

ULSTEIN KOMMUNES BOLIGSOSIALE ARBEID FOR EN ALDRENDE BEFOLKNING

TITTEL	Ulstein kommunes boligsosiale arbeid for en aldrende befolkning
FORFATTERE	Gøril Groven og Lidun Hareide
PROSJEKTLEDER	Gøril Groven og Lidun Hareide
UTGIVELSEÅR	2021
SIDER	25
PROSJEKTNUMMER	2909
PROSJEKTITTEL	Husbanken
OPPDRAUGSGIVER	Husbanken
ANSVARLIG UTGIVER	Møreforskning AS
NØKKEWORD	Boligsosialt arbeid, Ulstein kommune

SAMMENDRAG

Formålet med dette forskningsprosjektet har vært å fremskaffe kunnskap, data og analyser til nytte for kommunene i Husbankens nettverk «Planer og tiltak for et aldrende samfunn» i deres arbeid for å styrke egen boligsosial politikkutforming for en aldrende befolkning.

Case-studien av Ulstein kommune som «beste praksis» presentert i dette notatet danner sammen med KOSTRA analyser grunnlaget for utviklingen av kvalitetsindikatorer i et kartleggingsverktøy presentert i medfølgende powerpoint versjon. Casestudien består av intervju med fem sentralt plasserte informanter i Ulstein kommune.

Analysen viser blant annet at det i Ulstein kommune eksisterer et tett samarbeid mellom administrasjon og politikk, med både faste møter og en kultur for å kunne diskutere mer overgripende problemstillinger utenfor saklisten. Dette har skapt en felles og omforent forståelse for overordnede mål for utvikling av kommunen, som igjen har skapt grobunn for en nærmest ubyråkratisk handlekraft.

Samarbeid i planforum er et annet fremtredende trekk ved hvordan kommunen har arbeidet med det boligsosiale feltet. Her har «siloene» blitt bygget ned og man har fått til felles diskusjoner om mulige løsninger på tvers av den tradisjonelle sektorinndelingen i kommunen. Innenfor planarbeidet er det fremtredende hvordan Ulstein har innført en felles og overordnet levekårsplan der man ser for seg innbyggernes livskvalitet og behov for kommunale tjenester fra vugge til grav. Levekårsplanen erstatter tidligere helse og omsorgsplan. I sum har de over flere tiår utviklet en robust samhandlingskultur, både innen overordnet planarbeid og mellom politikk og fag.

Kommunen har også hatt en tydelig strategi for sentrumsutvikling over flere tiår, der alle omsorgsboliger og viktige fasiliteter skal ligge innenfor en radius på 300 meter, den såkalte «300-metersbyen». Kommunen har vært bevisst på å søke ekstern kompetanse og samarbeid for å stadig utvikle seg, gjerne gjennom ulike prosjekter. Tettstadsutviklingen i regi av Møre og Romsdal fylkeskommune er ett eksempel, samarbeidet med Norsk Form ett annet, og det såkalte Parallelloppdraget om utviklingen av Ulsteinvik sentrum der to arkitektkontor ble engasjerte er et tredje.

Mer konkret mener Ulstein kommune selv at de har vært tidlig ute med å satse på omsorgsboliger i stedet for institusjonsplasser. Selv om dette var en beslutning basert på ideologi; der målet har vært å gi innbyggerne den type boliger de ønsker seg i kombinasjon med sentrumsutvikling, ser kommunen at dette valget også har gitt dem økonomisk spillerom. Boligene er i stor grad bygd av private utviklere i samarbeid med kommunen.

Inntrykket er også at sentrale lederfigurer har hatt en tydelig ideologi der motstanden mot New Public Management er sentralt, en bevisst holdning på å ikke la seg styre av stoppeklokke, at det er mennesker og ikke biler man jobber med. Der fristende å si at Ulsteins boligsosiale arbeid i sin kjerne har vært brukersentrert, et uttrykk vi kjenner fra helse- og omsorgstjenestene, eksempelvis brukersentrert demensomsorg. Kjernen i dette er at brukeren skal ha et tilbud på egne premisser, snarere enn tjenestenes premisser, og at individet skal støttes til å mestre eget liv og opprettholde funksjon, mening og livskvalitet så lenge som mulig. Ulsteins helse- og omsorgstjenester preges av stor stabilitet og kontinuitet på personalsiden. Vi mener å se en bevisst lederstil som underbygger dette; en relasjonsbasert og tillitsbasert ledelse, med tett dialog og lydhørhet overfor hva de som jobber på gulvet mener om saken. Sentrumsutvikling og samlokalisering av tjenestene har gitt både økonomiske innsparinger og mer fornøyde ansatte.

© FORFATTER/MØREFORSKING

Forskriftene i åndsverkloven gjelder for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplarer til privat bruk. Uten særlig avtale med forfatter/Møreforskning er all annen eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt så langt det har hjemmel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

INNHOLD

SAMMENDRAG	3
INNLEDNING OG BAKGRUNN	6
BAKGRUNN FOR FORSKNINGSPROSJEKTET	9
FORMÅL OG MÅL MED PROSJEKTET	10
METODISK TILNÆRMING	10
KVALITATIVE INTERVJU	10
ANALYSE	11
KORT OM ALDERSSAMMENSETNINGEN ULSTEIN KOMMUNE	11
RESULTAT	12
OVERORDNET STRATEGI	12
ORGANISERING OG SAMORDNING	15
FORANKRING OG EIERSKAP	17
KOMPETANSE	18
ØKONOMISKE RESSURSER	19
BRUKERMEDVIRKNING	21
ULSTEIN KOMMUNE: DE VIKTIGSTE FAKTORENE FOR GODT BOLIGSOSIALT ARBEID	23
REFERANSER	24

INNLEDNING OG BAKGRUNN

Aldersforskningen ble introdusert i Norge på 1950-tallet, og 1955 kom den første offentlige utredningen om eldreomsorg; Strøm-utvalgets «Innstilling fra komiteen til utredning av boligspørsmålet og andre spørsmål som gjelder omsorgen for de gamle». Her var idealet for eldreomsorgen «hjemme så lenge det går» og dette idealet lever i beste velgående ennå (Sørvoll et al. 2014). Norge skilte seg likevel ut fra andre nordiske land med en storstilt utbygging av fylkeskommunale sykehjem på 70 tallet. Sykehjemmene ble overført til kommunene i 1988, som et ledd i arbeidet med å desentralisere og å samle tidligere særomsorger i én samlet pleie og omsorgstjeneste. I kombinasjon med overgangen fra øremerkete statlige tilskudd til generelle rammeoverføringer, ga dette muligheter for en nedbygging av den tradisjonelle institusjonsomsorgen til fordel for omsorgsboliger med mer kostnadseffektiv drift. Denne «boliggjøringen» ble gjennomført for andre og yngre brukergrupper, men i eldreomsorgen fortsatte mange kommuner med et tosporsløp med satsing både på sykehjem og omsorgsboliger (Sørvoll et al. 2014:31-32). Til sammenligning utviklet Sverige og Danmark sine institusjoner for eldre rundt 1990 (Daatland et al. 2015).

Fra 1990 ble ideene om normalisering og boliggjøring også innlemmet i eldreomsorgen. Ved å tilby tilpassede boliger, kunne man få et bedre tilbud ved å styrke familie- og egenomsorgen, og tilbudet kunne også bli billigere ved å utsette eller erstatte institusjonsomsorg. Dette ideologiske grunnlaget ble formulert av Gjærevollutvalget (NOU 1992:1), og ble fulgt opp av Velferdsmeldingen (1992-1995) (Daatland 2018), og av en tilskuddsordning i Husbanken som kom i 1994 for utbygging av omsorgsboliger og fornyelse av sykehjem. Handlingsplanen for eldreomsorgen 1998-2005 utvidet og forlenget denne ordningen (Sørvoll et al. 2014: 32).

Likevel var Norge så sent som i 2015 gjennomgående institusjonsorientert, der 20 - 25% av eldre tjenestebrukere i sykehjem brukte nær 75 prosent av driftsutgiftene (Sørvoll et al. 2014, Daatland et al. 2015). For kommunene trakk radisjon, trygghet og vane i retning av sykehjem, mens økonomiske hensyn trakk i retning av boliggjøring. 15 – 20 prosent av kommunene hadde en boligorientering, og dette gjaldt ifølge Daatland (2017) spesielt mellomstore kommuner med svak økonomi.

