle som er beskrevet i dette underkapittelet, mener jeg at det strategiske boligsosiale arbeidet ivaretas bedre med en leder på nivå 3 enn på et lavere nivå.

5.3.3 Wicked problems

Det er ikke bare kommuneledelsen som må inngå kompromiss slik jeg nevnte tidligere. I en kommune kan det oppstå såkalte «wicked problems» på tvers av sektorer i forhold til motstridende mål, som krever samarbeid (Christensen et al., 2009, s. 111-112). Ulfrstad (2018) viser et eksempel på et «wicked problem» der en leietaker blir kastet ut fordi de ikke betaler husleien, og man ikke får inntjening på utleieboligen. Når leietaker er kastet ut, står kommunen fortsatt med et lovpålagt ansvar om å hjelpe en innbygger som ikke kan ivareta seg selv på boligmarkedet. (s. 152-153). Eksemplet kan likevel løses slik tre av kommunene har valgt å gjøre, ved å etablere en virksomhet som ser en større helhet fordi de har ansvar for både tildeling, oppussing og husleieinntektene.

Som jeg var inne på i innledningen har det tradisjonelt vært et skille mellom teknisk og helse- og sosialsektoren, når det gjelder boligsosialt arbeid (Busch & Vanebo, 2001, Gjengitt fra Ulfrstad, 2011 s. 152.). Organisasjonsstrukturen kan forårsake «wicked problems» med motstridene målsetninger som ikke lar seg løse. (Rittel & Webber, 1973, Gjengitt fra Ulfrstad, 2018, s. 150-152). Den ene informanten fortalte at de har valgt å organisere det tekniske boligarbeidet og det boligsosiale under samme virksomhet, fordi de så at der var det størst avstand i forståelsen for hverandres oppgaver. Hvis man samler arbeidsoppgaver

som krever tett samarbeid i en virksomhet, kan man ifølge James D Thompson (1976) bedre kommunikasjonen og koordineringen (Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s 281). En slik form for samordning kan også styrke det strategiske arbeidet, ved at det operative organet får formidlet sin erfaring i planarbeidet (Langsether et al., 2008, s. 93 og 115). På denne måten legges det til rette for å eliminere noen «wicked problems» ved å samle boligsosialt i en virksomhet. En informant som er organisert på denne måten sa det så treffende: «[...] da kan du ikke drite i det ene og jobbe mot det andre».

På den annen side så fortalte flere at noen prosesser tar lengre tid enn ønsket. Den ene informanten fortalte at dette av og til kan handle om motstridene mål. Enten operativt og strategisk, eller på tvers av ansvarsområder innad i en kommune. Samtidig mener jeg at man må sette en grense for hvor mange oppgaver som skal samles i en virksomhet, på bakgrunn av at de indirekte handler om bolig. Eksempler på det kan være store fagområder som økonomi, helse og næring som også kan handle om bolig. Uavhengig av organisering, må man derfor regne med at det vil være «wicked problems» som vanskelig lar seg løse selv med en markedsbasert organisering. Det vil derfor være som Christensen et al. (2009) beskriver, være et behov for samarbeid på tvers av virksomheter for å sikre koordinering av målene for å møte «wicked problems» (111-112).

En informant sier at det er lettere å være organisert på samme nivå som andre virksomhetsledere fordi man er likeverdige og de har mandat til å ta avgjørelser på tvers. Vanebo (2017) har pekt på at mellomledere har en avgjørende rolle i planleggings-, analyse- og styringssystemer, i tillegg til å være: «[...] navet for å få samspillsprosessene til å fungere.» (s. 129). Opstad (2020) skriver at det er behov for tverrfaglig samordningen og koordineringen mellom virksomheter» (s. 219). Dette betyr at de ulike virksomhetslederne i en kommune kan løse boligsosiale «wicked problems» sammen, og bidra til bedre ressursbruk. Samtidig betyr det ikke at dette er eneste organisering som kan oppnå felles forståelse for å løse «wicked problems», og for å utarbeide felles strategi (Conklin, 2005, Gjengitt fra Ulfrstad, 2018, s. 192), men den legger godt til rette for det.

5.3.4 Oppsummering

Hierarkisk posisjon kan hjelpe informantene til å formidle behov og bidra til strategiske beslutninger (Christensen et al., 2009, s. 111; Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 404).

Ved å samordne oppgaver i en virksomhet kan man løse «wicked problems», styrke det strategiske arbeidet og øke koordineringen (Langsether et al., 2008, s. 93 og 115; Thompson, 1976, Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s 281). Både hierarkisk posisjon og en markedsbasert organisering bidrar til å oppfylle boligsosiallovens (2022) krav (§5).

5.4 Økonomiske ressurser

Det fjerde forskningsspørsmålet mitt er: Hvordan oppleves Husbankens suksessfaktor «økonomiske ressurser» for ledere på nivå 3?

Denne suksessfaktoren handler om at det settes av nok ressurser til gjennomføring. (Husbanken, 2023). Jeg vil i dette kapittelet drøfte omgivelsenes påvirkning på ressurstilgangen for det boligsosiale arbeidet, og hvordan nivåplassering kan spille inn (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 22 og s. 194).

5.4.2 Nasjonale tekniske omgivelser

Suksessfaktoren handler om å sette av tilstrekkelige midler til det boligsosiale arbeidet. NOU (2011: 15) beskriver at «[...] kommunene må bli tilstrekkelig kompensert for oppgavene de er pålagt å gjøre overfor vanskeligstilte på boligmarkedet» (s. 119). Funn viser at det er knyttet usikkerhet til bevilgninger over statsbudsjettet, og at de er avhengig av den til enhver tid sittende regjering. Tidligere ble det gitt tilskudd til kommunen fra Husbanken til kjøp av flere kommunale boliger. En av informantene forteller at bortfall av tilskuddsordninger førte til at lokalpolitikkerne sa nei til kjøp av flere kommunale boliger. Flere informanter opplever at dette påvirker både det operative og strategiske arbeidet som kommunene har ansvar for. Suksessfaktoren er derfor avhengig av staten, for å oppfylle kriteriene for godt boligsosialt arbeid. På den annen side så har staten gjennom boligsosialloven (2022) stilt krav til å skaffe boliger. Jeg har ikke gjort funn som viser at

organisering på nivå 3 bidrar til å høyere grad av påvirkning på nasjonale politikere enn ved annen organisering.

5.4.3 Nasjonale Institusjonelle omgivelser

Boligsosialloven (2022) er et eksempel på et ytre politisk press (Jacobsen og Thorsvik, 2019, s. 22), og viser hvordan omgivelsene på nasjonalt nivå påvirker det boligsosiale arbeidet. Den ene informantens oppfatter at den nye boligsosiale loven gir større legitimitet fordi det har medført lovpålagte oppgaver i kontoret. Boligsosialloven (2022) viser til kommunens plikt til organisering og planlegging (§5). Loven hører inn under «den regulative søylen» til Scott (2001), som viser til at organisasjoner må ta hensyn til nasjonale regulerings- og kontrolltiltak slik at de får legitimitet (Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, s.196-197). Som jeg har drøftet tidligere taler kravene i Boligsosialloven for en markedsbasert gruppering. (Boligsosialloven §5-2; Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 71).

5.4.4 Lokale politiske omgivelser

Den ene informanten viser til usikkerhet om ressurser til det boligsosiale arbeidet på grunn av utskifting av posisjonspartier. På den annen side så forteller en annen informant at uavhengig av utskiftninger, er politikere og administrativ ledelse forpliktet så lenge vedtatte planer er gjeldende. Dette stemmer godt med NOU (2011:15) som peker på at «Planene er et viktig verktøy i styringen av det boligsosiale arbeidet, også i tider der eksterne påvirkningsfaktorer endrer seg» (120). Samtlige informanter forteller at ressursene til det boligsosiale arbeidet er forankret i Handlings- og økonomiplanen. Kommunestyret er en del av de lokale omgivelsene og vedtar ressursene.

