

Boligsosiale utfordringer og sosial innovasjon

Inger Lise Skog Hansen,
Anne Skevik Grødem og Vidar Bakkeli

Boligsosiale utfordringer og sosial innovasjon

© Fafo 2013

ISBN 978-82-324-0062-1 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0063-8 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: David Keeping

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
Summary	9
1 Innledning	11
Problemstillinger og metode	12
2 Boligsosialt arbeid.....	17
Det boligsosiale feltet.....	17
Oppsummering.....	22
3 Sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap	23
Offentlig innovasjon og styringsformer	23
Sosial innovasjon.....	26
Ulike velferdsregimer som ramme for sosial innovasjon.....	31
Hva er innovasjon i boligsosialt arbeid?	34
Oppsummering.....	35
4 Boligsosialt arbeid i lys av sosial innovasjon.....	39
Prosjekt bostedsløse 2001–2004.....	39
På vei til egen bolig, 2005–2007	42
Boligsosiale utviklingsprogram	46
Statlige satsinger i lys av FEANTSAs kriterier	49
5 Innovasjon i boligsosialt arbeid i kommunene.....	53
Boligsosiale handlingsplaner i programkommuner.....	56
Oppsummering.....	59
6 Tilskudd som kan bidra til innovasjon.....	61
7 Konkrete eksempler på sosial innovasjon.....	63
Sosialt entreprenørskap.....	63
Sosial innovasjon.....	64
Oppsummering.....	67

8 Innovasjonsforum boligsosialt arbeid.....	69
Innspill og refleksjoner fra forumet	69
9 Oppsummering og avsluttende diskusjon.....	75
Fra sterk sosial innovasjon til implementering	75
Umedgjørlike, men ikke uløselige problemer.....	77
Boligsosialt arbeid i stampe?.....	79
Offentlige og private aktører har ulike roller.....	82
Implementering og allmenn praksis	83
Rom for sosial innovasjon.....	84
Litteratur	86
Vedlegg 1 «Katalog» over innovative boligsosiale tiltak	93
Vedlegg 2 Invitasjon til innovasjonsforum	110

Forord

Prosjektet Innovasjon i boligsosialt arbeid er initiert og gjennomført på oppdrag fra Husbanken. Bakgrunnen for prosjektet er utfordringer relatert til måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet og en økende oppmerksomhet om hvorvidt andre aktører og sosialt entreprenørskap kan være et mulig bidrag til bedre måloppnåelse. Prosjektet har ikke hatt rom for å drive egen datainnsamling, men er basert på litteratur- og dokumentstudier samt gjennomføring av et innovasjonsforum for å diskutere problemstillingene i prosjektet med relevante aktører fra myndigheter, organisasjoner, ideell sektor og kommuner. Prosjektet har hatt til hensikt å utarbeide en policyanalyse av hvilken rolle sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap kan spille på det boligsosiale området og innen en norsk velferdsstatlig ramme.

Fafo fikk tildelt dette prosjektet i mars 2013, og prosjektet er gjennomført i perioden mars til oktober. Vi vil gjerne takke alle som deltok i innovasjonsforumet som ble arrangert som del av prosjektet i september. Det var en viktig arena for oss der vi kunne legge fram våre foreløpige analyser og få tilbakemeldinger på disse. Ikke minst var det svært konstruktivt for prosjektet å få kommentarer og innspill fra aktører som på ulikt vis er involvert i det boligsosiale arbeidet eller jobber med sosialt entreprenørskap. En særlig takk til dem som bidro med forberedte kommentarer: Aase Lunde fra Arbeidsdepartementet, Bjørn Johan Pedersen fra Husbanken, Anne Gamme fra KS, Katinka Greve Leiner fra Ferd Sosialt entreprenørskap og Marit Nybø fra Kirkens Bymisjon.

Forskerteamet for dette prosjektet har bestått av Inger Lise Skog Hansen (prosjektleder), Anne Skevik Grødem og Vidar Bakkeli. Prosjektet er gjennomført i samarbeid, men Anne Skevik Grødem har hatt hovedansvar for litteratur- og dokumentstudiene, Vidar Bakkeli for litteraturgjennomgang relatert til begrepene innovasjon, sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap, mens Inger Lise Skog Hansen har hatt hovedansvar for å legge grunnlaget for diskusjonene og de overordnede analysene. Hansen hadde også hovedansvaret for innovasjonsforumet. Rapporten er et felles produkt. Vi vil gjerne takke instituttchef Tone Fløtten som har vært kvalitetssikrer for prosjektet og kommet med gode og konstruktive kommentarer til rapporten. Takk også til informasjonsavdelingen ved Fafo for bistand i ferdigstillingen av rapporten.

Fafo, november 2013

Inger Lise Skog Hansen (prosjektleder)

Sammendrag

Utfordringene i det boligsosiale feltet er omfattende, både med hensyn til hvordan man kan gi gode tjenester til brukerne og hvordan man skal organisere arbeidet. Denne rapporten handler om behovet for sosial innovasjon i det boligsosiale arbeidet. Hensikten med prosjektet har vært å utarbeide en policyanalyse av hvilken rolle sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap kan spille på det boligsosiale området og innenfor rammene av den norske velferdsstaten. Analysene er basert på litteratur om sosial innovasjon og på kartlegging av det boligsosiale feltet. I tillegg er det arrangert et innovasjonsforum, hvor foreløpige funn fra prosjektet ble presentert og aktører i feltet fikk komme med tilbakemeldinger.

Boligsosialt arbeid vokste fram som et eget politikk- og aktivitetsområde ved årtusenskiftet. Det har vært flere statlige innsatser. Den første, Prosjekt bostedsløse, ble iverksatt i 2001 og førte til mye innovasjon i arbeidet med bolig og tjenester til bostedsløse og rusmisbrukere. Den påfølgende nasjonale strategien På vei til egen bolig, bygde videre på erfaringene fra første fase, men utvidet feltet ved å involvere flere velferdspolitiske områder i den boligsosiale strategien. Den pågående fasen med boligsosiale utviklingsprogrammer innebærer et tettere samarbeid mellom Husbanken og kommunene med de største boligsosiale utfordringene.

Sosial innovasjon er nye løsninger på sosiale behov, som bidrar til å nå sosiale mål. Det kan foregå innenfor en sektor, men involverer gjerne aktører på tvers av sektorer (stat, marked, sivilsamfunn og frivillige organisasjoner). Det involverer et mangfold av aktører med ulike ressurser og ulik kompetanse, og kjennetegnes av åpenhet, deltakelse, samarbeid og en nedenfra-og-opp-tilnærming. Sosialt entreprenørskap er mer bedriftsorientert virksomhet rettet mot å løse sosiale behov, hvor overskuddet fra aktivitetene reinvesteres i virksomheten eller i andre sosiale formål.

Gjennomgangen viser få eksempler på sosialt entreprenørskap, men noen eksempler på involvering fra frivillige organisasjoner. Institusjonelle rammer og typen velferdsregime har betydning for omfanget av sivilsamfunnets engasjement og sosialt entreprenørskap. I Norge har staten en aktiv rolle på mange områder, det er store forventninger i samfunnet til det offentlige som velferdsprodusent, og det kan gi mindre rom for andre aktører.

Sosial innovasjon innen det boligsosiale feltet i Norge stimuleres i stor grad av staten, og med Husbanken i en viktig rolle. Boligsosiale nettverk, idéutveksling, kompetanseheving og offentlig stimulering har vært nyttige virkemidler i utviklingen av feltet. I

den første fasen ble det også lagt vekt på utvikling nedenfra og stimulert til samarbeid med andre (frivillige) aktører for å utforme nye tiltak og tilnærminger. Dette har ikke vært tilfellet i samme grad i de senere fasene. I rapporten viser vi at innovasjonstakten er dempet i det boligsosiale arbeidet de siste årene.

En årsak til dempet innovasjonstakt kan være at det boligsosiale området er inne i en ny fase, en implementeringsfase. Selv om det fortsatt er behov for innovasjon, er mange modeller og tilnærminger etter hvert forsøkt ut, og det finnes mye kunnskap om hva som virker og ikke. Det rettes derfor større oppmerksomhet mot at kommunene og andre deler av systemet implementerer metoder som har vist seg å virke.

Kommunene ser ut til å være noe skeptisk til å involvere andre aktører i det boligsosiale arbeidet. Dette kan skyldes et kommunalt ønske om styring av feltet, og liten tro på merverdi ved å involvere andre. Det kan også skyldes usikkerhet om hvilke muligheter loven om offentlige anskaffelser gir når det gjelder å samarbeide med ikke-kommersielle aktører.

Offentlig sektor og private ikke-kommersielle aktører har ulike roller i velferdsproduksjonen. Mens offentlig sektor skal ivareta rettssikkerhet og likebehandling i velferdstjenestetilbudet over hele landet, kan private, mindre aktører i større grad prøve ut nye ideer og nye tilnærminger. De har heller ikke begrensningene som ligger i etablerte tjenestestrukturer i offentlig sektor og byråkratiske systemer, og kanskje ikke like sterk risikovegning. De kan dermed ha et større handlingsrom.

Spredning av nye arbeidsmåter og tiltak er en viktig del av innovasjonsprosessen. Offentlig sektor spiller en avgjørende rolle for å sikre at ideer som viser seg virksomme ikke blir flyktige og avhengige av enkelte tilbydere, men bidrar til utvikling i det offentlige tjenesteapparatet. Det innebærer at for eksempel Husbanken har en viktig rolle i å formidle kunnskap og kompetanse om nye arbeidsmåter og effektive tiltak.

På bakgrunn av analysene peker vi ut to hovedoppgaver staten har når det gjelder å fremme sosial innovasjon framover:

- Bidra til å spre og implementere sosial innovasjon. Dette betyr å utvikle gode systemer for å spre ideer, gode modeller og virksomme tilnærminger.
- Skape rom for videre sosial innovasjon ved å bringe aktører sammen og etablere nettverk for å utvikle nye løsninger i det boligsosiale arbeidsfeltet. Dette betyr å invitere inn ikke bare offentlige aktører, men også brukere og ikke-kommersielle aktører, som kan ha friske blikk og nye tilnærminger til utfordringene på området. En viktig del av dette er behovet for å klargjøre mulighetene og begrensningene for samarbeid mellom kommuner og frivillig sektor i lys av lov om offentlige anskaffelser og annen regulering.

Summary

Challenges in the social housing field are extensive, both related to how to provide good services to users and how to organize social housing work. This report addresses the need for social innovation in social housing. The purpose of the project was to develop a policy analysis of the role social innovation and social entrepreneurship can play in the social housing area and within the framework of the Norwegian welfare state. The analysis is based on the literature on social innovation and mapping of the social housing field. In addition, as part of the project it was organized an innovation forum where preliminary findings from the project were presented, and participants in the field gave their feedback.

Social housing, understood both as a housing issue and a social policy issue, emerged as a separate policy area at the turn of the millennium. There have been several governmental efforts. The first, Project Homelessness, initiated in 2001, led to extensive innovation in housing and services provision to homeless people and drug addicts. The following national strategy, The pathway to a permanent home, built on the lessons learned from the first phase, but extended the social housing field by involving several other policy areas in the strategy. The current phase, social housing development programs, involves a closer collaboration between the Norwegian State Housing Bank and selected municipalities with the largest social housing challenges.

Social innovation is new solutions to social needs, which help to achieve social goals. It can take place within one sector, but often involves actors across sectors (state, market, civil society and the voluntary sector). It involves a variety of actors with different resources and expertise, and is characterized by transparency, participation and collaboration, and a bottom-up approach. Social entrepreneurship is more business oriented activities aimed at addressing social needs, where profits from the activities are reinvested in the business or in other social purposes.

The mapping of social housing in Norway uncovered few examples of social entrepreneurship, but larger involvement of actors from the voluntary sector. Institutional context and the welfare regime can influence the extent of civil society engagement and social entrepreneurship. In Norway, the state has an active role in many areas. The public sector is expected to be the main provider of social welfare, consequently there is less room for other actors in welfare provision.

Social innovation in social housing in Norway is strongly stimulated by the state, and the Norwegian State Housing Bank has an important role. Effective tools of the state

includes the establishment of networks within the social housing field, the creation of fora for exchange of ideas, enhancement of competence, and provision of governmental funding. In the first phase (Project Homelessness), bottom-up-approaches, and stimulation of involvement of other (non-governmental) actors was emphasized to develop new work approaches and measures. This has not been emphasized in the same degree in later phases. According to the analysis of this report there is less innovation within the field of social housing in recent years than what was seen in earlier phases.

One reason for the reduced pace of innovation may be that the social housing area is entering a new phase, an implementation phase. Although there still is a need for innovation in this area, previous efforts have established knowledge about effective models, best practice and approaches. This leads to more attention paid to ensuring that local authorities and other key actors implement what is known to be effective methods.

There seems to be skepticism in the municipalities of involvement of other actors within the field of social housing. This may be due to a municipal need for control of the field, and little faith in the value added by the involvement of other actors. It may also be due to uncertainties related to the possibilities of cooperation with non-commercial actors within the public procurement regime.

Public sector and private non-commercial actors have different roles in the production of welfare. While the public sector is to ensure legal protection and equal treatment in welfare service provision across the country, private actors in a larger degree can contribute to trying out new ideas and new approaches. They also do not have the limitations of established service structures in the public sector and bureaucratic systems. Private actors may not experience the same degree of risk aversion. Thus, they have larger scope of action.

The diffusion of new methods and measures are an important part of the innovation process. The public sector plays a crucial role in ensuring that new ideas that are proved effective are not fleeting and restricted to certain providers, but contributes to the development of public services. This means that the Housing Bank has an important role as a bank of competence and as a diffuser of best practice, new ways of working and effective measures.

There are two main tasks for the state to promote further social innovation:

- Contribute to the dissemination and implementation of social innovation. This means developing good systems for the dissemination of ideas, good models and effective approaches.
- Creating room for further social innovation by bringing together actors and establishing networks to develop new solutions and approaches within social housing. This means inviting not only public actors, but also users and private non-commercial actors. As an important part of this there is a need to clarify the possibilities and limitations of cooperation between municipalities and non-profit actors in the light of the public procurement regime and other regulations.

1 Innledning

Velferdsstatene i Europa har vært gjennom store omstruktureringer det siste tiåret med til dels store endringer i omfanget og organiseringen av velferdstjenestene. Utviklingen kjennetegnes blant annet av nedbyråkratisering, desentralisering og større grad av «blandede velferdstjenester» hvor både offentlige og private, kommersielle og ideelle organisasjoner er med i velferdsproduksjon (Hemerijck 2012; Martinelli 2012; Oosterlynck et al. 2013). I mange land har frivillighet og sivilsamfunnets rolle i tjenesteproduksjon fått stadig økende oppmerksomhet. Her hjemme har for eksempel potensialet i sivilsamfunnet og frivilligheten blitt løftet fram som en sentral løsning for framtidige omsorgsutfordringer med en aldrende befolkning (NOU 2011: 11 Innovasjon i omsorg). Samtidig er ikke denne utviklingen like sterk i Norge som i mange andre land. Dette kan skyldes at Norge ikke er like hardt rammet av finanskrisen som andre land i Europa, men kanskje også at den norske velferdsmodellen er omfattende. I Norge er det utviklet en sterk tradisjon for at fellesskapet gjennom stat og kommune har et hovedansvar for velferdsproduksjon på de fleste områder.

Sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap har i Europa blitt lagt vekt på som et bidrag til å møte utfordringer på velferdssfeltet og særlig innen fattigdom og sosial ekskludering (se f.eks. «European platform against poverty and social exclusion» (EPAP)¹). Og selv om Norge har en omfattende velferdsstat, er det mange områder også i Norge hvor det er utfordringer. Fattigdom er et slikt område, og innenfor fattigdom også det boligsosiale feltet. Helt siden årtusenskiftet har det vært stor offentlig oppmerksomhet rettet mot begge områdene, men uten at noen regjering har klart å nå målene, hverken om å få ned andelen fattige eller antallet bostedsløse. Kan det være at det er behov for nye tilnærminger, andre perspektiver og sosial innovasjon for å få til en bedre måloppnåelse?

Boligsosialt arbeid som et eget område har etablert seg i norske kommuner etter årtusenskiftet, sterkt stimulert av tre statlige satsinger. Det hele startet med modell- og utviklingsprosjektet Prosjekt bostedsløse fra 2001–2004. Prosjektet ble gjennomført i de sju største byene og med Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Kirkens Sosialtjeneste som deltakere. Dette ble avløst av den nasjonale strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, På vei til egen bolig. Den siste satsingen i regi av Husbanken er de boligsosiale utviklingsprogrammene, hvor Husbanken jobber målrettet for å støtte og bistå

¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961>

kommunene som har de største boligsosiale utfordringene. Likevel er det til tross for omfattende statlig satsing på det boligsosiale området fortsatt store utfordringer. En illustrasjon på dette er at siste kartlegging av bostedsløse i 2012 viste at det var mer enn 6200 bostedsløse (Dyb & Johannessen 2013). Dette er om lag samme estimerte antall som da den første kartleggingen ble gjennomført i 1996 (Ulfrstad 1997). At området fortsatt er under utvikling, understrekes også av at regjeringen i siste boligmelding Byggje – bu – leve (Meld. St. 17 (2012-2013)) lanserte en egen nasjonal strategi for boligsosialt arbeid.

Problemstillinger og metode

Hensikten med dette prosjektet har vært å utarbeide en policyanalyse av hvilken rolle sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap kan spille på det boligsosiale området og innen en norsk velferdsstatlig ramme.

I utlysningen av prosjektet skisserte Husbanken tre hovedtemaer med underspørsmål som de ønsket belyst:

- «• Hvilke utfordringer og muligheter eksisterer i forhold til innovativt arbeid i offentlig regi? Hvordan har og er samarbeidet mellom det offentlige og private aktører? Hvilken rolle kan sosialt entreprenørskap spille på det boligsosiale feltet? Under hvilke betingelser kan sosialt entreprenørskap bli et virksomt supplement til det offentlige?
- Det er også interessant å drøfte sider ved entreprenørers intensjoner og orienteringer, videre gi mer innsikt i fremgangsmåtene som benyttes for å utforme nye løsninger og hva som kjennetegner organiseringen av nye samarbeidsformer og løsninger. Til selve innovasjonen (nye produkter, tjenester eller arbeidsprosesser) som blir realisert, et det interessant å drøfte den sosiale verdien ved det som er skapt.
- Det er også relevant å inkludere perspektiver i policyanalysen på hva som er selve grunnlaget for de innovasjonene som skapes og hva som ligger til ulike aktørers motivasjon og interesser for deltakelse. En siste faktor som er interessant å få vurdert er utfordringene med å få implementert utprøvinger av innovasjoner til å bli mer varige og stabile løsninger på det boligsosiale praksisfeltet.»

(Fra konkurransegrunnlaget for prosjektet i utlysningen fra Husbanken)

Fafo tolket disse temaene som å dreie seg om tre ulike aktiviteter:

1. Analysere policy, initiativer og prosjekter på det boligsosiale feltet i lys av begrepene sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap
2. Analysere hvilke aktører som er involvert i sosial innovasjon og eventuelt sosialt entreprenørskap på det boligsosiale feltet, aktørenes roller og motivasjon, utfordringer og suksesskriterier for gjennomføring av sosial innovasjon og eventuelt utøvelse av sosialt entreprenørskap
3. Lage en overordnet analyse av sosial innovasjon på det boligsosiale feltet, vurdere potensialet for økt sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap på det boligsosiale feltet og vurdere premissene for at sosialt entreprenørskap eventuelt kan bli et supplement til den offentlige innsatsen på feltet

Problemstilling

På bakgrunn av dette utformet vi følgende problemstillinger for prosjektet:

1. Kan sosial innovasjon, og eventuelt sosialt entreprenørskap, være et supplement til offentlig aktivitet på det boligsosiale feltet, og i så fall hvordan?
2. Hvilket rom er det for sosial innovasjon på feltet, og hvilke premisser må være på plass for å skape gode innovasjonsprosesser?

Metode

I prosjektet var det ikke lagt opp til egen datainnsamling. Problemstillingene er belyst ved hjelp av følgende metoder:

1. Kartlegging av feltet ved en gjennomgang av foreliggende litteratur.
2. Gjennomføring av et innovasjonsforum på Fafo hvor vi har presentert funn gjort i dokumentgjennomgangen og fått tilbakemeldinger fra aktører i feltet.
3. En overordnet policyanalyse basert på de to første delene

1 Kartlegging av feltet

Prosjektet har i stor grad vært basert på dokument- og litteraturstudier om boligsosialt arbeid og sosial innovasjon.

Det finnes få direkte eksempler på sosial innovasjon på det boligsosiale feltet i Norge, og forskningen om dette temaet er i sin spede begynnelse. Vi har derfor lagt betydelig vekt på å få en oversikt over området: Hva er egentlig sosial innovasjon og

sosialt entreprenørskap i en norsk sosialpolitisk kontekst, hvilken betydning kan det ha på det boligsosiale området, og i hvilken grad kan aktiviteten som allerede foregår på dette området, karakteriseres som sosial innovasjon eller eventuelt som sosialt entreprenørskap? Vi baserer diskusjonen om dette på den litteraturen som finnes om sosial innovasjon i Norge og internasjonalt. Vi har også gjort en dokumentstudie av de sentrale dokumentene innenfor boligsosialt arbeid, herunder stortingsmeldinger og NOU-er, forskrifter og retningslinjer og sentrale dokumenter fra Husbanken. De store statlige satsingene og de føringene som ligger i disse, har vært særlig sentrale. Vi har også sett på foreliggende forskning om boligsosialt arbeid for å se etter eksempler på innovasjon og entreprenørskap. Endelig gjennomgikk vi de boligsosiale handlingsplanene i et utvalg kommuner som alle var satsingskommuner i Husbankens boligsosiale handlingsprogrammer, for å se etter eksempler på innovative arbeidsmåter, tiltak og prosjekter og eventuelt samarbeid med sosiale entreprenører.

Som en del av kartleggingen har vi også gått ut over Norges grenser og sett etter innovative prosjekter i andre europeiske, og i noen tilfeller ikke-europeiske, land. Gjennomgangen av disse gir et inntrykk av hvilke initiativer som kan oppstå i samfunn der staten er mindre aktiv enn i Norge, og der de sosiale problemene er mer påtrengende enn det som gjennomgående er tilfelle i Norge.

2 Innovasjonsforum

Vi vurderte det som en sentral del av prosjektet å hente inn ulike perspektiver på sosial innovasjon innenfor det boligsosiale området og refleksjoner fra relevante aktører om hvilke innovative grep som eventuelt har vært tatt, og om hvilke grep som eventuelt kan være relevante i det boligsosiale arbeidet. Vi inviterte derfor til et innovasjonsforum. Innovasjonsforumet ble holdt i Fafos lokaler 27. september og varte en halv dag. Blant deltakerne var Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeidsdepartementet, Husbanken, Arbeids- og velferdsdirektoratet, KS, Ferd Sosiale Entreprenører, KREM (Kreativt og Mangfoldig arbeidsliv), et utvalg kommuner/bydeler og sentrale frivillige organisasjoner. Som grunnlag for dialogen i forumet hadde forskergruppen utarbeidet et notat hvor begrepene boligsosialt arbeid og sosial innovasjon ble definert og avgrenset, samt en foreløpig analyse av sosial innovasjon i den boligsosiale innsatsen siden årtusenskiftet. Notatet avsluttet med en oppsummering av faktorer som kan bidra til å hemme eller fremme innovasjon i det boligsosiale arbeidet. Notatet ble presentert i forumet, i tillegg ble det holdt forberedte innlegg fra noen av deltakerne. Siste del var en åpen dialog om hvordan forstå sosial innovasjon i en norsk boligsosial kontekst, og om hva som eventuelt kan bidra til å hemme eller fremme innovasjon.

3 Overordnet policyanalyse

I siste fase av prosjektet har vi gjort en analyse basert på del en og to av prosjektet. Til innovasjonsforumet var det utarbeidet et notat (se over), og dette var utgangspunkt

for en videre analyse av rommet for sosial innovasjon innenfor en norsk velferdsstatlig ramme. Innspillene fra innovasjonsforumet var et viktig bidrag til den avsluttende policyanalysen.

Forskning om sosialt entreprenørskap i Norge

Det foreligger lite systematisert kunnskap om sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap i Norge. Det betyr blant annet at det mangler gjennomganger som tar for seg aktører, virkemidler, igangsatte prosjekter og ikke minst effektene av disse. Det er to ulike utredninger om sosialt entreprenørskap som til nå er den samlede kunnskapsbasen om temaet: Gustavsen & Kobro (2012) sin om sosialt entreprenørskap som virkemiddel mot fattigdom og Damvads utredning fra 2012 om sosialt entreprenørskap i en norsk kontekst og hvilken rolle dette eventuelt kan spille i den norske velferdsstaten. I tillegg har Vista Analyse gjort en samfunnsøkonomisk analyse av effektene av investeringer i sosialt entreprenørskap med utgangspunkt i bedrifter tilknyttet Ferd Sosiale Entreprenører (Rasmussen & Strøm 2013). Ingen av disse kartleggingene har funnet eller inkludert noen prosjekter eller virksomheter innenfor det boligsosiale feltet.

Gustavsen & Kobro (2012) finner at sosialt entreprenørskap på fattigdomsområdet er et felt i vekst, men samtidig at det i dag er umodent og uoversiktlig (Gustavsen & Kobro 2012:9). De viser at mange ulike prosjekter vokser fram, og at det er betydelig entusiasme for sosialt entreprenørskap blant praksisaktører. Damvad (2012) sin utredning har et næringspolitisk utgangspunkt og har kartlagt aktører og prosjekter innenfor sosialt entreprenørskap med særlig vekt på økonomisk lønnsomme virksomheter. De finner blant annet at det er stor variasjon når det gjelder virksomhetenes forretningskonsepter og organisering, at det er utfordringer og barrierer i dialogen mellom virksomhetene og det offentlige, men at sosialt entreprenørskap har stort potensial både til å løse sosiale utfordringer og å bidra til å skape arbeidsplasser.

I dette prosjektet forstår vi boligsosialt arbeid som et felt som spenner fra framskaffelse av boliger til vanskeligstilte til initiativer som hjelper folk til å mestre livet i egen bolig, og vi forstår sosial innovasjon som nye løsninger som bedrer samfunnets evne til å møte sosiale problemer på en mer hensiktsmessig måte. Innovasjon i boligsosialt arbeid omfatter da initiativer som bedrer samfunnets evne til å skaffe hensiktsmessige boliger og bedre brukernes muligheter til å opprettholde en stabil bosituasjon over tid. Dette er grunnforståelsen som er brukt i denne rapporten.

Gangen i rapporten

I rapporten gjennomgår vi først (kapittel 2) noen grunnleggende trekk ved det boligsosiale arbeidet i Norge siden årtusenskiftet, før vi introduserer begrepene sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap (kapittel 3). Deretter diskuterer vi i hvilken grad

boligsosialt arbeid i Norge kan sies å være eller ha vært preget av innovasjon. Da ser vi både på de statlige satsingene (kapittel 4) og på arbeidet i kommunene og et utvalg av kommunale boligsosiale handlingsplaner (kapittel 5). Deretter presenterer vi kort noen tilskuddsordninger som kan bidra til innovasjon (kapittel 6). Vi presenterer også noen eksempler på innovative tiltak i boligsosialt arbeid fra Norge og andre land som illustrasjoner på hva som kan være mulig (kapittel 7). Videre presenterer vi en oppsummering av hva som kom fram på et innovasjonsforum arrangert i prosjektet, og ulike innspill fra deltakerne der (kapittel 8). På bakgrunn av denne gjennomgangen og innovasjonsforumet har vi foretatt en analyse av hvilken rolle sosial innovasjon kan spille i lys av en norsk velferdsstatlig ramme (kapittel 9).