I første omgang ble det bygget såkalte «selvstendige omsorgsboliger» som ikke var fast bemannede, men der beboerne fikk tildelt tjenester etter behov på lik linje med andre hjemmeboende (Sørvoll et al. 2014). Senere ble det en sterkere prioritering av mer kollektive løsninger med noe personell, som kunne gi et tilbud til personer med større omsorgsbehov, som f.eks. demens. Stortingsmeldingen «Morgendagens omsorg» (Stortingsmelding nr. 29, 2012-2013) påpekte følgende: «Utviklingen går i retning av at det blir vanskeligere å se annen forskjell på sykehjem og omsorgsboliganlegg enn måten tilbudet finansieres på». Sørvoll et al. (2014: 34) påpeker at noen av de største byene har gitt tilbud om døgnbemannede omsorgsboliger med tilbud om felles måltider, såkalte «Omsorg-pluss-boliger, og at dekningen av både sykehjem og omsorgsboliger er høyest i små kommuner og synker med stigende folketall. De påpeker også at et økende antall privatfinansierte «seniorboliger» har blitt oppført, og at disse ikke kommer inn under statistikken over omsorgsboliger.

Sørvoll et al. (2014) påpeker at det er de mellomstore kommunene med mellom 5000 og 30 000 innbyggere vil oppleve den sterkeste relative veksten i antall eldre frem mot 2035, og at planverket for disse kommunene peker mot en satsing på hjemmetjenester i kombinasjon med omsorgsboliger. Mange kommuner planlegger også bemannede omsorgsboliger som et alternativ til sykehjem for eldre med store pleiebehov. Veivalgene er begrunnet ut fra økonomiske hensyn, ideologi og behov/preferanser:

Administrasjonen i kommunene argumenterer med at omsorgsboliger og hjemmetjenester er mer kostnadseffektive enn institusjoner, og samtidig i tråd med Eldres ønsker og idealet om «aktiv omsorg». I svært mange av utvalgskommunenes planer vises det også til et ønske om å prioritere folkehelsearbeid og forebygging. Tanken er at dette kan redusere behovet for ressurskrevende institusjoner og omsorgsboliger på sikt (Sørvoll et al. 2014).

Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014 – 2020) «Bolig for velferd» (Departementene 2014) definerer boligsosialt arbeid slik: «Boligsosialt arbeid handler både om å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og styrke den enkeltes mulighet til å mestre boforholdet.» Personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde tilfredsstillende boforhold defineres som vanskeligstilte på boligmarkedet. Videre deler strategien arbeidet inn i operative og strategiske oppgaver:

- De operative oppgavene handler om å gi råd og veiledning, skaffe egnede boliger, tildele økonomisk støtte, iverksette bo- og nærmiljøtiltak, og å gi oppfølging og tjenester i hjemmet.
- De strategiske oppgavene handler om å sette langsiktige mål, utvikle tiltak og virkemidler for å nå disse målene, sette av økonomiske og faglige ressurser til arbeidet, og avgjøre hvor og av hvem de ulike operative oppgavene skal løses.

I rapporten «Planer for et aldrende samfunn» fra 2014 (Sørvoll et al., 2014) pekes det på at veksten i antallet eldre vil øke vesentlig fra 2025, og at det er behov for at kommunene planlegger for denne utviklingen i forkant. En av hovedkonklusjonene i rapporten er at boligplanlegging for eldre hadde liten oppmerksomhet i mange kommuner på daværende tidspunkt. Ideen er at en aktiv og målrettet boligpolitikk vil redusere behovet for omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Husbanken ønsker at fagmiljø i kommunene som jobber både strategisk og operativt på områdene helse- og velferd, plan og på det boligsosiale området deltar på samlingene i nettverket, som er planlagt med følgende tema:

- Kartlegging av boligbehov, boligpreferanser og status i eksisterende boligmasse
- Boligplanlegging som verktøy for å løse demografiske og boligsosiale utfordringer
- Handlingsrommet i plan- og bygningsloven
- Kommunal boligpolitikk og offentlig/privat samarbeid
- Samfunnsøkonomi og økonomiske virkemiddel
- Kommunikasjonsstrategier og boligrådgivning
- Nye boformer

Det boligsosiale området har dels en utydelig politisk og administrativ plassering i kommunene. Det er ikke begrenset til boligsosial politikk og er i overlapp med kommunal eldreomsorg. NOU 211: 15 «Rom for alle» påpeker behovet for en bred og sektorovergripende tilnærming:

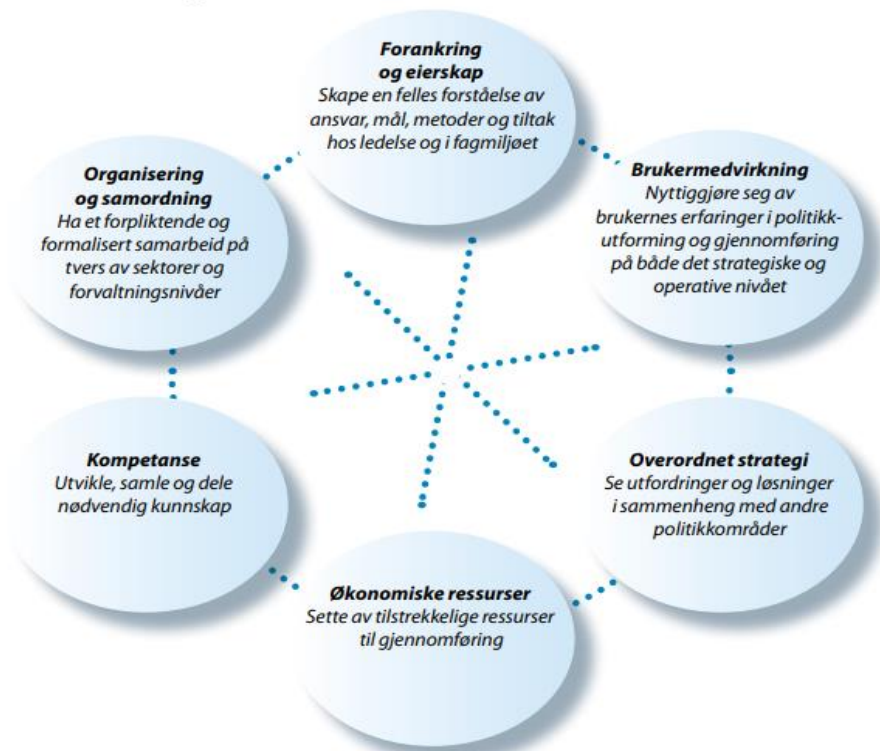
Den sosiale boligpolitikken er et viktig felt i seg selv. Samtidig inngår politikkområdet som en forutsetning for gjennomføring av en helhetlig og god velferdspolitikk. Den sosiale boligpolitikken berører mange ansvars- og fagområder, og for å lykkes er det avgjørende med en bred felles forståelse av utfordringer og løsninger» (NOU 211: 15 s.111).

NOU 2011: 15 «Rom for alle» og «Bolig for velferd, Nasjonal - strategi for boligsosialt arbeid» (2014 -2020) skisserer seks suksessfaktorer for godt boligsosialt arbeid i kommunene, som utgjør et hensiktsmessig teoretisk rammeverk for en analyse av godt boligsosialt arbeid i kommunene.¹ Suksessfaktorene er som følger:

1. **Organisering og samordning:** Ha et forpliktende og formalisert samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.
2. **Forankring og eierskap:** Skape en felles forståelse av ansvar, mål, metoder og tiltak hos ledelse og i fagmiljøet.
3. **Overordnet strategi:** Se utfordringer og løsninger i sammenheng med andre politikkområder
4. **Kompetanse:** Utvikle, samle og dele nødvendig kunnskap
5. **Økonomiske ressurser:** Sette av tilstrekkelige ressurser til gjennomføring
6. **Brukermedvirkning:** Nyttiggjøre seg av brukernes erfaringer i politikktutforming og gjennomføring på både det strategiske og operative nivået.

Som man ser av modellen under (figur 1), er det stor grad av interaksjon og påvirkning mellom suksessfaktorene, og de er dels overlappende og står også en viss grad i et avhengighetsforhold til hverandre (NOU 2011:15 s. 114).

¹ I NOU 2011:15 Rom for alle trakk utvalget fram fem suksessfaktorer for det boligsosiale arbeidet. I strategimeldingen «Bolig for velferd» (2014) ble brukermedvirkning lagt til som en sjettede suksessfaktor.