De lokale omgivelsene kan i noen tilfeller bli påvirket av endringer i de nasjonale omgivelsene. En informant fortalte at de tidligere hadde mulighet for å søke tilskuddsmidler fra Husbanken. Disse ble videre tildelt til innbyggere som enten trengte å tilpasse bolig på grunn av nedsatt funksjonsevne, eller hadde for svak økonomi til å kjøpe bolig. Nå er disse tilskuddsmidlene lagt inn i en samlet rammeoverføringen som kommer fra staten til kommunene. At deler av midlene ikke er øremerket til boligsosiale tilskudd har ført til at politikerne i to av kommunene har prioritert midlene i rammeoverføringen til andre formål.

Det betyr at nasjonale omgivers avgjørelse om å flytte tilskuddsmidlene til kommunene påvirker de lokale omgivelsene, som igjen påvirker det boligsosiale arbeidet.

Mangel på tilskuddsmidler resulterer i at flere innbyggere som eier bolig må selge på grunn av funksjonsnedsettelse, og andre må fortsette å leie bolig på grunn av for svak økonomi til å kjøpe. Dette viser at mangel på innsikt hos lokalpolitikere kan være årsak til at ressursene ikke er tilstrekkelige (Jacobsen, 1977; Woodward, 1991, Gjengitt i Jacobsen og Thorsvik, 2019, s. 332). NOU (2011: 15) beskriver at det trengs kunnskap om virkemidlene og kompetanse til å forvalte de (s. 119). Innbyggerne er derfor prisgitt at forslag til operative tiltak og ressurser for det boligsosiale arbeidet blir forstått av både toppledelsen og politikerne, og deretter vedtatt.

Jacobsen og Thorsvik (2019) har vist at flere ledernivåer kan føre til at informasjonen som kommer fra det operative nivået blir silt, slik at den strategiske ledelsen ikke får riktig og nok informasjon til å ta avgjørelser (s. 280). For at politikerne skal ha best mulig grunnlag for å fordele ressursene, er det viktig at informasjon ikke fordreies eller går tapt (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 62 og 280). Når ansvar for både operativ og strategisk ledelse av det boligsosiale arbeidet legges til virksomhetsleder på nivå 3, er det mindre sannsynlighet for at informasjon som skal til lokalpolitikere siles. Den kan også formidles raskere og tydeligere enn om den skal gjennom flere ledd. Dette gir gode forutsetning for at den politiske ledelsen i kommunen kan bli orientert, slik at de kan ta hensiktsmessige prioriteringer i ressursfordelingen til det beste for kommunen og dens innbyggere. Selv om det ikke er en garanti for at politikerne får innsikt ved en organisering på nivå 3, mener på bakgrunn av drøftingen at jeg en slik organisering gir et godt grunnlag for å formidle boligsosiale ressursbehov til toppledelsen og politikerne.

En av informantene har noen ganger invitert ordfører med på befaring for å synliggjøre behovet for midler til oppussing. En slik befaring kan skape tillit og forståelse som kan bidra til mindre kontroll i fremtiden (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 121). Samtidig er det viktig at virksomhetslederen ikke misbruker tilliten ved å prioritere egeninteresser, fremfor kommunen som helhet. Det kan føre til mistillit og økt kontroll (Høyen, et al., 2016, s. 19), som i ytterste konsekvens kan øke og øke.

5.4.5 Lokale administrative omgivelser

En av informantene snakket om at de tidligere ble hindret i å utføre det boligsosiale arbeidet på grunn av at teknisk boligdrift måtte prioritere klasserom, fremfor kommunale boliger, et såkalt «wicked problem» (Christensen et al., 2009, s. 112). Ved å endre organisasjonsstrukturen kan noen slike problemer løses (Ulfrstad, 2018, s. 150-152.) Kommunen til den nevnte informanten hadde løst sitt «wicked problem» ved hjelp av markedsbasert gruppering, hvor oppussing av kommunale boliger ble organisert sammen med det boligsosiale arbeidet i en egen virksomhet (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 73). Informanten fortalte at de da fikk eget budsjett, og ikke lenger trengte ta hensyn til oppussing av for eksempel klasserom. På grunn av denne organiseringen har virksomheten hatt mulighet til å øke leieinntektene som deretter kan benyttes til andre alternative utgifter (Opstad, 2020, s. 62). Rask oppussing kan også føre til at færre innbyggere forblir bostedsløse over lengre tid, og må bo på dyre midlertidige løsninger subsidiert av NAV som samarbeidspartner. I tillegg kan det få samfunnsøkonomisk nytteverdi da et hjem regnes som en primær trygghetsarena, mens bostedsløshet knyttes tettere til andre samfunnsproblemer som blant annet kriminalitet, fattigdom, psykisk helse og rus (Ulfrstad, 2018, s. 27, 152-153 og 161-162). Rask oppussing og innflytting i en trygg permanent bolig, kan derfor føre til en økning i inntekter og reduksjon av de nevnte samfunnsproblemene.

På den annen side har en informant på nivå 3 opplevd at det ikke settes av nok penger til oppussing. Vi kan derfor ikke ta for gitt at ved å være organisert på nivå 3 så vil man få tilgang på nok ressurser til oppussing, men på bakgrunn av erfaringene til førstnevnte informant om økte inntekter, kan disse inntektene brukes på alternative utgifter (Opstad, 2020, s. 62).

5.4.6 Menneskelige ressurser

Funn viser at mulighetene for økte husleieinntekter til virksomheter med en markedsbasert gruppering, har motivert medarbeidere til raskere oppussing. Motivasjonen kan også øke gjennom sosialisering, som skaper felles mål og verdier (Latham & Pinder, 2005, Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 121). Motiverte medarbeidere kan ifølge Jacobsen og Thorsvik (2019) føre til «[...] økt kvalitet, produktivitet og innovasjon [...]», som igjen påvirker økonomien og trivselen og kan føre til mindre utskiftning (s. 229) Et resultat av dette kan

være at organisasjonskulturen består og at man ikke trenger benytte så mye ressurser på rekruttering, sosialisering, disiplinering og kontroll (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 90-92). Disse ressursene kan da benyttes til andre tiltak.

En av informantene fortalte om rekruttering og sosialisering av ny kommunedirektør, og sa det heldigvis hadde gått fint, men at det ikke var en selvfølge at vedkommende hadde forståelse for boligsosialt arbeid. Usikkerheten til informanten, viser at rekrutteringen av toppledelsen kan ha betydning for ressursene til det boligsosiale arbeidet. Det viser viktigheten i rekrutteringer på alle nivå, slik at de passer inn i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 90-92).

De fleste informantene uttrykker at de har nok ressurser til personell. Flyktningestrømmer er eksempler på globale omgivelser som påvirker de kommunale ressursene. Funnet viser at økt flyktningebosetting har gitt økt inntekt fra staten til kommunene, som igjen kan gi økte personellressurser på grunn av økt arbeidsmengde.

En informant fortalte at omorganisering til en virksomhet har gjort at de får mer ressurser, fordi administrativ og politisk ledelse ser resultater av å gjøre en ekstra innsats i det boligsosiale arbeidet. De har fått midler til å ansette to administrasjonskonsulenter for å frigjøre tid hos saksbehandlerne. En annen informant fortalte at de har fått flere og flere arbeidsoppgaver og sier det i fremtiden vil bli færre hender. Dette bekreftes i en studie av en dansk kommune som gjør mer med mindre ressurser (Busch et al., 2013, s. 128). Ved å endre medarbeidernes arbeidsoppgaver kan en virksomhetsleder sikre at de bruker tiden til det de er relativt best på og utnytter sin kompetanse (Opstad, 2020, s. 45). Et av funnene viser at en kommune har oppnådd rimeligere drift fordi de har benyttet de samme medarbeiderne til all bosetting uavhengig av brukergruppe som skal bosettes, istedenfor for å ha spesialiserte medarbeidere til hver brukergruppe. Dette kalles å utnytte det komparative fortrinn, (Opstad, 2020, s 45). Dette mener jeg er lettest å få til når man har en markedsbasert organisering og ikke en funksjonsbasert hvor med høy grad av spesialisering (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 72-74).