2 Boligsosialt arbeid

I dette kapitlet beskriver vi viktige faktorer ved det boligsosiale feltet. Vi starter med å definere boligsosialt arbeid, så viser vi hvordan boligsosialt arbeid som eget innsatsområde vokser fram og etablerer seg som et selvstendig felt fra årtusenskiftet. Sist beskriver vi hvordan et særtrekk ved det som forstås som boligsosialt arbeid, er at det er svært sammensatt, og at utfordringene er komplekse. Nettopp det sammensatte og komplekse er det som påkaller oppmerksomhet om behovet for sosial innovasjon.

Det boligsosiale feltet

Den statlige innsatsen for å forebygge og bekjempe bostedsløshet det siste tiåret har etablert begrepet boligsosialt arbeid i norsk forvaltning. Begrepet er ikke intuitivt lett å definere, og en hovedårsak til dette er at boligsosialt arbeid er svært sammensatt. Det første offentlige dokumentet som gir en operasjonalisering og definisjon av begrepet «boligsosialt arbeid», er et rundskriv fra 2002 utarbeidet i et samarbeid mellom Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sosialdepartementet: Rundskriv U-10/2002, «Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold». Rundskrivet gikk ut til alle kommuner og namsmenn og handlet om boligsosialt arbeid overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. I rundskrivet skisseres en rekke tiltak og virkemidler som kan bidra til at den enkelte mestrer sin boligsituasjon bedre. I rundskrivet tar departementene utgangspunkt i at den enkeltes problemer med å mestre et boforhold er sammensatte, og at tilnærminger og virkemidler som velges i kommunene for å øke den enkeltes forutsetning for å mestre et boforhold, må ta utgangspunkt i dette. «Disse virkemidlene og tiltakene kan vi med et samlebegrep kalle for boligsosialt arbeid. Dette vil gjelde bruk av virkemidler, kunnskap og lovverk fra ulike sektorer og fagfelt for å bidra til å øke enkeltpersoners forutsetninger til selv å kunne etablere seg i en bolig og beholde den» (Rundskriv U-10/2002:5). Videre slår de fast at «vellykket boligsosialt arbeid krever en helhetlig tilnærming på tvers av organisatoriske grenser og forvaltningsnivå. Det boligsosiale arbeidet er omfattende og dekker alt fra kommunens innsats for å fremskaffe og tildele boliger, til enkelttiltak som kan øke den enkeltes forutsetninger for å mestre bo- og livssituasjon» (Rundskriv U-10/2002:5). Denne brede tilnærmingen gjenspeiles i de definisjoner som brukes i dag.

NAV definerer boligsosialt arbeid på denne måten:

«Formålet med det boligsosiale arbeidet er å forebygge og motvirke bostedsløshet. Boligsosialt arbeid omfatter alt fra å framskaffe boliger til å øke den enkeltes forutsetninger for å mestre en bo- og livssituasjon.»²

Sandlie et al. (2011) sier det slik:

«'Boligsosialt arbeid' har blitt en samlebetegnelse for arbeidet med å skaffe de fattigste og svakstilte i samfunnet egen bolig, hjelp til å mestre sin boligsituasjon og til å finne sin plass i nærmiljøet.»

Dette betyr at ute i kommunene omfatter det boligsosiale arbeidet et vidt spekter av aktiviteter. Dette gjenspeiler seg også når regjeringen i stortingsmeldingen Byggje – bu – leve (Meld. St. 17 (2012-2013)) varsler at de vil legge fram en nasjonal strategi for boligsosialt arbeid. Målgruppen for innsatsen er vanskeligstilte på boligmarkedet, og åtte innsatsområder omtales: 1) tilfredsstillende boforhold for vanskeligstilte og barnefamilier, 2) bolig som del av hjelpen til utsatte unge, 3) botilbud til flyktninger, 4) et variert kommunalt botilbud, 5) oppfølging for å mestre boforholdet og hverdagen, 6) forebygging av boligproblem – rett hjelp til rett tid, 7) et styrket boligsosialt fagmiljø, 8) økt frivillig innsats og brukermedvirkning (Meld. St. 17 (2012-2013), kap. 6, s. 97).

Den varslede nasjonale strategien illustrerer at det boligsosiale arbeidet er omfattende, og at det til tross for stor oppmerksomhet det siste tiåret fortsatt er behov for utvikling og økt innsats framover. For å få innsikt i det som etter hvert kan forstås som et boligsosialt felt, er det behov for å ta et skritt tilbake.

Nytt blikk på bolig

Det er naturlig å se framveksten av boligsosialt arbeid som et eget innsatsområde på 1990-tallet i lys av to andre viktige utviklingstrekk i samme periode: 1) nedbyggingen av institusjonsomsorgen og 2) den økte oppmerksomheten om fattigdom og marginalisering. I dette avsnittet beskriver vi kort disse utviklingstrekkene og framveksten av «den boligsosiale vendingen» (Sørvoll 2011) i norsk boligpolitikk.

På 1960-tallet startet et politisk oppgjør med institusjonsomsorg som samfunnets primære tilbud til personer med behov for tjenester eller omsorg. Det mest omfattende oppgjøret med institusjonstankgangen var HVPU-reformen. Fra å ha særomsorg for utviklingshemmede med egne institusjoner ble det vedtatt at utviklingshemmede skulle ha egen bolig integrert i ordinære bomiljøer og et aktivt hverdagsliv i fellesskap med andre (Ot.prp. nr. 49 (1987-1988), St.meld. nr. 47 (1989-1990)). Hver enkelt skulle få tildelt nødvendige individuelle tjenester uavhengig av boform. Med dette økte også be-

² <http://www.nav.no/Om+NAV/For+kommunen/Boligsosialt+arbeid>

tydningen av de hjemmebaserte tjenestene i kommunene og behovet for at kommunene sørget for bolig og tjenester. De samme prinsippene finner vi igjen i endringene innen psykisk helsevern (St.meld. nr. 25 (1996-1997) og opptrappingsplanen for psykisk helse (St.prp. nr. 63 (1997-1998))). Og i etterkant av rusreformen (jfr. Rundskriv I-8/2004 Rusreformen) har det vært vektlagt å bygge opp de kommunale tjenestene også her. Det skal også nevnes at for den store gruppen av eldre har en siden handlingsplanen for eldreomsorgen på slutten av 90-tallet bygget ned institusjonsomsorgen til fordel for å etablere omsorgsboliger og tilrettelegge for at flere eldre skulle kunne bo lenger hjemme (Hansen 2013:2–4; St.meld. nr. 50 (1996-1997))).

Etableringen av boligsosialt arbeid som eget område må også forstås i sammenheng med den gryende oppmerksomheten som ble rettet mot fattigdom og levekårsforskjeller i Norge utover 90-tallet. Fattigdom og marginalisering kom tilbake som politiske temaer. Årsakene til dette var sammensatte (jfr. Fløtten, Pedersen & Lødemel 2009): Viktig var EUs såkalte sosiale rapportering, som inviterte medlemslandene og landene i EØS-området til å gjennomføre systematiske rapporteringer av nasjonale sosiale forhold. En av parameterne det skulle rapporteres om, var andelen husholdninger med lav inntekt. Lavinntekt, eller fattigdom, ble dermed synlig – og det kom fram at det også i Norge fantes personer og familier som kunne betegnes som fattige.

Et viktig bidrag til oppmerksomheten om bolig som et levekårs spørsmål var den første nasjonale kartleggingen av bostedsløse (Ulfrstad 1997). Dette var en av flere levekårsrapporter som viste at enkelte grupper hadde sakkert akterut i den ellers sterke velferdsutviklingen som hadde funnet sted i Norge siden 70-tallet. I tellingen ble bostedsløse definert som personer som ikke disponerte egen eid eller leid bolig, samt personer som ikke hadde oppholdssted kommende natt. Definisjonen omfattet personer på institusjoner, hospits osv. som ikke hadde egen bolig ved utskriving, gitt at utskrivingen skulle skje om to måneder eller mindre. Personer som bodde midlertidig hos slekt eller venner, ble også betraktet som bostedsløse. Med denne definisjonen fant man anslagsvis 6200 bostedsløse i Norge (ibid.). Undersøkelsen viste også noe om hvem som var bostedsløse; en stor andel var rusmisbrukere, hadde psykiske lidelser eller hadde andre problemer i tillegg.

Kartleggingen av bostedsløsheten skapte oppmerksomhet, også i politiske kretser. Året etter kartleggingen la regjeringen fram stortingsmeldingen Om boligetablering for unge og vanskeligstilte (St.meld. nr. 49 (1997-1998)) hvor også boligsituasjonen for de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet, inkludert bostedsløse, er omtalt. Det ble også varslet at disse gruppenes levekår og boligsituasjon skulle tas opp i kommende melding om levekårsforskjeller og utjamning av levekår. Det er imidlertid verdt å merke seg at det er i denne meldingen den første oppfordring til kommunene om å lage helhetlige boligsosiale handlingsplaner kommer.

Utjamningsmeldinga (St.meld. nr. 50 (1998-1999)) ble startskuddet for et stort statlig engasjement og en rekke tiltak innenfor fattigdomsfeltet (Fløtten, Pedersen &

Lødemel 2009). Under dette var bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet et tema. Bostedsløse ble framhevet som en egen sosialpolitisk kategori, som krevde en særlig innsats. Det ble pekt på behovet for å utvikle metoder og modeller for å motvirke bostedsløshet og at regjeringen ville oppfordre storbyene til å jobbe videre med dette (St.meld. nr. 50 (1998-1999), kapittel 9.4). I behandlingen av Utjamningsmeldinga vedtok Stortinget at storbyene skulle inviteres til et utviklingsarbeid, og hensikten var metode- og modellutvikling for å bidra til å forebygge og bekjempe bostedsløshet. I arbeidet skulle boligpolitiske virkemidler knyttes til aktuelle helse- og sosialtjenester for å gi et helhetlig tilbud (Hansen et al. 2002:7). Prosjekt bostedsløse startet høsten 2000 og involverte etter hvert de sju største kommunene og tre frivillige organisasjoner. Prosjektet var utarbeidet i et samarbeid mellom Sosialdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken. Prosjektet omtales nærmere i kapittel 4.

Den boligsosiale vendingen

I det første tiåret etter årtusenskiftet kom det to handlingsplaner mot fattigdom (2002 og 2006), og begge inneholdt tiltak innen boligpolitikk og bekjempelse av bostedsløshet. Sørvoll (2011:175) påpeker at begge planene diskuterer boligpolitikk som en del av velferdspolitikken, med vekt på tiltak for de svakest stilte. Dette representerte noe nytt innen boligpolitikken der innsatsen gjennom mange år hadde vært innrettet mot framskaffelse av boliger og regulering av boligmarkedet. Sørvoll (2011) kaller dette den boligsosiale vendingen. Det som mer konkret skjer i denne perioden, er at boligpolitikk og sosialpolitikk kobles sammen, og at «boligsosial politikk» etableres som et eget politiske satsingsområde.

Den nye tilnærmingen i boligpolitikken ble befestet i boligmeldingen som kom i 2004 (St.meld. nr. 23 (2003-2004), Om boligpolitikken). Dette var den første boligpolitiske meldingen der bostedsløshet og tjenester til vanskeligstilte på boligmarkedet var tema. I meldingen identifiserer regjeringen fire grupper vanskeligstilte på boligmarkedet: personer med svak økonomi, bostedsløse, innvandrere og flyktninger og til sist personer med nedsatt funksjonsevne. Boligmeldingen fra 2004 lanserte også en nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, og dette ble senere den nasjonale strategien På vei til egen bolig. Det boligpolitiske paradigmeskiftet som skjedde tidlig i 2000-årene, kommer for alvor til uttrykk i denne stortingsmeldingen, hvor den boligsosiale innsatsen ble innrettet mot definerte grupper vanskeligstilte på boligmarkedet, og hvor innsatsen favnet bredt og involverte flere ulike velferdspolitiske ansvarsområder. Den brede tilnærmingen gjenspeiles i at strategien På vei til egen bolig (2005–2007) fra starten var et samarbeid mellom fire departementer: Kommunal- og regionaldepartementet, Justis- og politidepartementet, Arbeids- og sosialdepartemen-

tet³, Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet. Fra 2006 var også Barne- og likestillingsdepartementet med i samarbeidet. Dette betyr at mens Prosjekt bostedsløse var et samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Sosialdepartementet, var nå tre andre departementer involvert i satsingen. Dette gjenspeilte seg også i satsingene hvor det i tillegg var en økende oppmerksomhet om faren for bostedsløshet ved løslatelse fra fengsel og ved utskriving fra institusjon.

Den siste strategien fra Husbanken, boligsosiale utviklingsprogrammer, legger opp til å jobbe tett sammen med kommunene for å øke kompetansen og innsatsen innen boligsosialt arbeid. En del av strategien er å målrette innsatsen mot de kommunene som har de største boligsosiale utfordringene. Husbanken har hatt en koordinerende og ledende rolle for hele den statlige innsatsen som har vært gjort på det boligsosiale området. Disse tre innsatsområdene, Prosjekt bostedsløse, På vei til egen bolig og Husbankens boligsosiale utviklingsprogrammer, vil bli omtalt mer spesifikt senere. Poenget med denne gjennomgangen er å vise hvordan boligsosialt arbeid gradvis vokser fram fra årtusenskiftet og åpner opp et nytt og sammensatt boligsosialt felt.

Sammensatte og umedgjørliche problemer

Nettopp det at det boligsosiale arbeidet er så sammensatt er kanskje den største utfordringen i det boligsosiale feltet. Flere kommunestudier peker i denne retning. Innsatsen er fragmentert, og kommunene mangler ofte en samordnet organisering og planlegging (Sandlie et al. 2011). Målgruppen for det boligsosiale arbeidet er uensartet, og den enkeltes utfordringer svært sammensatte. Langsether et al. (2008) hevder at det i litt større kommuner ikke er uvanlig at mer enn ti tjenesteenheter er involvert i den samlede boligsosiale virksomheten. Sandlie et al. (2008:33) sier at «Fragmentert organisering – og de negative konsekvensene det kan ha – representerer kanskje en av de største utfordringene for den kommunale boligpolitikken». Etter avslutningen av strategien På vei til egen bolig gjennomgikk Riksrevisjonen kommunenes tilbud til vanskeligstilte (Dokument nr. 3:8 (2007–2008)). Rapporten rettet alvorlig kritikk mot det boligsosiale arbeidet på mange punkter, blant annet for liten oversikt og fragmentering. En hovedkonklusjon var at en del vanskeligstilte på boligmarkedet ikke ble omfattet av eller fikk tilgang til de boligsosiale virkemidlene, og disse fikk dermed ikke den hjelpen de trengte.

Ytrefhus et al. (2007) har beskrevet nettopp hvor sammensatte problemer mange bostedsløse har, og hvordan dette igjen utfordrer tjenesteapparatet. Problemet er sjelden begrenset til mangel på et sted å bo, det kan være snakk om omfattende gjeld, manglende utdanning eller tilknytning til arbeidsmarkedet, kriminalitet, rus, psykisk helse, andre helseproblemer, brutte relasjoner til familie, manglende integrering og

³ Navn på departementene er slik de var på det aktuelle tidspunktet det refereres til.

nabolagsutfordringer. Ofte henger disse faktorene sammen. Ulfrstad (2011) peker på at nettopp de komplekse problemene mange vanskeligstilte står oppe i, gjør det boligsosiale arbeidet vanskeligere. Utfordringene går på tvers av forvaltningsområder som boligpolitikk, sosialpolitikk, helsepolitikk, arbeids- og velferdspolitikk, justispolitikk med mer. Ulfrstad bruker betegnelsen «wicked problems» om dette og oversetter betegnelsen til «umedgjørliche problemer» på norsk. Karakteristikken «umedgjørliche problemer» er hentet fra offentlig planleggingsteori og handler om at det er komplekse problemer som går på tvers av strukturene i offentlig forvaltning (Ulfrstad 2011:150–168). Han oppsummerer umedgjørliche problemer slik: Problemene har sammensatte årsaker som påvirker hverandre gjensidig. Ansvar for å gjøre noe med problemet er fragmentert og det kan beskrives på mange ulike måter. Hvert fagområde ser og lager løsningsforsøk på basis av sin egen fortolkning (ibid.:161).

Sosial innovasjon etterlyses ofte som en respons på «umedgjørliche problemer» og ofte som en arbeidsmåte for å hindre sosial ekskludering (Harrison & Jenson 2013). Det er derfor kanskje ikke underlig at sosial innovasjon etterspørres innenfor det boligsosiale feltet.

Oppsummering

I dette kapittelet er det vist at boligsosialt arbeid er en samlebetegnelse for tjenester som skal møte svært sammensatte utfordringer, og som kan være alt fra framskaffelse av bolig til vanskeligstilte til oppfølging og tjenester for at personer skal klare å opprettholde en stabil boligsituasjon. Vi har beskrevet hvordan boligsosialt arbeid som et eget innsatsområde vokste fram ved årtusenskiftet og åpnet opp et nytt område for aktivitet og innsats. Dette nye området som åpnet seg, forstår vi som det boligsosiale feltet. Bakgrunnen for at boligsosialt arbeid vokste fram som eget innsatsområde, er dels konsekvensene av nedbyggingen av institusjonsomsorgen, men like mye en økt oppmerksomhet om levekårsutfordringer og fattigdom i det norske samfunnet. Utviklingen er beskrevet som «den boligsosiale vendingen». I dette ligger en kobling av boligpolitikk og sosialpolitikk og en utvikling av boligpolitikken fra å være opptatt av ren boligforsyning til å ha et velferdspolitisk perspektiv på bolig til vanskeligstilte. I diskusjonen av boligsosialt arbeid har vi lagt vekt på at arbeidet er sammensatt, og at dette er en betydelig utfordring for utformingen av virkemidlene. Utfordringene går på tvers av forvaltningsnivåer og krever innsats på mange områder samtidig. De enkelte brukerne har ofte flere problemer, og disse påvirker ofte hverandre gjensidig. Dette gjør at boligsosiale utfordringer er betegnet som såkalte wicked problems (eller umedgjørliche problemer på norsk) – noe som ofte fører til etterspørsel av sosial innovasjon.

3 Sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap

Sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap har fått økende oppmerksomhet internasjonalt de siste årene, særlig innenfor velferdspolitikken og diskusjonene om sosial eksklusjon (OECD 2010; Bepa 2010). På EU-nivå er sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap særlig framhevet i flaggskipsinitiativer som «European platform against poverty and social exclusion» (EPAP). Fokuset på å løse sosiale problemer og behovet for innovasjon er også sentralt i agendaen Europa 2020 (European Commission 2010). I 2011 ble det i statsbudsjettet vedtatt å opprette en egen tilskuddsordning hvor formålet er å stimulere til utvikling av sosialt entreprenørskap og sosiale entreprenører som retter sin virksomhet mot bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon i Norge.⁴

Sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap dreier seg enkelt sagt om å utvikle nye tjenester, tiltak, samarbeidsmåter og organisasjoner med sikte på å finne løsninger på sosiale behov og skape sosiale verdier. Sosial innovasjon foregår både innenfor og på tvers av tradisjonelle skillelinjer som stat, marked og sivilsamfunn.

Det er klare overlapp mellom sosial innovasjon og innovasjon i offentlig sektor. I dette kapittelet vil vi gå nærmere inn i begrepene sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap. Som en bakgrunn for dette vil vi først se nærmere på innovasjon i offentlig sektor og hvordan ulike styringsformer kan ha betydning for hvordan innovasjon foregår.

Offentlig innovasjon og styringsformer

Innovasjonsprosesser i offentlig sektor har ofte, i likhet med sosial innovasjon, som mål å skape sosiale verdier. I tillegg er det gjerne et mål å øke effektiviteten og kvaliteten i tjenestene (Moore & Hartley 2008; Windrum & Koch 2008). En annen fellesnevner mellom innovasjon i offentlig sektor og sosial innovasjon er at det ofte går ut på å løse komplekse utfordringer, såkalte «umedgjørlege problemer», som krever sammensatte løsninger på tvers av flere sektorer. Aktiviteten kan involvere aktører fra markedet og sivilsamfunnet i tillegg til det offentlige og altså være tverrsektorielt (Moore & Hart-

⁴ <https://www.nav.no/Sosiale+tjenester/Frivillig+arbeid+mot+fattigdom/Tilskudd/Tilskudd+til+sosialt+entrepren%C3%B8rskap+og+sosiale+entrepren%C3%B8r.354464.cms>

ley 2008). Videre kan innovasjonsprosesser også i offentlig sektor være «nedenfra og opp», for eksempel i form av å foregå ute i førstelinjetjenestene og praksisfeltet. Det er selvsagt også mye innovasjon i offentlig sektor som det vil være vanskelig å betegne som sosial innovasjon. Innovasjonsprosesser som har som mål å produsere mer kostnadseffektive tjenester, vil ikke nødvendigvis føre til økt sosial verdi i form av bedre og mer formålstjenlige tjenester.

I Norge har det vært mye oppmerksomhet rettet mot innovasjon i offentlig sektor de siste årene og i særlig grad mot innovasjon på helse- og omsorgsfeltet. I Innovasjonsmeldingen fra 2009, Et nyskapende og bærekraftig Norge (St.meld. nr. 7 (2008-2009)), var det et eget kapittel om innovasjon i offentlig sektor. Her ble behovet for innovasjon i helse- og omsorgstjenestene spesielt framhevet. Dette er også fulgt opp med NOU 2011: 11, Innovasjon i omsorg, og senere stortingsmeldingen Morgendagens omsorg (Meld. St. 29 (2012-2013)). Alle disse meldingene tar blant annet opp forhold ved offentlig sektor som kan påvirke innovasjonsgraden. Dette kan handle om ledelse- og organisasjonsstrukturer, mål- og resultatstyring, budsjettammer, grad av regelstyring og aksept for risiko. I stortingsmeldingen Morgendagens omsorg (Meld. St. 29 (2012-2013)) skriver regjeringen blant annet at det er behov for å fremme en kultur for innovasjon. De skriver videre at den enkelte ansatte er viktig for å fremme utvikling og innovasjon (nedenfra og opp), og at det er et ledelsesansvar å bidra til innovasjonskultur i offentlig sektor. Stortingsmeldingen Morgendagens omsorg presenteres som et innovasjonsprogram som skal bidra til nye løsninger for framtidens omsorg «sammen med brukere, pårørende, kommuner, ideelle organisasjoner, forskningsmiljøer og næringslivet. Innovasjonsprogrammet skal bidra til utvikling og innføring av velferdsteknologi, nye arbeidsmetoder, nye organisasjonsløsninger og boformer som er tilpasset morgendagen» (Meld. St. 29 (2012-2013), kap. 8). Det er kommunene som i størst grad vil måtte drive innovasjonsarbeidet. Regjeringen skriver i meldingen at statlige myndigheter må bidra til å fremme kommunenes arbeid ved å innrette lovgivning og finansieringsmuligheter på en måte som gjør at de åpner for innovasjon og endringsarbeid. Her vektlegges også samarbeidet med andre aktører utenfor offentlig sektor, og det slås fast at det er behov for et rammeverk og virkemidler som gjør at kommunene får mulighet til å prøve ut nye løsninger når de står overfor komplekse utfordringer (ibid., kap 8.1).

Innovasjon i offentlig sektor har fellestrekk med, men skiller seg også klart fra innovasjon i privat sektor (Godø 2009; Moore & Hartley 2008). Offentlige organisasjoner befinner seg til forskjell fra private i en demokratisk og politisk kontekst og styres av politikere som igjen er ansvarlige overfor velgere/befolkning. De har derfor andre mål, verdier og ansvar enn private aktører.

Jean Hartley (2005) har utviklet en interessant kategorisering hvor hun viser i hvilken grad og hvordan innovasjon i offentlig sektor foregår / kan avhenge av styringsform. Med utgangspunkt i utviklingen i Storbritannia i etterkrigsperioden mener hun at man nå har en styringsform eller et styringsparadigme med islett av samstyring eller

nettverksstyring («network governance»). Hun setter dette inn i en historisk sammenheng ved å kontrastere samstyring mot to tidligere styringsregimer, henholdsvis «tradisjonell» offentlig administrasjon og New Public Management – NPM. De ulike paradigmenes må ses som forenklede mønstre som plasserer stat, politikere, embetsverk, samfunn og befolkning i bestemte relasjoner til hverandre. Disse styringsformene kan knyttes til historiske perioder, men er også overlappende, og det kan være elementer av flere styringsparadigmer i samme periode. Innenfor «tradisjonell offentlig administrasjon»-paradigmet blir innovasjonsarbeidet styrt ovenfra og ned, innenfor strengt hierarkiske, regelstyrte og byråkratiske organisasjoner. Hartley beskriver hvordan dette paradigmet var dominerende i Storbritannia i etterkrigstida fram til 1980-tallet. Dette var en periode med gjennomføring av mange store prosjekter på både nasjonalt og lokalt nivå. New Public Management gjorde seg gjeldende fra 1980-tallet, med overføringer av styringsprinsipper fra privat sektor. Dette innebar endringer i organisasjon og statsapparat med vektlegging av effektivisering, konkurranseutsetting, tydeligere skiller mellom myndighetsnivåer, bestiller–utfører-modeller og av å definere befolkningen som kunder. Det tredje regimet, samstyring eller nettverksstyring⁵, er i prinsippet en mer åpen og horisontal styreform som vektlegger samarbeid mellom statlige/offentlige aktører og andre, enten det er sivilsamfunn, brukerorganisasjoner eller private selskaper osv. Innovasjon kan foregå på både statlige og lokale nivåer. Denne styreformen gir mer rom for initiativer nedenfra og større spillerom for lokale aktører. Befolkningen får her en viktigere rolle som brukere/deltakere i prosjektene.

Tabell 3.1 Ulike styringsparadigmers betydning for innovasjon.

	«Tradisjonell» offentlig administrasjon	«New» Public Management	Samstyring/ nettverksstyring
Innovasjon	Enkelte overordnede, nasjonale, generelle innovasjoner	Innovasjon i organisasjonens form snarere enn innhold	Innovasjon både på sentralt og lokalt nivå
Forbedring	Store skrittvisse forbedringer, men lite rom for kontinuerlig forbedring	Forbedring i styrings-systemer og –prosesser. Kundefokus gir bedre kvalitet i noen tjenester.	Sikter mot både over-skridende og kontinuerlig forbedring i frontlinjetjenesten
Styringsorganers rolle	Kommandanter	Bestillere	Ledere og tolker
Byråkratiets rolle	Bokholdere	Jobber mot maksimal effektivitet og suksess i markedet	«Oppdagere»
Befolkningens/ brukernes rolle	Klienter	Kunder	Medprodusenter

Kilde: Hartley 2005

⁵ Både samstyring (Røiseland & Vabo 2012) og nettverksstyring er mulige norske oversettelser av «governance». I den engelske originalen brukes «networked governance». Hovedpoenget er at denne styringsformen preges av samhandling, nettverk og myke styringsmidler, mer enn reguleringer og pålegg.