Figur 1: Suksessfaktorer i det boligsosiale arbeidet. Fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). Bolig for velferd: Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020).

BAKGRUNN FOR FORSKNINGSPROSJEKTET

I juli 2019 inviterte Husbanken defire kommunene Ulstein, Ørsta, Volda og Kristiansund til å bli med i nettverket «Planer og tiltak for et aldrende samfunn» i samarbeid med Møre og Romsdal fylkeskommune og Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Det ble den 19. desember 2019 gjennomført et første møte mellom Husbanken, Høgskolen i Molde og Møreforskning. I møtet ble det enighet om at MF søker Husbanken om «Tilskudd til boligsosiale tiltak» for å følge nettverket. Bare timer før Norge stenger ned grunnet Covid-19 i mars 2020, tildeler Husbanken midler til Møreforskning. På grunn av covid-19 blir oppstart forsinket; kommunene arbeider med krisehåndtering. Den 5. juni 2020 deltar Møreforskning på digital nettverkssamling med kommunene, og presenterer seg og ulike aktuelle forskningsoppgaver for første gang.

Det kom lite innspill på forskningsbehov fra deltagende kommuner. Husbanken ønsker å få dokumentert hvordan Ulstein kommune, som sies å ha «landets beste og billigste eldreomsorg», har drevet sitt boligsosiale arbeide fra 80-tallet og frem til i dag.

Den 11. september 2020 deltar Møreforskning på fysisk samling for nettverket i Ulsteinvik og presenterer planen om å utvikle kvalitetsindikatorer for god boligsosial planlegging. Tanken er å bruke innsikt i hvordan Ulstein kommune har jobbet som et utgangspunkt i dette arbeidet.

I siste del av oktober gjennomfører to forskere i Møreforskning kvalitative dybdeintervjuer med sentralt ansatte i Ulstein kommune om det boligsosiale arbeidet fra 80-tallet og fram til i dag. Dette notatet omhandler resultater fra disse intervjuene i Ulstein kommune om deres boligsosiale arbeid fra 1980-tallet og frem til i dag, samt gjennomgang av Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA), kommunale planer og dokumenter og tidligere forskning.

FORMÅL OG MÅL MED PROSJEKTET

Formålet med forskningsprosjektet har vært å fremskaffe kunnskap, data og analyser til nytte for kommunene i Husbankens nettverk «Planer og tiltak for et aldrende samfunn» i deres arbeid for å styrke egen boligsosial politikktutforming for en aldrende befolkning. Case-studien av Ulstein kommune som «beste praksis» presentert i dette notatet danner sammen med KOSTRA analyser grunnlaget for utviklingen av kvalitetsindikatorer i et kartleggingsverktøy presentert i medfølgende powerpoint versjon. Målet er at verktøyet kan brukes til å kartlegge og sammenligne ulike kommuners forutsetninger for organisering og tilrettelegging av boligsosialt arbeid for eldre.

METODISK TILNÆRMING

KVALITATIVE INTERVJU

Intervjuguiden ble bygd opp tematisk med spørsmål rundt de seks suksessfaktorene for godt boligsosialt arbeid i kommunen identifisert i *Rom for alle, en sosial boligpolitikk for alle* (NOU 15: 2011) og i *Nasjonalt strategi for boligsosialt arbeid* (Departementene, 2014)². Prosjektet er rutinemessig meldt til NSD, personvernombud for forskning. Individuelle dybdeintervjuer med fem, sentralt ansatte i kommune ble gjennomført digitalt medio oktober 2020. Intervjuene hadde som mål å få innsikt i hvordan Ulstein kommune har jobbet med det boligsosiale området siden slutten av 80-tallet og fram til i dag. Hvert intervju tok om lag 50 minutter. Transkriberte intervju ble sendt informantene for godkjenning.

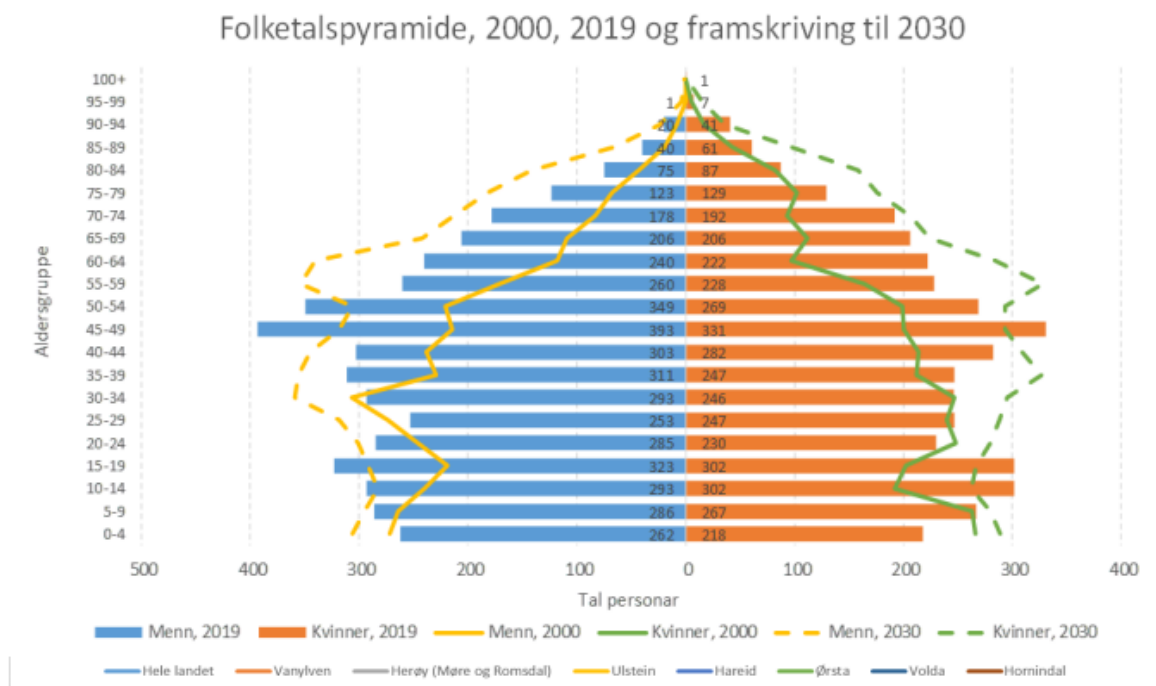
Resultat fra intervjuene i Ulstein kommune er strukturert etter de seks suksessfaktorene for boligsosialt arbeid. I praksis henger de seks suksessfaktorene sammen, og er til dels overlappende, og overskriftene må derfor ses som analytiske grep mer enn adskilte områder. Hensikten er å løfte frem fortellingen om Ulsteins grep i det boligsosiale arbeidet. Hva kjennetegner den kommunen som ofte blir referert til som en kommune som leverer god eldreomsorg svært kostnadseffektivt? Hva sier sentralt ansatte i kommunen om hvordan de har jobbet fra 1980-tallet og frem til i dag med det boligsosiale arbeidet?

ANALYSE

Vi har intervjuet fem informanter fra Ulstein kommune, og vi har valgt å strukturere etter de seks suksessfaktorene for boligsosialt arbeid³. I praksis henger de seks suksessfaktorene sammen, og er til dels overlappende, og overskriftene må derfor ses som analytiske grep mer enn adskilte områder. Hensikten er å løfte frem fortellingen om Ulsteins grep i det boligsosiale arbeidet. Hva kjennetegner den kommunen som ofte blir referert til som en kommune som leverer god eldreomsorg svært kostnadseffektivt? Hva sier sentralt ansatte i kommunen om hvordan de har jobbet fra 1980-tallet og frem til i dag med det boligsosiale arbeidet?

KORT OM ALDERSSAMMENSETNINGEN ULSTEIN KOMMUNE

Ulstein har en relativt ung befolkning med en snittalder på 39 år (Ulstein kommune, 2019), og Folketalspyramiden som viser den aldersmessige sammensetningen av befolkningen, viser at Ulstein har flest personer mellom 10 og 20 år, og mellom 40 og 54 år. Kommunen hadde 337 innbyggere over 80 år i 2020, en befolkningsandel på 3,9% som er den laveste i fylket. Av disse bodde kun 28 på sykehjem. Tallet på eldre er likevel økende og snittalderen er stigende også i Ulstein, selv om utviklingen går saktere enn i nabokommunene. Ifølge Bustadpolitisk handlingsplan (Ulstein kommune 2021b s. 30) vil tallet på personer over 80 år øke til 831 i 2040 (Ibid s. 30), og firedobles i løpet av 30 år (ibid s. 15).