5.4.7 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg drøftet omgivelsens påvirkning på ressurstilgangen for det boligsosiale arbeidet, og at dette kan skape både usikkerhet og et ytre press.

Hovedinntrykket er at informantene har en reel påvirkningskraft på de lokale ressursene på bakgrunn av sin hierarkiske posisjon, med delegert strategisk og operativt ansvar basert på tillit. Uavhengig av organisasjonsstruktur, vil tilgangen på ressurser likevel handle om kommunens totalbudsjett. Påvirkningskraften på nasjonale ressurser kan ikke påvises å ha noen sammenheng med lokal organisasjonsstruktur for det boligsosiale arbeidet.

6 Avslutning

Med utgangspunkt i valgt teori, forskning, og boligsosialloven, har jeg i denne masteroppgaven drøftet hvordan de fire informantene fra de utvalgte kommunene opplever å være organisert på nivå 3 under kommunedirektøren. I tillegg har jeg drøftet plasseringen opp mot Husbankens fire første suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid.

Selv om verken boligsosialloven eller boligsosial forskning fastslår hvordan organisasjonsstrukturen for det boligsosiale arbeidet bør se ut, viser svarene på forskningsspørsmålene og problemstillingen i denne studien at det finnes gode løsninger som er i bruk i undersøkelseskommunene i dag.

6.1 Forskningsspørsmål

Jeg vil nå svare ut konklusjoner for de fire forskningsspørsmålene i hvert sitt underkapittel.

6.1.1 Forskningsspørsmål 1

Hvordan oppleves Husbankens suksessfaktor «Organisering og samordning» for ledere på nivå 3?

Jeg skrev i innledningen at jeg tidligere har spurt meg selv om hva som er den beste organiseringen av det boligsosiale arbeidet, og hvordan vi kan bedre samarbeidet i dette fagfeltet. Det er flere faktorer som favoriserer en organisering av det operative og det strategiske boligsosiale arbeidet samlet, i en virksomhet med leder på nivå 3. Det er dette som kalles en markedsbasert gruppering (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 71).

Ved å være organisert på nivå 3, har informantene et høyere hierarkisk ledernivå som bidrar til innsikt hos toppledelsen og politikerne, noe som gir bedre grunnlag for strategiske beslutninger (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 404). Ved å være organisert på nivå 3 vil man på bakgrunn av funn oppleve å være likestilt som andre virksomhetsledere. Man vil også ha et felles mandat om å ta avgjørelser sammen. Som mellomledere binder informantene

organisasjonen sammen vertikalt og horisontalt, både når det gjelder strategisk og operativt boligsosialt arbeid (Vanebo, 2017, s. 49 og 129). Samtlige informanter opplever at deres organisering er god, og at den ikke er utfordrende. En slik organisasjonsstruktur med en koordinerende mellomleder, medvirker til å oppfylle boligsosialloven (2022), hvor kommunen er forpliktet til å samarbeide på tvers og samordne tjenestene (§5-1).

Den største overraskelsen for meg i arbeidet med funnene i denne masteroppgaven var da jeg oppdaget nytteverdien av å være organisert i teknisk sektor. Av alle samarbeidspartnere i fagfeltet, opplever informantene at det er der det er størst avstand i forståelsen av det boligsosiale arbeidet. Ved å samle vedlikehold av kommunale boliger og boligsosialt arbeid i samme virksomhet, kan man utvikle felles kultur, forståelse og prioriteringer, slik at deler av den tverrfaglige samordningen kan foregå internt uten å oppleve krysspress til å levere utenfor linjen (Assmann, 2008, s. 61; Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 71-74 og 281). En sosialfaglig virksomhetsleder som er organisert under kommunalsjef for teknisk sektor kan bidra til et heterogent lederteam som kan få bedre resultater (Certo et al., 2006, Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 439). Samtidig har et samarbeid med helse- og sosialsektoren gode forutsetninger for å lykkes fordi man «snakker samme språk» og har verdifelleskap (Certo et al., 2006, Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 439). En informant er tydelig på at det var viktig å organisere det boligsosiale arbeidet i teknisk sektor, på grunn av nærhet til boligplanlegging, utbyggere og alt som handler om bolig.

Boligsosialloven (2022) underbygger behovet for samordning av boligsosiale tjenester, tett samarbeid med teknisk sektor i forbindelse med planverk og planstrategi, og et helhetlig boligarbeid som også inkluderer ordinære boliger (§5). Ved hjelp av en markedsbasert organisering, reduseres antall aktører slik at det boligsosiale arbeidet blir mindre komplekst, noe som kan forenkle samarbeid og samordning (NOU 2011: 15, s. 12 og 120; Ulfrstad, 2018, s. 227).

I tråd med suksessfaktoren «Organisering og samordning» (Husbanken, 2023), opplever informantene ett tillitsbasert, forpliktende og formalisert samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivå, når de er organisert på nivå 3. De har formaliserte møtepunkt både vertikalt og horisontalt. I strategiske møtefora kan det gis mandat til å løse utfordringer og ta

beslutninger (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 313). Rolle- og ansvarsfordelingen er tydelig avklart når det boligsosiale arbeidet er organisert i en virksomhet. Organisering i egen boligsosial virksomhet med leder på nivå 3, kan være en ny aktuell arbeidsform for mange kommuner som fremdeles har en fragmentert organisering (Langsether, et al., 2008, s. 75). Gjennom mindre fragmentert arbeid kan det strategiske arbeidet styrkes (Langsether et al., 2008, s. 115),

6.1.2 Forskningsspørsmål 2

Hvordan oppleves Husbankens suksessfaktor «forankring og eierskap for ledere på nivå 3?

Alle informantene opplever at kommunene forankrer det boligsosiale arbeidet i kommunale planer. I tillegg har den største kommunen også forankret dette arbeidet i en strategisk boliggruppe ledet av kommunedirektørens rådgiver. Funnene viser at ved organisering på nivå 3, har virksomhetslederne ansvar innenfor både operativt og strategisk boligsosialt arbeid (fig.7). Alle informantene rapporterer direkte til toppledelsen, og noen informanter opplever at toppledelsen er mer tilgjengelig på dette nivået, enn ved tidligere erfaring på lavere nivå. Samtlige virksomhetsledere pekte på at toppledelsen har høy tillit til informantenes arbeid og fagkompetanse, noe som tyder på god styring og god organisasjonskultur (Høyer et al., 2016, s. 19; Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 121).

Ved å være organisert på nivå 3 får informantene anledning til å være aktivt med og forankre strategiske beslutninger hos toppledelsen. Dette har stor betydning for det operative arbeidet de er ledere for, da man er representant for «bottom-up» forslag som kan skape endring på det operative nivået (Christensen et al, 2009, s. 110). Informantene opplever å ha et forpliktende, formalisert og tillitsbasert samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Dette kan tyde på god balanse mellom tillit og kontroll, som igjen betyr god styring og god organisasjonskultur som styres av sosiale handlingsnormer (Høyer et al., 2016, s. 19; Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 121). Ved en organisering på nivå 3 hvor man har både strategisk og operativt ansvar, vil man få en helhetlig forståelse av det boligsosiale arbeidet. Det vil gi en større forutsetning for at lokal informasjon ikke går tapt i møte med toppledelsen, og det korter ned tiden for å få gjennomslag for saker (Jacobsen & Thorsvik,

2019, s. 83 og 280). I tillegg mener jeg toppledelsen får en større forutsetning for innsikt i de boligsosiale operative behovene, og at toppledelsen i større grad kan ta eierskap til det helhetlige boligsosiale arbeidet, når mellomleder har både operativt og strategisk ansvar og er organisert tett på.