Framstillingen av typologien i tabell 3.1 er forenklet, men kan være relevant for å drøfte sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap på en mer overordnet måte. De ulike paradigmenes som skisseres i tabellen – tradisjonell administrasjon, New Public Management og nettverksstyring – gir idealtypisk ulike føringer for hvordan innovasjon og utviklingsarbeid foregår, og representerer ulike styringslogikker (forstått som både ulike organisering, ulike verdier og oppfatninger hos aktørene). De ulike styringsformene kan også eksistere side om side (og gjør ofte det), og dette kan skape utfordringer og dilemmaer i praksis når ulike tankesett møtes. Både NPM og samstyring/nettverksstyring har en åpenhet for å involvere aktører utenfor offentlig sektor, men det blir kanskje i særlig grad stimulert til sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap innenfor samstyrings- og nettverksstyringsparadigmet. Et eksempel på utfordringer som kan oppstå, er når et sosialt innovativt prosjekt som innebærer nye former for samarbeid mellom offentlige og andre aktører i tjenesteproduksjonen, utfordrer etablerte strukturer, regelverk og virkelighetsforståelser i de offentlige etatene eller tjenestene som allerede finnes på området. Flere påpeker at overgangen fra rent NPM-inspirerte styringsformer til islett av samstyring (network governance) er et viktig trekk ved hvordan organisasjoner i offentlig sektor i dag utvikles, organiseres og styres (Franz, Hochgerner & Howaldt 2012; Hough & Rice 2010; Torfing 2013). Ulike former for nettverksbasert samstyring ser ut til å spille en stadig viktigere rolle også i norsk sammenheng. Kommunene er sentrale produsenter av velferdstjenester og samarbeider med både andre kommuner, staten, frivillig sektor og markedsbaserte aktører for å løse oppgaver og utfordringer (Øverbye & Minas 2010; Røiseland & Vabo 2012; Vabo & Røiseland 2008).

Ulike former for innovasjon i offentlig sektor (jf. Windrum & Koch 2008) inkluderer innovasjon i tjenester, nye måter å levere tjenester på, organisatorisk og administrativ innovasjon, konseptuell innovasjon (nye verdier og oppfatninger som ligger til grunn for organisering av tjenester), policyinnovasjon (nye politiske styringsinstrumenter) og systemisk innovasjon (nye måter å forholde seg til og samarbeide med andre aktører, f.eks. med private aktører og sivilsamfunn).

Innovasjonsbegrepet er med andre ord komplekst og kan romme mange ulike tilnærminger. I dette prosjektet er vi opptatt av sosial innovasjon. I avsnittet nedenfor diskuterer vi hva som særmerker sosial innovasjon sammenlignet med innovasjon mer generelt.

Sosial innovasjon

Sosial innovasjon er ikke noe nytt. Sosial innovasjon som begrep har vært brukt i ulike sammenhenger og for å betegne forskjellige fenomener helt tilbake til det tidlige 1800-tallet og de første sosiale bevegelser (Godin 2012). Velferdsstaten er historisk sett

ganske ung, og fram til langt utpå 1900-tallet ble majoriteten av velferdstjenestene produsert i sivilsamfunnet (Oosterlynck et al. 2013). Utvikling av sosiale ordninger har tradisjonelt i stor grad vært initiert og arbeidet fram ved hjelp av sivilsamfunnsaktører. I Norge er sanitetskvinnene et godt eksempel. Norske Kvinners Sanitetsforening startet i 1914 de første kontrollstasjonene for mødre og barn, og dette var forløperen for dagens helsestasjoner. Fra 1970 har helsestasjonstjenesten vært en lovpålagt kommunal oppgave.⁶

En innledende definisjon av sosial innovasjon kan være at det er «Nye ideer som virker for å nå sosiale mål». (Mulgan et al. 2007:8). Definisjonen vektlegger at innovasjon går ut på å implementere nye ideer i praksis, at ideene representerer noe nytt på det aktuelle området, og at de skaper positive sosiale virkninger. Resultatene av sosial innovasjon kan være nye produkter, tjenester, prosesser, markeder, plattformer, organisasjonsformer og forretningsmodeller (Simon et al. 2012:25). Vektleggingen av sosiale mål kan kontrasteres med innovasjon i privat sektor, hvor den grunnleggende motivasjonen for å utvikle nye tjenester, prosesser og produkter er å øke inntjeningen for bedriften (Hochgerner 2011). Sosial innovasjon kan foregå innenfor én sektor (eksempelvis i staten eller i sivilsamfunnet), men involverer ofte også aktører fra andre sektorer (staten, markedet, sivilsamfunnet, frivillig sektor).

Simon et al. / The Young Foundation, som er sentrale i det internasjonale forskningsprosjektet Tepsie,⁷ har utviklet en bred definisjon av sosial innovasjon som vektlegger at sosial innovasjon er nye løsninger som både løser sosiale behov og bidrar til kapasitets- og relasjonsbygging blant aktører i samfunnet, samt bidrar til bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser (Simon et al. 2012; Social Innovation eXchange & The Young Foundation 2010).

Varianter av deres definisjon kan identifiseres i en rekke rapporter og artikler, blant annet i Europakommisjonens rapport om sosial innovasjon (Bepa 2010). Siden denne definisjonen har hatt så stor påvirkning, mener vi det er relevant å gå nærmere inn på den. I drøftingen av definisjonen (Simon 2013; Simon et al. 2012) legges det til grunn at fem grunnelementer må være på plass for at et tiltak skal kunne omtales som sosialt innovativt. Tiltaket må for det første være nyskapende. For det andre må de nyskapende ideene i tiltaket være mulig å implementere. Det nyskapende tiltaket må møte sosiale behov. Løsningene i tiltaket må være effektive og mer effektive enn eksisterende løsninger. Et femte og siste eksplisitt kriterium er at tiltaket må bidra til å bedre samfunnets handlingsevne. Dette innebærer at det i prosessen utvikles nye roller og sosiale relasjoner mellom aktører og grupper, blant annet ved at underrepresenterte og marginaliserte grupper inkluderes og involveres i større grad.

⁶ http://www.sanitetskvinnene.no/no/om_nks/historikk/

⁷ <http://www.tepsie.eu/>

Simon et al. understreker at selve innovasjons- og utviklingsprosessen er viktig. Sosial innovasjon kan foregå innenfor én sektor, men skjer ofte også på tvers av sektorer (offentlig, privat, tredje sektor av sivilsamfunn og frivillighet) og involverer et mangfold av aktører med ulike ressurser og kompetanser (Simon et al. 2012:21). Videre kjenne- tegnes sosial innovasjon ofte av åpenhet, deltakelse og samarbeid, en «grasrotsaktig» nedenfra-og-opp-tilnærming og gjensidighet. Sosial innovasjon kan imidlertid også initieres fra høyere myndighetsnivåer og slik være et virkemiddel eller en arbeidsmåte som i større grad styres fra toppen. Også her vil det imidlertid være viktig at prosessen er involverende, åpen og bidrar til kapasitetsbygging hos andre aktører, som brukere og marginale grupper. Simon et al. og The Young Foundation skiller mellom seks stadier i en sosial innovasjonsprosess. Disse er:

1. utforskning – hvordan er behovet for sosial innovasjon
2. idéutvikling
3. prototyper – ideene testes ut i praksis
4. stabilisering – ideene gjøres til vedvarende praksis
5. skalering – vekst og diffusjon av sosial innovasjon gjennom institusjonalisering
6. systemisk endring – innebærer blant annet å omarbeide eksisterende systemer og introdusere nye løsninger på en strukturell og bred måte (Simon et al. 2012:33)

En annen innflytelsesrik forståelse av sosial innovasjon er representert ved en forskningsgruppe ledet av Frank Moulaert (Moulaert et al. 2005). Moulaert har vært involvert i en rekke større EU-finansierte prosjekter innenfor sosial innovasjon (se bl.a. Katarsis 2010). Forståelsen hans kan sies å være mer radikal enn Simons fordi den i sterkere grad vektlegger involvering av marginaliserte grupper og styrking av marginaliserte gruppers posisjon og innflytelse. Moulaert et al. forstår sosial innovasjon som:

1. å løse menneskelige behov som ikke dekkes eller adresseres av hverken stat eller marked (innholdsdimensjonen), eksempelvis nye eller bedre sosiale tiltak og tjenester
2. å endre sosiale relasjoner, særlig i styringsprosesser, for å løse menneskelige behov samt styrke deltakelsen til marginaliserte grupper (prosessdimensjonen)
3. å styrke marginaliserte grupper både når det gjelder handlingskapasitet, kompetanse, makt og tiltak til ressurser (empowerment-dimensjonen) (Moulaert et al. 2005)

Moulaert et al. vektlegger også sosial innovasjon i lokalsamfunn, hvor særlig sivilsamfunnsaktører og sosiale bevegelser er drivkrefter. De er opptatt av betydningen av sosioøkonomisk kontekst for å forstå sosial innovasjon. Sosial innovasjon knyttes tett til sosial inkludering, og de påpeker at sosial innovasjon kan være grunnleggende politisk og dreie seg om å motsette seg eller overvinne konservative krefter som ønsker å styrke eller bevare tilstander som fører til sosial ekskludering (Moulaert et al. 2005:1978).

Moulaert et al. vektlegger også i mindre grad at tiltaket må være nytt for å være sosialt innovativt. Tvert imot skriver de at dersom en ser at tidligere systemer eller løsninger gir bedre sosiale resultater, så kan det være ganske innovativt i sosial forstand å gå tilbake til disse (Moulaert et al. 2005:1978).

Et kvasikonsept

Det pågår en rekke debatter internasjonalt om hva sosial innovasjon er, og om hvordan konseptet bør defineres (Harrison & Jenson 2013). Det er et bredt spenn av ulike vinklinger, fra prosesser i lokalsamfunn (grasrotinitiativer) til brede samfunnsmessige endringer (se f.eks. Simon et al. (2012)). Denne vagheten og åpenheten ved sosial innovasjon er i seg selv interessant. Harrison & Jenson mener sosial innovasjon kan betegnes som et «kvasikonsept» (Harrison & Jenson 2013). Begrepet kjennetegnes av en åpenhet som gjør det tøyelig og fleksibelt. Dette gjør det enkelt for forskjellige aktører (for eksempel praktikere, politikere, forskere) å fylle det med ulikt meningsinnhold og forstå det på ulike måter, samtidig som man tror man snakker om det samme. Det kan tilpasses skiftende politiske behov, samtidig som det får legitimitet og troverdighet fra forskningen. Det er retorisk effektivt, samtidig som konseptet også får faglig tyngde fra de ulike miljøene det sirkulerer i. Dette kan gjenkjennes fra det norske landskapet hvor begrepet sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap har vært omfavnet av for eksempel både den borgerlige tenketanken Civita og SV-politikeren Bård Vegard Solhjell.⁸

I dette prosjektet er det valgt en relativt pragmatisk tilnærming til hvordan definere og forstå sosial innovasjon. Det er tatt utgangspunkt i Simon et al. (2012) fordi denne definisjonen er relativt bred, men mest av alt fordi den i stor grad har lagt premisser for forståelsen av sosial innovasjon på området sosial ekskludering og fattigdom i EU og andre europeiske instanser. Vår oppmerksomhet i dette arbeidet er i hovedsak innrettet mot velferdsområdet og boligsosialt arbeid. I tillegg konsentrerer vi oss om Norge og til en viss grad Europa.

Sosialt entreprenørskap

Sosialt entreprenørskap kan ses om en underkategori av sosial innovasjon. Innenfor litteraturen om sosialt entreprenørskap blir vekten lagt på de enkelte entreprenører som setter opp virksomheter med det hovedmål å skape produkter, tjenester eller prosesser som er rettet mot å finne løsninger som kan møte sosiale behov. Disse virksomhetene kan og bør kunne gjøre dette på en lønnsom måte over tid, men profitten skal reinves-

⁸ <http://www.civita.no/2010/11/25/sosialt-entreprenoerskap>

teres enten helt eller delvis tilbake i virksomheten igjen eller gå til andre sosiale formål (Simon et al. 2012:7, 29). Vi er med andre ord over i den «ikke-kommersielle» sektoren eller i virksomhet hvor det ikke er målsettinger om økonomisk utbytte alene som er drivende for aktiviteten. Også på dette feltet sirkulerer det et mangfold av definisjoner (Gustavsen & Kobro 2012:30). I et forsøk på å avgrense sosialt entreprenørskap for sitt formål (de har fokus på fattigdomsfeltet) framhever Gustavsen & Kobro fire punkter hentet fra EUs innledning til Social Business Initiative: «De opererer innenfor det sosiale økonomiske feltet hvor den sosiale verdien er viktigere enn den økonomiske profitten. De er innovatører ved at de skaper noe nytt. De er åpne og ansvarlige, uten at dette beskrives noe nærmere. Og de involverer brukere, medarbeidere og andre sentrale interessenter gjennomgående i sin aktivitet» (Gustavsen & Kobro 2012:49). De går videre med å si at:

«[...] sosialt entreprenørskap kan forstås som et sett med handlinger som har til hensikt å utløse prosesser som fører til nyskapende aktiviteter. Dette for å bedre samfunnet gjennom målrettet innsats sammen med personer som har individuelle udekkede velferdsbehov.» (Gustavsen & Kobro 2012:49)

Gustavsen & Kobro presiserer i tillegg hva de mener ikke er sosialt entreprenørskap. Det er ikke det samme som outsourcing eller privatisering eller konkurranseutsetting av offentlige tjenester. De avgrenser det også fra frivillighetsarbeid, gründervirksomhet som er basert på svake eller utsatte gruppers kjøpekraft, og ansettelse av utsatte personer i alminnelig lønnsarbeid (Gustavsen & Kobro 2012:50).

Nordisk ministerråd har definert sosialt entreprenørskap slik:

«Sosiale entreprenører arbeider for sosiale endring i de sprekke og hullene som eksisterer mellom staten, markedet og det frivillige samfunn. En sosial entreprenør anerkjenner et sosialt problem og bruker virkemidler fra forretningsverdenen for å bidra til å løse dette problemet. Suksess i sosialt entreprenørskap blir ikke målt i profitt, men i hvor stor positiv innvirkning virksomheten har på samfunnet.»⁹

I en studie av sosialt entreprenørskap i norsk kontekst har Damvad bygget på Nordisk ministerråds definisjon og avgrenset sosialt entreprenørskap til å være nyskapende tiltak eller bedrifter som arbeider ut fra sosiale målsettinger, knyttet til å løse samfunnsutfordringer (Damvad 2012:10-11). Tiltakene eller bedriftene skal være nyskapende og ta i bruk nye metoder og løsninger.

⁹ Kreativitet, innovasjon og entreprenørskap i utdanningssystemet i Norden. TemaNord 2011:517. Gjengitt i Damvad 2012:7

Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter den statlige tilskuddsordningen som har til hensikt å stimulere til sosialt entreprenørskap på området fattigdom og sosial eksklusjon¹⁰. I retningslinjene definerer de sosialt entreprenørskap slik:

«Sosialt entreprenørskap innebærer etablering av virksomheter som har som mål å løse sosiale eller samfunnsmessige problemer og behov, og som bruker metoder og verktøy fra forretningsverdenen for å nå målene. Det siste betyr at virksomheten er opptatt av marked/salg og inntjeningsstrategier. Virksomheten må ha økonomisk potensial og kunne bli økonomisk selvstendig etter noen tid.

Sosialt entreprenørskap er motivert av å finne nye løsninger fremfor å maksimere finansielt resultat. Suksess blir målt i både sosial og økonomisk verdiskapning. Den økonomiske verdiskapningen eies av virksomheten, ikke av enkeltpersoner eller aksjonærer. Sosiale entreprenører skaper profesjonelle organisasjoner, det vil si at organisasjonene ikke utelukkende er basert på frivillig arbeidskraft.»¹¹

Denne definisjonen vektlegger økonomisk bærekraft i større grad enn den som er brukt i Nordisk ministerråd. Vi har valgt å forstå sosialt entreprenørskap som en form for aktivitet som kan bidra til sosial innovasjon. Viktige særtrekk ved sosialt entreprenørskap er at det er bedriftsorganisasjoner som har sosiale mål, men hvor inntjening og økonomisk bærekraft også er en dimensjon.

Ulike velferdsregimer som ramme for sosial innovasjon

Sosial innovasjon kan ikke vurderes uavhengig av institusjonell kontekst og ulike forhold i forskjellige land (Kerlin 2012; Oosterlynck et al. 2013). Ansvarsfordelingen og samspillet mellom offentlig, privat, ideell sektor og familien når det gjelder produksjon av velferdstjenester, varierer betydelig mellom ulike velferdsstatsregimer, og dette skaper ulike rammer og mulighetsrom for sosial innovasjon. I de nordiske landene har det offentlige tradisjonelt et omfattende ansvar for velferdsordningene. I andre europeiske land har sivilsamfunnet en betydelig større rolle. I Storbritannia, Frankrike, Østerrike og Tyskland er andelen ansatte innenfor velferdsområdet som jobber i ideelle eller ikke-kommersielle organisasjoner mellom 20–25 prosent, i Nederland er den oppe i 45 prosent (Sivesind 2013:75). Andelen er betydelig lavere i nordiske land, med 7 prosent i Norge, 3 prosent i Sverige og 14 prosent i Danmark (Sivesind 2013:75). Andelen i

¹⁰ <https://www.nav.no/Sosiale+tjenester/Frivillig+arbeid+mot+fattigdom/Tilskudd/Tilskudd+til+sosialt+entrepren%C3%B8rskap+og+sosiale+entrepren%C3%B8r.354464.cms>

¹¹ <https://www.nav.no/Sosiale+tjenester/Frivillig+arbeid+mot+fattigdom/Tilskudd/Tilskudd+til+sosialt+entrepren%C3%B8rskap+og+sosiale+entrepren%C3%B8r.354464.cms>

Norge har vært stabil i nyere tid. Sivesind påpeker at private, markedsorienterte aktører har blitt viktigere innenfor velferdsområdet i alle de nordiske landene, men særlig i Sverige. Der har andelen ansatte i privat sektor (kommersielle aktører) innenfor velferdsområdet økt betydelig i senere år (Sivesind 2013:78).

Et betimelig spørsmål er derfor om konsepter av typen sosialt entreprenørskap, særlig utbredt innenfor liberale velferdsregimer som i Storbritannia og USA, direkte kan overføres til andre samfunnskontekster. Karl Palmås (2013) har sett nærmere på sosialt entreprenørskap i Sverige og hvordan ideen ble importert fra Storbritannia. Etter mer enn ti år er sosialt entreprenørskap fortsatt ikke blitt noen suksess i Sverige. Han hevder at en av årsakene er at sosialt entreprenørskap ble for tett knyttet til privatisering. I samme artikkel beskriver Palmås at sosialt entreprenørskap i Storbritannia vokste fram i etterdønningene av Thatchers store privatiseringsprosjekt og diverse skandaler, for eksempel knyttet til avvikling av togtrafikken. Han mener dette ga grunnlaget for en allmenn erkjennelse av at kommersielle aktører ikke nødvendigvis alltid er de best egnede til å løse kritiske samfunnsoppgaver (Palmås 2013:257). Han framhever at dette har ført til en bevisst satsing på å få til ikke-kommersielle selskapsformer og stimulere til aktivitet hvor ikke økonomisk utbytte alene er den viktigste motivasjonen. Palmås mener at det innenfor det politiske miljøet i Sverige, på både borgerlig og sosialdemokratisk fløy, ikke har vært ønske om å «tenke utenfor boksen» når det gjelder forholdet offentlig–privat, og heller ikke vært vilje til å vurdere selskapsformer som gir begrensninger i utbyttemuligheten for aktørene. Som vist over ser vi at de ellers veldig like skandinaviske landene her skiller seg fra hverandre. I Sverige er det blitt en stor andel private kommersielle aktører i velferdssektoren, men en svært liten andel ikke-kommersielle eller sivilsamfunnsaktører. I Norge er andelen ikke-kommersielle aktører noe høyere, mens den i Danmark er hele 14 prosent. Vi har ikke hatt anledning i dette prosjektet til å gå nærmere inn i hva ulikhetene kan skyldes, men det er absolutt interessant å se nærmere på dette.

Offentlig sektor og sosial innovasjon

Staten og offentlig sektor kan være et hinder for sosial innovasjon (se for eksempel Simon et al. 2012:28). I karikert form framstår offentlige institusjoner som byråkratiske og rigide systemer, som baktunge og lite endringsvillige. Markeder og frivillig sektor framstilles som motsatsen til dette, som organisasjoner preget av innovasjonsvilje, kreativitet og fleksibilitet (Martinelli 2012; Oosterlynck et al. 2013:24–26). Også i faglitteraturen om innovasjon i offentlig sektor er det stor vektlegging av barrierer som hemmer innovasjon (Hartley 2005; Moore & Hartley 2008). Det kan også argumenteres for at store organisasjoner, både offentlige og private, kan innebære en fare ved at de kan bli for byråkratiske. Uavhengig av dette er det viktig å være bevisst at dette er karikerte beskrivelser. Det skjer mye innovasjon i offentlig sektor, og i Norge har det som

vist tidligere i kapittelet vært oppmerksomhet om hvordan legge til rette for en sterkere innovasjonskultur. Likevel kan etablerte strukturer og særtrekk være en utfordring for å prøve ut nyskapende løsninger. Dette betyr ikke at innovative ideelle eller private aktører nødvendigvis kan erstatte eller overta (store deler av) offentlig virksomhet. Gustavsen og Kobro (2012) skiller mellom fire måter som sosiale entreprenører kan forholde seg til velferdsstaten på. Entreprenørene kan undergrave velferdsstaten gjennom at oppgaver som tidligere var offentlig ansvar, blir lagt ut til eksterne aktører. Dette kan føre til tap av kompetanse og gjøre tjenestetilbudet mer sårbart. Alternativt kan entreprenørene supplere velferdsstaten gjennom å skape nye alternativer til offentlige velferdstjenester og vise nye veier. En tredje mulighet er at entreprenørene kan bygge bro mellom brukere, offentlig forvaltning og arbeidsliv/næringsliv ved at nye løsninger utvikles i fellesskap. Og endelig kan sosiale entreprenører innovere gjennom å se utover den konservatismen som ofte er innebygget i marked og offentlig forvaltning (Gustavsen & Kobro 2012:69).

Offentlige organer kan bidra med å legge til rette for innovasjon og i arbeidet for å videreutvikle, oppskalere, institusjonalisere og spre gode initiativer. Oosterlynck et al. (2013) presiserer statens rolle når det gjelder å 1) fremme en innovativ kultur ved å skape mulighetsrom og tilby ressurser, 2) koordinere sammensatte nettverk bestående av aktører fra både offentlig sektor, sivilsamfunn og marked og 3) holde fast ved det offentlige ansvaret for innbyggernes rettigheter og plikter. De to første punktene gjelder offentlige organers rolle som pådrivere for innovasjon, det andre punktet berører også hvordan offentlig sektor som en stor aktør kan bidra til å oppskalere sosial innovasjon. Punkt tre kan forstås som en påminning om grensene for innovasjon og samarbeid: Offentlig sektor har etablerte strukturer for å sikre innbyggerne tjenester i henhold til lover og forskrifter. Dette er et system for likebehandling. Det ligger en risiko i det å «outsourc» offentlige tjenester til private/frivillige aktører. Ikke minst framheves risikoen for fragmentering: blant annet i form av økende sosial og geografisk ulikhet, mangel på koordinering, utydelige ansvarsområder, «passiv subsidiaritet» (altså at oppgaver ikke blir tatt i fordi alle, inkludert staten, venter på at noen andre skal gjøre det) og svarteperspill om utgiftene (Oosterlynck et al. 2013:27). I mangel av offentlig engasjement – i form av penger, koordinering eller styring – kan det bli et spørsmål om flaks eller uflaks om det etableres et tilbud i et område, og om dette tilbudet i så fall holder en rimelig kvalitet. For det offentlige kan det dermed bli en utfordring å skape mulighetsrom for innovasjon og deltakelse, samtidig med at kontrollen over tjenestene opprettholdes (Oosterlynck et al. 2013:28).

Dersom det offentlige stiller penger til rådighet for bestemte typer oppgaver, kan det gi et svarteperspill om utgifter. Aktører på området kan ha interesse av å øke innsatsen på spesifikke oppgaver eller områder som genererer penger, og minske innsatsen der det ikke følger med finansiering. Oosterlynck et al. (2013) påpeker at man ikke bør ta for gitt at sivilsamfunnsorganisasjoner representerer alle og per definisjon er mer

inkluderende og åpne overfor brukere og marginaliserte grupper enn det offentlige institusjoner er. Videre kan det i et institusjonalisert system utvikle seg tendenser til monopolisme, hvor dominerende tjenesteproduserende aktører hegner om sitt ansvarsområde og ikke ønsker konkurranse fra andre aktører, det være seg offentlige, private eller ideelle. I Norge har man ennå ikke kommet så langt, men det er like fullt viktig å ha disse problemstillingene i bakhodet, også når man diskuterer sosialt innovative tiltak.

Hva er innovasjon i boligsosialt arbeid?

Tanken om at sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap skal ha en rolle i boligsosialt arbeid, er foreløpig lite utviklet i Norge. Som tidligere beskrevet er det en gryende interesse for sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap, men eksemplene fra boligområdet er foreløpig få og spredte. Illustrasjoner på dette er to kartlegginger av sosial innovasjon i Norge (Damvad 2012; Gustavsén & Kobro 2012), der ingen av dem finner eller inkluderer noen eksempler fra det boligsosiale området. Ser vi på satsingen Ferd Sosiale Entreprenører, som er en viktig finansieringskilde for sosialt entreprenørskap, gir et søk på deres nettsider ingen treff på prosjekter som kan relateres til boligsosialt arbeid. Vi finner imidlertid flere avholdte seminarer og workshops om temaet, blant annet «Social Innovation Camp Ekspress» i forbindelse med Oslo Innovation Week hvor temaet var «nye boliger på nye måter» for unge voksne i Oslo. Et annet eksempel er Bydel Grünerløkka i Oslo som har inngått et samarbeid med de sosiale entreprenørene i KREM Norge om ungdomstiltaket Fremtidshuset. At Husbanken lyser ut et forskningsprosjekt som har ført til denne rapporten, illustrerer også en økende oppmerksomhet om innovasjon i boligsosialt arbeid. Samlet kan det synes som at det er svært begrenset hvor mange sosiale entreprenørskapsprosjekter som finnes i dag, selv om dette avhenger av hvor snevert man avgrenser sosialt entreprenørskap. Utvider vi til å se på sosial innovasjon, vil vi argumentere for at svært mye av aktiviteten på det boligsosiale feltet siden årtusenskiftet kan betraktes som sosial innovasjon. Som vi skal komme tilbake til senere, avhenger dette også noe av hvordan man forstår sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap.