Figur 2. Folketallspyramide for Ulstein kommune for år 2000, 2019 og framskriving til 2030, hentet fra Ulstein kommune (2020b).

I dag har Ulstein kommune 1200 personer over 67 år, og framskrivinger fra Statistisk sentralbyrå viser at tallet vil øke til 1500 innen 2030, og godt over 2000 innen 2040. Siden mange eldre holder seg friske lenger, sier Bustadpolitisk handlingsplan (Ulstein kommune 2021b s. 8-9) at det usikkert hvordan økningen i eldre vil påvirke behovet for tilrettelagte boliger. Ulstein har likevel satt opp å skaffe flere tilrettelagte boliger av typen omsorgsboliger som tiltak i den boligpolitiske handlingsplanen med tidsramme innen 4 år, samt å kontinuerlig arbeide for flere omsorgsboliger for personer med demens, og spiller inn at Arealplanen må ta hensyn til arealbehov for dette (Ibid s.31-32). Boligpolitisk handlingsplan sier følgende om det boligsosiale behovet for eldre i framtida (Ibid s. 17-18):

Prognosane syner at Ulstein vil måtte auke kapasiteten på tilrettelagde bustadar og heimetenester i framtida. Sidan det er dokumentert at folk ynskjer å bu heime så lenge som råd, så er det logisk å satse vidare på heimebaserte tenester. Vidare så bør ein auke kapasiteten på omsorgsbustadar. Med god tilrettelegging, gode bustadløyningar, sentralt lokalisert i sentrum, og med gode heimebaserte tenester, så bør ein ha som mål å redusere delen buande på sjukeheim. Men totalkapasiteten må aukast mykje, og kanskje er det rett å satse på løyningar der kommunen og private aktørar lagar løyningar i eit samarbeid. Husbanken sine løyningar med tilskot og rådgjeving vil uansett vere ein viktig faktor.

RESULTAT

OVERORDNET STRATEGI

Kanskje kan Ulstein kommune sin overordnede strategi oppsummeres slik: «langsiktighet og tverrsektoriell tenking». Dette er også klart uttrykt i Levekårsplanen og relatert til kommunens fire målområder (Ulstein kommune 2021 a s. 4):

Strategival krev ei heilskapleg planlegging over tid. Gjennom levekårsplanen har kommunen samla fag og sektorar i ein felles plan for å fremje det tverrfaglege samarbeidet. Levekårsplanen 2020-2032 inneheld ein eigen tiltaksdel med mål og strategi for kommunen sine fire målområde: God helse, Gode oppvekstvilkår for barn og unge, Eit levande kulturliv og Gode by- og nærmiljø. Tiltaksdelen skal evaluerast og rullerast i kvar valperiode saman med planstrategien. Kommuneplanen sin samfunnsdel 2017-2029 har sett ned mål og strategiar som omhandlar kultur, befolkning, levekår, opplæring, utdanning og tettstad og arealutvikling. Disse ligg også til grunn for Levekårsplanen.

For det boligsosiale arbeidet for en aldrende befolkning har informantene en felles forståelse av at strategien er tredelt, og denne strategien er nedfelt både i kommuneplanens samfunnsdel (Ulstein kommune 2017 s.18) og i Bustadpolitisk handlingsplan (Ulstein kommune 2021b s. 6):

- legge til rette for at eldre, sjuke og funksjonshemma får høve til å bu lengst mogleg i eigen heim, eller i ein tilpassa bustad.
- legge folkehelseperspektivet og universell utforming til grunn i all planlegging og ved gjennomføring av tiltak.
- ha ei aktiv rolle i arbeidet med å legge til rette bustader for grupper som ikkje åleine vil makte å skaffe seg ein eigna bustad.

I tillegg sier informantene at Institusjonsplasser blir kun gitt til de som har de mest alvorlige behovene.

For å oppnå dette er delstrategien «gode by- og nærmiljø» inkludert tettstedutvikling og sentrumsutvikling sentral og har ifølge informantene hatt veldig bred politisk forankring. Kommunen har hatt en tydelig strategi for sentrumsutvikling over flere tiår, og har vært bevisste på å søke eksternt kompetanse og samarbeid for å stadig utvikle seg, gjerne gjennom prosjekter. Ulstein kommune er med i Møre og Romsdal fylkeskommune sitt tettstedsprogram (Ulstein kommune 2017.s 24), som har fokus på å «utvikle flere møteplasser, gode boliger, bedre universell utforming og redusert miljøbelastning»², og på å utvikle tettstedet i samarbeid med fylkeskommunen, private interesser og kommunen (Ulstein kommune 2017.s 24). Informantene roser fylkeskommunen for å ha vært en viktig støttespiller som tilfører visjoner, midler og støtte. Samarbeidet med Norsk Form har også vært viktig, og alle informantene trekker frem Husbanken som en viktig og nær samarbeidspartner. Mer konkret mener Ulstein kommune selv at de har vært tidlig ute med å satse på omsorgsboliger i sentrum stedet for institusjonsplasser, og at dette har gitt dem spillerom også økonomisk. De opplever at i kombinasjon med sentrumsutvikling har denne strategien gitt innbyggerne den type boliger de ønsker seg.

Inntrykket er også at sentrale lederfigurer har hatt en tydelig ideologi der motstanden mot New Public Management er sentralt, en bevisst holdning på å ikke la seg styre av stoppeklokke, at det er mennesker og ikke biler man jobber med. Det er fristende å si at Ulsteins boligsosiale arbeid i sin kjerne har vært brukersentrert, et uttrykk vi kjenner fra helse og omsorgstjenestene; eksempelvis brukersentrert demensomsorg. Kjernen i dette er at brukeren skal ha et tilbud på egne premisser, snarere enn tjenestenes premisser, og at individet skal støttes til å mestre eget liv og opprettholde funksjon, mening og livskvalitet så lenge som mulig. Dette er nedfelt både i Kommuneplan samfunnsdel (Ulstein kommune 2017 s. 30) og i Bustadpolitisk handlingsplan (Ulstein kommune 2021b s. 15) der det blant annet heter:

Det er ikkje planlagt å auke talet på sjukeheimplassar i kommunen til tross for eldrebølgja, men ut i frå ideologi ønsker ein heller å satse på fleire bemanna omsorgsbustader. Eldre bør også ha moglegheit til å kjøpe seg sentrumsnære husvære gjerne bygd av private aktørar, der ein kan ha lett tilgang til oppfølging frå heimetenestene.

Ulsteins helse- og omsorgstjenester preges av stor stabilitet og kontinuitet på personalsiden. Vi mener å se en bevisst lederstil som underbygger dette; en relasjonsbasert og tillitsbasert ledelse,

² <https://mrfylke.no/naering-og-samfunn/by-og-tettstadutvikling/tettstadprogrammet>

med tett dialog og lydhørhet overfor hva de som jobber på gulvet mener om saken. Sentrumsutvikling og samlokalisering av tjenestene har gitt både økonomiske innsparinger og mer fornøyde ansatte i helse og omsorgssektoren, og det er grunn til å tro at det også har resultert i mer fornøyde sluttbrukere.

Ulstein kommune har definert «300-metersbyen» som et satsingsområde der er målet at eldre skal få alle tjenester innenfor en radius på 300 meter eller fem minutters gang- eller rullatoravstand. Her har kommunen gjennomført en strategi om universell utforming på alle plan (Ulsteinmodellen), der man ser at universell utforming på alle plan tilfredsstillende 95-99 % av alle innbyggernes behov. Strategien er nedfelt i samfunnsdelen av kommuneplanen, der det heter følgende: «Ulstein kommune skal sørge for at universell utforming står sentralt i all planlegging, utvikling og tiltak» (Ulstein kommune 2017 s 24). En av informantene sier: «Legger du til rette for eldre, legger du til rette for alle. Dette er en kongstanke vi har hatt». Denne strategien er i tråd med Sørvoll et al. (2014 s.10) som sier følgende:

Det er gode grunner for å hevde at en kommunal boligpolitikk som legger til rette for en fortetting og nye boligområder i sentrale strøk kan gi viktige bidrag til en mer effektiv eldreomsorg. Blant annet ligger det en effektivitetsgevinst i at eldre og «godt voksne» flytter til universelt utformede leilighetskomplekser med heis i sentrale deler av en kommune. Dette kan bidra til kortere reisevei for de ansatte i hjemmetjenestene, samt redusere behovet for å etablere nye omsorgsboliger og sykehjems plasser.