Gjennom organisering av det boligsosiale arbeidet på nivå 3 under kommunedirektøren, opplever informantene at det er god forankring, både hos toppledelsen og i det tverrfaglige samarbeidet. Både teori og funn peker på at den boligsosiale kompetansen blir formidlet raskere og mindre filtrert opp til toppledelsen med en slik organisering. Jeg mener boligsosial organisering som inneholder boligteknisk forvaltning og/eller ansvar for ordinær boligplanlegging, kan tyde på økt aksept og forståelse for det boligsosiale arbeidet hos de tekniske profesjonene. Hvis virksomheten i tillegg organiseres direkte under toppledelsen i teknisk sektor, er det mulighet for ytterligere tverrfaglig aksept for det boligsosiale arbeidet fordi man kommer tettere på planarbeidet. En slik organisering mener jeg derfor vil bidra til et godt helhetlig boligsosialt arbeid for kommuner som er innenfor kriteriene til utvalget mitt, når det gjelder innbyggerantall.

6.1.3 Forskningsspørsmål 3

Hvordan oppleves Husbankens suksessfaktor «overordnet strategi» for ledere på nivå 3?

Boligsosialloven (2022) har pålagt kommunen å inkludere mål og strategier for det boligsosiale arbeidet inn i kommuneplanen (§5-2). Samtlige informanter opplever at kommuneplanen er viktig for det boligsosiale arbeidet. Gjennom sin hierarkiske posisjon har virksomhetslederne bedre mulighet til å forstå og foreta strategiske beslutninger (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 404).

Som mellomleder er virksomhetslederen sentral i koordineringen av det boligsosiale arbeidet både vertikalt og horisontalt, og de blir et nav i samspillet i organisasjonen (Vanebo, 2017, s. 129). Ved å samle det boligsosiale, boligtekniske og ordinære boligbehov i samme virksomhet, kan man ifølge James D. Thompson (1976), bedre kommunikasjonen og koordineringen mellom de som utfører de ulike boligsosiale oppgavene (Gjengitt fra

Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 281) I tillegg kan man styrke det strategiske arbeidet ved en slik samordning av oppgaver (Langsether et al., 2008, s. 115).

Ut fra boligsosiallovens (2022) krav om helhetlig oversikt over alle typer boligbehov, mener jeg det er hensiktsmessig med en markedsbasert organisering hvor man samler strategisk og operativt ordinært og sosialt boligarbeid i samme virksomhet, og aller helst innenfor teknisk sektor (Boligsosialloven, 2022, §5; Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 71).

Tidligere viste jeg til Ulfrstad (2018) som beskrev en utkastelse av bolig på grunn av manglende husleiebetaling som et «wicked problem», fordi kommunen fremdeles har lovpålagt ansvar overfor innbyggere som ikke kan ivareta seg selv, som må ivaretas i andre avdelinger (152-153). Ved å organisere både teknisk boligdrift og det boligsosiale som en virksomhet, har flere kommuner løst dette problemet fordi de får en helhetlig forståelse av situasjonen.

På bakgrunn av det overnevnte, mener jeg studien gir gode grunner for en markedsbasert organisering i teknisk sektor, i en virksomhet med leder på nivå 3 direkte under toppledelsen. En slik organisering mener jeg vil gi et bedre grunnlag for å samarbeide om planer og strategier på tvers av virksomheter og vertikale nivåer, i tråd med suksessfaktoren «overordnet strategi (Husbanken, 2023).

6.1.4 Forskningsspørsmål 4

Hvordan oppleves Husbankens suksessfaktor «økonomiske ressurser» for ledere på nivå 3?

Alle informantene opplever avhengighet til omgivelsene når det gjelder ressurstilgang (Jacobsen & Thorsvik, 2019), s. 22 og 194). Informanter forteller om endringer og usikkerhet på grunn av politiske skifter lokalt og nasjonalt. Uavhengig av organisasjonsstruktur må de som jobber i det boligsosiale fagfeltet forholde seg til nasjonale og lokale omgivelser.

I denne studien har jeg funnet ut at ved en organisering på nivå 3, har virksomhetsledere i en mellomlederposisjon større mulighet til å påvirke organisasjonens beslutninger enn ved lavere organisasjonsnivå (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 404). De har kortere linje som kan

begrense siling og tap av informasjon, og kan gi økt innsikt for lokalpolitiske beslutningstakere som skal fordele ressursene (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 62 og 280). En organisering på nivå 3 kan derfor gi et riktigere bilde av ressursbehovet enn ved organisering på lavere nivå. I tillegg har mellomledere en sentral rolle i samspillsprosessene og i koordineringen vertikalt og horisontalt (Vanebo, 2017, s. 129). Ved hjelp av sin rolle som koordinator for det boligsosiale arbeidet, kan en organisering på nivå 3 bidra til forankring av boligsosiale mål og strategier i handlings- og økonomiplanen, i henhold til den boligsosiale loven (2023, §5). Dette bekreftes av en informant som påpeker at de boligsosiale ressursene forankres i planverk, og at planverk forplikter og sikrer ressurser i planperioden, selv om politikere og toppledere skiftes ut.

Eksempelet med utkastelse på grunn av manglende husleiebetaling som et «wicked problem» gjør seg gjeldende i denne suksessfaktoren også (Ulfrstad, 2018, s. 152-153). Ved å endre til en markedsbasert organisering med en virksomhet for det boligsosiale arbeidet, har informanter rapportert om økt effektivisering og motiverte medarbeidere. Dette har igjen økt produktiviteten og inntekten i utleieboligene (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 229).

Selv om omgivelsene kan påvirke ressurstilgangen til det boligsosiale arbeidet, har også det boligsosiale fagmiljøet mulighet til å påvirke omgivelsene for å få nok ressurser. Ved å være organisert på nivå 3 er det ut fra funn og teori, gode påvirkningsmuligheter på de lokale omgivelsene til å sette av tilstrekkelige ressurser til gjennomføring i tråd med suksessfaktoren «økonomiske ressurser» (Husbanken, 2023). Jeg mener nivåplasseringen i større grad legger til rette for forankring av boligsosiale tiltak i økonomiplanen enn ved organisering på lavere nivå. Det er i tråd med Jacobsen og Thorsvik (2019) som skriver: «Hierarkisk posisjon gir bedre forutsetninger for å forstå og foreta strategiske beslutninger» (s. 404).

Funnene viser at informantene er godt orientert om de kommunale og statlige økonomiske virkemidlene som suksessfaktoren nevner (Husbanken, 2023). Men uavhengig av hvilken organisasjonsstruktur som benyttes i de ulike kommunene, kan de nasjonale omgivelsene være til hinder for ressurser til velfungerende boligsosiale tiltak. Selv om jeg peker på gode grunner til en organisering på nivå 3 for suksessfaktoren «økonomiske ressurser», har jeg

vist at omgivelsene kan påvirke ressurstilgangen, uavhengig av organisasjonsstruktur. Det kommunale boligsosiale arbeidet er avhengig av nasjonale bestemmelser om både lovverk og ressurser. Lokalt kan kommunens totaløkonomi sette stopper for ressurser til boligsosiale tiltak, selv om en organisering på nivå 3 legger gir mulighet for økt innsikt hos toppledelsen (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 62 og 280).

6.2 Problemstilling og konklusjon

Hvordan opplever ledere for boligsosiale virksomheter å være organisert på nivå 3 under kommunedirektør?

Informantene opplever alle at det er positivt å være organisert i egen virksomhet på nivå 3 under toppledelsen. Det er ingen som ser store utfordringer med å være organisert slik de er i dag. De har alle en grad av markedsbasert organisering som jeg viser i figur 9 nedenfor, og de er alle innenfor det første leddet.



Fig. 9: viser tre ledd med økende grad av markedsbasert gruppering. Det fjerde leddet handler om plassering i heterogent lederteam (Certo et. al, 2006; i Jacobsen og Thorsvik, 2019, s.439).