Den europeiske paraplyorganisasjonen for nasjonale organisasjoner som jobber med bostedsløse, FEANTSA¹², har utarbeidet rapporten *Social Innovation to Combat Homelessness: A Guide* som gir en rekke eksempler på konkrete tiltak og prosjekter i forskjellige europeiske land for å forebygge og bekjempe bostedsløshet (FEANTSA 2012). I guiden presenterer de fire faser som de mener utgjør en sosial innovasjonsprosess: a) identifisering av nye og udekkede sosial behov, b) utvikling av nye løsninger

¹² European Federation of National Organisations Working with the Homeless

som respons på sosiale behov, c) evaluering av hvor effektive de nye løsningene er, og d) utvikling og utvidelse av effektive løsninger (oppskalering). Innenfor hver av disse ulike fasene mener FEANTSA det er noen hovedprinsipper som må møtes når en arbeider med å utvikle innovative løsninger for å bekjempe bostedsløshet:

1. Første fase: identifisere behov

- a. Involvere sentrale aktører, «stakeholders» og trekke veksler på den kunnskapen som finnes. «Stakeholders» kan være praktikere i feltet, tidligere og nåværende bostedsløse og forskere og administratorer på ulike nivåer. De innovative løsningene bør være så kunnskapsbasert som mulig.

2. Andre fase: utvikle nye løsninger

- a. Støtte til nedenfra-og-opp-initiativer
- b. Respekt for bostedsløse, verdig behandling
- c. Rom for risiko: Ikke alle tiltak vil være vellykkede.

3. Tredje fase: evaluering

- a. Eksperimentering, gjerne med eksperimentgruppe og kontrollgruppe
- b. Samarbeid om å definere suksesskriterier. Sentrale kriterier bør være bedret livskvalitet for brukergruppen og myndiggjøring («empowerment») av brukergruppen.

4. Fjerde fase: utvikling og utvidelse

- a. Gi de som jobber i feltet, ressurser til å utvikle og utvide arbeidsrommet for de gode ideene.
- b. Fortsatt læring: Innovasjon er en pågående prosess.

FEANTSAs gjennomgang er et godt utgangspunkt for å diskutere hva som eventuelt er innovativt i norsk boligsosialt arbeid.

Oppsummering

Dette kapittelet omhandler sentrale trekk ved begrepene sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap. I første delen av kapittelet diskuterte vi innovasjon i offentlig sektor. Innovasjon i offentlig sektor har flere likhetspunkter med sosial innovasjon. Innovasjon i offentlig sektor er ofte innrettet mot å finne løsninger på sammensatte utfordringer og har som mål å skape sosial verdi (men ikke alltid). Også innenfor offentlig sektor kan innovasjon være initiert nedenfra, fra førstelinje og praksisfelt. I kapittelet har vi vist

hvordan det de siste årene har vært økende oppmerksomhet om behovet for innovasjon i offentlig sektor, og da særlig rettet mot helse- og omsorgssektoren. Innovasjonsmeldingen fra 2009, (St.meld. nr. 7 (2008-2009)) Et nyskapende og bærekraftig Norge, har et eget kapittel om innovasjon i offentlig sektor, hvor særlig behovet for innovasjon i helse- og omsorgstjenestene er framhevet.

Rommet for innovasjon i offentlig sektor kan påvirkes av mange faktorer, og både styringsform, organisasjonsstruktur, budsjettammer, aksept for risiko og ideologi kan ha betydning. Ulike styringsformer kan påvirke hvordan innovasjon foregår. I kapittelet har vi vist til teorier som handler om at samstyring (network governance) i større grad enn tradisjonell offentlig administrasjon og New Public Management kan stimulere til en form for innovasjon nedenfra som kan karakteriseres som sosial innovasjon eller sosialt entreprenørskap.

Det finnes ulike forståelser og definisjoner av sosial innovasjon. En overordnet forståelse er at sosial innovasjon er nye ideer som løser sosiale behov. Harrison og Jenson (2013) har omtalt sosial innovasjon som et «kvasikonsept», i betydningen at ulike aktører (bl.a. praktikere, politikere, forskere, brukere) kan fylle det med ulikt innhold, samtidig som de tror at de snakker om det samme. I tillegg har begrepet en god klang – det er retorisk effektivt og kan gi legitimitet til ulike initiativer. Dette kan være en forklaring på hvorfor sosial innovasjon har spredt seg i raskt tempo de siste årene.

I dette prosjektet lener vi oss på en forståelse av sosial innovasjon basert på Simon et al. / The Young Foundation, som sier at dette er nye ordninger som både bidrar til å løse sosiale behov og til kapasitets- og relasjonsbygging blant aktører i samfunnet, og som medvirker til bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser (jf. Simon et al. 2012). Viktige dimensjoner ved sosial innovasjon er a) at det kan foregå innenfor én sektor, men skjer ofte også på tvers av sektorer (offentlig, privat, tredje sektor av sivilsamfunn og frivillighet), og b) at det involverer et mangfold av aktører med ulike ressurser og kompetanser, c) at det ofte kjennetegnes av åpenhet, deltakelse og samarbeid, en «grasrotsaktig» nedenfra-og-opp-tilnærming og gjensidighet. Sosial innovasjon kan imidlertid også initieres fra høyere myndighetsnivåer og være et virkemiddel eller en arbeidsmåte som i større grad styres fra toppen.

I dette prosjektet har vi valgt å ha en åpen og relativt pragmatisk tilnærming til definisjonene av sosial innovasjon. Vi er i hovedsak opptatt av velferdsområdet og boligsosialt arbeid, og vi har konsentrert oss om Norge. Vi har valgt å ta utgangspunkt i Simons et al. sin (2012) forståelse fordi denne definisjonen er relativt bred, og fordi den har lagt premisser for forståelsen av sosial innovasjon på området sosial ekskludering og fattigdom i Europa.

Diskusjonen om sosialt entreprenørskap er nært beslektet med diskusjonen om sosial innovasjon. Vi legger i sosialt entreprenørskap at det er en form for sosial innovasjon, og med mange av de samme dimensjonene. Sosiale entreprenører, slik vi forstår det her, er aktører som har som mål å finne løsninger der det er (uløste) samfunnsmessige

behov, og som bruker metoder fra forretningsverdenen for å nå dette målet. Viktige særtrekk ved sosialt entreprenørskap er at det er bedriftsorganisasjoner som har sosiale mål som en grunnleggende motivasjon, men hvor inntjening og økonomisk bærekraft også er en dimensjon ved virksomheten. Sosiale entreprenører kan ha ulike roller i møte med de etablerte velferdstjenestene: De kan supplere de etablerte tjenestene gjennom å gi tilbud der det (ennå) ikke finnes offentlige tjenester, de kan bygge bro mellom tjenester og mellom tjenestene og brukerne, og de kan innovere gjennom å finne bedre arbeidsmåter (Gustavsen & Kobro 2012). I gitte situasjoner kan entreprenørene også undergrave offentlige tjenester.

Offentlig sektor kan ha en rolle ved å legge til rette for sosial innovasjon. Offentlige etater kan skape mulighetsrom og tilby ressurser, og de kan tilrettelegge for og koordinere sammensatte nettverk av aktører som jobber innenfor samme område. Sosial innovasjon foregår ofte på tvers av sektorer, men kan også foregå innad i offentlig sektor.

Institusjonell kontekst og typen velferdsregime har betydning for sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap. I et styringsperspektiv er det viktig å se på hvordan offentlig sektor kan åpne opp for sosial innovasjon, både gjennom nye arbeidsmåter internt i organisasjonene, men også i nye former for samarbeid med aktører i markedet og sivilsamfunnet. Noen bidrag i debatten om sosial innovasjon er opptatt av grensene for samarbeid med aktører utenfor det offentlige og understreker viktigheten av at offentlige organer holder fast ved ansvaret for å tilby likeverdige tjenester til alle. Noe av grunnen til at sosialt entreprenørskap later til å ha mindre omfang i de nordiske landene enn i mange andre land, kan være nettopp en skepsis til ansvarspulverisering og «privatisering». En annen grunn er naturligvis at staten har en aktiv rolle på mange områder i Norden, slik at rommet for sosialt entreprenørskap er smalere.

Vi har introdusert den europeiske paraplyorganisasjonen for organisasjoner som jobber med bostedsløse (FEANTSA) sin tilnærming til sosial innovasjon på det boligsosiale område og prinsipper de mener er viktige når en arbeider med innovative løsninger for å bekjempe bostedsløshet. Sentralt er en inndeling i fire faser, der den første er å identifisere behov gjennom å involvere både bostedsløse/brukere, praktiskere, administratorer og forskere, den andre er så å utvikle nye løsninger med vekt på nedenfra-og-opp-initiativer. I tredje fase evalueres tiltaket, blant annet gjennom forskningsbasert kunnskap. Siste og fjerde fase er at tiltaket videreutvikles og utvides, for eksempel gjennom at det etableres flere steder og oppskaleres.

4 Boligsosialt arbeid i lys av sosial innovasjon

I dette kapittelet presenterer vi de viktigste statlige satsingene på det boligsosiale feltet siden årtusenskiftet: Prosjekt bostedsløse, På vei til egen bolig og de boligsosiale utviklingsprogrammene. Hovedspørsmålet som forfølges i gjennomgangen, er: Hva var innovativt i satsingene? Hvilke roller har ulike aktører hatt? På hvilke måter innebar satsingene nye tenkemåter, nye samarbeidsformer eller nye former for styring? De ulike satsingene analyseres til sist i lys av prinsippene fra FEANTSA.

Prosjekt bostedsløse 2001–2004

Prosjektet bostedsløse inviterte større bykommuner til å delta i et «utviklingsarbeid, der boligpolitiske virkemidler knyttes til aktuelle helse- og sosiale tjenester for å sikre at bostedsløse får et helhetlig hjelpetilbud. Siktemålet er å utvikle metoder og tiltak for å bekjempe og forebygge bostedsløshet» (fra Stortingets vedtak i behandlingen av Utjamningsmeldinga, sitert i Hansen et al. 2002).

Prosjektet startet i 2001 med fem deltakerkommuner: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. I statsbudsjettet for 2002 annonserte regjeringen at prosjektet skulle utvides med to nye kommuner – Tromsø og Drammen – og dessuten skulle de frivillige organisasjonene Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Kirkens Sosialtjeneste delta med egne prosjekter (Dyb 2005).

Nye former for samarbeid rundt et mer helhetlig tjenestetilbud var en sentral målsetting med prosjektet. De nye samarbeidsformene kom til uttrykk både på sentralt og kommunalt nivå. Prosjektet var et samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet. I kommunene var det et krav at sosialsektoren og boligsektoren skulle samarbeide. Dette samarbeidet på tvers sammen med koblingene mellom boligfeltet og de sosiale tjenestene kan forstås som et innovativt grep.

Prosjekt bostedsløse innebar to andre innovasjoner: Den ene var at det oppsto en diskusjon om hvordan man best kunne hjelpe bostedsløse over i egen bolig. Diskusjonen om «boligmodeller» (se nedenfor) var ny og åpnet opp for innovative tenke- og

arbeidsmåter. Den andre nyvinningen, som for så vidt kan sies å følge av diskusjonen om boligmodeller, var at det ble etablert et boligsosialt utdanningstilbud. I tillegg kom en rekke tiltak for kunnskapsutvikling i kommunene og kunnskapsoverføring mellom kommunene. I det hele tatt vokste det fram en diskusjon om hvordan boligsosialt arbeid best kunne gjøres.

Det er verdt å bruke noe mer plass på diskusjonen om ulike boligmodeller. I utgangspunktet ble det fra statlig hold – i Utjamningsmeldinga – anbefalt at prosjektet skulle ta utgangspunkt i «trappetrinnmodellen». Dette var en modell utviklet i Sverige, der bostedsløse skulle få mulighet til å «klatre opp boligtrappen» gjennom å kvalifisere seg til stadig bedre boforhold. Nederste trinn kunne for eksempel være et døgnovernattingssted, mens neste trinn kunne være en treningsbolig (Hansen & Øverås 2007). På hvert trinn skulle mottakeren vise at han eller hun var inne i en utvikling som kvalifiserte til å ta et steg oppover. Tegn på en positiv utvikling kunne være å tilpasse seg regler, overholde forpliktelser, få kontroll over rusmisbruk eller motta psykiatrisk behandling. I denne modellen blir boligen et pedagogisk virkemiddel, og målsettingen er å normalisere den enkelte til å bli en god leier eller eier av boligen. Erfaringene fra Sverige tydet imidlertid på at denne modellen ikke hjalp de mest marginaliserte «oppover i trappen», men snarere sendte dem ut i en rundgang mellom de laveste trinnene (Sahlin 1996, sitert i Dyb 2005). Enkelte kritikere beskrev trappetrinnmodellen som en institusjonalisering av utkastelser som pedagogisk virkemiddel (Runquist 2001, sitert i Dyb 2005).

Modellen ble forlatt på et relativt tidlig stadium i Prosjekt bostedsløse (Dyb 2005:75ff). De alternative modellene, som i større grad ble brukt i de sju bykommunene i Prosjekt bostedsløse, er kjedemodellen og normaliseringsmodellen (Ulfrstad 2011:25ff). Kjedemodellen kan forstås som en variant av trappetrinnmodellen, men der sanksjonene og forventningene til progresjon ikke vektlegges like mye. Modellen viser til en kjede av tiltak som den enkelte flytter mellom etter hvert som behovene endres. Normaliseringsmodellen går ut på at alle i utgangspunktet skal ha et permanent boligtilbud, og at kommunen må sørge for tjenester for å få til dette.

Hansen og Øverås (2007:98) hevder at «Ideen om boevne ble på mange måter begravd i Prosjekt bostedsløse». Vekten ble i stedet lagt på individuelt tilrettelagt støtte og oppfølging over tid. I evalueringen av Prosjekt bostedsløse to år etter var en også opptatt av at prosjektet har bidratt til en større aksept for rusmisbrukeres rett til et sted å bo og betydningen av tilpassede tjenester for at brukere skal klare å holde på boligen over tid (Ytrehus et al. 2008:6).

Den andre nyvinningen innenfor rammene av Prosjekt bostedsløse var en betydelig vektlegging av utviklingsarbeid og kompetansebygging. Ikke minst framheves utviklingen av et boligsosialt utdanningstilbud, som tidlig i 2000-årene var lagt til Høyskolen i Sør-Trøndelag (Dyb 2005). Det ble også arrangert konferanser med innledere fra andre land for å se på mulighetene for å lære av hverandres erfaringer. Husbanken

hadde en viktig koordinerende rolle i prosjektet og arrangerte jevnlige kommunemøter og prosjektledersamlinger. Dette ble viktige arenaer for erfaringsutveksling mellom prosjektkommunene. Medarbeidere i prosjektet reiste også på studieturer for å studere prosjektene i hverandres kommuner. Prosjekt bostedsløse rettet altså søkelyset mot utdanning, kunnskapsoppbygging og informasjonsutveksling.

Sluttevalueringen fra Prosjekt bostedsløse (Dyb 2005:114) slår fast at ambisjonene for prosjektet var store. Kommunene skulle utvikle modeller og metoder for å motvirke bostedsløshet, og de skulle prøve ut ulike boformer og hjelpetiltak i boligene samt etablere et formalisert gjensidig og tverretattlig tilbud, og de skulle delta aktivt i kunnskapsinnhenting og formidling. Resultatene «på bakken» skulle vise seg å bli noe mer beskjedne, ifølge sluttevalueringen (Dyb 2005). Kommunene trengte noe tid på å utvikle boligsosialt arbeid som et satsingsområde. De skulle etablere en infrastruktur på et nytt tjenestoområde, der bolig og sosialt arbeid ble koblet sammen, og det skulle bygges opp kompetanse og tiltak på et område der det tidligere hadde vært lite aktivitet (ibid.). Dette krevde en betydelig innsats i kommunene, men arbeidet kom i gang som en følge av Prosjekt bostedsløse. Evalueringen av dette prosjektet to år etter at det ble avsluttet, viste at tiltakene som ble startet under Prosjekt bostedsløse, i stor grad er videreført, samt at det har vært bred politisk støtte til videreføring av prosjektene (Ytrehus et al. 2008).

Sluttevalueringen av Prosjekt bostedsløse framhevet holdningsendringen i kommunen og den økte vekten på oppbygging av boligsosial kompetanse som de viktigste resultatene av prosjektet (Dyb 2005). Dette framheves også i evalueringen som ble gjennomført to år etter at prosjektet ble avsluttet (Ytrehus et al. 2008). Prosjektet har hatt stor betydning for at boligbehovet til rusmisbrukere er kommet på dagsordenen i kommunene. Prosjektet bidro til en utvikling i tjenesteproduksjonen og en vridning mot mer brukerrettede og ambulante tjenester (ibid.).

Innovasjon i Prosjekt bostedsløse

I kapittel 3 beskrev vi hvordan innovasjon i offentlig sektor kan inkludere innovasjon på en rekke parametere, inkludert i begreper/konsepter og politiske styringsinstrumenter (Windrum & Koch 2008). Prosjekt bostedsløse representerte både begrepsmessig innovasjon og en tydelig endring i forståelsesformer og tenkemåter. Prosjektet tok et oppgjør med forestillingen om at rusmisbrukere ikke kvalifiserte til bolig på grunn av manglende «boevne», og etablerte en tydelig forbindelse mellom bolig og tjenester. Prosjektet innebar også en prosessuell innovasjon, altså en endring i måten tjenester leveres på. Dette viser seg blant annet i de nye samarbeidsformene, både på sentralt og lokalt nivå, samt vridningen mot mer brukerrettede og ambulante tjenester. Sett i dette lyset kan prosjektet også forstås som uttrykk for systemisk innovasjon. Prosjektet trakk også i noen grad inn nye aktører og ga frivillige organisasjoner som

Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen status som kommunens samarbeidspartnere i det boligsosiale arbeidet. Alt i alt representerte Prosjekt bostedsløse dermed innovasjon på en rekke viktige områder.

Som nevnt omfattet Prosjekt bostedsløse bare sju store bykommuner. En av informantene på statlig nivå ble i sluttevalueringen (Dyb 2005:91) sitert på at Prosjekt bostedsløse var et «pilotprosjekt» som la grunnlaget for en bredere satsing. Prosjektet hadde, ifølge denne informanten, gitt grunnlag for avsnittene om bostedsløshet i stortingsmeldingen om boligpolitikken og den nasjonale strategien (St.meld. nr. 23 (2003-2004), se ovenfor). Dette kan forstås som en annerkjennelse av innovasjonene som lå i prosjektet, allerede på det tidspunktet prosjektet ble avsluttet.

Tilskuddsmidler til oppfølgingstjenester i bolig

I 2003 ble det opprettet en egen tilskuddsordning til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere. Tilskuddet lå under Sosialdepartementet og ble forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet. I starten var dette tilskuddet forbeholdt kommunene som var med i Prosjekt bostedsløse og var også tenkt som et bidrag til at kommunene som deltok i prosjektet, skulle få jobbe videre med de erfaringene de hadde fått, og styrke tjenestetilbudet i kommen (Hansen et al. 2007). Gradvis er tilskuddet, som i dag forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet, utvidet til å omfatte alle kommuner. Tilskuddet har hele tida hatt til hensikt å bidra til utvikling og styrking av de ordinære tjenestene i kommunene slik at de bedre kan ivareta bostedsløse og rusmisbrukere med behov for oppfølging i bolig. Evaluering viser at tilskuddet i stor grad har bidratt til utvikling av nye tjenester til målgruppen (Hansen et al. 2007:9). I evalueringen av Prosjekt bostedsløse to år etter ble det også vist til at disse tilskuddsmidlene sammen med øvrige statlige tilskudds- og prosjektmidler har hatt betydning og danner grunnlag for å fortsette satsingen på det boligsosiale feltet i kommunene (Ytrehus et al. 2008).

På vei til egen bolig, 2005–2007

Den nasjonale strategien På vei til egen bolig bygget på mange måter på erfaringene fra Prosjekt bostedsløse. Strategien ble lansert i St.meld. nr. 23 (2003-2004) Om boligpolitikken og var samtidig et viktig tiltak for å følge opp målsettingene i regjeringens tiltaksplan mot fattigdom (St.meld. nr. 6 (2002-2003)). Hovedmålene for strategien var disse (resultatmål som underpunkter):

- Motvirke at folk blir bostedsløse
 - Antall begjæringer om utkastelser skal reduseres med 50 prosent og antall utkastelser med 30 prosent.
 - Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved løslatelse fra fengselsopphold.
 - Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger etter utskrivelse fra institusjon.
- Bidra til god kvalitet ved døgnovernatting
 - Ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale.
- Bidra til at bostedsløse raskt får tilbud om varig bolig
 - Ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder midlertidig botilbud.

Mens Prosjekt bostedsløse var et samarbeid mellom to departementer, gjenspeilte På vei til egen bolig i enda større grad kompleksiteten i de boligsosiale utfordringene. Det var forankret i fem departementer: Kommunal- og regionaldepartementet, Justis- og politidepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet. Flere statlige underliggende virksomheter var involvert: som fylkesmannsembetene, kriminalomsorgen, NAV / Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsetilsynet. Husbanken hadde et statlig koordineringsansvar for gjennomføringen av strategien.

I den nye nasjonale strategien tok en for seg ulike posisjoner på boligmarkedet som kunne utgjøre en fare for bostedsløshet, for eksempel det å være i fare for utkastelse, skulle løslates fra fengsel eller utskrives fra institusjon eller det å ha en midlertidig bolig. Strategien innebar at det ble lagt stor vekt på å forebygge og hindre bruk av midlertidig bolig og bidra til varige boligløsninger.

Boligmeldingen (St.meld. nr. 23 (2003-2004)) skisserer et bredt spekter av virkemidler for å nå målene beskrevet ovenfor. De mest sentrale virkemidlene var knyttet til veiledning, nettverk, kurs- og konferansevirksomhet, kunnskapsutvikling og samarbeid. I tillegg framheves planarbeidet i kommunene. Kunnskapsutvikling sto minst like sentralt i strategien På vei til egen bolig som i Prosjekt bostedsløse. En viktig del av strategien var etableringen av kommunenettverk for å sikre erfaringsoverføring. Disse skulle organiseres av Husbanken i samarbeid med fylkesmennene. I tillegg ble det opprettet regionale kontaktfora, som skulle bestå av sentrale statlige aktører på regionalt nivå. Hvem som var de sentrale statlige aktørene, ville variere, men mulige deltakere var Husbanken, fylkesmannen, kriminalomsorgen, namsmannen, helsefor-etakene, UDI, KS og storbykommunene (strategidokument «På vei til egen bolig» 2005:19). Strategien På vei til egen bolig videreførte ideer og arbeidsmåter fra Prosjekt

bostedsløse, men hadde en bredere tilnærming og gikk enda lenger i arbeidet med å bringe nye aktører inn i det boligsosiale arbeidet og etablere samarbeidsformer på tvers. Vekten på systemisk innovasjon fortsatte altså.

Evalueringen viste at strategien hadde ført til en betydelig økning i den boligsosiale innsatsen i mange kommuner (Dyb, Helgesen & Johannessen 2008). To av tre deltakerkommuner hadde økt kompetansen på boligsosialt arbeid, og nesten like mange hadde etablert oppfølgingstjenester (op. cit.).

Statens bostedsløsepris

En del av den nasjonale strategien var etableringen av en egen bostedsløsepris, som ble lansert i boligmeldingen (St.meld. nr. 23 (2003-2004)). Hensikten var å løfte fram eksempler på godt arbeid og tiltak for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. De nominerte og vinnerne fra første tildeling 2005 og fram til 2009 viser at det er mye aktivitet i perioden (Husbanken HB7.41). I 2005 vant Rana kommune med prosjektet «Vi gjør så lite med bare hus». Dette var en del av kommunens arbeid for å bidra til at rusmisbrukere fikk et godt botilbud og tilpasset oppfølging for å klare å bli boende. I 2006 vant to prosjekter: Selvbyggerprosjektet i Meland hvor de benyttet involvering i byggeprosessen og selvbygging som virkemiddel for bosetting av vanskeligstilte (rusmisbrukere) i alderen 18–35 år. I tillegg vant Boligskolen på SAFIR, en boligskole på frivillighetssenteret SAFIR i Oslo som holder kurs for personer som ønsker hjelp til å mestre praktiske og sosiale utfordringer relatert til det å bo. I 2007 vant TOG (Tiltak overfor gjengangere), avdelingen i Oslo fengsel for arbeidet med bosetting av prøveløslatte. Prosjektet var et samarbeid mellom kriminalomsorgen region øst og Oslo kommune og jobbet systematisk blant annet med boligsituasjon og forberedelse og oppfølging etter løslatelse. I 2008 var det Kvinnehuset i Bergen som fikk prisen for et botilbud etablert i 2003 som gir bolig og omsorg uten vilkår til kvinner med sammensatte problemer med rus og psykiske helseplager. I 2009 vant FRI i regi av Kirkens Bymisjon i Drammen for tett oppfølging av løslatte fra fengsel. FRI bidrar til at løslatte fra fengsel får bolig, et godt sosialt nettverk og hjelp til å bli boende (Alle eksempler hentet fra Jubileumshefte – bostedsløseprisen (2005–2008). Husbanken HB7.F.41).

Bostedsløseprisen er et eksempel på myke styringsvirkemidler som er brukt som del av strategien På vei til egen bolig. Prisen framhever gode eksempler for gjennom dette å gi honnør og oppmerksomhet til dem som har gjort noe bra, og samtidig inspirere andre kommuner og aktører til aktivitet. Prosjektene som er belønnet, har omfattet utviklingen av oppfølgingstjenester, nye måter for å forebygge bostedsløshet i forbindelse med løslatelse fra fengsel og tilbud til brukergrupper som har vært ansett uten mulighet til å kunne ha egen bolig. Alle prosjektene har på ulike måter mottatt støtte eller finansiering fra Husbanken eller andre statlige instanser i prosjektperiodene sine.

Innovasjon i På vei til egen bolig

På vei til egen bolig åpner et enda større rom for innovasjon og utvikling enn det Prosjekt bostedsløse gjorde. Flere departementer og forvaltningsområder er med. Derfor kommer det prosjekter og aktiviteter som er innrettet også mot andre utfordringer enn dem som sto sentralt i Prosjekt bostedsløse, og som dreide seg mye om å utvikle modeller for booppfølging i kommunene. Det ble iverksatt prosjekter for eksempel på overgangen fra fengsel til livet i kommunen etter soning. På noen områder skjedde det lite innovasjon, for eksempel når det gjaldt samarbeidet med helsesiden for overgangen fra behandling til kommunen.

Mange av de innovative grepene i Prosjekt bostedsløse ble videreført og utvidet i den nasjonale strategien. Bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet kom på dagsordenen på en ny måte, og det ble arbeidet med å utvikle tjenesteproduksjonen – og noen steder også botilbudene. På vei til egen bolig var en oppskalering av metoder og tjenester som hadde vist seg effektive, samt en utvidelse av det boligsosiale arbeidsområdet. Oppskalering av sosial innovasjon er som tidligere vist en viktig del av en innovasjonsprosess, og På vei til egen bolig må også vurderes i lys av det. Strategien lyktes i å starte en prosess med å etablere det boligsosiale arbeidet som en del av kommunens oppgaver. Viktige virkemidler var etableringen av kanaler for kunnskapsoverføring og idéutveksling, kommunenettverk og de regionale kontaktfora og konferanser. Strategien medførte også fortsatt politisk oppmerksomhet og videreføring av statlige tilskuddsmidler. Prosjekt bostedsløse innebar begrepsmessig innovasjon og en radikal endring i tenkemåte, mens På vei til egen bolig innebar mer systemisk innovasjon samt større vektlegging av et mer formalisert samarbeid mellom de ulike aktørene.