Flere av informantene forteller at Ulstein var veldig tidlig ute med å tenke omsorgsboliger i sentrum, og med å sikre at andre nødvendige funksjoner som politi, NAV, kjøpesenter, frisør o.l. ble samlet i sentrum. En brukerundersøkelse er bakgrunnen for dette veivalget: "

Vi gjorde en brukerundersøkelse tidlig på 80-tallet, da vi overtok et fylkeskommunalt sykehjem, og vi måtte ha fakta bak for å kunne ta beslutningen vår. Vi spurte: Hvis du blir hjulpetrengende, hvor vil du bo? Svaret var: i sentrum, med tilgang til livet og mulighetene som er der. Når de har sett nok hav på Flø, vil de se liv og røre og aktivitet. Så den tryggheten har vi tatt med oss, at vi ikke trenger å bygge i utkanten.

En annen viktig delstrategi er valget om å satse på omsorgsboliger istedenfor sykehjems plasser, der beboerne selv leier leiligheten, har med seg godstolen, finserviset og familiebildene, og har nøkkel til egen dør. Dette var ideologisk motivert, beboerne skulle ha sitt eget hjem, med en dør de kunne åpne til de viktigste personene i livet sitt; familien og pårørende. Målsetningen er skreddersydde tjenester for brukeren, der det er brukeren og ikke fagfolkene som skal vite hva som er best for brukeren, og personellet sin rolle er å gi nødvendig helsehjelp. «Vil brukeren ikke ha en sykehjems plass til en million i året, så skal vi likevel gi en tjeneste som brukerne ønsker, og dette trenger ikke å være så dyrt», sier en av informantene. Denne strategien har ført til at antallet sykehjems plasser ifølge en informant ikke har økt på 40 år, til tross for stor økning i folketallet, og at Ulstein i dag kun har 42 sykehjems plasser (Ulstein kommune 2021b s. 17). I Bustadpolitisk handlingsplan (Ulstein kommune 2021b s. 17) heter det som følger:

Prognosane syner at Ulstein vil måtte auke kapasiteten på tilrettelagde bustadar og heimetenester i framtida. Sidan det er dokumentert at folk ynskjer å bu heime så lenge som råd, så er det logisk å satse vidare på heimebaserte tenester. Vidare så bør ein auke

kapasiteten på omsorgsbustadar. Med god tilrettelegging, gode bustadløysingar, sentralt lokalisert i sentrum, og med gode heimebaserte tenester, så bør ein ha som mål å redusere delen buande på sjukeheim. Men total-kapasiteten må aukast mykje, og kanskje er det rett å satse på løysingar der kommunen og private aktørar lagar løysingar i eit samarbeid. Husbanken sine løysingar med tilskot og rådgjeving vil uansett vere ein viktig faktor.

Denne strategien har ifølge informantene ført til en stor økonomisk innsparing. Agenda Kaupang har beregnet at en omsorgsbolig med heldøgnsbemanning koster ca. 0,25 millioner mindre i året å drifte enn en sykehjemsplass (Schanke 2018 s.44). I tillegg så man i Ulstein tidlig viktigheten av å legge til rette for blokker i sentrum, i samarbeid med private utbyggere, der seniorer kunne kjøpe egne leiligheter i nærheten av kommunale omsorgsboliger og innenfor radiusen av «300-metersbyen», for å legge til rette for at eldre skal greie seg selv så lenge som mulig. Utbyggingen av bydelen Sjøside er et godt eksempel på denne strategien.

I rapporten *Planer for et aldrende samfunn* påpeker Sørvoll og medarbeidere (2014) at planlegging for eldreboliger vil kunne føre til store innsparinger for kommunene, men at mange kommuner mangler strategier for dette:

Vi konkluderer med at boligplanlegging for eldre er et politikkområde med uforløst potensial. Selv om en god boligtilpassings- og utbyggingsstrategi antagelig kan føre til store besparelser for det offentlige i form av redusert behov for omsorgsboliger og institusjoner, er ikke boligplanlegging for eldre et prioritert område i praksis. Selv i mange kommuner hvor temaet er omtalt i de kommunale planene glimrer håndfaste strategier og kraftfulle virkemidler med sitt fravær (Sørvoll et al. 2014).

Ulstein har tydeligvis både håndfaste strategier og virkemidler (blant annet samarbeid med private utbyggere og Tettstadsutviklingsprogrammet) i sitt arsenal, og en av informantene oppsummerer satsingen på Sjøside slik:

Ved byggingen av omsorgsboligene på Sjøside oppnådde vi tre ting: 1. Prosjektet ble realisert, 2. Vi fikk kommunale boliger som var det siste nye, «state of the art», 3. Trygghet: mange eldre har kjøpt i samme bygning og det er helt greit. Når vi skal levere tjenester er det helt nydelig om vi kan ta fem oppganger i samme bygning.

Samarbeidet mellom kommunen og private aktører er ytterligere omtalt under punktet «Økonomiske ressurser».

ORGANISERING OG SAMORDNING

Analysen viser at det eksisterer et **tett samarbeid mellom administrasjon og politikk** i Ulstein kommune. I politisk-administrativt lederforum (PAL) avholdes det faste møter og det er etablert en kultur for å kunne diskutere mer overgripende problemstillinger utenfor sakslisten. Ledere på tvers av administrasjon og politikk i kommunen har i over 30 år har møttes et par ganger i året, fra lunsj til lunsj med overnatting. Her møtes Rådmannsforum og hovedutvalgsledere (Levekår og teknisk). Forumet er ikke et beslutningsforum, men et forum for å diskutere de store linjene, og hva som er viktig for utviklingen av Ulstein-samfunnet. Dette har skapt en felles og omforent

forståelse for overordnede mål for utvikling av kommunen, som igjen har skapt grobunn for en nærmest ubyråkratisk handlekraft.

Samarbeidskulturen med faste møter ser ut til å være et fremtredende trekk på flere nivå i den kommunale organiseringen, som for eksempel faste månedlige boligmøter for tema knyttet til det boligsosiale fagfeltet, der NAV, flykningetjenesten, helse og omsorgstjenesten, rus og psykiatri samt boligkontoret deltar. I sum har kommunen siden 90-tallet utviklet en robust samhandlingskultur, både innen overordnet planarbeid og mellom politikk og fag.

Analysen viser altså at Ulstein kommune har formelle møteplasser som sikrer et tett samarbeid på tvers av de tradisjonelle avdelingene eller ansvarsområdene i kommunen, og et forpliktende og formalisert samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. De har også faste møtestrukturer mellom de faglig administrativt ansatte og politikerne med lederverv i kommunen. Kommunen har også i sitt planarbeid lagt opp til samarbeid på tvers, samt at helhetlig og langsiktig tenkning preger utformingen av planene. Holdningen er at det boligsosiale arbeidet må være en integrert del av den generelle samfunns- og arealplanleggingen, og kan ikke isoleres som et eget fag. Dette er i tråd med NOU 211: 15 «Rom for alle» som sier følgende:

Den sosiale boligpolitikken er et viktig felt i seg selv. Samtidig inngår politikkområdet som en forutsetning for gjennomføring av en helhetlig og god velferdspolitik. Den sosiale boligpolitikken berører mange ansvars- og fagområder, og for å lykkes er det avgjørende med en bred felles forståelse av utfordringer og løsninger (NOU 211: 15 s.111).

Samarbeid i **planforum** er et fremtredende trekk ved hvordan kommunen har arbeidet med det boligsosiale feltet siden 90-tallet. Her har siloene blitt bygget ned og man har fått til felles diskusjoner om mulige løsninger på tvers av de tradisjonelle sektorinndelingene i kommunen. I planforum møtes kommunedirektør, kommunalsjefene, plansjef, planlegger, folkehelsekoordinator og kultursjefen hver 14. dag og drøfter og forankrer planer bredt. Det er bred enighet mellom informantene om viktigheten av arbeidet i planforum, uttrykker informantene det slik:

Slik kommer alle etater tidlig inn i planprosessene og kan påvirke og komme med innspill, og det er positivt med hensyn til samhandling og for å få til langsiktige planer. I tillegg til at vi får diskutert plansaker, får vi også økt kompetansen om planlegging i hele denne gruppa. Dette er viktige grep for å medvirke til samordning av planene.

Boligsosialt arbeid er ikkje ein jobb for ein etat, det handlar om haldningar, kompetanse, kvalitet, system, planar og samhandling. Vi har lagt veldig stor vekt på den interne samhandlinga.