Tre av informantene er også innenfor det andre leddet i figur 9, som viser en markedsbasert gruppering som kobler teknisk og boligsosialt. Kommunene som har organisert det slik oppnår da et mer helhetlig fokus på det boligsosiale, og kan bedre samordningen, unngå silotenkning, og få en bedre forståelse for det boligsosiale arbeidet blant medarbeiderne

(Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 72-74). I det tredje leddet i figur 9, gis ansvaret for både ordinære boliger, og boliger til vanskeligstilte til samme virksomhet. Da legger organisasjonsstrukturen til rette for at kommunen samordner det boligsosiale arbeidet og har gode forutsetninger for oversikt over boligbehov i tråd med kravet i boligsosialloven (2022, §5). To av informantene har ordinære boliger i sitt ansvarsområde.

De tre første leddene jeg har vist i figur 9, handler om graden av markedsbasert organisering av det boligsosiale arbeidet.

Det fjerde leddet i figur 9 handler om hvilken sektor jeg mener det boligsosiale arbeidet bør organiseres i. To av kommunene i denne studien har en slik organisering. Selv om en organisering i helse- og sosialsektoren med enhetlig lederteam kan gi færre konflikter, kan en boligsosial virksomhet organisert i teknisk sektor gi bedre resultater (Certo et al., 2006, Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 439). Boligsosialloven (2022) krever en oversikt over boligbehov som skal danne grunnlag for arbeid med kommunens planstrategi, og at overordnede mål og strategier skal fastsettes i kommuneplanen (§5). En slik plassering vil medføre nærhet til planavdelingen, og jeg mener det vil gi bedre utgangspunkt for å lykkes med kravene i boligsosialloven (2022).

Denne studien har sett på sammenhenger mellom funn, teori, boligsosialloven (2022) og de fire valgte suksessfaktorene til Husbanken (2023). Studien viser at informantene opplever fordeler ved å samle det strategiske og operative boligsosiale arbeidet, under en koordinerende mellomleder direkte under toppladelsen. Jo større grad av markedsbasert boligsosial organiseringen en kommune velger å benytte på skalaen til figur 9, jo bedre utgangspunkt mener jeg at kommunen har til å innfri Husbankens suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid, samt til å oppfylle lovkravene i boligsosialloven (2022, §5). Det er ikke undersøkt om en slik organisering vil ha samme virkning for kommuner med innbyggertall utenfor det som var mitt utvalg. Uavhengig av organisasjonsstruktur, vil omgivelser påvirke ressurstilgangen for det boligsosiale arbeidet, som igjen kan få betydning for de fire utvalgte suksessfaktorene for godt boligsosialt arbeid. For at kommunene skal kunne utnytte suksessfaktorene til det fulle, er de avhengig av at staten bidrar, og at kommunen har nok ressurser til å løse sine oppgaver.

6.3 Begrensninger ved studien og fremtidig forskning

Selv om jeg har pekt på fordeler ved en organisering av det boligsosiale arbeidet i egen virksomhet med leder på nivå 3, kan jeg ikke slå fast at en slik organisering er den eneste rette (Gresov&Drasin, 1997, Gjengitt fra Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 105-106). Det vil være behov for ytterligere forskning for å si om annen organisering kan være like god eller ikke. (Ward et al. (2010) har pekt på at det er behov for mer forskning på boligsosial ledelse (s.).

Man kan forske på virkningene av at en koordinerende stilling for det boligsosiale arbeidet rapporterer direkte til nivå 1. Det vil også være interessant å forske videre på antakelsen om at enkelte i det operative leddet trolig ikke bryr seg om de strategiske målene, slik det ene funnet viste. Da kunne man sett på hvordan det strategiske boligsosiale arbeidet er forankret på det operative nivået når det boligsosiale er organisert i egen virksomhet.

Utgangspunktet for denne studien var et helhetlig perspektiv på organisasjoner. På grunn av begrensninger i masteroppgaven har det ikke vært mulig å gå både dypt og bredt i alle relevante temaer i organisasjonene jeg har forsket på. Det er derfor emner som kan være interessante å forske på, som for eksempel organisasjonskultur, lederstiler, verdibevisst ledelse og relasjonsledelse.

Det kan også være interessant å se på hvordan det boligsosiale arbeidet kan løses best i kommuner med under 15.000 og over 100.000 innbyggere.

Hvis de fleste kommuner om noen år har organisert det boligsosiale arbeidet i egen virksomhet, vil det være interessant om man komplementerte min forskningsstudie med en kvantitativ undersøkelse både blant virksomhetslederne, og de vertikale og operative samarbeidspartnerne. I tillegg vil den stadige utviklingen i samfunnet gjør at de ulike aktørene i det boligsosiale fagfeltet må være oppmerksomme på endringer og være åpen for at en annen organisering kan være mer effektiv i fremtiden (Jacobsen og Thorsvik, 2019, s. 191-194).

Litteraturliste

Assmann, R. (2008). *Teamorganisering: Veien til mer fleksible organisasjoner*. Fagbokforlaget.

Boligsosialloven. (2022). *Lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet*. (LOV-2022-12-20-121). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2022-12-20-121?q=boligsosial%20lov>

Bolman, L. G. & Deal, T. E. (2004). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse: Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler* (3. utg.). Gyldendal akademisk. .

Busch, T., Heichlinger, A., Johnsen, E., Klausen, K.K., Murdock, A. & Vanebo, J. O. (2013). *Public Management in the Twenty-first Century – Trends, Ideas and Practices*. Universitetsforlaget.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. (2. utg.). Universitetsforlaget.

Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH). (2021, 16. desember). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora*. (5. utg.). De nasjonale forskningsetiske komiteene. <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora/>

Husbanken. (2023, 20. september). *Suksessfaktorer for godt bustadsosialt arbeid*. <https://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/suksessfaktorer/>

Husbanken. (u.å. a). *Mål og strategier*. Hentet 09. mai 2024 fra <https://www.husbanken.no/om-husbanken/mal-og-strategier/>

Husbanken. (u.å. b). *Lån og tilskudd*. Hentet 09. mai 2024 fra

<https://husbanken.no/kommune/lan-og-tilskudd/>).

Høyer, H. C., Kasa, S. & Tranøy, B. S. (2016). *Tillit styring kontroll*. Universitetsforlaget.

Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer*. (5. utg.). Fagbokforlaget.

Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. (5. utg.). Abstrakt forlag.

Kildekompasset. (u.å). *APA 7ht*. Hentet 08. mai 2024 fra

<https://kildekompasset.no/referansestiler/apa-7th/>

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

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Alle trenger et trygt hjem: Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken*. (2021- 2024).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c2d6de6c12d5484495d4ddeb7d103ad5/alle-trenger-et-trygt-hjem-nasjonal-strategi-for-den-sosiale-boligpolitikken-2021-2024-2.des.20.pdf>

Langsether, Å., Hansen, T. & Sørvoll, J. (2008). *Fragmentert og koordinert: Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. (NOVA Rapport 18:2008). Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring. <https://oda.oslomet.no/oda-xmloi/handle/20.500.12199/4975>

Martinsen, Ø. L. (Red.). (2004). *Perspektiver på ledelse*. (2. utg.). Gyldendal akademisk.

Neumann, C. B & Neumann, I. B. (2012). *Forskeren i forskningsprosessen: En metodebok om situering*. Cappelen Damm akademisk.

NOU 2011:15 (2011). *Rom for alle – En sosial boligpolitikk for framtiden*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-15/id650426/>

NTB kommunikasjon (2023, 6. september). *Husbanden deler ut 300.000 kroner i masterstipender*. <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/17984610/husbanden-deler-ut-300-000-kroner-i-masterstipender?publisherId=2823375&lang=no>

Opstad, L. (2020). *Økonomistyring i offentlig sektor*. (3. utg.). Gyldendal akademisk.