Fortsatt behov for satsing

De konkrete målene for strategien På vei til egen bolig var ambisiøse, og det skulle vise seg vanskelig å måle måloppnåelsen blant annet på grunn av et utilstrekkelig datagrunnlag. Ut fra evalueringen av strategien kan vi se nedgang i begjæringer og gjennomførte utkastelser på landsbasis, men langt under de konkrete målene. Det var vanskelig å måle antallet som tilbrakte tid i midlertidige boliger etter løslatelse fra fengsel eller utskrivning fra institusjon. Og i enda større grad var det vanskelig å evaluere målsettingene om at ingen skulle tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale, og ingen skulle oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud (Dyb, Helgesen & Johannessen 2008).

Etter avslutningen av På vei til egen bolig gjennomgikk Riksrevisjonen kommunenes tilbud til vanskeligstilte (Dokument nr. 3:8 (2007–2008)). Rapporten rettet alvorlig kritikk mot det boligsosiale arbeidet på mange punkter. En hovedkonklusjon var at en del vanskeligstilte på boligmarkedet ikke ble omfattet av, eller fikk tilgang til, de boligsosiale virkemidlene og dermed ikke fikk den hjelpen de trengte. Riksrevisjonen kritiserte Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken for ikke å ha tilstrek-

kelig oversikt over hvordan virkemidlene fungerte, og også for ikke å ha iverksatt tiltak for å skaffe seg denne oversikten. Kommunene oppga i undersøkelsen at de hadde fått lite veiledning fra Husbanken når det gjaldt boligsosiale tiltak, og heller ikke når det gjaldt forvaltningen av kommunale boliger. På denne bakgrunnen konkluderte Riksrevisjonen med at Husbanken ikke oppfylte sin rolle som kompetanseorgan. I sin kritikk framhevet Riksrevisjonens behovet for fortsatt innsats på det boligsosiale området. Statsbudsjettet i 2009 ga startskuddet til boligsosiale utviklingsprogrammer i kommunene, i samarbeid med Husbanken.

Boligsosiale utviklingsprogram

I tildelingsbrevet til Husbanken i 2009 innførte Kommunal- og regionaldepartementet to nye resultatmål: økt boligsosial kompetanse i kommunene og økt boligsosial aktivitet i kommunene.¹³ I tillegg ble det etablerte målet, økt forebygging og bekjempelse av boligløshet, opprettholdt. Husbanken ble pålagt å legge til rette for kompetanseheving gjennom erfaringsutveksling, tilskudd til utviklingstiltak og faglige konferanser. Disse tiltakene kan vurderes som videreføring av virkemidler som har vist seg å være effektive i de tidligere strategiene. Den nye tilnærmingen var at innsatsen skulle målrettes slik at de kommunene som hadde de største problemene, fikk mest hjelp. Kommunene skulle også støttes i arbeidet med boligsosiale handlingsplaner, som skulle knyttes til andre overordnede kommuneplaner. For å øke den boligsosiale aktiviteten i kommunene ble Husbanken pålagt å gjøre en innsats for at de boligsosiale tilskuddsordningene (startlån, bostøtte, tilskudd til utleieboliger) skal bli bedre kjent i kommunene. Statsbudsjettet for 2009, og tildelingsbrevet til Husbanken for samme år, understreket tydeligere enn før at det er en primæroppgave for Husbanken å sette kommuner og andre samarbeidspartnere i best mulig stand til å gjennomføre en helhetlig og lokalt tilpasset politikk for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Siden 2009 har Husbankens hovedsatsing på det boligsosiale området vært boligsosiale utviklingsprogrammer. Utviklingsprogrammene skal «cies» av kommunene og skje på kommunenes premisser, mens Husbanken skal være en ressurs og støttespiller. Kommunene søker om opptak i programmet og om finansiell støtte fra Husbanken til gjennomføring. Dette innebærer også blant annet støtte til en programkoordinator / leder i kommunen. Kommunene skal også gjennomføre en uavhengig kartlegging av sine boligsosiale utfordringer som grunnlag for sine programplaner. Husbankens rolle knytter seg blant annet til å være tilrettelegger for læringsarenaer. Eksempler på tilgjengelige læringsarenaer er programsamlinger, programledersamlinger, studietur,

¹³ http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/brev/tildelingsbrev_2009_husbanken.pdf

deltakelse i internasjonale nettverk og kurs i prosjektledelse. Husbanken deltar også på kommunale arenaer. Ideen er å jobbe sammen med kommunene. Programsamlingene for deltakende kommuner blir vurdert svært positivt av informantene i kommunene, blant annet fordi de er en arena for erfaringsutveksling og læring, og fordi de bidrar til nettverksbygging mellom kommunene (Bergem, Yttredal & Hanche-Olsen 2012:45).

En konklusjon fra evalueringen av programmet i region Øst (Bergem, Yttredal & Hanche-Olsen 2012) som er interessant i denne sammenhengen, er at boligsosiale utviklingsprogrammer i liten grad har ført til økt brukermedvirkning eller samarbeid med frivillige organisasjoner, private aktører og andre utenfor kommuneorganisasjonen. Noen av informantene i evalueringen uttrykker at de prinsipielt er skeptiske til at kommunene skal samarbeide med private entreprenører eller andre boligaktører. På spørsmål om utviklingsprogrammene har bedret samarbeidet mellom kommunen og eksterne aktører (frivillige, private, brukere), svarer ingen at dette i stor grad har skjedd, mens 25 prosent sier at dette har skjedd i noen grad (Bergem, Yttredal & Hanche-Olsen 2012:28). Inntrykket bekreftes i en annen fordeling, der et utvalg er spurt om i hvilken grad enheten de representerer, er involvert i boligsosialt utviklingsprogram. Ingen representanter for frivillige/private/brukere sier at de er involvert i stor grad, og bare 15 prosent sier de er involvert i noen grad (op. cit.:27).

Housing first

I forbindelse med Boligsosialt utviklingsprogram har noen større kommuner brukt Housing first-metodikk. Blant annet har Helse Vest og Husbanken nylig inngått et samarbeid om å utvikle metodikken i vestlandsregionen.¹⁴ De fleste kommuner i Norge jobber imidlertid ikke på denne måten. Husbanken har i det siste tatt grep for å fremme denne arbeidsmåten i kommunene.

Metodikken Housing first er utviklet av organisasjonen Pathways to Housing, som jobber med bostedsløshet i New York.¹⁵ Organisasjonen legger til grunn det enkle prinsippet at bostedsløshet er mangel på bolig. Bostedsløses situasjon forverres når de sluses gjennom ulike tiltak uten at boligproblemet løses, argumenterer denne organisasjonen. Housing first-modellen tar utgangspunkt i at bolig er en grunnleggende menneskerett, og ikke noe man gjør seg fortjent til. Boevne skal derfor ikke vurderes før bolig tilbys. Dette er det første hovedprinsippet i Housing first. De øvrige er:

¹⁴ <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/forebygge-og-bekjempe-bostedsløshet/housing-first-prosjekt-i-helse-vest-28012013/>.

¹⁵ Beskrivelsen nedenfor er basert på Husbankens redegjørelse, hentet fra <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/forebygge-og-bekjempe-bostedsløshet/housing-first/>

- Brukermedvirkning. Brukerne får velge mellom ulike boliger, inkludert om de vil bo i selvstendig bolig eller i bofellesskap. Oppfølgingen tar hele tida utgangspunkt i at brukerne bestemmer. Personalet er med på å diskutere konsekvensene av ulike valg og hjelper brukerne til å nå målene sine.
- Selvstendige leiligheter spredt i vanlige bomiljøer. Hovedregelen er at det maksimalt skal være 20 prosent brukere av Housing first i et område.
- Skille mellom bolig og service. Det å få tildelt bolig innebærer ikke plikt til å ta imot oppfølging, selv om Housing first stiller krav om at personalet skal ha adgang til boligen en gang i uka. Brukerne skal bruke 30 prosent av inntekten sin til bolig.
- Respekt, varme og medfølelse. Alle klienter skal møtes med respekt, varme og medfølelse.
- Oppfølging. Brukerne følges opp så lenge de har behov for det. I utgangspunktet avtales oppfølging for en toårsperiode, men videre oppfølging gis der det er nødvendig.
- Positiv endringsorientering: Oppfølgerne er lydhøre for brukernes ønsker om forandring og stiller seg positive til å prøve ut ulike ideer.
- Skadereduksjon: I oppfølgingsarbeidet legges det vekt på at brukerne skal unngå atferd som kan ha negative konsekvenser, som bråk eller unnlatelse av å betale husleie.

Oppfølgingen gjennomføres av ACT-team (Assertive Community Treatment). En psykiater er faglig ansvarlig for teamene, som ellers består av medarbeidere med kompetanse innen sosialt arbeid, sykepleie, psykiatri, rusoppfølging, yrkesopplæring og spesialisttjenester.

Husbankens oppsummering er at de amerikanske erfaringene med Housing first gjennomgående er positive.¹⁶ Arbeidsmåten skårer høyt på kostnadseffektivitet fordi dyre korttidstiltak, fengslinger og institusjonsopphold reduseres. 85 prosent av brukerne blir boende i boligene de har fått tildelt, noe som er et svært høyt tall for langtids bostedsløse. Rusmiddelbruk og kriminalitet reduseres, og brukernes livskvalitet øker. Samtidig påpeker evalueringene fra USA at programmet ikke alltid gjennomføres fullt ut. Avvik dreier seg særlig om bruken av midlertidige boliger, inkludering i vanlige bomiljøer, brukernes selvbestemmelsesrett og at boevne ikke skal vurderes.

Husbanken påpeker at de to store satsingene mellom 2001 og 2008 førte til at de statlige føringene på det boligsosiale området i Norge ligger nært opptil prinsippene fra Housing first. Dette gjelder blant annet målet om maksimalt tre måneder i midlertidig bolig og kravene til oppfølging og integrering. Housing first stiller imidlertid tydeligere

¹⁶ Ifølge Husbankens omtale: <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/forebygge-og-bekjempe-bostedsløshet/housing-first>. Vi går ikke her nærmere inn på den amerikanske debatten eller hvilke erfaringer man har gjort i USA.

krav til systematikk i oppfølgingsarbeidet og til oppfølging over lang tid enn det som har vært vanlig i de etablerte norske arbeidsmåtene.

Rambøll konkluderer i en analyse av muligheter og begrensninger for implementering av Housing first i Norge med at en av de store utfordringene for dette er begrensningene i boligtilbudene i kommunene. Dette gjør det vanskelig for brukerne å få velge bolig og boform. De peker også på utfordringene ved å innføre tjenestemodeller utenfra som i stor grad setter strukturene i dagens tjenesteorganisering på prøve (Rambøll 2012).

Statlige satsinger i lys av FEANTSAs kriterier

Hvordan ser de norske boligsosiale satsingene ut i lys av FEANTSAs kriterier? Det første kriteriet, identifisering av behov, kan iallfall sies å ha blitt oppfylt med den første kartleggingen av antall bostedsløse (Ulfrstad 1997). De politiske reaksjonene på denne kartleggingen var kraftige og ga støtet til en ny måte å forstå og tilnærme seg bostedsløshet på. Bolig og muligheten til å bo fikk i denne perioden status som et sosialpolitisk tema i seg selv. Dette la grunnlaget for utvikling av tjenester og skapte rom for innovative løsninger. Prosjekt bostedsløse ga større aksept for rusmisbrukeres rett til et sted å bo og viste betydningen oppfølgingstjenester har for å klare å holde på boligen (Ytrefhus, Sandlie & Hansen 2008).

Utvikling av nye løsninger (kriterium to) var et hovedpoeng i Prosjekt bostedsløse. Prosjektet var et metodeutviklingsprosjekt der det ble lagt stor vekt på å finne nye arbeidsmåter og å lære av hverandre. Etter hvert som prosjektet skred fram, og etter regjeringsskiftet i 2001 ble det også lagt sterkere vekt på å trekke inn nye aktører. I denne fasen ble Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Kirkens Sosialtjeneste invitert inn i prosjektet som likeverdige aktører med kommunene. Husbankens rolle som kompetanseorgan samt arenaene for kunnskapsutvikling og informasjonsutveksling kan forstås som vedvarende drivere for innovasjon. Gjennom dette arbeidet opprettholdes etterspørselen etter gode ideer, ideer hentes inn fra andre land, og gode ideer som oppstår – og viser seg å fungere – i en kommune, formidles effektivt til flere. Dermed fortsetter søkingen etter innovasjon og innovative ideer.

FEANTSA framhever nedenfra-og-opp-initiativer som ivaretar brukernes integritet. Dette trekker en linje til det som er sentralt i de fleste definisjoner av sosial innovasjon, nemlig at innovasjonen er «sosial både i virkemidler og i målsettinger» (The Young Foundation 2006). Sosial innovasjon retter seg både mot prosess og målsettinger. Det at en arbeidsmåte er «sosial i virkemidler», kan dreie seg minst to forhold: mobilisering av sivilsamfunnet og brukermedvirkning. Begge deler har vært, og er, sentrale i det boligsosiale arbeidet i Norge. Brukermedvirkning er et viktig ele-

ment i alle initiativer innrettet mot å forebygge og bekjempe bostedsløshet, på samme måte som dette har vært sentralt i det meste av sosialt arbeid de senere årene (Hansen & Grønningsæter 2010). Inkluderingen av frivillige organisasjoner i det boligsosiale arbeidet er eksempel på mobilisering av sivilsamfunnet.

Den nasjonale strategien På vei til egen bolig inkluderte i liten grad lovgivning og «harde styringsmidler». Strategiene skulle implementeres i kommunene, og sentrale myndigheter tok hovedsakelig i bruk «myke styringsmidler» for å få dette gjennomført (Hansen 2006). De myke styringsmidlene inkluderer økonomiske virkemidler, som Husbankens tilskudd til kommunene og de statlige tilskuddene til boligsosialt arbeid (e.g. Grødem 2012), nettverk og kompetansebygging, samarbeid med KS og frivillig sektor og prisen for beste tiltak mot hjemløshet (<http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/statens-tiltakspris-mot-bostedslshet/>) (Hansen 2006). Denne styringsformen er videreført i de boligsosiale programmene og gir mye rom for innovasjon. Generelt kan det sies at «myke styringsmidler» åpner for innovasjon i langt større grad enn de «harde» fordi de gir initiativet til aktører nært praksisfeltet og åpner for ulike, lokalt tilpassede løsninger. Dette er i tråd med FEANTSA's tenkemåte, med vekt på å stille ressurser til rådighet for nedenfra-og-opp-initiativer og for oppskalering og spredning av gode ideer (kriterium d).

Prosjekt bostedsløse innebar en begrepsmessig innovasjon (man «så» et nytt sosialpolitisk problem), prosessuell innovasjon (man fant nye måter å levere tjenester på) og systemisk innovasjon (man etablerte nye former for samarbeid) (jf. Widrum & Koch 2008). Prosjektet inkluderte også organisasjoner i sivilsamfunnet, som Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Kirkens Sosialtjeneste, i nye samarbeidsrelasjoner. De frivillige organisasjonene kan i denne sammenhengen forstås som sosiale entreprenører, som tilbød løsninger utenfor det etablerte kommunale apparatet. Vi konkluderer med at Prosjekt bostedsløse var innovativt på en rekke områder.

De senere statlige initiativene har også innovative elementer. På vei til egen bolig inkluderte nye områder i det boligsosiale arbeidet og var slik sett en systemisk innovasjon. Strategien bidro til innovasjon på enkeltområder, for eksempel i samarbeid mellom ulike aktører (som fengselsprosjektene) og i utvikling i nye arbeidsmåter (som selvbyggerprosjektene). Likevel har både På vei til egen bolig og de boligsosiale utviklingsprogrammene i stor grad også gått ut på å spre tilnærmingmåter, aktivitet og erfaringer som kan spores tilbake til Prosjekt bostedsløse. Det har skjedd en oppskalering av sosial innovasjon. De boligsosiale utviklingsprogrammene har vært innovative i form av at Husbanken har gått fra å gi støtte til enkeltprosjekter til å støtte en mer helhetlig prosess og utvikling i kommunene. Om dette bidrar til mer sosial innovasjon i kommunene og nye måter å møte de boligsosiale utfordringene på, er det lite som tyder på foreløpig.

Vektleggingen av nedenfra-og-opp-perspektivet i sosial innovasjon kan skape et dilemma for Husbanken og andre aktører som forvalter en kompetanse om ulike former for sosialt arbeid. Dilemmaet oppstår hvis den statlige etaten har kjennskap

til gode arbeidsmetoder, for eksempel fordi man ser at et bestemt grep virker i ulike sammenhenger, samtidig som man skal være mest mulig lydhør for initiativer nedenfra. Sagt på en annen måte: Det kan være en spenning mellom rollen som idéspreader – den som fanger opp og utbrer gode ideer – og rollen som støttespiller for initiativer nedenfra. Hva om den statlige aktøren har gode grunner til å anta at nedenfra-initiativet er lite hensiktsmessig eller i verste fall skadelig? Eller hva om statlige aktører ønsker å fremme et bestemt paradigme, mens aktørene i praksisfeltet i kommunen er lite interessert? Et eksempel på dette kan være dynamikken i Prosjekt bostedsløse, der staten gjennom Utjamningsmeldinga la til grunn at kommunene burde jobbe ut fra trappetrinnmodellen, mens kommunene avviste dette. Evalueringene i ettertid tilsier at dette var en klok vurdering i kommunene, men viktigst i denne sammenhengen er at de som jobbet i praksisfeltet ute i kommunene, ikke mente den foreslåtte metoden fra statlig hold var egnet. De valgte gjennom arbeidet i prosjektet andre tilnærminger. I den seneste utviklingen i boligsosialt handlingsprogram fremmer Husbanken blant annet Housing first-metodikk. Det gjenstår å se hvordan denne tilnærmingsmåten mottas i kommunene, og hvordan eventuelle uenigheter vil påvirke stat-og-kommunesamarbeidet.

5 Innovasjon i boligsosialt arbeid i kommunene

Vi har beskrevet framveksten av det boligsosiale feltet i Norge og de statlige satsingene. Vi har framhevet den begrepsmessige innovasjonen («paradigmeskiftet») som lå i Prosjekt bostedsløse og innovasjonene som fulgte av dette, og som ble fulgt opp i senere statlige satsinger. Innovasjonene lå blant annet i inkluderingen av frivillig sektor, i den aktive bruken av myke styringssignaler (inkludert økonomiske tilskudd) som tilrettela for nedenfra-og-opp-initiativer, og Husbankens rolle som pådriver for utvikling og spredning av nye arbeidsmetoder. Det boligsosiale arbeidet foregår likevel i kommunene. Staten og de statlige institusjonene er relevante først og fremst som kommunenes samarbeidspartnere. Så i hvilken grad er kommunene innovative i sine tilnærminger til det boligsosiale arbeidet? Dette er spørsmålet som stilles i dette kapittelet.

Innenfor prosjektets rammer har det ikke vært rom for å gjøre feltarbeider i kommunene for å besvare dette spørsmålet. Vi skal tilnærme oss det gjennom tre rapporter som dreier seg om kommunenes organisering av boligsosialt arbeid.

Organisert for innovasjon?

Det er skrevet flere forskningsrapporter om organiseringen av det boligsosiale arbeidet i kommunene (e.g. Langsether, Hansen & Sørvoll 2008; Rambøll 2008; Sandlie et al. 2011). Hovedkonklusjonen fra alle rapportene er at det er svært stor variasjon. Det er en utfordring for kommunene at boligsosialt arbeid involverer svært mange aktører. Det boligsosiale arbeidet er fragmentert, og kommunene mangler ofte en samordnet organisering og planlegging (Sandlie et al. 2011). Målgruppen for det boligsosiale arbeidet er ikke homogen og varierer fra personer som først og fremst trenger økonomisk hjelp til å skaffe en bolig, til personer med omfattende og sammensatte behov for oppfølging. I tillegg har kommunene et visst ansvar for selve tilbudet av boliger i kommunen og for å skaffe boliger til personer som ikke selv er i stand til å ivareta sine interesser på boligmarkedet. NAV-reformen har en relativt kort historie i mange kommuner, og en viktig del av reformen er at den mange steder brøt opp etablerte samarbeidsmønstre og i noen grad krevde at brikkene i puslespillet ble lagt på nytt. Dette er et av flere eksempler på at kommunal organisering krever mer eller mindre

kontinuerlig omorganisering etter hvert som rammebetingelsene endrer seg og/eller kommunene pålegges nye oppgaver (Sandlie et al. 2011).

Langsether et al. (2008) hevder at det i litt større kommuner ikke er uvanlig at mer enn ti tjenesteenheter er involvert i den samlede boligsosiale virksomheten. Denne spredningen av ansvar ligger i det boligsosiale feltets natur – det å skaffe bolig og det å følge opp mennesker med tjenestebehov i bolig må involvere flere enheter. Mange kommuner har boligkontorer med ansvar for tildeling av kommunale boliger, og som i større eller mindre grad samhandler med de ulike tjenestene som har ansvar for oppfølging. Eksempler på slike tjenester er hjemmetjenestene, som kan få ansvar for oppfølging i boligene; NAV, som møter beboere som mangler bolig eller står i fare for å miste den boligen de har; og barnevernet, som må forholde seg til barns behov for en egnet bolig (Sandlie et al. 2011:33). I tillegg kommer kontorene med ansvar for oppfølging av flyktninger, psykiaritjenesten, rusteam osv. Kommunene er organisert på ulike måter, også på enhetsnivå, dermed varierer det hvilke enheter som er relevante for det boligsosiale arbeidet. Sandlie et al. (2008:33) hevder at «Fragmentert organisering – og de negative konsekvensene det kan ha – representerer kanskje en av de største utfordringene for den kommunale boligpolitikken». Dette gjenspeiles i de boligsosiale handlingsplanene.

Nettopp boligsosiale handlingsplaner kan være et nyttig redskap i arbeidet for å målrette og koordinere det boligsosiale arbeidet. Imidlertid fant en kartlegging i 2008 at bare vel halvparten av landets kommuner hadde slike planer, og at enda færre brukte disse aktivt (Rambøll 2008). Dette kan tyde på at boligsosialt arbeid, iallfall forstått som et helhetlig velferdspolitisk felt, får relativt lite oppmerksomhet i mange kommuner.

Mangelen på enhetlig organisering og den pågående jakten på gode samarbeidsformer kan forstås som en hovedutfordring i kommunene. Samtidig har dette mangfoldet et potensial til å åpne for innovasjon. Nye ideer kan vokse fram når tidligere «fremmede» aktører begynner å snakke med hverandre, og mangelen på etablerte arbeidsmåter åpner en mulighet for genuint innovative praksiser. Rambøll (2011) har gjennomført en studie av samhandling i kommunene som kilde til økt boligsosial handlingskapasitet. Rapporten tar utgangspunkt i «antakelsen om at 'helheten kan bli mer enn summen av delene'. [...] når noen kommer sammen om noe, blir resultatet noe mer enn det de blir hver for seg» (Rambøll 2011:1). Forstått på denne måten kan det antas at betingelser for god samhandling også har relevans for en diskusjon av betingelsene for innovasjon. I rapporten sammenlignes samhandling med jazzimprovisasjon: Vellykket improvisasjon krever at deltakerne kjenner hverandre, respekterer hverandres kompetanse og har en forståelse for når de skal ta et hovedansvar, og når de skal holde seg i bakgrunnen og la noen andre lede. I tillegg kreves enighet om et felles mål.

Casestudien i et utvalg kommuner viste at god forankring i ledelsen er en forutsetning for godt samarbeid på kommunalt nivå (Rambøll 2011:11). Studien viste at det er

viktig å være enige om mål og strategier, samtidig som ledere må gis frihet i utøvelsen av sine arbeidsoppgaver. Når disse forutsetningene var på plass, gled samhandlingen lettere. At dette også kunne åpne for nye tilnærminger, illustreres i et eksempel i rapporten: En leder innen helse- og omsorgstjenesten snakket om hvordan han i enkelte tilfeller hadde foreslått prosjekter for eiendomssjefen og fått klarsignal innen to minutter. God forankring i ledelsen og enighet om mål og strategier gjør det mulig å tenke nytt om veier til målet. Rapporten fra Rambøll (2011:15) framhevet videre behovet for uformelle arenaer, der tillit, aksept og likeverd bygges over tid. Det skal også bemerkes at mangel på tid, ressurser og ydmykhet for hverandres kompetanse er faktorer som kan begrense samhandling og dermed den boligsosiale utviklingen.

Samarbeid med frivillige: ønsket, men få eksempler

Kommunene skal ikke bare skape betingelser for samhandling og koordinering internt, det er også et ønske i mange sammenhenger å samarbeide med frivillige. I en studie gjennomført av KS sa mer enn 90 prosent av kommunene at de ønsket seg et tettere samarbeid med frivillig sektor i framtida (KS 2010). 20 prosent hadde utviklet en lokal frivillighetspolitikk, mens 43 prosent hadde planer om å gjøre dette (op. cit.). Samtidig har vi sett i gjennomgangen av et utvalg boligsosiale handlingsplaner at det er svært liten oppmerksomhet om samarbeid med frivillige eller andre aktører i det sivile samfunn. Evalueringene av de boligsosiale handlingsprogrammene viste også at flere av deltakerne var direkte skeptiske til å involvere andre.

Det foreligger ingen studier som ser spesielt på forholdet mellom kommunene og frivillig sektor innenfor boligsosialt arbeid. Bærum kommune har utgitt en veileder for kommunalt samarbeid med frivillig sektor (Bærum kommune 2012). I veilederen legges det betydelig vekt på behovet for å forankre samarbeidet med frivillig sektor skikkelig i kommunen. Det understrekes at det kan være skepsis i etatene, og at man kan møte motforestillinger som «har vi tid på vårt kontor til å samarbeide med frivillige OGSÅ?» eller «er vi villige til å bli tittet i kortene av frivillige?» (Bærum kommune 2012:24). Aktører som ønsker å skape entusiasme og oppslutning, kan argumentere med at samarbeid med frivillige skaper vann-vinn-situasjoner, gir inspirasjon og bidrar til å få løst sentrale oppgaver (op. cit.:25). Videre er det viktig å klargjøre hvilke oppgaver de frivillige skal ha. Veilederen understreker at kommunen har hovedansvaret for tjenestene, og at frivillige ikke skal fungere som ubetalt arbeidskraft. Veilederen plasserer tydelig kommunen i førerretet for samarbeidet med frivillige. Kommunen skal definere et sett av arbeidsoppgaver, klargjøre hva som er en god arbeidsdeling mellom kommunen og de frivillige, og ta initiativ til å få samarbeidet i gang. Veilederen handler ikke om hvordan andre aktører og frivillig sektor kan bidra til innovasjon, men om samarbeid og rollefordeling.

Fragmentering, utfordring og mulighet

Oppsummert kan det sies at fragmenteringen av de kommunale tjenestene, som flere studier peker på, ikke bare er en utfordring, men kan også være et utgangspunkt for innovasjon. Nye ideer og arbeidsmåter kan oppstå når nye aktører snakker sammen. Samtidig kan fragmenteringen være et hinder for innovasjon hvis samarbeidet fungerer dårlig og de boligsosiale visjonene forsvinner i oppstykkningen. Hvilke utslag organiseringen får, kommer i noen grad an på hvorvidt boligsosialt arbeid er prioritert i kommunen, slik at arbeidet er planmessig og godt forankret i kommunens ledelse. Hvis man har avklarte mål og enighet om arbeidsdeling, er det mulig å ta gode beslutninger raskt. Frivillig sektor kan inviteres inn som en samarbeidspartner, men dette kan møte motstand i etatene. Det er også et åpent spørsmål hvor mottakelige kommunene er for genuint nye initiativer fra frivillig sektor – om kommunene føler seg på tryggest grunn hvis de initierer og definerer rommet for samhandling. I denne sammenhengen kan kommunenes ansvar for kvaliteten på kommunale tjenester og redselen for å feile stå i veien for ønsket om å prøve ut nye løsninger og arbeidsmåter.