Du må sparke inn en dør til et planforum eller etablere ett: Helse og omsorg får ikke gjort noe om du ikke er med i overordnet planlegging.

Vi trekker lasset i lag og vokser på hverandre.

Innenfor planarbeidet er det fremtredende hvordan Ulstein har innført en felles og overordnet levekårsplan der man ser for seg innbyggernes livskvalitet og behov for kommunale tjenester fra

vugge til grav. Planen har status som en kommunedelplan og skal fungere som et overordnet styringsverktøy for utvikling og prioritering av tiltak i kommunen knyttet til sektorene helse og omsorg, oppvekst og kultur, og erstatter egne planer for disse områdene. Bakgrunnen for dette veivalget er både tidsbruk og muligheter. En av informantene forklarer bakgrunnen for innføring av Levekårsplanen slik:

Det vi ser er at det er ekstremt tidkrevende å lage overordnede planer på alle områder – i tillegg til samfunnsdel og arealplan. Da har vi bare plass til en overordnet plan til. Så egentlig er levekårsplanen en nødvendighet i forhold til tidsbruk, men det er diskusjonene i Planforum som gjør denne planen mulig.

I tillegg er innbyggere, frivillige, lag og organisasjoner og næringslivet i målgruppa for planen, og er aktivt involvert i utarbeiding av den. Planen har et 12-årsperspektiv, og blir rullert hvert fjerde år. Planarbeidet har form av folkemøter, der både politikere, administrasjon, interessegrupper og lag og organisasjoner er inviterte inn i arbeidet med å trekke de lange linjene for Ulstein kommunes utvikling.

Levekårsplanen (Ulstein kommune 2021a s. 3) har tre uttalte formål:

1. Å være Ulstein kommunes strategi og handlingsplan for utvikling av gode levekår.
2. Skape felles forståelse av hva som er gode levekår og hvordan vi kan skape det sammen.
3. Inspirere hele Ulstein-samfunnet til å utvikle tjenester og løsninger som skaper gode levekår.

Planen er dermed både en plan for å trekke de lange linjene for utviklingen av samfunnet, men også et samlende og samordnende styringsverktøy for kommunen. Målene i Levekårsplanen blir tatt opp i Samfunnsdelen av kommuneplanen.

FORANKRING OG EIERSKAP

Som nevnt i kapitlet over har kommunen opprettet en rekke forum for forankring og eierskap, der målet er å skape en felles forståelse av ansvar, mål, metoder og tiltak. Gjennom det langsiktige arbeidet i Rådmannsforum, Planforum, Politisk -administrativt lederforum og Levekårsplanen har kommunen sikret både åpne planprosesser der alle parter er tidlig involvert, og åpenhet mellom politisk og administrativ ledelse. Dette har skapt en samhandlende kultur der alle er omforent og samhandler. To av informantene sier følgende:

Politikerne eier planene, de har vært involvert, de snur ikke kapp etter vinden og etter utbyggerne som skal få til noe, de tør å stille krav.»

Alt vi gjør har en politisk forankring, og politikerne kommer til oss, dette er et lagarbeid. Politisk og administrativ side jobber sammen som lokalsamfunnsutviklere og ikke som premissleverandører og beslutningstakere. Dette er en prosess.

Forankringen er spesifikt adressert i Levekårsplanen (Ulstein kommune 2021a s. 6):

Utvikling av gode levekår krev god kommunal samhandling på tvers av sektorar. Det krev også at heile lokalsamfunnet tek medansvar. Vi må jobbe på tvers av fagfelt og politisk ståstad. Dette gjeld såvel for dei som arbeider i kommunen som for lokalt næringsliv, det

frivillige arbeidet i lag- og foreiningar og for den einskilde innbyggaren. For at vi skal klare å gjennomføre strategiane og tiltaka som står her, har vi lagt til grunn fem arbeidsprinsipp. Desse prinsippa skal vere med oss når tiltak og strategiar skal vurderast og settast ut i livet.

- 1. Alt vi gjer skal vere berekraftig på kort og lang sikt.*
- 2. Samskaping: Vi skal bygge nye partnarskap og samarbeidsmodellar.*
- 3. Medverknad: Alle skal få høve til å seie si meining.*
- 4. Aldersvenleg samfunn: Vi skal bygge eit samfunn som er godt for alle aldersgrupper.*
- 5. Inkluderande samfunn: Det skal vere plass til alle og alle skal føle tilhøyra».*

KOMPETANSE

Kommunen har hatt et bevisst forhold til å søke ekstern kompetanse og samarbeid for å stadig utvikle seg, gjerne gjennom forskjellige tidsavgrensede prosjekter. Som nevnt under *Overordnet strategi*, har Ulstein hatt et nært samarbeid med Husbanken siden Husbanken ble opprettet. Kommunen har aktivt søkt både midler, rådgiving og kompetanse fra Husbanken i mange prosjekt, og ser på Husbanken som en viktig og aktiv medspiller, også i arbeidet med den boligsosiale handlingsplanen. En informant sier: «Husbanken tipser oss, ser svakhetene, vurderer planen, og viser til andre kommuner som vi kan lære av».

Flere av informantene trekker også frem fylkeskommunen sitt tettstedsprogram som en viktig støttespiller. Fylkeskommunen har vært viktig i samarbeidet mellom kommunen og det private, der man har fått til en tredeling av utgiftene til sentrumsutviklingen, som har gjort dette lettere for Ulstein kommune. En av informantene sier dette:

Ressurspersonene i tettstadprogrammet har spilt inn visjoner både om tettstedsutvikling og samarbeid om sentrum. Det er veldig nyttig og viktig å ha en samarbeidspartner på utsiden, som kan tilføre penger og prosjekter og representere stemmen utenfra. Og så spiller de på lag, når de kommer hit er tilliten på plass. Så er det heller ikke negativt å komme til Sunnmøre og si at hvis du betaler én krone så får du tre kroner igjen.

Kommunen har også tilgang på kompetanse innad, som NAV, psykiatritjenesten og kommunejuristen, og kommunen ser også på sitt Planforum som et forum for kompetanseheving. Ulstein har hatt som uttalt strategi å involvere flere faggrupper i boligsosiale prosjekt for å sikre en god breddetilnærming, og noen av informantene sier følgende:

Tverrfaglig kompetanse er nøkkelen, en person kan ikke sitte med all kompetansen, vi må ha samarbeid, drøfte problemstillinger i fora der personer med ulike kompetanser tar del. Der har Ulstein institusjonalisert flere slike fora.

Jeg tror at det har vært en suksessfaktor for Ulstein at det har vært fokus på det boligsosiale arbeidet siden 80-tallet både innenfor helse og omsorg og på teknisk etat. Kompetansen utvikler seg, kan være mangelfull i en periode, men har ikke vært mangel på kompetanse og interesse for dette feltet i de siste 40 år.

Enkelte av informantene påpeker også at de selv har søkt faglig påfyll, kurs og etterutdanning for å opprettholde motivasjonen i stillingen og for å utvikle seg som ledere. Noen av informantene peker også på betydningen av et høykompetent næringsliv som driver for at også kommunen skal være nytenkende. Med flere høyt utdannede innbyggere trengs en kommune som virker attraktiv for denne gruppen, for at bedriftene både skal kunne rekruttere og beholde nødvendig arbeidskraft.

ØKONOMISKE RESSURSER

Som tidligere nevnte faglige og ideologiske vurderinger til en omlegging fra sykehjemsplasser til omsorgsboliger i Ulstein. Ifølge en av våre informanter har dette ført til store innsparinger de siste 20 åra, da tidligere forskning har vist at omsorgsboliger er billigere å drifte for kommunen enn sykehjemsplasser (Agenda Kaupang s.10). Informantene ser at det lønner seg å ha eldre boende i egne, leide boliger slik som i det heldøgnsbemannede boligkomplekset Halsekerdalen 20 i Ulstein, selv om disse boligene ifølge våre informanter kan tilby samme servicenivå som et sykehjem. Informantene opplever også at omsorgsboliger ofte er et bedre tilbud for brukerne, og prøver derfor å vente så lenge som mulig med sykehjemsplass, siden man opplever at dette er bedre for alle parter. Ulstein har organisert seg slik at det er eiendomsforetaket som tar seg av det administrative arbeidet med omsorgsboligene, som setter opp husleiekontraktene og som krever inn husleia. Slik får omsorgsetaten konsentrere seg fullt og helt om omsorg.