Sagberg, I. (2022, 1. Mars). Personalledelse. I Store norske leksikon. <https://snl.no/personalledelse>

Solstad, A., Astrup, K., Bliksvær, T., Hansen, I. L. S., Iversen, M., Kjellefold, A., Nordvik, V. & Sørvoll, J. (2021). *Boligsosialt arbeid*. Universitetsforlaget.

Spurkeland, J. (2017). *Relasjonsledelse*. (5. utg.). Universitetsforlaget.

Statistisk sentralbyrå. (u.å.). *Statistikkbank*. Hentet 09. mai 2024 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/11820/>

Meld. st. 13, (2023-2024) *Bustadmeldinga – Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet*. Kommunal – og distriktsdepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=97316>

Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970-2010: dokumentasjon og debatt*. (NOVA Rapport 16:2011). Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/5027>

Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitative metoder*. (5. utg.). Fagbokforlaget.

Thomassen, M. (2006). *Vitenskap kunnskap og praksis: Innføring i vitenskapsfilosofi for helse- og sosialfag*. Gyldendal akademisk.

Ulfrstad, L. M. (2018). *Velferd og bolig: Om boligsosialt (sam-)arbeid*. Kommuneforlaget.

Universitetet i Oslo, (2024, 24. januar). *Nettskjema-diktafon mobilapp*.

<https://www.uio.no/tjenester/it/adm-app/nettskjema/hjelp/diktafon.html>

Vanebo, J. O. (2017). *Ledelse og ledelsespraksis i det offentlige: Veikart til ledelseslisens*. Universitetsforlaget.

VID Vitenskapelige høgskole. (2023, august) *Retningslinjer for akademisk oppgaveskriving på bachelor-, videreutdanning- og masternivå – APA 7*.

<https://www.vid.no/site/assets/files/7525/retningslinjer-for-oppgaveskriving-apa-norsk-vid-1.pdf?459kzi>

Ward, C., Blenkinsopp, J. & McCauley-Smith, C. (2010). Leadership development in social housing. A research agenda. *Journal of European Industrial Training* 34(1), 38-53

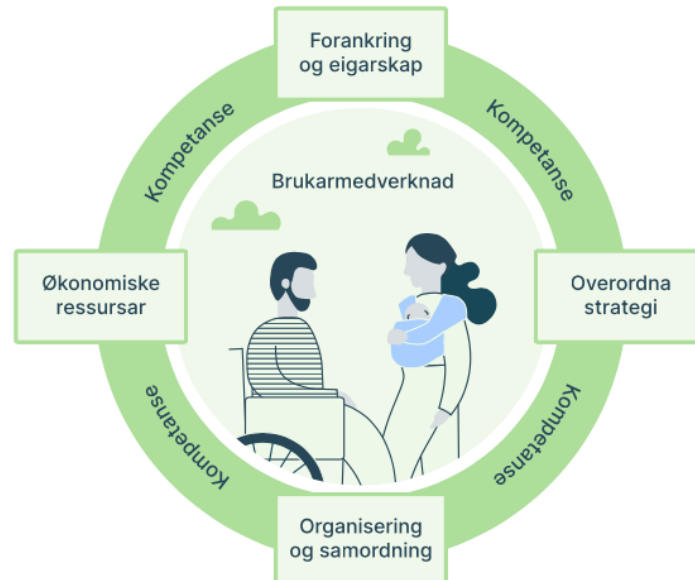
<https://dx.doi.org/10.1108/03090591011010307>

Wæraas, A. (2022). Thematic Analysis: Making Values Emerge from Texts. I Espedal, G., Løvaas, B. J., Sirris, S. & Wæraas, A. *Researching Values: Methodological Approaches for Understanding Values Work in Organisations and Leadership*. (s. 153-170).

Palgrave macmillan. https://vid.brage.unit.no/vid-xmlui/bitstream/handle/11250/2991374/W%25C3%25A6raas2022_Chapter_9.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Zahavi, D. (2014). Fænomenologi. I Collin, F. & Kørpe, S. (Red.), *Humanistisk videnskabsteori*.
3. utg. (s. 189-222). Lindhardt og Ringhof.

Vedlegg 1: Figurer



Figur nr. 1 (Husbanken, 2023)

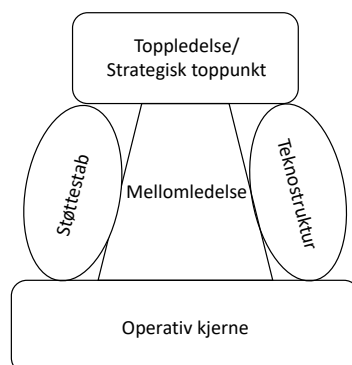


Fig. 2: Mintzbergs (1979) modell (Gjengitt i Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 81; Bolman & Deal, 2004, s. 99)

	Funksjonsbasert organisering	Markedsbasert organisering
Fordeler	<ul style="list-style-type: none"> • Maksimal spesialisering • Unngår dobbeltarbeid • Stordriftsfordeler i produksjonsavdelinger 	<ul style="list-style-type: none"> • Større nærhet til markedet • Sterkere fokus på markedet • Mer helhetlig kundetenkning • Samler alle funksjoner som betjener et marked i en enhet
Ulemper	<ul style="list-style-type: none"> • Fagorientert spesialistkultur, avdelingsegoisme, «silo»-tenkning • Manglende interesse og forståelse for andres arbeid • Samordningsproblemer mellom avdelinger • Manglende informasjonsflyt • Kundens behov og preferanser når ikke inn i enheter som ikke har direkte kontakt med kunden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Får ikke utnyttet stordriftsfordeler • Fare for dobbeltarbeid • Legger ikke til rette for å utvikle spisskompetanse

Fig. 3 Funksjonsbasert og markedsbasert organisering (Jacobsen, & Thorsvik, 2019, s. 72-74).

	Sentralisering	Desentralisering
Fordeler	Klare styringssignaler Klart ansvar Ensartet praksis Forutsigbar praksis	Lokal tilpasning Fleksibilitet Motiverende Hurtighet
Ulemper	Lokal informasjon går tapt i hierarkiet Lite fleksibelt Demotiverende Treghet	Manglende styring og sub-optimalisering Uklart ansvar Ulik praksis Uforutsigbarhet

Fig. 4 (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 83).

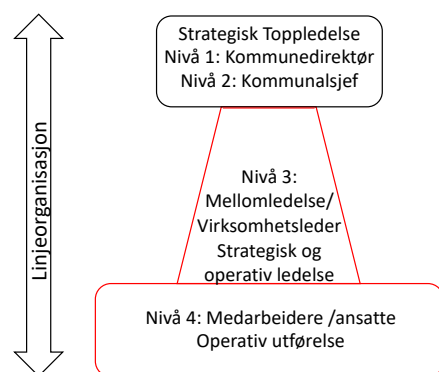


Fig. 5: Modifisert linjeorganisasjon
(Mintzberg, 1979, gjengitt i Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 81; Bolman & Deal, 2004, s. 99)