Boligsosiale handlingsplaner i programkommuner

Som del av dette prosjektet har vi gjennomgått et utvalg boligsosiale handlingsplaner fra utvalgte kommuner. Alle disse kommunene deltar i Husbankens boligsosiale utviklingsprogrammer. I og med at disse kommunene deltar i utviklingsarbeid, må vi gå ut fra at de i noen grad satser på boligsosialt arbeid og er interessert i å utvikle feltet videre. Vi antar derfor at sjansen for å finne eksempler på innovative tilnærmingsmåter er større i disse kommunene enn i kommunene som ikke deltar i utviklingsprogrammene. Vi har valgt kommuner fra alle Husbankens regioner og inkludert både store og små kommuner og både tilflyttingskommuner og kommuner med stabil eller nedadgående befolkningsvekst. Kommunene vi har sett på, er Drammen, Holmestrand, Bærum, Ringsaker, Stavanger, Melhus, Steinkjer, Tromsø og Sør-Varanger. Handlingsplanene er gjennomgått for å identifisere eventuelle innovative arbeidsmåter, organisering og tiltak.

Et generelt inntrykk er at de utvalgte boligsosiale handlingsplanene har relativt likt innhold: Planene beskriver situasjonen som den er, særlig med tanke på befolkningsvekst og befolkningsstruktur, de gir oversikter over behovet i ulike grupper og hvilke ressurser kommunen har, formulerer mål, utfordringer og tiltak. Tiltakene er de som er interessante i denne sammenhengen, siden det er her vi ville forvente å se innovative grep.

Et annet fellestrekk ved planene er at de boligsosiale utfordringene i kommunene forstås ganske likt. Nesten alle legger til grunn at organiseringen av det boligsosiale arbeidet kunne vært bedre. Ansvar er spredt på mange enheter, og disse enhetene er

ikke alltid like godt koordinert. Kommunene jakter på bedre arbeidsmåter, og mange av handlingsplanene skisserer tiltak: Det skal nedsettes en arbeidsgruppe som skal se på organiseringen, nye arbeidsmåter skal prøves ut gjennom et tidsbegrenset prosjekt, man skal prøve ut etablering av et boligkontor som koordinerer alle tjenestene, eller lignende. Videre beskrives det i alle planene at etterspørselen etter kommunale boliger overstiger tilbudet, og at det er en utfordring å finne permanente boliger til alle som etterspør dette. I mange av planene diskuteres tiltak som skal øke gjennomstrømningen i de kommunale boligene, men flere av kommuneplanene gjenspeiler en viss avmakt overfor denne problemstillingen. Videre framhever så å si alle planene utfordringer knyttet til mottak av flyktninger: Kommunene forplikter seg til å bosette et visst antall innenfor en gitt periode, men de boligsosiale handlingsplanene gjenspeiler at kommunene har vansker med å skaffe til veie boliger. Dette henger i neste omgang sammen med mangelen på gjennomstrømning i de boligene kommunene faktisk disponerer.

Eksempler på innovative tiltak i kommunene

I flere av planene diskuteres muligheter for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet til å kjøpe egen bolig, gjerne gjennom det som omtales som en mer effektiv utnyttelse av Husbankens virkemidler. Et mindre antall kommuner har formalisert dette i større grad, gjennom eksplisitte leie-til-eie-tiltak. Drammen kommune har ført dette arbeidet lengst, gjennom et prosjekt de kalte «Leie til eie». Prosjektet ble startet opp i 2011 og hadde som formål at flere beboere i kommunale boliger skulle kunne eie sin egen bolig. Det viktigste virkemiddelet var en mer fleksibel bruk av startlån og boligtilskudd. Tiltakene ble fulgt opp av individuell veiledning etter boligkjøpet. Som en følge av prosjektet økte utbetalingene til startlån betydelig i 2011.

Stavanger skisserer et tilsvarende initiativ i sin boligsosiale handlingsplan 2010–2015, men med en annen vinkling enn det som er prøvd i Drammen: Stavanger viser til et irsk prosjekt, der beboere i kommunale boliger er gitt mulighet til gradvis å kjøpe seg inn i boligen de disponerer. Kommunen har ifølge handlingsplanen nedsatt en prosjektgruppe som skal studere hvordan opplegget fungerer, og vurderer å søke støtte fra Husbanken til en prosjektlederstilling for å utvikle et slikt prosjekt i Stavanger.

Drammen har også utviklet en boligskole for unge, som en respons på utfordringene ved at en del unge har lite nettverk og få ressurspersoner rundt seg. Boligskolen dekker temaer som «mens vi venter på bolig», å skaffe bolig, å bo, mat og helse, hverdagsøkonomi, nettverk og fritid, skole og jobb. Pilotprosjektet for boligskolen oppnådde liten oppslutning, men Drammen kommune mener likevel at behovet er der, og går inn for å videreføre tiltaket.

Stavanger kommune framhever i sin boligsosiale handlingsplan selvbyggerprosjekter som en viktig del av det boligsosiale arbeidet. Kommunen hadde allerede drevet med slike prosjekter over tid og erfart at selv om det er lagt til rette for at prosjektene skal

gjennomføres med reduserte kostnader, blir selvbyggerprosjektene relativt dyre. Tiltaket treffer derfor i liten grad de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Handlingsplanen viser til at andre kommuner har gode erfaringer med å målrette deler av virksomheten mot særlig vanskeligstilte grupper, og at man gjennom å kombinere selvbyggerprosjekter med aktiv bruk av boligvirkemidler, arbeidstreningstiltak og andre tiltak har lyktes i å gi flere grupper tilgang til boligmarkedet. Handlingsplanen signaliserer at Stavanger ønsker å iverksette et prosjekt langs disse linjene.

De prosjektene som er skissert her, representerer ikke noe nytt i Norge: Både «leie til eie», boopplæringstiltak og selvbyggerprosjekter har vært prøvd tidligere i andre kommuner. Eksempelene her illustrerer imidlertid at kommunene er villige til å prøve nye arbeidsmåter og lære av hverandre, og til å ta nye grep. Genuin nytenkning er sjelden, men det skjer innovasjon i kommunene ved at gode ideer sprer seg.

Samarbeid med andre aktører

De fleste handlingsplanene beskriver samarbeid med andre aktører. Ofte er disse andre aktørene lokale utbyggerselskap, og samarbeidet er rent forretningsmessig. Andre nevner statlige aktører: Husbanken, spesialisthelsetjenesten, Bufetat, kriminalomsorgen med flere. Samarbeid med frivillige eller andre ideelle aktører berøres i mange handlingsplaner, men som regel uten å gå i dybden. Ut fra handlingsplanene til kommunene er det vanskelig å få inntrykk av hva dette samarbeidet består i, og hvordan det er organisert. Kommunene ser ikke ut til å ha noen klare strategier for hvilken arbeidsdeling de ønsker, eller hva de vil at frivillige eller ideelle organisasjoner skal bidra med. Inntrykket er snarere at kommunene anerkjenner at organisasjonene er der, og at de forholder seg til dem, men det ligger få forventninger om videreutvikling av relasjonene eller eksplisitte ønsker om mer aktiv innsats fra frivillige eller ideelle aktører på det boligsosiale feltet. Et delvis unntak er Drammen, som omtaler Kirkens Bymisjons prosjekter FRI og FRI ung – to prosjekter som følger opp tidligere innsatte i den sårbare løslatelsesfasen og hjelper dem over i egen bolig. Ingen av kommuneplanene nevner eksempler på noe som kan beskrives som sosialt entreprenørskap, eller noe som stimulerer til tilrettelegging for sosial innovasjon eller sosialt entreprenørskap.

Oppsummert: lite innovasjon i boligsosiale handlingsplaner

Kommunene vi har sett på, gir inntrykk av å jobbe systematisk for å identifisere svakheter i det boligsosiale arbeidet. Alle kommunene er aktivt på leting etter de beste organisasjonsformene og eksperimenterer med nye former for samarbeid mellom de kommunale etatene. Kommunene leter også aktivt etter de beste og mest effektive måtene å bruke de ulike virkemidlene på. Dette arbeidet kan likevel ikke kalles innovasjon: Det er snakk om mindre endringer innenfor eksisterende strukturer, der reelt

innovative grep ikke er en målsetting. Det er en rekke utfordringer på det boligsosiale feltet, men de oppfattes ikke som utfordringer som krever sosial innovasjon. Snarere etterspør kommunene mer kompetanse, et bedre kunnskapsgrunnlag, bedre integrerte tjenester. De etterspør arbeidsmåter og virkemidler som gir resultater. Det ser ikke ut til at det er særlig rom for å ta et skritt tilbake og stille mer overordnede spørsmål ved måten man forholder seg til utfordringene på.

Det er noen unntak fra dette hovedbildet. Blant de kommunene vi har sett på her, skiller Drammen og Stavanger seg noe ut med at de aktivt søker nye arbeidsmåter. Begge byene prøver ut fra-leie-til-eie-prosjekter, men med litt ulik vinkling og oppbygning. Drammen legger vekt på fleksibilitet og imøtekommenhet i bruken av Husbankens virkemidler, mens Stavanger henter inspirasjon fra Irland og vil hjelpe beboere i kommunale boliger til å kjøpe leilighetene sine. Stavanger legger videre opp til å videreføre erfaringer fra ulike selvbyggerprosjekter og utvikle disse til å omfatte mer vanskeligstilte grupper. Drammen har et aktivt samarbeid med frivillig sektor og framhever særlig Kirkens Bymisjons arbeid med løslatte personer som har sonet i fengsel. Drammens boligskole for unge kan også forstås som et innovativt grep, selv om tiltaket så langt har hatt begrenset omfang.

Det overforstående er basert på gjennomlesing av et mindre utvalg boligsosiale handlingsplaner. Det har ikke vært et mål å evaluere kommunenes arbeid eller vurdere kommunene mot hverandre. Hensikten med arbeidet var begrenset til å se etter eksempler på innovasjon og sosialt entreprenørskap. Vi fant få eksempler på dette. Det kan diskuteres hvor grensene går mellom ordinært utviklingsarbeid i offentlig sektor og innovasjon. Vi finner en rekke eksempler på innsats for å videreutvikle og forbedre tjenestene, men få slike tiltak kan beskrives som innovasjon. Det må samtidig påpekes at skrittvis og kunnskapsbasert utvikling kan gi viktige endringer over tid.

Oppsummering

Gjennomgående er det stor variasjon i hvordan kommunene organiserer det boligsosiale arbeidet, inkludert hvilke aktører som er med, og hvordan disse aktørene forholder seg til hverandre. Det boligsosiale området framstår som fragmentert – noe som for så vidt følger av at boligsosialt arbeid berører svært sammensatte problemområder. Denne fragmenteringen kan forstås både som en utfordring og som et mulighetsrom. Fragmenteringen og involveringen av mange aktører innebærer at feltet ikke sementeres, men at det stadig er i bevegelse, og at nye arbeidsmåter og samarbeidsformer kan vokse fram. Samhandling mellom ulike etater kan åpne for innovative praksiser. Samtidig er problemtrykket i kommunene en utfordring. Innovasjon kan kreve et visst overskudd,

og det er vanskelig å skape dette overskuddet i organisasjoner som i stor grad er henvist til å håndtere problemene etter hvert som de melder seg.

For å få et inntrykk av hvordan kommunene jobber med innovasjon, har vi gjennomgått de boligsosiale handlingsplanene til ni kommuner som er med i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram. Inntrykket av fragmentering, og et stort problemtrykk, går igjen i alle disse kommunale handlingsplanene. Kommunene leter gjennomgående etter nye og bedre arbeidsmåter og mer hensiktsmessige samarbeidsformer på tvers. De boligsosiale handlingsplanene inneholder få eksempler på innovative tiltak, men noen kommuner eksperimenterer med ulike leie-til-eie-modeller, opplæringstiltak og selvbyggerprosjekter. Kommunene samarbeider med ikke-kommunale aktører, men handlingsplanene uttrykker ikke ambisjoner om å videreutvikle eller formalisere dette samarbeidet.

6 Tilskudd som kan bidra til innovasjon

Det finnes en rekke tilskuddsordninger som kan benyttes innen det boligsosiale feltet. Husbanken forvalter økonomiske virkemidler som startlån og bostøtte, tilskudd til utleieboliger og investeringstilskudd til omsorgsboliger (og sykehjem) samt kompetansetilskudd. Alle disse virkemidlene gir noe rom for kommunene og andre aktører i arbeidet med å lage effektive løsninger i det boligsosiale arbeidet. Samtidig er det retningslinjer som legger rammer for hvor fritt disse tilskuddene kan brukes. Det er kompetansetilskuddet som i stor grad kan brukes til utvikling av nyskapende tiltak, og som kommuner eller andre aktører kan søke om. På samme måte er tilskuddsordningen til oppfølging i bolig, forvaltet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, relevant på dette området. Vi gir her en kort presentasjon av disse to tilskuddsordningene og av tilskudd til sosialt entreprenørskap. Det finnes dessuten andre tilskudd eller ordninger som kan bidra til innovasjon på feltet, men disse tre er de mest eksplisitte:

Husbankens kompetansetilskudd til boligsosialt arbeid

Hensikten med Husbankens kompetansetilskudd er å heve kompetansen innen boligsosialt arbeid og boligsosial politikk. På nettsidene til Husbanken¹⁷ sier de at tilskuddsordningen skal medvirke til: 1) kunnskapsutvikling om boligsosialt arbeid gjennom forskning, utredning og forsøksprosjekter, 2) boligsosial planlegging og gjennomføring av boligsosial politikk i kommunene, 3) formidling av kunnskap, gode eksempler, planleggingsverktøy og annet til aktørene på boligmarkedet og 4) kunnskapsutvikling om boligmarkedet og offentlig boligpolitikk.

Tilskuddet kan ikke brukes til lovpålagte oppgaver i kommunene eller til tiltak som det er sannsynlig at kan gjennomføres uten tilskudd, eller som kan forventes å få finansiering fra annet hold. Kompetansetilskuddet er i hovedsak en ordning for kommunene, men kan også tildeles frivillige organisasjoner, brukerorganisasjoner og andre aktører i det boligsosiale arbeidet.

Tilskudd til boligsosialt arbeid

Tilskudd til boligsosialt arbeid er forankret i handlingsplanen mot fattigdom og forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet¹⁸. Tilskuddet ble først opprettet under Prosjekt

¹⁷ <http://www.husbanken.no/tilskudd/tilskudd-kompetansetilskudd/boligsosialt-kompetansetilskudd/>

¹⁸ <https://www.nav.no/Om+NAV/For+kommunen/Boligsosialt+arbeid>

bostedsløse og het da tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for rusmisbrukere og bostedsløse (se Hansen et al. 2007).

Tilskuddet er forbeholdt kommunene. Tilskuddet skal bidra til å styrke og utvikle de ordinære tjenestene i kommunen slik at de bedre kan ivareta bostedsløse og rusmiddelmisbrukeres behov for oppfølging i bolig. I 2013 hadde tilskuddet følgende prioriterte områder: 1) å redusere bruken av midlertidige botilbud, 2) å legge til rette for et helhetlig boligsosialt arbeid lokalt og 3) tiltak overfor ungdom og yngre voksne i etableringsfasen (veilederen for tilskuddet).

I utlysningen oppfordres kommunene til å samarbeide med frivillige organisasjoner. Et annet viktig punkt som tillegges vekt, er brukermedvirkning. Det har vært et mål fra statens side å se dette tilskuddet i sammenheng med søknader om kompetansetilskudd fra Husbanken samt andre tilskudd på fattigdomsfeltet som er forvaltet av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tilskuddskommunene har blitt invitert til samlinger i regionene. Disse samlingene har vært arrangert av fylkesmannsembetene og Husbankens regionkontor, og en viktig hensikt har vært nettverksbygging og erfaringsoverføring. I evalueringen av tilskuddsordningen ble disse nettverkssamlingene framhevet som verdifulle for tilskuddskommunene (Hansen et al. 2007).

Tilskudd til sosialt entreprenørskap og sosiale entreprenører

Dette tilskuddsmiddelet ble vedtatt i statsbudsjettet for 2011 og forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet¹⁹. Ulike aktører kan ikke fritt søke om dette tilskuddet, men det kan tildeles sosiale entreprenører. Målet er at tilskuddsordningen skal 1) stimulere til utvikling av sosialt entreprenørskap og sosiale entreprenører som retter sin virksomhet mot bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon i Norge, 2) bidra til at egenorganiserte som har erfart fattigdom og sosial og økonomisk ekskludering, stimuleres til utvikling av sosialt entreprenørskap der deres kompetanse og erfaringer er relevante, og 3) gi sosialt og økonomisk vanskeligstilte i Norge relevante tilbud som gir mulighet for å komme i arbeid, og som bedrer levekårene.

¹⁹ <https://www.nav.no/Sosiale+tjenester/Frivillig+arbeid+mot+fattigdom/Tilskudd/Tilskudd+til+sosialt+entrepren%C3%B8rskap+og+sosiale+entrepren%C3%B8r.354464.cms>

7 Konkrete eksempler på sosial innovasjon

I kapitlene ovenfor har vi gjennomgått de statlige satsingene innenfor boligsosialt arbeid, vi har sett på hvordan kommunene jobber med disse temaene, og vi har kort gjennomgått de statlige tilskuddsmidlene som kan brukes til å stimulere innovasjon. Disse kapitlene har likevel ikke gitt mange konkrete eksempler på innovative prosjekter. I dette kapitlet løfter vi fram noen konkrete eksempler innenfor det boligsosiale området som kan kategoriseres som sosial innovasjon eller sosialt entreprenørskap. Dette er i hovedsak eksempler fra Norge, men vi har også med noen eksempler fra andre land.

Først presenterer vi norske eksempler fra det boligsosiale området som kan betegnes som sosialt entreprenørskap, deretter presenterer vi en oversikt over noen prosjekter som vi mener gir en illustrasjon av hva sosial innovasjon på det boligsosiale området kan være. Sist presenterer vi noen europeiske eksempler på sosial innovasjon på det boligsosiale området. Alle tiltakene og prosjektene som blir nevnt, presenteres nærmere i en egen katalog som ligger i vedlegg til denne rapporten.

Sosialt entreprenørskap

Det har vært vanskelig å finne eksempler fra Norge på det boligsosiale området som tilfredsstiller strenge kriterier til sosialt entreprenørskap. Eksempelene under er hentet fra et vidt definert boligsosialt område, men gir noen eksempler som illustrerer hva sosialt entreprenørskap kan være innen boligsosialt arbeid.

- KREM Sosiale Entreprenører og deres samarbeid med Bydel Grünerløkka om utvikling av ungdomstiltaket Fremtidshuset. Fremtidshuset er en forlengelse av et allerede etablert samarbeid mellom Bydel Grünerløkka, NAV og KREM og har som mål å hjelpe ungdom over i arbeid og egen bolig. Fremtidshuset tilbyr boliger til unge voksne i kombinasjon med tilbud om oppfølging på flere områder. KREM har jobbet med å utvikle helhetlige metoder for nærmiljøarbeid, hvor et overordnet mål er metodeutvikling gjennom brukermedvirkning. KREM Sosiale Entreprenører definerer seg som en brobyggerorganisasjon som jobber med metodeutvikling i partnerskap med det offentlige og andre organisasjoner for å skape mer målorien-

terte og effektive tilnærminger. Deres arbeid er basert på en kombinasjon av brukerkompetanse og fagkompetanse, og på en vektlegging av nærhet til målgruppen.²⁰ Det er foreløpig ikke foretatt en oppsummering av erfaringene med Fremtidshuset.

- Noen AS²¹ er en bedrift som definerer seg som en sosial entreprenør, og som ligger tett på det boligsosiale arbeidsområdet. Noen AS tilbyr aktivitets- og omsorgstjenester til demente, pårørende og eldre. Virksomheten presenterer dette som et supplement til tjenester fra kommunen og familien, utviklet med utgangspunkt i egenidentifiserte mangler i det tilbudet som tilbys demente og deres pårørende i kommunene. Overskuddet i bedriften tilfaller virksomheten, som også driver kompetansebygging, kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling. Noen AS tilbyr i hovedsak tjenester i Midt-Norge, men med ambisjon om å spre tilbudet til hele landet.
- Det er også naturlig å nevne World Wide Narrative, som sammen med Husbanken, Simula Innovation og Leibboerforeningen under Oslo Innovation Week i 2012 arrangerte «A social innovation camp» om nye boliger på nye måter for unge voksne i Oslo. World Wide Narrative presenterer seg selv som en kreativ lab for samfunnsinnovasjon og bistår i prosesser med mål om å forbedre livskvalitet til unge mennesker gjennom sosialt entreprenørskap og digitale medier. På bakgrunn av «social innovation camp» er det skrevet en rapport, som presenterer ideer for å øke tilbudet av utleieboliger for unge.²² Det finnes ingen rapportering på om noen av ideene er fulgt opp i praksis.

Sosial innovasjon

Det at vi ikke finner mange prosjekter eller tiltak innenfor det avgrensede boligsosiale området som eksplisitt kan betegnes som sosialt entreprenørskap, betyr ikke at det ikke finnes mye sosial innovasjon. I vår gjennomgang har vi sett nærmere på følgende prosjekter som vi mener kan karakteriseres som eksempler på sosial innovasjon.

- Bo-team i Tønsberg. Dette er et samarbeid mellom kommunen og Kirkens Bymisjon om å gi bedre og mer treffsikre tjenester til bostedsløse.

²⁰ <http://www.krem-norge.no/om-krem/>

²¹ <http://www.noen-as.no/>

²² Rapport fra Social Innovation Camp Express. Nye boliger på nye måter. Word Wide Narrative 15. november 2012.

- Selvbyggerprosjektet i Meland. I dette prosjektet var vanskeligstilte selv med på å bygge sin egen bolig. Prosjektet var initiert fra Bygg Din Framtid i Stockholm og basert på et samarbeid med en kommunal attføringsbedrift.
- Boligskolen SAFIR i Oslo. SAFIR (Senter for Frivillig Innsats i Rusfeltet) arrangerer kurs om praktiske og sosiale utfordringer knyttet til å etablere egen bolig for tidligere rusavhengige. SAFIR er en frivillighetssentral i Oslo sentrum som drives av Kirkens Bymisjon Oslo og Oslo Røde Kors.
- Hollendergata i Oslo. Dette er et tilbud til østafrikanere med bydelskafé, informasjonssenter og boliger. Prosjektet er initiert og drevet av Kirkens Bymisjon.
- Overnatting for fattige tilreisende²³ (Rom for rom²⁴). Dette er et prosjekt i Oslo med overnattings-, sanitær- og rådgivningstilbud til bostedsløse i Oslo, som i utgangspunktet rettet seg særlig mot tilreisende romfolk. Tilbudet er nå videreutviklet i et samarbeid mellom Røde Kors og Kirkens Bymisjon.
- Hamarøy internasjonale senter. Dette er et bosted og aktivitetssenter for mindreårige flyktninger. Senteret er basert på et samarbeid mellom ulike offentlige aktører og lokale arbeidsgivere. På senteret er det hybler for flyktningene, men også et aktivitetssenter og bred oppfølging som skal bistå til mestring i livet framover.

Disse seks prosjektene er ulike, drives av ulike aktører og retter seg mot ulike sider i det boligsosiale arbeidet. Det er likevel noen felles faktorer som kan framheves ved disse initiativene.

- Det er identifisert eller anerkjent et problem som ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i det offentlige hjelpeapparatet.
- Initiativet kommer fra personer som jobber tett på brukergruppen og ser brukergruppen. Disse personene kan jobbe i offentlig eller ideell sektor.
- Brukerne er i sentrum og har ofte betydelig innflytelse i utforming.
- Det er ofte stilt offentlige midler til rådighet for utvikling.
- Det er ofte samarbeid mellom forskjellige aktører – i de fleste prosjektene både offentlige og ideelle aktører.

²³ <http://www.bymisjon.no/Nyheter3/2013/Overnattingstilbud-for-fattige-tilreisende-apnet/>

²⁴ <http://www.bymisjon.no/Nyheter3/2013/Kirkens-Bymisjons-rom-prosjekt-er-igang/>

Eksempler fra andre land

I mange europeiske land utenfor Norge finnes et bredt spekter av tiltak som berører boligsosiale problemstillinger, og som kan beskrives som innovative. Noen sentrale slike prosjekter er beskrevet i katalogen som er vedlagt rapporten.

Det er et vidt spenn i eksemplene. Mange av dem dreier seg om å finne nye innfalls-vinkler og arbeidsmetoder i boligsosial arbeid og tiltak for nærmiljøer. Dette gjelder tiltak for å fornye og revitalisere nabolag (Ungarn, Nederland), nye former for individuell oppfølging av bostedsløse i storbyer (for eksempel i Storbritannia), utprøving av nye tjenesteløsninger og Housing first (Nederland og Slovenia), utprøving av nye samarbeidsformer mellom aktører i det boligsosiale feltet (for eksempel i Skottland) og tjenester til nye brukergrupper (for eksempel i Stockholm, med Crossroadsprosjektet innrettet mot bostedsløse arbeidsinnvandrere fra EU-området). Andre initiativer har mer preg av å være politiske bevegelser, som jobber for å hjelpe folk som står i fare for å bli – eller har blitt – kastet ut fra egen bolig på grunn av misligholdte boliglån (Plataforma de Afectados por la Hipoteca i Spania, Housing Agency i Irland). Prosjektene har det felles at de ofte er drevet fram av aktører i sivilsamfunnet. Flere av prosjektene har som et sentralt formål å skape allianser mellom aktører for å møte nye behov eller behov som eksisterende velferdstjenester i liten grad er innrettet mot å løse. Noen av prosjektene kommer innenfor områder som i liten grad er representert i Norge. Det gjelder blant annet initiativer i Spania og Irland, som i stor grad er motivert av utfordringer etter finanskrisen og søker å hjelpe folk som mister boligene sine. Det samme gjelder initiativer satt i gang av sivilsamfunnsaktører for oppgradering av nabolag og boligområder. Samtidig er den mest slående forskjellen at i land utenfor Norden er sivilsamfunnsaktører eller private mer drivende i prosjektene enn hva som er tilfellet i Norge. I flere av prosjektene fra andre land er det offentlige inne med delfinansiering eller støtte, men det offentliges rolle i sosial innovasjon på det boligsosiale feltet er mindre eksplisitt enn i de norske eksemplene.