En annen økonomisk faktor som trekkes frem i våre intervju er samlokalisering. Før hadde omsorgstjenestene flere baser. Nå er dette samlet i Halsekerdalen 20, omkranset av omsorgsboliger, eldreboliger, rus og psykiatriboliger og boliger for mennesker med psykisk utviklingshemming. På denne måten bruker de som skal ut i tjenestene mindre tid på å nå fram til brukeren, noe som både minsker behovet for nattevakter og transportbehovet for de ansatte. Også tidligere forskning viser til at samlokalisering er et svært viktig grep for å redusere utgifter, da driftsbudsjettet ofte er større enn investeringsbudsjettet i Helse og omsorgssektoren (Sørvoll et al. 2014). «Vi må jobbe konsentrert og fleksibelt», sier en av informantene.

På direkte spørsmål om hva andre kommuner kan lære av Ulstein for å få en bedre og billigere eldreomsorg, svarer en av informantene:

Hele pakken! De må minimere institusjonsplasser, og legge ned institusjoner om kommunen har flere. Så må en satse på et sentrum som er tilgjengelig for de eldre og brukere av tjenestene, og skape politisk aksept i befolkningen for dette. For at man skal kunne ha en sjanse til å greie å innfri tjenestebehovet for en aldrende befolkning, må en ta grep. Man må jobbe målrettet og planmessig over tid, og tenke nøye over alle nye prosjekt om hvordan vi kan gjøre forandringer som gjør oss mer effektive uten at det går på bekostning av kvaliteten.

Informantene påpeker at Ulstein kommune i mange år har stått i en særstilling fordi salg av store familieeide bedrifter førte til mye friggitt kapital som ble investert lokalt, i kombinasjon med et sterkt ønske fra næringslivet om et attraktivt sentrum for å kunne tiltrekke seg nøkkelkompetanse utenfra. Flere av de store løftene i sentrum er gjort i samarbeid med næringslivet. Trekantsamarbeidet mellom Ulstein kommune, Ulstein hotell og Sunnmøre

Folkehøgskule førte til at Ulsteinvik fikk et kombinert hotell og kulturhus i sentrum, folkehøgskole i det tidligere hotellet i Varleite og kommunale kontor i den tidligere folkehøgskolen på Reiten. Byggingen av idrettshallen Ulsteinhallen og idretts- og bibliotekbygget Ulstein Arena er andre gode eksempler. Utbyggingen av den nye bydelen Sjøside må nevnes spesielt i denne sammenhengen. Her førte samarbeidet med private utbyggere til at Ulstein kommune fikk kommunale omsorgsboliger på byens beste tomt, i et bygg der også en rekke seniorer har kjøpt egne leiligheter. Sørvoll et al. (2014) påpeker at kommuner som lykkes i å etablere samarbeid med private selskaper som bygger rettet mot eldre, vil også kunne spare store penger på kommunale budsjetter i form av redusert behov for omsorgsboliger. Modellen Ulstein kommune benyttet seg av, er at kommunen forpliktet seg til å kjøpe noen leiligheter i privatfinansierte prosjekter tilrettelagt for eldre, og dermed både reduserte risikoen for utbyggerne samt skaffet omsorgsboliger til prioriterte grupper. Husbanken kan på sin side kan stille med gunstig finansiering gjennom grunnlånet.

Her trekker informantene også inn det gode samarbeidet med tettstadutvikler i fylkeskommunen, som en viktig støttespiller som både spiller inn visjoner og økonomiske incentiver. En informant beskriver det gode samarbeidet med næringslivet slik:

Jeg tror det handler litt om næringslivet, at det gikk veldig bra, at de ville ha god helsehjelp og de ville gi noe igjen, det var en giverglede blant næringslivet til utvikling. De så vel at høyt utdanna folk ikke ville bosette seg i Ulsteinvik uten et attraktivt sentrum. Det handler jo også om rekruttering til næringslivet, de trenger barnehage og jobb til alle. Det skjedde vel en revolusjon i Ulsteinvik da vi fikk videregående skole og arbeidsplass for høyt utdanna folk ... da begynte vi å vokse i et rasende tempo, og innbyggertallet har fordobla seg fra åttitallet til nå. Når en får kompetansearbeidsplasser, da skjer det noe. Skal folk flytte hit, vil de ha barnehageplasser, uteplasser, restaurant, båtlivet osv. Vi begynte tidlig snakke om hvordan vi skulle skape de kvalitetene som gjør oss attraktive. Vi fikk veldig høy lånegjeld da vi bygget alt i sentrum, så jeg måtte være med på å ta ansvar for å holde kostnadene nede – og jeg så jo at dette er jo også det brukerne vil ha: Petra på 89 har de samme interessene som meg.

En annen informant sier:

Selv om kommuneøkonomien har vært stram, er det rett å si at Ulstein har hatt forholdsvis god økonomi helt fram til for seks år siden. I løpet av få år hadde vi investert mye, og økt gjeldsbelastningen (renter og avdrag) til 30 – 50 millioner. I tillegg falt skatteinntektene voldsomt fra 2014 og utover. Nå har vi en veldig pressa økonomi. Nå framover blir det veldig utfordrende.

Flere andre informanter trekker også frem at dialogen med utbyggerne er god, selv om utbyggerne ikke alltid får det som de vil: «Jeg synes vi har veldig god dialog med utbyggere, opplever at de er fornøyde med oss, vi er seriøse og løsningsorienterte. De må skjønne hvorfor når de får nei, være fornøyde likevel».

Som nevnt under *Overordnet strategi og Kompetanse*, har Husbanken vært en vesentlig bidragsyter både i form av kompetanse, lån og tilskudd i alt som har blitt bygd av omsorgsboliger fra 90-tallet i Ulstein, og flere av informantene trekker fram at Husbanken sine ordninger blir

svært viktige i tiden fremover. En informant sier: «Vi må bygge slik at de reelle utgiftene blir lave – slik at husleien dekker det meste av gjeldsbelastningen».

Ulstein kommune har også et veldig bevisst forhold til å søke prosjektmidler. Innenfor helse og omsorg er ifølge våre informanter målsetningen følgende: Aldri mindre enn 5 millioner pr år i innhentede prosjektmidler. Som en informant sier:

Egentlig er prosjektmidler en uting, men det er nøkkelen for at vi får ting til. Vi har klart å hente inn minimum 5 millioner pr år. Da må de ansatte tenke nytt og være endringsvillige. Suksessfaktoren er at vi setter de beste inn i prosjektet, og setter andre inn i vikarstillinger – for prosjektarbeid skal alltid føre til endring, og det er viktig å beholde kompetansen.

Et viktig punkt i en økonomisk vurdering er også at bruk av velferdsteknologi og andre typer tilpassing av boliger kan bidra til at eldre kan bo lenger i egen bolig, og dermed kan behovet for heldøgnsomsorgsplasser utsettes eller reduseres (Sørvoll et al. 2014). Ulstein kommune satser stort på velferdsteknologi, og ser på denne satsingen som en av hovedgrunnene til at det ikke har vært en økning i stillinger på mange år, trass i en økning i den aldrende befolkningen i omsorgsboliger med heldøgnsbemanning.

BRUKERMEDVIRKNING

Brukermedvirkningen i det boligsosiale arbeidet i Ulstein kommune skjer på flere plan. På et overordnet nivå har man langsiktige planprosesser med bred brukermedvirkning som Levekårsplanen og Arealplanen, der man legger til rette for ønskene som kommer frem i arbeidet med Levekårsplanen. I Levekårsplanen (Ulstein kommune 2021 a s. 13) heter det:

Alle skal ha høve til å delta i utviklinga av samfunnet vi lever i og alle skal føle seg sett og høyr. At menneske får delta aktivt til fellesskapet ut frå egne ressursar og føresetnader bidreg til å høyre til og gje identitetskjenle. Medverknad og dialog styrker lokaldemokratiet, vi får betre avgjerder, betre tenester til brukarane og det er ein viktig part av samskapingsprinsippet⁶.

Kommunen har utarbeidet en egen strategi for innbyggerdialog, som definerer begrepet på følgende måte (Ulstein kommune 2018 s. 2):

Med omgrepet innbyggardialog meiner vi kommunikasjon mellom innbyggerane og den kommunale organisasjonen om saker og prosessar innbyggerane kan påverke. Innbyggardialog tyder dermed ikkje det same som generell kontakt mellom innbyggerane og den kommunale organisasjonen. Innbyggardialog er heller ikkje formidling av informasjon eller forankring av avgjerder som allereie er tekne. Kjernen ligg i høvet til påverknad og medverknad – at innbyggaren får ta del i å skape noko. I innbyggardialogen vender vi oss ikkje mot folk som kundar, men som innbyggerar med interesse i og rett til å påverke korleis lokalsamfunnet utviklar seg⁷.