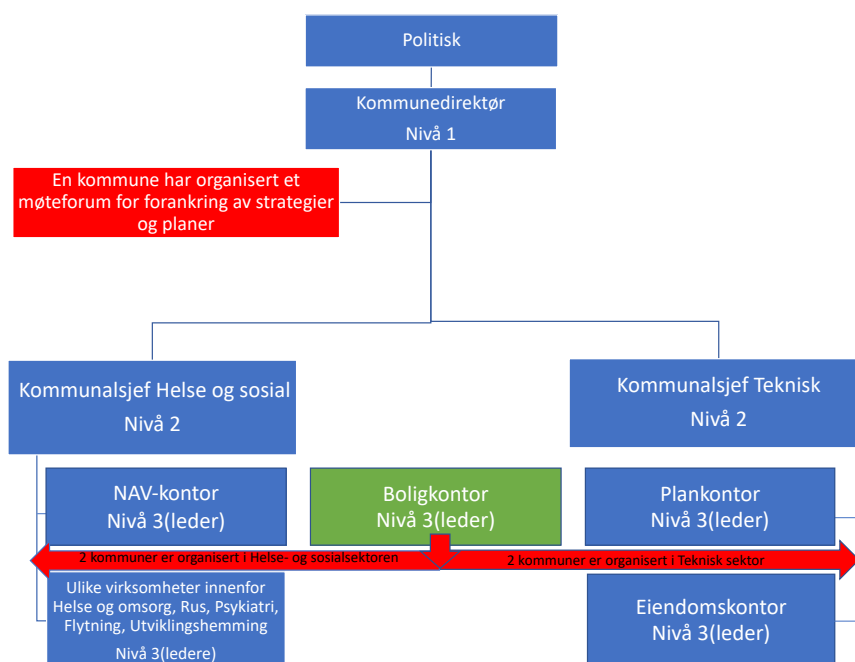


Fig. 6: Detaljert modell for organisasjonsstrukturen for de fire kommunene

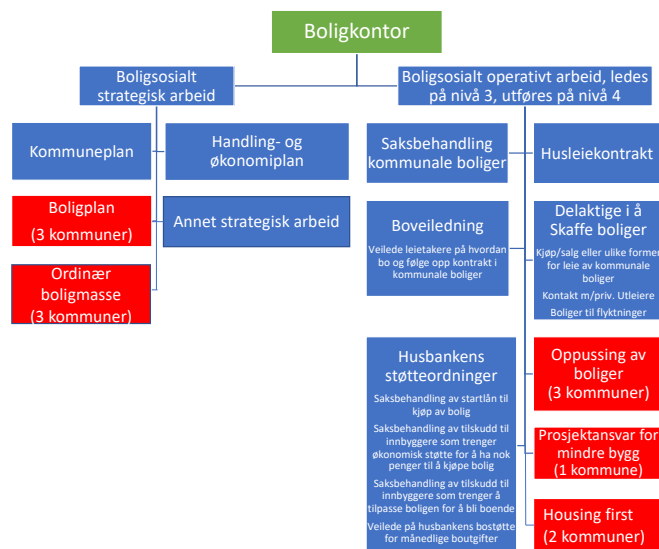


Fig. 7: Oversikt over informantenes ansvarsområder.

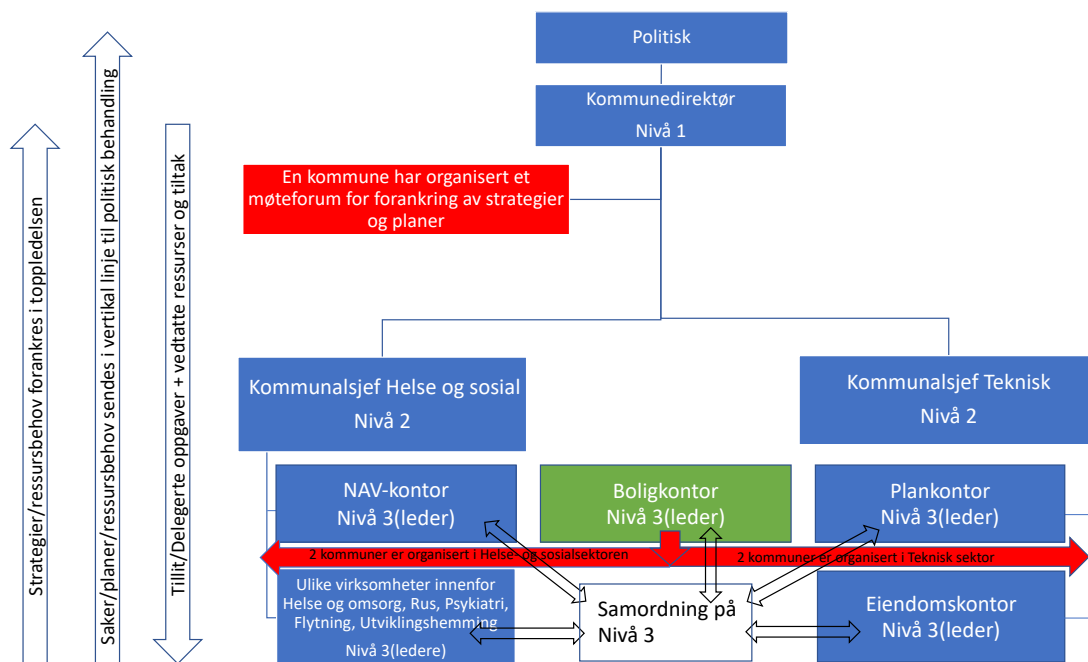


Fig. 8: Suksessfaktorene er vist med hvite piler og hvit boks med svart tekst. De blå boksene er felles for alle informantene mens det som er rødt viser ulikheter.



Fig. 9: viser tre ledd med økende grad av markedsbasert gruppering. Det fjerde leddet handler om plassering i heterogent lederteam (Certo et. al, 2006; i Jacobsen og Thorsvik, 2019, s.439).

Intervjuguide

INTERVJU-RESSURSER:

- Mac og evt. jobb-pc til teams-samtale.
 - Penn
 - Printet versjon av intervjuguiden
 - To telefoner med Nettskjema- diktafon app.
-
- Takke for at informanten ville stille til intervju
 - Presentasjon av meg selv.
 - Opplysningene som kommer ut av dette intervjuet vil bli anonymisert og at dine svar vil bli oppbevart i henhold til gjeldende forskningsetiske retningslinjer.
 - Nå er det slik at jeg har ganske mange spørsmål jeg ønsker å komme igjennom så hvis jeg stopper deg og ønsker å gå videre så er det ikke fordi jeg synes det er uinteressant men fordi det er andre temaer jeg er ute etter i min oppgave.
 - Jeg kommer til å starte med to innledende spørsmål før jeg har delt opp i fire tema som er basert på noen av suksessfaktorene til Husbanken. Hvis vi rekker det har jeg noen avsluttende spørsmål til slutt.
 - Du har jo signert på samtykkeskjemaet som jeg sendte, men er det noe du lurer på før vi starter intervjuet og lydopptaket?
 - START OPPTAK MED TO TELEFONER.
 - IKKE LAG SMÅLYDER.

1. Innledende spørsmål:

1. Hvor lenge har du jobbet med boligsosialt arbeid?
2. Hvor lenge har du hatt denne stillingen?

2. TEMA: Organisering og samordning:

Kommunen du jobber i er organisert med ulike nivå og slik jeg har forstått er det som følger:

- Politisk ledelse
- Kommunedirektør – nivå 1
- Kommunalsjef – nivå 2
- Boligsosial leder – nivå 3
- nivå 4 osv. Medarbeidere i det operative boligsosiale arbeidet.
- Def: Vertikalt 3,2,1. Horisontalt nivå: Interne samarbeidspartnere på nivå 3&4

1. Hvordan er rolle- og ansvarsfordeling av de boligsosiale oppgavene organisert?

- | | |
|--|---------------------------------------|
| • Husbankens støtteordninger | • Planarbeid |
| • Kommunale boliger | • Utføring av tiltak i plan |
| • Omsorgsboliger | • Hva slags rapportering og til hvem? |
| • Husleiekontrakter | • Midlertidig bolig? |
| • Ny boligsosial lov | • Annet? |
| • Boveiledning/miljøvaktmester, hva slags oppgaver har disse? | |
| • Annen oppfølging- bolig/annen veiledning | |
| • Andre vaktmestere som er inne i de kommunale boligene. Hvilken rolle overfor leietakere? | |

2. Kan du fortelle om hvordan du opplever samarbeid og koordinering av det boligsosiale arbeidet horisontalt og vertikalt i organisasjonen?

Eksempler:

- NAV
- Flyktningetjeneste
- ROP
- Evt. de som gir vedtak og tildeling på omsorgsboliger.
- Eiendomsdrift
- Eiendomsutvikling
- Planavdelingen
- Økonomi
- Fritid
- Andre?
- Ledelsen
- Internt i kontor

Husbanken peker på at samarbeidet du har beskrevet bør være forpliktende og formalisert på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.