Harrison og Jenson har gjort en gjennomgang av 15 EU-finansierte, europeiske forskningsprosjekter på sosial innovasjon (Harrison & Jenson 2013). Gjennomgangen ble gjort etter initiativ fra WILCO-prosjektet, som er et EU-finansiert prosjekt om sosial innovasjon. De finner at aktører fra sivilsamfunnet er viktige drivere i mange sosiale innovasjonsprosjekter. Videre er samarbeid på tvers av sektorer sentralt. Prosjektene involverer heterogene aktører med ulike kompetanser / erfaringer / nettverk / andre ressurser, som arbeider sammen for å nå visse mål (Harrison & Jenson 2013:9). Videre påpeker de at innovasjon i styreformer (governance) er sentralt i mange av prosjektene. Innovasjon i styring kan ta sikte på å endre relasjoner og samarbeidsmåter mellom aktører (både innenfor og på tvers av sektorer), å fremme framvekst av mer nettverksbaserte former og til at ressurser utdeles og forvaltes på nye måter, eller å inspirere til endrede beslutningsprosesser. I flere prosjekter er målet endringer i offentlige organisasjoner, for eksempel av hvordan tjenesteproduksjonen organiseres. Det kan også være et mål

å endre på samarbeidsrelasjonene mellom offentlige aktører og i samspillet mellom aktører i forskjellige sektorer (det offentlige, markeder, sivilsamfunn, frivillig sektor).

Det samme nevnte EU-prosjektet WILCO (Welfare Innovations at the Local level in favour of Cohesion)²⁵ er særlig opptatt av betingelsene for spredning av innovative ideer mellom land. Prosjektet har gjort en omfattende kartlegging av innovative prosjekter som retter seg mot barneomsorg, sysselsetting og boligløsninger i 20 europeiske byer. Prosjektets hovedanliggende er ikke å kartlegge innovasjonene i og for seg, men å diskutere betingelser for oppskalering og spredning av ideer. Prosjektet starter derfor med å utarbeide grundige rapporter om lokale forhold i de inkluderte byene. Tanken var at det er viktig å forstå konteksten innovasjonene oppstår i, for å kunne diskutere hvilke tiltak som eventuelt kan fungere i andre byer. Prosjektet legger til grunn at det ikke er mangelen på ideer som er problemet, men snarere mangelen på institusjonalisering, videreføring og spredning. WILCO konkluderer etter planen i desember 2013, og foreløpig foreligger det ingen konklusjoner om kritiske forhold i videreføring og spredning av ideer. Grunntanken i prosjektet, at forståelse av kontekst er viktig, er imidlertid i tråd med forståelsen som ligger til grunn for denne rapporten: Det som fungerer i én kontekst, vil ikke nødvendigvis fungere i en annen – og minst like viktig, tiltak som framstår som avgjørende i en kontekst, kan virke overflødige i en annen.

Oppsummering

En felles faktor for alle eksemplene over er at de forsøker å møte et sosialt problem som det ikke finnes effektive løsninger på fra før. Hva disse sosiale problemene er, varierer i ulike samfunn. Overnatting for fattige tilreisende er det eneste av de norske eksemplene som gir tjenester til en gruppe som overhodet ikke mottar tjenester fra det offentlige fra før. Tiltaket består i å gi en sengeplass til fattige tilreisende som mangler overnatting. Det er ikke i seg selv noe innovativt i det å tilby feltsenger på en sovesal – det innovative består i at det organiseres et tilbud til en gruppe som har store sosiale problemer, og som ikke har hatt noe tilbud tidligere. Det tetter et hull i velferdstilbudet. Boligskolen SAFIR er også utvikling av et nytt tilbud. De andre eksemplene går i stor grad ut på å tenke nytt rundt tjenesteproduksjon og tilbud for mer effektivt å møte eller identifiserte sosiale behov. Dette gjelder for eksempel mer helhetlige tilbud til flyktninger, som på litt ulike måter er det som blir arbeidet med i både i Hollendergata i Oslo og på Hamarøy internasjonale senter. Det samme gjelder andre modeller for å gi helhetlig oppfølging til rusmisbrukere og bostedsløse. De utenlandske eksemplene er i større grad enn de norske eksempler på tiltak der det utvikles nye tilbud på områder

²⁵ <http://www.wilcoproject.eu/>

hvor det tidligere ikke har vært tjenester eller er hull i det eksisterende tilbudet. Den andre store forskjellen er at sivilsamfunnsaktører ser ut til å være mye sterkere inne som drivere i de utenlandske eksemplene. Dette kan være relatert til den norske velferdsmodellen og til at sivilsamfunnsaktører tar et mye større ansvar i mange andre land. Også i mange av de utenlandske eksemplene spiller offentlige aktører en rolle, men langt fra i samme grad som de gjør i majoriteten av de norske eksemplene. Dette illustrerer at konteksten, inkludert velferdsmodellene og statens rolle, har betydning for hvordan sosial innovasjon foregår, og for hvilke sosiale behov som oppstår.

8 Innovasjonsforum boligsosialt arbeid

Del to av dette prosjektet var å arrangere et innovasjonsforum om boligsosialt arbeid. Forumet fant sted 27. september 2013 og hadde overskriften «Velferdsutfordringer + Sosial innovasjon + Sosialt entreprenørskap = Nye løsninger?» (se vedlegg 2). Til forumet var det invitert deltakere fra Husbanken, kommuner, fagforbund, sosiale entreprenører, ideelle organisasjoner, departementer og direktorater. Hensikten var å diskutere del 1 av prosjektet, som var en gjennomgang av det boligsosiale feltet i lys av begrepene sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap. En viktig målsetting var å få en dialog basert på aktørenes erfaringer om hva som eventuelt hemmer og fremmer sosial innovasjon på det boligsosiale området.

Det var 31 deltakere i forumet, og både praktikere, myndigheter, organisasjoner og brukerorganisasjon var representert. Følgende aktører deltok: Husbanken, Bergen kommune, KREM Norge, Leieboerforeningen, RIO Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon, Batteriet Kirkens Bymisjon, Sarpsborg Kommune, Kommunal- og regionaldepartementet, Asker kommune, KS, Frelsesarmeen rusomsorg, Ferd Sosiale Entreprenører, Bydel Grünerløkka, Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Forumet var lagt opp slik at Fafo først presenterte et notat fra prosjektet om innovasjon i boligsosialt arbeid i Norge. Deretter var det forberedte kommentarer og presentasjoner fra Husbanken, Ferd Sosiale Entreprenører, Kirkens Bymisjon, KS og Arbeidsdepartementet. Del to av forumet var en åpen runde hvor alle deltakere kunne komme med innspill og synspunkter rundt sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap i forbindelse med boligsosialt arbeid.

Innspillene fra Innovasjonsforum har vært viktige for prosjektet, og flere poenger og innspill har hatt betydning for analysene i sluttkapittelet. I dette kapittelet oppsummerer vi noen av innspillene fra forumet, med det gis ikke noe fullstendig referat.

Innspill og refleksjoner fra forumet

Et utgangspunkt for mange av refleksjonene i forumet er den lave måloppnåelsen i det boligsosiale arbeidet. Dette kan relateres til kompleksiteten innenfor det som defineres som det boligsosiale ansvarsområdet, men også til at utfordringene er sammensatte. Begge disse momentene er faktorer som peker på behov for sosial innovasjon for å få

til økt måloppnåelse. Et annet moment som blir framhevet, er at det å diskutere sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap er viktig sett i lys av at det er behov for å ta større del av sivilsamfunnet i bruk for å løse velferdsoppgavene framover. Politisk har temaet sosialt entreprenørskap blitt et tema de siste tre–fire år. I 2010 var det et spørsmål om dette i Stortinget.²⁶ Initiativene i etterkant har særlig vært innenfor områdene fattigdom og sosial eksklusjon.

Innovasjon og sosialt entreprenørskap er ikke begreper som aktører i praksisfeltet umiddelbart er fortrolige med. Flere diskusjoner i forumet handlet om behovet for å avmystifisere innovasjonsbegrepet. Tiltak behøver ikke nødvendigvis være genuint nye, poenget kan også være å identifisere nye eller sammensatte behov eller å innføre gamle løsninger i en ny kontekst.

I det følgende velger vi å formidle noen av de innspillene og refleksjonene som kom opp i forumet, tematisk. De momentene vi velger å framheve, er dem som har hatt betydning for den videre analysen i sluttkapittelet. De fleste av disse momentene dreier seg om forhold som kan påvirke sosial innovasjon innenfor eller i samarbeid med offentlig sektor.

Innovasjonskultur i offentlig sektor

Flere av innspillene i forumet handlet om rammene for å få til innovasjon i offentlig sektor. En av kommentatorene pekte på at store strukturer, uavhengig av om de er offentlige eller private, i seg selv er en utfordring for å få til nytenkning og utvikling. Mange store private selskaper lager mindre målrettede enheter som jobber kun med nyskapning, og disse jobber ofte tett knyttet til markedet. Det er viktig at de som skal jobbe med nyskapning, er nært behovene og jobber direkte med kundene; de må være i frontlinjen. Dette kan være en utfordring i offentlig sektor, nemlig hvordan en skal få til rom for nyskapning i førstelinjen og nyskapning nedenfra.

En del av utfordringen i offentlig sektor er at det er veletablerte, byråkratiske systemer og regulering gjennom lover og forskrifter. Ledere i offentlig sektor er kanskje redde for å trå feil og bryte regler. Skal en lykkes med mer effektive velferdstjenester, er det kanskje behov for å finne måter å åpne opp for nye løsninger og slippe til innovatørene. En aktør i forumet løfter fram behovet for ledere som er mer resultatorientert enn regelorientert. Ledere må gi rom for å feile. Dette er selvsagt en potensiell utfordring i og med at offentlig sektor har et ansvar for borgernes rettssikkerhet og for å sikre likeverdige tjenester til brukerne.

Et viktig moment som flere tar opp, er rommet for risiko og aksepten for å kunne feile. En stadig voksende regelstyring kan gi økt grad av redsel for å feile. En av aktørene

²⁶ Rød Isaksen fra Høyre stiller spørsmål til arbeidsminister Bjørstrøm om hvordan statsråden kan bidra til bedre kår for sosialt entreprenørskap i Norge.

fra en av de ideelle organisasjonene sier at nettopp deres risikovilje er det som gjør at de i større grad enn det offentlige klarer å bringe fram nye tiltak og nye tilnærminger. De har en stiftelse i ryggen som per i dag har mer risikovilje enn det offentlige.

Et siste moment som er verdt å ta med her, er behovet for tillit mellom aktører som skal samarbeide. Det boligsosiale feltet krever samarbeid på tvers av etablerte etatsgrenser og nivåer i forvaltningen. En utfordring da er å få til samarbeid på tvers, men også tillit mellom dem som skal samarbeide, og aksept for hverandres ulike kompetanse. Å ha politisk forankring av at en skal satse på et område, kan være en viktig forutsetning for å få til samarbeid og rom for utvikling av nye ideer.

I forumet ble også samarbeidet mellom offentlig sektor, og da oftest kommunen, og andre aktører tatt opp. I forumet var det både ideelle organisasjoner, sosiale entreprenører og brukerorganisasjoner. Også i slike samarbeidsrelasjoner er tillit en viktig faktor. Fra en av de ideelle organisasjonene ble det hevdet at lov om offentlige anskaffelser skaper klare begrensninger for samarbeidsformene mellom kommunene og for eksempel frivillige aktører. I offentlig sektor er det en redsel for å bryte lov om offentlig anskaffelser, og dette bidrar til at offentlige aktører i mindre grad inngår i relasjoner med andre aktører for å fremme nye prosjekter. Anbudsregimet gir lite rom for tillit mellom aktørene.

Staten som innovasjonsdriver

Husbanken er sentral i det boligsosiale feltet, og det kom også fram på forumet at både praktikere, brukere, kommuner og organisasjoner ser Husbanken, og staten, som en sentral aktør for sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap i det boligsosiale feltet. Staten og det offentliges rolle er spesiell i Norge, og i diskusjon var det tydelige ønsker fra aktører utenfor offentlig sektor om å spille på lag med det offentlige. I flere eksempler som ble presentert, ble det lagt til at «der har vi vært i dialog med Husbanken», eller «der fikk vi støtte fra Husbanken». Dette peker mot den sentrale rollen staten, i dette tilfellet ofte Husbanken, har i norsk kontekst. Initiativer til sosial innovasjon kan komme fra ideell sektor eller andre aktører utenfor det offentlige, men ofte involveres Husbanken i prosjektet på en eller annen måte. Husbanken forvalter ulike typer tilskudd som kan støtte oppunder innovative tiltak både i kommunal regi og i regi av andre ikke-offentlige aktører (se i kapittel 6).

En viktig faktor ved staten som innovasjonsdriver er at flere av aktørene gir uttrykk for at det er kort vei til finansiering: Det finnes tilskudd å søke på i Husbanken, men også fra andre statlige aktører.

En av deltakerne i forumet var bekymret for at Husbankens retningslinjer for tildeling av tilskudd til boliger hemmer innovasjon og nytenkning rundt boligframskaffelse i kommunene. Det gjaldt spesielt retningslinjene for investeringstilskudd til etablering av samlokaliserte boliger og fellesskapsboliger, som vektlegger å sikre

hensyn til normalisering og integrering. Sentrale politiske målsettinger om å styrke integrering og normalisering kan oppleves å begrense handlingsrommet lokalt, men om det i dette tilfellet begrenser sosial innovasjon på området, er det ikke mulighet for å gå nærmere inn på her.

Den andre viktige faktoren ved staten som driver for innovasjon er Husbankens rolle som kompetansebank, tilrettelegger for nettverk og for spredning av erfaringer i Kommune-Norge. Ansvar for spredning av erfaringer kommer vi tilbake til.

Kommunenes rolle

Aktører fra kommunesiden påpekte at det foregår mer innovasjon i kommunene på dette feltet nå enn før. Viktige momenter for å fremme sosial innovasjon er at det er rom for å feile, og at man tåler risikoen som nyskapende prosjekter medfører. Dette kan være en utfordring. Kommunene er etablerte systemer, skal følge lover og forskrifter, og nettopp dette regelfokuset og denne detaljstyringen kan føre til lite rom for nyskaping. Aktører som var med i boligsosialt utviklingsprogram, mente at å få støtte fra Husbanken i arbeidet lokalt hadde stor betydning. En kommune vektla at Husbanken i boligsosialt utviklingsprogram har en verdifull nedenfra og opp tilnærming. Problemer identifiseres nedenfra, i og av kommunene, og Husbanken bistår med å finne gode måter å løse utfordringene på. Samtidig etterlyses mer systematisk formidling av erfaringer og modeller som har vist seg å være virksomme i andre kommuner.

En av kommunene sier at deltakelse i Boligsosialt utviklingsprogram gir en ramme for å prøve ut nye arbeidsmåter. Satsingen er politisk forankret, og relevante ledere har signalisert at det skal være rom for å feile.

Brukerinvolvering er sentralt

En aktør som jobber med sosialt entreprenørskap, framholdt at involvering av brukere er sentralt for å lykkes med nye tiltak. Dette er en måte å sikre at tiltaket er innrettet mot å løse brukernes behov. Dette gjelder både i den daglige gjennomføringen av prosjekter og gjennom deltakelse i styringsgrupper og andre organer på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Generelt ble brukerperspektiv og det å være tett på utfordringene sett som en viktig forutsetning for sosial innovasjon og en mulighet for å få til innovasjon nedenfra. Brukerinvolvering kan bidra til identifisering av sosiale behov og utvikling av effektive løsninger. Å identifisere behov er også en viktig oppgave for ideelle aktører i feltet. En avgjørende faktor for å kunne identifisere disse behovene er nærheten til brukere og praksisfeltet.

Visjon om endring hemmer aktivitet

Hvorfor er det ikke mer aktivitet fra sosiale entreprenører eller private aktører i det boligsosiale feltet? En av aktørene i forumet mente at en barriere mot utvikling og sosial innovasjon er forventningene om endring hos brukerne. Aktørene vil gå inn der det er mulig å få til endring, kunne vise fram resultater og suksesshistorier i etterkant. I deler av det boligsosiale arbeidet er dette vanskelig. Det finnes brukere en tenker har mindre sjanse for å lykkes: For noen brukere kan målet være et noe mer verdig liv.

Sosialt entreprenørskap har et mål om å være økonomisk bærekraftig, og det kan styre aktivitet mot grupper og utfordringer hvor det er potensial for inntjening og suksess. En av aktørene uttrykte bekymring for at en har for stor tiltro til sosialt entreprenørskap på et område hvor fagfolk vet det kreves stor innsats og romslighet for å kunne nå tilsynelatende ganske beskjedne mål. Det kan være mål som et noe mer trygt og verdig liv, om enn fortsatt i rus, smerte og kaos. Dette kan være en forklaring på at lavterskeltilbud til svært marginaliserte grupper i stor grad kommer fra frivillige aktører med sterke sosiale målsettinger med sin virksomhet.

Samarbeid mellom offentlige og andre aktører

Flere refleksjoner i forumet handlet om hvordan lov om offentlige anskaffelser påvirker samarbeidet mellom kommunen / det offentlige og andre ideelle eller private aktører. En faktor er bekymringen for at loven vanskeliggjør samarbeidsformer basert på tillit, som tidligere nevnt. Et annet moment er at anbudsregimets krav begrenser ideell sektors muligheter til å delta i samarbeidsprosjekter ettersom det kan foreligge strenge formelle krav som det ikke er så lett å tilfredsstille. Ideell sektor kan for eksempel ha vansker med å stille til rådighet den administrasjon som er nødvendig for å kunne etterkomme alle kravene som etterspørres.

En av aktørene mente det var behov for en gjennomgang av lover og forskrifter for å identifisere hva som hindrer innovasjon og nye samarbeidsløsninger mellom komunesektoren og frivilligheten eller ideell sektor.

Det ble også reflektert rundt hvorvidt det er motforestillinger i offentlig sektor mot at sosiale entreprenører skal være profitører i det offentlige, og da særlig mot å ta inn private aktører. Sosiale entreprenører og innovatører kan stå for løsninger som noen vil definere som tjenester den offentlige velferdsstaten bør ha ansvaret for å tilby, og det settes spørsmålstegn ved entreprenørenes og innovatørenes motiver og arbeidsmåter.

Infrastruktur for spredning av innovasjon

Flere deltakere påpekte at det er en mangelfull infrastruktur for spredning av innovasjon. Forumet illustrerte at det finnes mye nytenkning og utprøving av nye løsninger/tiltak, men at det i dag er utilstrekkelige systemer for å spre ideer, gjennomføringsmodeller

og erfaringer. Det er stort behov for og ønsker om bedre spredning av kunnskap og erfaringer og arbeidsmåter mellom kommuner. En av deltakerne etterlyste en form for pakke, et tilrettelagt metodeverktøy eller lignende på ulike områder. Det ble også ønsket en oversikt over hvilke tilskudd og muligheter som finnes for å prøve ut nye tiltak og få til sosial innovasjon. Forventningene til det offentlige om å tilrettelegge for innovasjon er sterke på dette området.

Koblinger mellom boligpolitikk og boligsosialt arbeid

Et moment som flere var opptatt av i forumet, var at boligpolitikken legger føringer for mulighetene i det boligsosiale feltet. Flere påpekte behovet for innovasjon i boligpolitikken for å skaffe til veie flere boliger til vanskeligstilte. Innovasjon i boligpolitikken ville gitt rom for større kreativitet og innovasjon i det boligsosiale arbeidet.

9 Oppsummering og avsluttende diskusjon

Utfordringene i det boligsosiale feltet er omfattende, både relatert til hvordan man kan gi gode tjenester til brukerne, og til hvordan man kan organisere det boligsosiale arbeidet. Det er derfor ikke underlig at det etterspørres nye blikk, initiativer nedenfra og utenfra og nye metoder for å få økt effekt av den boligsosiale innsatsen.

I dette avslutningskapittelet vil vi først oppsummere noen av hovedlinjene i rapporten, før vi i siste del ser nærmere på rommet for sosial innovasjon innenfor den norske velferdsstatsrammen, forutsetninger og faktorer som kan ha betydning for videre sosial innovasjon, samt hvor det kan være behov for økt innsats framover.

Fra sterk sosial innovasjon til implementering

Vi har vist hvordan den første fasen av den boligsosiale satsingen i Norge førte til stor grad av sosial innovasjon. Prosjekt bostedsløse, som ble iverksatt fra 2000, var et metodeutviklingsprosjekt som bidro til å åpne et nytt område innenfor kommunenes tjenesteproduksjon, og som ga mulighet for innovative arbeidsmåter i det å sørge for bolig og oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere. Den senere satsingen, På vei til egen bolig, hadde mer sammensatte mål og involverte flere aktører. En kan si at det boligsosiale arbeidet ble utvidet. På vei til egen bolig videreførte mange av de arbeidsmåtene som ble lansert og utarbeidet som del av Prosjekt bostedsløse, men førte også til utvikling av nye tilnærminger, blant annet i samarbeidet mellom ulike forvaltningsnivåer i det boligsosiale feltet. Et eksempel er prosjektene om bolig etter soning i fengsel. Det innovative i På vei til egen bolig var at det åpnet opp et enda videre boligsosialt felt ved å involvere mange flere velferdspolitiske områder i strategien, for eksempel var Justisdepartementet med som partner og derfor også kriminalomsorgen. Prosjekt bostedsløse var et samarbeid mellom to departementer, mens På vei til egen bolig involverte fem departementer. Husbankens nye satsing, boligsosialt utviklingsprogram, framstår som lite innovativt når det gjelder hvilke arbeidsmåter og tiltak som fremmes, og hvilke aktører som involveres. Samtidig innebærer handlingsprogrammet en ny arbeidsform i samarbeidet mellom kommunene og Husbanken. Husbanken job-

ber tettere med utvalgte kommuner i et langsiktig og forpliktende samarbeid og bistår kommunene i å identifisere boligsosiale utfordringer og utvikle planer og strategier som er godt forankret i kommunen. Vi mener likevel at det kan argumenteres for at innovasjonstakten har sakkett noe ned i det boligsosiale arbeidet de siste årene.

Vi har vektlagt hvordan sosial innovasjon er en betegnelse for utvikling og implementering av nye ideer for å finne løsninger på sosiale behov, at det er kapasitets- og relasjonsbygging og aktivitet både innenfor og på tvers av stat, marked og sivilsamfunn. Videre har vi betonert at sosial innovasjon foreløpig er lite avgrenset som begrep og dermed kan fylles med ulikt innhold av forskjellige aktører, og at dette kan være med på å forklare hvorfor det har spredt seg med så stor fart i senere år. Vi har særlig vært opptatt av betydningen av institusjonell kontekst og hva slags velferdssamfunn sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap foregår innenfor. Faglitteraturen om sosial innovasjon og faglitteraturen om innovasjon i offentlig sektor overlapper klart. I et styringsperspektiv er det viktig å se på hvordan offentlig sektor kan åpne opp for sosial innovasjon gjennom nye arbeidsmåter internt i organisasjonene, men også via nye former for samarbeid med aktører i markedet og sivilsamfunnet.

Som vi sa innledningsvis, kan de boligsosiale utfordringene beskrives som omfattende og sammensatte. Det peker mot et behov for å finne nye og bedre arbeidsmåter på dette feltet og at det kan være mye å vinne på å tenke utenfor de etablerte boksene. Selve begrepet sosial innovasjon forstås som et kvasikonsept som er svært fleksibelt og åpent for tolkning. Man stenger ingen dører når man sier at man skal satse på «sosial innovasjon», men et slikt utsagn er heller ikke særlig informativt. Det er derfor behov for å diskutere konkret hvilke former for innovasjon det er behov for i det boligsosiale feltet – og det er ikke gitt at innovasjonen må komme fra instanser utenfor det offentlige tjenesteapparatet.

I denne gjennomgangen er det tydelig vist hvordan sosial innovasjon innen det boligsosiale feltet i Norge fra årtusenskiftet i stor grad er stimulert av staten, og da med Husbanken i en viktig rolle. I Utjamningsmeldinga anerkjente regjeringen bostedsløshet som et sosialt problem, og gjennom de senere satsingene ble det også åpnet et rom for sosial innovasjon. For å fylle dette rommet ble det stilt offentlige midler til rådighet, frivillige aktører ble invitert inn, det ble lagt til rette for utvikling av ideer nedenfra, idéutveksling og idéinnhenting samt kompetansebygging. I perioden etterpå har boligsosiale nettverk, idéutveksling og offentlige stimuleringsmidler fortsatt vært viktige virkemidler, mens man kanskje i mindre grad har vektlagt stimulering til utvikling nedenfra og til samarbeid med andre for å utforme nye tiltak. Vi ser også at det i flere kommuner er skepsis til å involvere frivillig sektor eller andre aktører utenfra. Noe av denne skepsisen kan kanskje tilskrives anbudsregimet og bestiller–utfører-modellen som er blitt mer utbredt i offentlig sektor. Denne modellen plasserer de offentlige etatene i førersetet (som bestillere) og åpner i mindre grad for initiativer fra private eller

frivillige aktører. Vi peker derfor på behovet for å avklare mulighetene for samarbeid mellom kommuner og ikke-kommersielle aktører innenfor et slikt regime.

Umedgjørlike, men ikke uløselige problemer

Vi har diagnostisert de boligsosiale utfordringene som sammensatte og komplekse og derfor brukt begrepet «umedgjørlike problemer» om utfordringene. En deltaker på innovasjonsforumet oppfattet det som at vi snakket om uregjerlige problemer. Uavhengig av om vi kaller dem umedgjørlike eller uregjerlige, er det viktig at det ikke skapes en forestilling om at dette også er uløselige problemer. Utfordringen med hele det boligsosiale arbeidet er at det setter strukturene i offentlig tjenesteproduksjon på prøve.

Vi har illustrert behovet for helhetlig tilnærming ved å vise hvor sammensatte utfordringer brukerne kan ha, eksempler er rusmiddelavhengighet, psykiske lidelser, dårlig somatisk helse, mangel på inntekt og lite utdanning. Andre utfordringer oppstår når personer som er i behandling i spesialisthelsetjenesten, skal tilbake til kommunen og har behov for bolig og oppfølging på mange områder – eller når den innsatte som skal løslates, er uten bolig, jobb og et nettverk utenfor det kriminelle miljøet – eller når flyktningen som skal starte et nytt liv i en kommune i Norge, ikke har nettverk og familie, men har behov for ikke bare bolig, men jobb eller utdanning. Bildet er svært komplekst og utfordrer strukturen i tjenesteproduksjonen i Norge fordi det involverer så mange ulike områder og nivåer. I tillegg kommer nye utfordringer som er vist her, med for eksempel tilreisende arbeidsinnvandrere uten et sted å bo eller illegale flyktninger og tiggere. Disse utfordringene er vårt velferdsstatlige system i liten grad innrettet for å møte, og det kreves derfor utvikling av nye og hensiktsmessige løsninger. I diskusjonene om hvordan disse problemene kan løses, er det lett å se behovet for sosial innovasjon og også for at sosiale entreprenører (eller andre aktører) kan bidra med nye blikk og nyskapende ordninger.

Sosial innovasjon på norsk

Vi har tidligere vist at den norske velferdsstatlige modellen danner en kontekst som har betydning for hvordan sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap utspiller seg. En sterk og aktiv stat er en tydelig medspiller i all innovasjon på det boligsosiale feltet. I mange andre land hvor sosialt entreprenørskap er en mer utbredt form for sosial innovasjon, er sivilsamfunnsaktører mye mer aktive drivere for utvikling enn i Norge. Dette henger sannsynligvis sammen med at det er en mindre aktiv stat i disse landene enn i Norge, og at det er flere velferdspolitiske områder hvor det ikke er offentlig aktivitet.