Innbyggerdialogstrategien etablerer følgende fire mål for arbeidet med brukerinvolvering:

1. Innbyggerane medverkar i avgjerdsprosessane.
2. Innbyggerane fremjar saker dei brenn for.

3. Innbyggerane har direkte dialog med dei folkevalde.
4. Innbyggerane erfarer at Ulstein kommune har ein kultur for samskaping^a.

Informantene opplever at de har et bevisst forhold til brukermedvirkning og et bredt spekter av metoder for dette:

Cafédialog, folkemøter, det med å dra med folk og lage prosesser- det har vi gjort i mange år. Vi har lært mye gjennom Planforum og gjennom å ha en felles Levekårsplan fra vugge til grav for både Helse og Omsorg og Oppvekstetaten.

En annen påpeker at:

Kommunedirektør presenterer budsjettet på et åpent folkemøte på biblioteket. Da kommer det er bredere publikum. Dette fører til transparens, men også en mulighet til å forklare hva slags utfordringer kommunen står overfor, man kan gi mer informasjon muntlig enn det som står i saken som blir presentert for kommunestyret.

Innenfor Helse og omsorgsetaten opplever man at man har en stor grad av brukermedvirkning, både fra sluttbrukere, pårørende og ansatte. Dette er relatert til ledelsesstilen i omsorg. En informant påpeker at kommunen legger ned store ressurser i brukermedvirkning, men at de likevel opplever utfordringer:

Fra starten av har vi jobbet veldig mye med brukermedvirkning, en mulighetsmodell. Vi har brukt mye LØFT metoden, medarbeiderskapsmetoden, og vi gjør det ennå. Men det er vanskelig, for utdanningen og holdningen til helsepersonell er at "vi vet best".

En av informantene påpeker også at:

Dei som ikkje kan fremje eigne synspunkt eller ta vare på seg sjølv er det vanskeleg å få til å medvirke. Ofte kan det vere slik at pårørande kan vere meir kravstore enn dei som treng tenestene, så det kan vere utfordringar der.

Andre informanter peker på andre typer utfordringer, som at eldre kanskje ikke er så lette å få til å medvirke siden mange av dem ikke er på nett, og stiller spørsmål ved om flyktninger og arbeidsinnvandrere får en reell sjanse til å medvirke. Fellesutvalget for eldre og menneske med nedsett funksjonsevne er et formelt utvalg sammensatt av politikere og medlemmer fra lag og organisasjoner, som har uttalerett i saker som angår disse gruppene.

ULSTEIN KOMMUNE: DE VIKTIGSTE FAKTORENE FOR GODT BOLIGSOSIALT ARBEID

I dette kapittelet har vi oppsummert de viktigste faktorene for god planlegging av det boligsosiale arbeidet slik det er erfart i Ulstein kommune.

Informantene understreker at det er viktig med en totalitetstilnærming til det boligsosiale arbeidet: dette arbeidet kan ikke isoleres til ei lita gruppe, men må integreres i generell samfunns- og arealplanlegging. Kommunen må skape arenaer der man på tvers av sektorer kan snakke om totalutfordringen, bli enige om strategier for å møte den, sette inn folk som har beslutningsmyndighet og skape en handlingskultur for å få til tiltak som trekker i riktig retning.

For å få dette til, må det etableres samhandlingsarenaer med faste møter både for å skape en samhandlingskultur og for å strukturere arbeidet. Så er det viktig med bred involvering, slik at de rette personene for å løse oppgavene blir trukket inn. I Ulstein trekker informantene fram Planforum og Politisk-administrativt lederforum som viktige samhandlingsarenaer. Disse foraene fungerer også som kompetansehevingsfora, og sikrer at alle etater kommer tidlig inn i alle planer. En av informantene sier følgende:

Du må sparke inn en dør til et planforum eller etablere ett: Helse og omsorg får ikke gjort noe om man ikke er med i overordnet planlegging. Dette er nesten det viktigste, da får vi gjort så utrolig mye på mye kortere tid.

Informantene påpeker at Planforum og Politisk-administrativt lederforum ikke er noen «quick fix», men har eksistert med faste møter i 30 år. Langsiktighet i planer og perspektiv er et annet viktig moment som flere av informantene trekker fram. Planer må utarbeides, areal til fremtidige omsorgsboliger må settes av, og strategier må innarbeides i planverket. En viktig langsiktig strategi for Ulstein har vært å samle omsorgsboligene i et kompakt sentrum nært alle servicetilbud og legge til rette for private seniorboliger i samme område, den såkalte «300 meters byen», og kommunene har satt av areal til å videreutvikle konseptet.

En av informantene får siste ord i denne framstillingen ved å oppsummere de viktigste faktorene for god planlegging av det boligsosiale arbeidet i Ulstein slik:

Vi må tenke langsiktig. Så må vi sette det boligsosiale arbeidet inn i generell samfunns- og arealplanlegging, og ikke isolere det som et eget fag. Vi må ha fokus på at den enkelte skal greie seg selv lengst mulig i egen eller tilrettelagt bolig, og de må bo slik at de kan nyttiggjøre seg av servicetilbudene; det vil si i eller helt nær et sentrumsområde. Vi må ha samordning på tvers og tenke tverrsektorielt. Så må vi ha deltagelse og brukermedvirkning i planprosessene, få inn synspunkt og innspill fra brukere og grupper som representerer brukere.

REFERANSER

Daatland, S.O., Høyland, K. & Otnes, B. (2015). Scandinavian Contrasts and Norwegian Variations in Special Housing for Older People. *Journal of Housing for the Elderly*, 29, 1-17

Daatland, S. O.:

Boliggjøring av eldreomsorgen Skandinaviske trender og kontraster. Foredrag på KS-konferansen Framtidens heldøgns omsorg og boligbehov Oslo 16/2/2017

Departementene (2014). Bolig for velferd: Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020). https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf

Møre og Romsdal Fylkeskommune: Tettstadprogrammet. <https://mrfylke.no/naering-og-samfunn/by-og-tettstadutvikling/tettstadprogrammet>

NOU 2011: 15: Rom for alle: en sosial boligpolitikk for fremtiden. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-15/id650426/?ch=1>

Stortingsmelding nr. 29, 2012-2013 Morgendagens omsorg. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20122013/id723252/>

Stortingsmelding 15 (2017–2018) Leve hele livet — En kvalitetsreform for eldre. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-15-20172018/id2599850/>

Schanke, Per (2018). Utredning av fremtidige boliger og boformer innenfor helse og mestring. Agenda Kaupang/Skaun kommune.

Sørvoll, Jardar, Martens, Christine & Daatland Svein Olav (2014.) Planer for et aldrende samfunn? Bolig og tjenester for eldre i kommunene. Velferdsforskningsinstituttet NOVA, Høgskulen i Oslo og Akershus.

Ulstein kommune (2017): Kommuneplan samfunnsdel 2017 – 2029. <https://www.ulstein.kommune.no/tenester/bygg-eigedom-og-plan/kommuneplanen/samfunnsdelen-av-kommuneplanen-2017-2029/>

Ulstein kommune (2018): Saman om å skape. Strategi for innbyggjardialog. <https://www.ulstein.kommune.no/paverknad-og-politikk/innbyggjardialog/strategi-for-innbyggjardialog/>

Ulstein kommune (2021a): Høyring Kommunedelplan levekår Ulstein kommune 2020-2032. <https://www.ulstein.kommune.no/aktuelt/hoyring-kommunedelplan-levekar-ulstein-kommune-2020-2032.101129.aspx>

Ulstein kommune (2021b): Bustadpolitisk handlingsplan 2021 –
2024 [https://www.ulstein.kommune.no/ f/p34/ibd2da682-9bd2-433f-826b-
f0687ef150cb/bustadpolitisk-handlingsplan-2021-2024.pdf](https://www.ulstein.kommune.no/f/p34/ibd2da682-9bd2-433f-826b-f0687ef150cb/bustadpolitisk-handlingsplan-2021-2024.pdf)



MØREFORSKING AS
Postboks 5075
6021 Ålesund
TEL +47 70 11 16 00
www.moreforsk.no
NO 991 436 502