3. Hva slags formalisert samarbeid finnes det, faste møtepunkter med de ulike, evt. tverrfaglige møtepunkt? Rutiner?
4. På hvilken måte vil du si at samarbeidet er forpliktende?
5. Evt: Har du opplevd det å få innpass annerledes på andre nivå i kommunen tidligere når det gjelder boligsosialt arbeid? i så fall på hvilken måte?

2. TEMA: Forankring og eierskap

1. Hvordan opplever du at øverste ledelse påtar seg ansvar og eierskap for det boligsosiale arbeidet?
2. Hvordan opplever du involveringen og kompetansen på det boligsosiale feltet hos kommunens øverste ledelse?
3. Hvordan opplever du at plasseringen av boligsosial leder på nivå 3 har betydning for forankring og eierskap av strategiske mål hos øverste administrative og politiske ledelse?
4. Hvordan opplever du realismen i de strategiske boligsosiale mål og tiltak i kommunens planer?
5. Hvordan opplever du at det du som operativ leder foreslår inn i planer og strategisk boligsosialt arbeid blir møtt hos øverste ledelse?
6. Hvordan opplever du at den operative utførelsen av boligsosialt arbeid samsvarer med de strategiske målene, metodene og tiltakene som er bestemt?
7. Hvordan opplever du det å være organisert på nivå 3 i fht. å få gjennomslag og forståelse for det boligsosiale arbeidet hos samarbeidspartnere på tvers av sektorer?

3. TEMA: Overordna strategi

1. Hvordan opplever du at det boligsosiale arbeidet blir ivaretatt i kommunale planer i kommunen?
2. Hvordan er du involvert i utformingen av boligsosiale planer og strategier?
3. Hvordan opplever du at ulike andre tjenester er involvert i utformingen av boligsosiale planer og strategier?
4. Hvordan brukes strategiene og planene i planperioden?
målsettinger
tiltak
rapportering
5. Hva opplever du er de viktigste synergiene av å være organisert direkte under kommunalsjef og kommunedirektør?

4. TEMA: Økonomiske resurser

1. Hvordan er din opplevelse av tilgang på ressurser til boligsosialt arbeid?

- kjøp/bygging av kommunale boliger?
- Oppussingsmidler?
- Husbankmidler?
- personalressurser til operativt og strategisk boligsosialt arbeid(helhetlig planarbeid og samordning/samarbeid)
- Annet dere får eller ikke får midler til?

2. Opplever du at Helhetlig boligplan/boligsosial plan eller tilsvarende er forankret i økonomiplan/HØP når det gjelder tiltak som krever penger. Evt: Kan du utdype?

3. Opplever du at det boligsosiale arbeidet får utnyttet potensialet i fht. kommunale og statlige økonomiske virkemidler? Evt: Kan du utdype?

Tilleggsspørsmål hvis ledig tid:

1. Er det noe annet du tenker er viktig å si noe om i fht. organisering og boligsosial ledelse.
2. Ser du noen utfordringer med å være organisert slik dere er i dag?
3. Hva er fordelene og ulempene slik du ser det ved å være organisert under Levekår/samfunn?
4. Opplever du at det er en endring i tilgang til ressurser (økonomisk og personell) fra tidligere organisering?
5. Hvordan er den fysiske plasseringen i fht. den øverste ledelsen?
6. Hvor mange stillingshjemler har dere i kontoret som jobber boligsosialt?
7. Hvor mange kommunale boliger inkludert omsorgsboliger er det i kommunen?
8. Hvor mye startlånsmidler har kommunen fått fra Husbanken til videretildeling i år?
9. Hvor mye tilskuddsmidler har kommunen til utredning, prosjektering, tilpasning og etablering?

Informert samtykke

Vil du delta i forskningsprosjektet, «*Boligsosial ledelse*»?

Dette er et spørsmål til deg om å delta som informant i et forskningsprosjekt. Formålet med prosjektet er se på hvordan ledere for det operative boligsosiale arbeidet i deltakerkommunene opplever at plasseringen tett på den strategiske ledelsen har betydning for å lykkes med de boligsosiale suksessfaktorene til Husbanken.

I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Prosjektet er del av et 120 studiepoengs mastergradsstudium i verdibasert ledelse på VID høyskole og vil inneholde ca. 24.000 ord. Formålet er å gi kommunene i Norge en pekepinn på om de boligsosiale suksessfaktorene er tjent med at leder for det operative boligsosiale arbeidet er organisert tett på den strategiske ledelsen.

Problemstilling for prosjektet er:

Hvordan oppleves det at den operative lederen for det boligsosiale arbeidet er organisert tett på den øverste strategiske ledelsen?

Forskningsspørsmål:

- 1. Hvordan opplever informantene i deltakerkommunene at leder for det boligsosiale arbeidet er organisert på nivå 3 under kommunedirektøren når det gjelder Husbankens suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid?*

Eventuelt:

2. *Hva opplever informantene i deltakerkommunene at har endret seg fra tidligere organisering på nivå 4 eller lavere under kommunedirektøren når det gjelder Husbankens suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid?*

Jeg har mottatt stipend fra Husbanken til å skrive oppgaven. Husbanken har stilt vilkår om at oppgaven kan bli publisert og at jeg er forpliktet til å presentere oppgaven på forespørsel fra Husbanken. Både oppgaven og presentasjonen vil være i anonymisert form.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

VID vitenskapelige høyskole er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Det er fire ulike kommuner i KOSTRA gruppe 9 som vil bli spurt om å være med i prosjektet. Av disse vil 1-2 ledere fra hver kommune som er organisert i nivå 1-3 bli spurt om å delta. Kontaktinformasjonen til de som blir spurt om å delta er hentet fra google-søk og hjemmesidene til kommunene, samt via kollegaer som jeg oppnår kontakt med i kommunene.

Hva innebærer det for deg å delta?

Det benyttes kvalitativ metode i form av personintervju med varighet på ca. 1,5 time pr. Intervjuene benyttes for å samle inn opplysninger. På grunn av krav som stilles til forskningsarbeidet vil disse opplysningene lagres elektronisk både som word-dokumenter og som lydfiler beregnet for transkribering. Hvis det tas skriftlige notater vil disse lagres sikkert i låsbar skap.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det er kun jeg som vil ha tilgang til personopplysningene. Veileder, veiledningsgruppe og lesere av sluttproduktet vil kun se anonymisert informasjon.
- Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data». Elektronisk data lagres på onedrive med to-faktor-autentisert innlogging, mens fysiske notater oppbevares i låsbart skap hvor bare jeg har tilgang.
- Databehandlere som vil bli brukt er Microsoft – Onedrive og Nettskjema-diktafon som er utviklet og driftes av Universitetet i Oslo
- Informantene vil bli anonymiserte i det som publiseres i prosjektet.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes 01.07. med mindre jeg av uforutsette grunner har behov for utsatt frist til november 2024. Etter prosjektslutt vil datamaterialet med dine personopplysninger slettes/makuleres.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra VID vitenskapelige høyskole har Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, kan du ta kontakt med:

- Student: Svein Kristian Igland. Mail: [REDACTED] eller tlf +47 [REDACTED]
- Veileder ved VID vitenskapelige høyskole: Hans Marius Norbom. Mail: [REDACTED] eller tlf: +47 [REDACTED]
- Personvernombud ved VID vitenskapelige høyskole: Nancy Yue Liu. Mail: [REDACTED] eller tlf: +47 [REDACTED]

Hvis du har spørsmål knyttet til vurderingen som er gjort av personverntjenestene fra Sikt, kan du ta kontakt via:

- Epost: personverntjenester@sikt.no eller telefon: 73 98 40 40.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
(Forsker/veileder)

Student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Boligsosial ledelse*», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

☐ å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles og lagres frem til prosjektet er avsluttet

(Signatur - prosjektdeltaker)

(Dato)