I utviklingen av det norske boligsosiale feltet og i de nye initiativene som er iverksatt, ser vi at staten har vært aktivt med og bidratt til utvikling og nytenkning. Den mest driftige statlige aktøren er Husbanken, men også fylkesmennene og Arbeids- og velferdsdirektoratet har hatt viktige roller på regionalt nivå og i utviklingen av tjenesteproduksjonen i kommunene. Et viktig forhold er at gradvis har flere velferdsområder blitt inkludert i det boligsosiale arbeidet, slik at for eksempel også kriminalomsorgen er blitt en sentral aktør. Det samme gjelder innsats for sterkere involvering fra og forankring i andre departementer for å få til mer samarbeid med for eksempel barnevern og helseforetakene. I den første fasen av Prosjekt bostedsløse var de frivillige organisasjonene invitert med som selvstendige partnere, med prosjektledere og prosjekter finansiert av staten. Innovasjonen i denne perioden skjedde da i et samarbeid med aktører fra ideell sektor. Å koble sammen bolig og sosiale tjenester åpnet et nytt rom innenfor tjenesteproduksjon – og dette bidro til nytenkning og innovasjon. Samtidig var dette et område hvor det fantes aktivitet fra før. Rommet som åpnet seg, er innenfor veggene til den norske velferdsstaten, hvor det er en utbredt tjenesteproduksjon og få områder uten noe aktivitet. Dette betyr at utviklingen av nye tjenester og tiltak har vært nødt til å forholde seg til allerede eksisterende strukturer, tjenester, tiltak og måter å forstå hvordan man jobber med for eksempel bolig og tjenester til utsatte grupper.

Sammensatt og fragmentert krever samhandling

Mye av suksessen innenfor det boligsosiale arbeidet kan tilskrives at det har vært stimulert til utvikling ved å bringe aktører sammen, etablere fora for idé- og kunnskapsutveksling (prosjektsamlinger, kommunenettverk osv.) og gi støtte til studieturer. En annen viktig faktor er at statlige stimuleringsmidler har vært tilgjengelige i form av prosjektstøtte og tilskuddsmidler. Så langt har vi sett få pålegg og reguleringer av det som etter hvert er blitt et vidt boligsosialt felt. Den statlige styringen innenfor det boligsosiale området har sterke islett av det vi i kapittel 3 kaller samstyring eller nettverksstyring, utledet av det engelske begrepet «governance». Dette er en styringsform som inviterer til samarbeid, utveksling av ideer og åpner for initiativer nedenfra. I modellen over ulike styringsparadigmer og innovasjon skissert i kapittel 3 presenteres dette som en modell som i større grad enn tradisjonell offentlig administrasjon og New Public Management åpner for sosial innovasjon. Samtidig er styringsformer nærmere knyttet til New Public Management sterkt til stede også i det boligsosiale feltet, for eksempel tilskrives ofte bestiller–utfører-modellen New Public Management. I lys av dette har vi i dette prosjektet opplevd at aktører som jobber med boligsosialt arbeid, har poengtert at regimet med bestiller–utfører-modellen, begrenser muligheten for at kommuner og aktører fra privat eller ideell sektor kan utvikle nye tiltak og tjenester sammen. Dette begrenser i neste omgang mulighetene for sosial innovasjon. Samtidig kan det være andre elementer i New Public Management som bidrar til å fremme

innovasjon. Brukerfokuset, som mange relaterer til New Public Management, er blitt sterkt inkorporert i hele velferdsfeltet det siste tiåret og har på det boligsosiale feltet vært viktig helt fra starten. Brukerorientering og brukermedvirkning er begge essensielle elementer for å fremme sosial innovasjon.

Boligsosialt arbeid i stampe?

Denne rapporten viser at det er mindre innovasjonstrykk i det boligsosiale arbeidet nå enn tidligere. Det er liten nyskapning å spore og få eksempler på helt nye arbeidsmåter og tiltak. Om dette kobles til lav måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet, for eksempel ut fra manglende nedgang i antall bostedsløse, er det lett å konkludere med at her er det behov for selvransakelse og vurdering av om ting bør gjøres på helt nye måter. Før en trekker den konklusjonen, er det noen momenter som bør diskuteres.

Antall bostedsløse som indikator på måloppnåelse?

Det første er hvorvidt det er slik at manglende nedgang i antall bostedsløse er en god indikator på manglende måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet. Antallet bostedsløse har holdt seg stabilt siden den første kartleggingen i 1996. Samtidig har det vært sterk mobilisering i feltet siden den gang, og dette har antakelig ført med seg at det er sterkere bevissthet i velferdssystemet om hva bostedsløshet er, og at en følgelig kanskje også har bedre oversikt over bostedsløse og slik får bedre kartlegginger. Det andre er at det er en utvikling i hvem som er bostedsløse. Den siste kartleggingen (Dyb & Johannessen 2013) viste en nedgang i andelen bostedsløse som er avhengig av rusmidler. Det var ingen økning i andelen unge bostedsløse sett i forhold til 2008, noe som skiller seg fra utviklingen i de øvrige nordiske landene. Vi ser likevel en økning i andelen bostedsløse barnefamilier, og utenlandskfødte foreldre er her overrepresentert. Dette kan tolkes på flere måter. Først kan det se ut som at en innen det boligsosiale arbeidet kanskje har fått noe bedre måloppnåelse når det gjelder bolig for rusmiddelavhengige. Dette var en viktig målgruppe for den første satsingen Prosjekt bostedsløse, hvor det ble det utviklet nye tilnærminger og arbeidsmøter. Selv om det fortsatt er en stor andel bostedsløse med rusmiddelavhengighet, og helt klart utfordringer, kan det være at gode arbeidsmåter og disse nye tilnærmingene i større grad er implementert i kommunene. Samtidig dukker det altså opp nye utfordringer med store barnefamilier, og da særlig med flyktningbakgrunn – eller med utenlandskfødte foreldre som det presiseres i kartleggingen. Dette er et bilde som også framheves i andre rapporteringer. Med andre ord peker dette på at det fortsatt er utfordringer i det boligsosiale arbeidet, men at vi har fått en utvikling i det boligsosiale problembildet. Andre grupper som løftes fram

i rapporten, er veteraner og personer med midlertidig opphold i Norge. Poenget er at en ikke kan bruke antallet bostedsløse alene som indikator på måloppnåelse, men at vi må gå inn i kartleggingen for å analysere hva dette sier oss om mulige utfordringer. Er det for eksempel slik at det nå er behov for en sterkere oppmerksomhet om hvordan en kan få mer effektive tilnærminger for å forebygge bostedsløshet blant store barnefamilier med flyktningbakgrunn?

Uansett er det et funn i denne rapporten at innovasjonstakten i det boligsosiale arbeidet er lavere enn tidligere. Det er grunn til å diskutere hva dette kan skyldes.

Det boligsosiale arbeidsfeltet etableres

Selv om innovasjonstrykket er lavere i dag, har det skjedd mye sosial innovasjon på det boligsosiale feltet siden årtusenskiftet. Dette betyr også at arbeidet innenfor det boligsosiale feltet på mange områder er inne i en ny fase. Selv om det fortsatt er behov for innovasjon på området, er det også etter hvert mye kunnskap om virksomme modeller og tilnærminger som er forsøkt ut. Dette betyr at vi nå er inne i en implementeringsfase, hvor det også er snakk om å sørge for at kommunene og andre deler av det offentlige systemet iverksetter det boligsosiale arbeidet og utvikler gode arbeidsmåter. Det innebærer i tillegg at det boligsosiale feltet nå i større grad enn tidligere er forankret i lovverk, rundskriv og retningslinjer. Det kan være en av årsakene til at vi ser en mer dempet innovasjonstakt.

Det boligsosiale arbeidsområdet slik det defineres i dag, er et relativt nytt tjenestoområde i kommunene – og kan det være slik at manglende innovasjon skyldes at kommunene foreløpig har mer enn nok med å etablere dette som integrert arbeidsområde? Det kan også være dette som styrer den statlige innsatsen på området. Det kan selvsagt også være en faktor at problemtrykket innenfor det boligsosiale feltet er så stort og ressursene så få, at kommunene i liten grad har tid eller ressurser til å skape innovasjon.

Er utfordringen manglende kommunal implementering?

Et annet moment relatert til at feltet er mer etablert, er om det innenfor det boligsosiale innsatsområdet har dannet seg en forståelse av at de arbeidsmåtene, tilnærmingene og tiltakene som allerede er utviklet, er velfungerende og effektive, men at utfordringen er implementering i kommunene? Dersom det er slik at det finnes en holdning om at en vet hva som virker, men utfordringen er å få kommunene til å gjøre det, så vil det selvsagt prege innretting av innsatsen. Vi har for eksempel ikke hatt mulighet til å studere for eksempel Husbankens kommunesatsing gjennom de boligsosiale utviklingsprogrammene i dette perspektivet. Samtidig ser vi at en i de boligsosiale utviklingsprogrammene i liten grad gir uttrykk for at det foregår nyskapning, men at en heller legger vekt på å implementere og ta i bruk tilnærminger, organiseringsformer og tiltak som er prøvd

ut andre steder. Det kan være interessant å gjøre en nærmere analyse av i hvilken grad Husbanken i sitt samarbeid med kommunene stimulerer til sosial innovasjon nedenfra, eller om en her i større grad er opptatt av å formidle mulige løsninger ut fra den kompetanse en har opparbeidet seg.

Det er grunnlag for å reflektere over om det er slik at Husbanken har gått fra å være en tilrettelegger for innovasjon og utvikling nedenfra til i større grad å være en kompetansebank som formidler kunnskap om hvordan en implementerer boligsosialt arbeid i kommunene, gode planprosesser, arbeidsmåter, metodikk og tilnærminger. Tilbakemeldinger i innovasjonsforumet og gjennomgangen av feltet tyder på at Husbanken i de boligsosiale utviklingsprogrammene har en rolle som faglig rådgiver overfor kommunene i det boligsosiale arbeidet. I programsamlinger og i dialog med kommunene formidles måter å møte utfordringer på, eksempler på metodikk og arbeidsmåter. Det er utviklet flere maler og skjemaer for rapportering om ulike temaer og indikatorer. En viktig del av de boligsosiale utviklingsprogrammene er å forankre arbeidet, jobbe med felles forståelse av utfordringer på tvers av fag og ulike deler av kommunen. Dette kan være et godt utgangspunkt for å fremme sosial innovasjon. Samtidig kan det virke som om Husbanken er mer innrettet på å formidle informasjon og eksempler på gode arbeidsmåter, tiltak og metodikk, mer enn å stimulere og legge til rette for sosial innovasjon nedenfra. I flere programledersamlinger blir for eksempel metodikken Housing first presentert og formidlet, og det er startet forsøk med metodikken i flere kommuner. Dette er en faglig tilråding fra statlige aktører i feltet om å prøve ut en arbeidsmåte som opprinnelig er hentet fra USA, men etter hvert prøvd ut i flere land i Europa og noen kommuner i Norge. Det kan bidra til utvikling i det boligsosiale arbeidet i kommunene, men er ikke sosial innovasjon. Husbanken ser ut til å ha inntatt rollen som faglig kompetansebank i kommunesatsingen. Det kan selvsagt diskuteres om dette går på bekostning av tilretteleggelse for innovasjon og utvikling nedenfra.

Brukermedvirkning

Et annet moment er selvsagt om kommunene og de boligsosiale aktørene i tilstrekkelig grad klarer å involvere og invitere bredden av brukere inn i arbeidet slik at de får avdekket hvor eventuelle behov er, og identifisere mulige hull i tjenestetilbudet på en god nok måte.

Vi har tidligere vist at det innen hele velferdsfeltet generelt og i den boligsosiale innsatsen spesielt fra sentralt hold har vært vektlagt en økt grad av brukermedvirkning. Utfordringen er hvorvidt dette lykkes ute i kommunene og i praksisfeltet. Det kan være viktig å undersøke i hvilken grad en klarer å finne modeller for brukermedvirkning og brukerrepresentasjon som gjør at en avdekker hvor det oppstår problemer for de ulike målgruppene. Det kan også være interessant å undersøke i hvilken grad en klarer

å bidra til å samle brukere for å la dem være med på å utvikle løsninger som kan bidra til bedre og mer effektive tjenester.

Offentlige og private aktører har ulike roller

Det offentlige og private ikke-kommersielle aktører har ulike roller i velferdsproduksjonen. Vi har tidligere vist hvordan trekk ved offentlig sektor kan bidra til å hemme innovasjon. Som stor organisasjon kan det være lange beslutningsprosesser, mye av virksomheten reguleres av lover og retningslinjer, og det er etablerte systemer for tilsyn og kontroll. Dette kan gi risikovegring og lite rom for innovasjon fra dem som jobber tettest med brukerne. Sterkere grad av målstyring, rapportering på etablerte indikatorer og knappe budsjetter kan ytterligere begrense rommet for innovasjon. Ikke-kommersiell sektor begrenses i mindre grad av disse faktorene. Mens offentlig sektor skal sikre retts-sikkerhet og likebehandling over hele landet, kan mindre aktører i større grad bidra til å prøve ut nye ideer og nye tilnærminger. De har heller ikke begrensningene som ligger i etablerte tjenestestrukturer i offentlig sektor. Dermed kan de ha større handlingsrom.

Vi ser at det er forskjeller mellom offentlige og private sine roller. Ideelle og private aktører kan tilby nye tilnærminger, bidra til nytenkning, avdekke hull i tjenesteapparatet og være et supplement til offentlig sektor. Det offentlige skal sikre innbyggerne tjenester i henhold til lover og forskrifter. En del av målgruppen i det boligsosiale arbeidet er svært vanskeligstilte og marginaliserte på mange områder. Det er viktig å ha en bevisst holdning til faren ved å fremme en utvikling hvor tjenestetilbudet til denne gruppen blir svært avhengig av ideelle aktører eller sosialt entreprenørskap. I en tidligere studie fra Fafo så vi nærmere på frivillige organisasjoners tilbud til fattige (Gautun, Drøping & Fløtten 2005). Funnene i studien tydet på at tilbudet fra for eksempel frivillige organisasjoner kan tilby andre typer tjenester og en lavere terskel for hjelp til mange brukere, men det kan ikke erstatte de offentlige tjenestene. En styrke med de frivillige aktørene er for eksempel god kjennskap og nærhet til enkelte grupper, at de nyter stor respekt og tillit hos mange. De kommer i posisjon til å hjelpe brukere som kanskje ikke nås av det offentlige hjelpeapparatet. Et moment er at de ikke er bundet av noe regelverk, men kan være mer fleksible og romslige enn det offentlige. Til gjengjeld framheves det at fordelene med det offentlige blant annet er at tjenestene er basert på lover og regler og vil på den måten gå fri fra kritikk om tilfældighet og uforutsigbarhet. Lovregulering gir oversikt. De er nøytrale hva gjelder livssyn, og har bredere virkemidler til rådighet (ibid.:105–106).

Vi har tidligere pekt på statens rolle i innovasjon 1) for å fremme en innovativ kultur ved å skape mulighetsrom og tilby ressurser, 2) for å koordinere sammensatte nettverk bestående av aktører fra både offentlig sektor, sivilsamfunn og marked samt

3) for å holde fast ved det offentlige ansvaret for innbyggernes rettigheter og plikter (Oosterlynck et al. 2013, se kapittel 3). Disse tre punktene samsvarer i stor grad med de forventningene til offentlig sektor som ble fremmet på innovasjonsforumet arrangert i dette prosjektet. Og selv om det er trekk ved offentlig sektor som kan bidra til å hemme innovasjon, er det også en stor styrke ved offentlig sektor at den innebærer systemer og styrke til å gjennomføre og implementere innovasjoner slik at de blir gjeldende for alle. Offentlig sektor har styrke til å oppskalere sosial innovasjon.

Implementering og allmenn praksis

Oosterlynck et al. 2013 beskriver relasjonen mellom offentlig sektor og sosiale innovasjoner som forholdet mellom elefanten og sommerfuglen. Sommerfuglen kan spre glede, farge, noe nytt. Men sommerfuglen er flyktig. Elefanten lever lenger. Elefanten er tung og kan trampe ned spede forsøk til innovasjon, men samtidig er elefantens styrke evnen til å få ting igjennom. Elefanten offentlig sektor kan spre innovasjon, institusjonalisere og implementere og dermed sikre at ikke tilbudet til borgerne blir prisgitt tilfeldige tjenester. Oosterlynck et al. (2013) skriver svært poetisk om dette:

«An alliance between so different “animals” may probably create more innovative and productive contexts, valuing each other’s strengths and contrasting weaknesses. In a mutual symbiosis, maybe elephants can lengthen the daily existence of butterflies and butterflies spread their lives of colors.» (Oosterlynck et al. 2013:29)

Utvikling og spredning av nye arbeidsmåter, tiltak og tilnærminger er en viktig del av en innovasjonsprosess. Nye ideer som har vist seg virksomme, bør spres slik at de blir til allmenn praksis på området. Neste steg er å skape systemisk endring, gjennom bredere implementering av de gode ideene. Og her spiller offentlig sektor en avgjørende rolle for å sikre at nye ideer som viser seg virksomme, ikke blir flyktige og avhengig av enkelte tilbydere, men bidrar til utvikling i det offentlige tjenesteapparatet. Det innebærer at for eksempel Husbanken er en viktig aktør som fungerer som kompetansebank for å formidle kunnskap og kompetanse om nye arbeidsmåter og effektive tiltak. Elefanten eller staten har sin misjon.

Samtidig er det av stor betydning å fortsette arbeidet slik at det skjer nyskaping, og bygge videre på gode erfaringer fra å fremme sosial innovasjon nedenfra. Det betyr at statlige aktører bør støtte oppunder og bidra til sosial innovasjon i kommunene og i praksisfeltet. En måte å gjøre det på er å jobbe videre ut fra ideer innenfor samstyringsparadigmet. Kommune og stat er gjensidig avhengige av hverandre for økt måloppnåelse, og aktører på tvers av forvaltningsområder og nivåer bør bringes sammen for å identifisere utfordringer og finne effektive løsninger. Det forutsetter tilrettelegging i

form av rom og muligheter slik at det kan skapes tillit, og slik at det dannes grunnlag for nye perspektiver. Det er også viktig at man i offentlig sektor er bevisst utfordringer knyttet til det å skape innovasjon og nye løsninger, ikke minst når det gjelder risiko. Det å prøve ut nye ideer, samarbeidsformer og tiltak bringer alltid med seg risiko for at prosessen går i andre retninger enn man opprinnelig så for seg. Det vil alltid innebære en fare for at utilsiktede konsekvenser gjør seg gjeldende, og for at resultatene ikke blir som forventet. For å skape mer rom for innovasjon er det viktig at det i offentlig sektor skapes en innovasjonskultur, og at det er rom for å feile, reise seg opp, lære og prøve igjen. Dette gjelder ikke minst i den enkelte kommune og for førstelinjen. For ikke å stivne i den offentlige beskrivelsen av utfordringene, kan det være viktig å bringe andre aktører inn, først og fremst brukere, men også ikke-kommersielle aktører og ideell sektor. Erfaringer viser at det å bringe inn private ikke-kommersielle aktører kan bidra til utvikling av nye tilnærminger. Nye aktører behøver ikke å forholde seg til etablerte strukturer i offentlig tjenesteproduksjon på samme måte som ansatte innenfor offentlig sektor. Nye aktører kan opprette nye tilbud og bidra med utprøving av for eksempel mer helhetlige tilnærminger i oppfølgingen av brukere. Et forhold som har kommet opp i dette prosjektet, er at mangel på boliger til vanskeligstilte er en begrensende ramme for det boligsosiale arbeidet. Dette ble tydelig poengtert i innovasjonsforumet. Det peker på behovet for nettopp å dra inn også etablering av boliger og tilbudet av boliger til vanskeligstilte som et område for sosial innovasjon. Med dette som bakteppe blir egenorganisering og økt engasjement fra ikke-kommersielle aktører viktige punkter å fremme for offentlig virksomhet framover.

Rom for sosial innovasjon

Hever vi dette opp på et mer overordnet velferdspolitisk nivå, ser vi at sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap kan være sentrale bidrag til nyskaping og utvikling av offentlig aktivitet, særlig på områder hvor utfordringene er sammensatte. Dette gjelder i stor grad for området fattigdom og sosial eksklusjon, men det gjelder også hele kommunenansvaret for hjemmebaserte tjenester til en stadig mer mindre homogen brukergruppe. Styrken ved nye blikk, gjennom ulike former for sosial innovasjon, er at det kan bidra til å identifisere mangler i det eksisterende hjelpeapparatets tilbud.

Et sterkt offentlig ansvar er en viktig kilde til rettssikkerhet for brukerne og til likeverdige tjenester. Involvering av mange ulike aktører kan innebære en risiko for fragmentering. I gjennomgangen av kommunenes strategier (kapittel 5) så vi at mange kommuner er opptatt av at de skal sitte med hovedansvaret og kontrollen innenfor feltet. Et offentlig overordnet ansvar er viktig, men det behøver ikke å bety å utelukke andre aktører. Det er viktig med en bevissthet i kommunene om at flere av målgruppene

innen det boligsosiale arbeidet er svært marginaliserte, og tilbudet til disse gruppene må ikke gjøres avhengig av ideell sektor eller sosialt entreprenørskap. Kommunen har det overordnede ansvaret for at disse gruppene sikres likeverdige tjenester. Tilbudet fra andre aktører kan kun være et supplement til det offentlige tilbudet, og et bidrag til innovasjon og utvikling av det offentlige tilbudet.

Samtidig er problemtrykket i mange kommuner så sterkt og ressursene så få at mange vil oppleve rommet for utvikling som svært begrenset. Kommunene vil i slike situasjoner ofte videreføre de arbeidsmåtene som finnes, selv om de er lite effektive. Det fragmenterte velferdspolitiske ansvaret innenfor det boligsosiale feltet fordrer økt samhandling dersom en ønsker å komme videre og få bedre effekt av innsatsen. Dette betyr at å tilrettelegge for økt samhandling mellom aktører i feltet kan være en god strategi også framover. Det samme gjelder innsats for å spre kunnskap om det en vet har hatt effekt, og de gode arbeidsmåtene. På bakgrunn av dette kan vi peke ut to hovedoppgaver for staten for å fremme sosial innovasjon framover:

- Bidra til å spre og implementere sosial innovasjon. Dette betyr å utvikle gode systemer for å spre ideer, gode modeller og virksomme tilnærminger.
- Skape rom for videre sosial innovasjon ved å bringe aktører sammen og etablere nettverk for å utvikle nye løsninger i det boligsosiale arbeidsfeltet. Dette betyr å invitere inn ikke bare offentlige aktører, men også brukere og ikke-kommersielle aktører, som kan ha friske blikk og nye tilnærminger til utfordringene på området. En viktig del av dette er behovet for å klargjøre mulighetene og begrensningene for samarbeid mellom kommuner og frivillig sektor i lys av lov om offentlige anskaffelser og annen regulering.

Litteratur

- Andvig, E. (2011). *Småhusene på Lysheim*. Nøtterøy: Nøtterøy kommune. Hentet fra http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3703/Smahus_Lysheim.pdf
- Bepa (2010). *Empowering people, driving change. Social Innovation in the European Union*. Bureau of European Policy Advisers, European Commission. Hentet fra http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf
- Bergem, R., Yttredal, E. R. & Hanche-Olsen, M. (2012). *Fundamentet er lagt. Evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram Delrapport 2011*. Rapport nr. 25/2012: Møreforskning Volda. Hentet fra <http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Fundamentet.pdf>
- Bærum kommune (2012). *Boligsosialt arbeid – samarbeid med frivillige. Veileder til kommunene*. Hentet fra http://www.nav.no/Om+NAV/For+kommunen/_attachment/309527?_ts=1372b56c580
- Damvad (2012). *Utredning om sosialt entreprenørskap*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/NHD/Vedlegg/Rapporter_2012/sosialt_entreprenørskap_mars2012.pdf
- Dokument nr. 3:8 (2007-2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*. Riksrevisjonen Hentet fra <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokument-serien/2007-2008/Dok3-200708/dok3-200708-008/>.
- Dyb, E. (2005). *Prosjekt bostedsløse - Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt* (bind 7-2005). Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Dyb, E. & Johannessen, K. H. (2013). *Bostedsløse i Norge 2012: en kartlegging*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Rapporter/Rapporter2013/NIBR-rapport2013-5.pdf>
- Dyb, E., Helgesen, M. K. & Johannessen, K. (2008). *På vei til egen bolig – evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005 – 2007*. NIBR rapport 2008:15. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/bostedslose/evaluering_av_nasjonal_strategi_mot_bostedsløshet_nibr.pdf

- Edgar, B. (2006). *National strategy to prevent and tackle homelessness. The pathway to a permanent home. Synthesis report.* . Hentet fra http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/pr_new_en.pdf
- European Commision (2010). *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth.* Hentet fra <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>
- Feantsa (2012). *Social Innovation to Combat Homelessness: A Guide.* European Federation of National Organisations Working with the Homeless. Hentet fra http://www.feantsa.org/spip.php?action=acceder_document&arg=1089&cle=4c55e7e607b8f534b178a2b1aad3b682ea665e23&file=pdf%2F2012_06_12_social_innovation_guide_final_en-2.pdf
- Fløtten, T., Pedersen, A. W. & Lødemel, I. (2009). Når problemet er fattigdom. I B. R. Nuland et al. (red.), *Hjernen er alene – institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Franz, H.-W., Hochgerner, J. & Howaldt, J. (2012). *Challenge Social Innovation: Potentials for Business, Social Entrepreneurship, Welfare and Civil Society.* Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Gautun, H., Drøpping, J. A. & Fløtten, T. (2005). *Når nøden er størst. En analyse av frivillige organisasjoners hjelp og tilbud til de fattige.* Oslo: Fafo-rapport 476.
- Godø, H. (2009). *Innovasjon i offentlig sektor – Utfordringer og muligheter.* Oslo: NIFU STEP. Hentet fra http://www.kunnskapsdugnad.no/ikbViewer/Content/779568/090518_God%F8_Innovasjon%20i%20offentlig%20sektor.pdf
- Grødem, A. S. (2012). *Statlige tilskuddsmidler mot fattigdom og sosial eksklusjon: hvordan fungerer de lokalt?* Oslo: Fafo-rapport 2012:24.
- Gustavsen, K. & Kobro, L. U. (2012). *Sosialt entreprenørskap som ledd i innsatsen mot fattigdom.* TF-rapport nr. 305: Telemarksforskning. Hentet fra <http://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/filer/2114.pdf>
- Hansen, I. L. S. (2013). *Hvorfor må kommunene i stadig større grad se bolig og tjenester i sammenheng? Perspektivartikkel til Stortingsmelding 17 2012-13: Bygge - bu - leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjoner.* Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/BOBY/boligmelding2013/hansen.pdf>
- Hansen, I. L. S. (2006). *The pathway to a permanent home. The Norwegian strategy to prevent and combat homelessness.* Oslo: Fafo-paper 2006:22. Hentet fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/10012/10012.pdf>

- Hansen, I. L. S. & Grønningsæter, A. B. (2010). *Nye velferdssignaler: en analyse av stortingsmeldinger og offentlige utredninger om velferdspolitikken*. Oslo: Fafo-rapport 2010:40.
- Hansen, I. L. S. & Øverås, S. (2007). Bolig for personer med psykisk lidelse og rusproblematikk. I E. Brodtkorb & M. Rugkåsa (red.), *Under tak – mellom vegger. Perspektiver på boligens betydning i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hansen, I. L. S., Gautun, H., Langsether, Å. & Sandlie, H. C. (2007). *Ikke bare bare å bo: sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*. Oslo: Fafo-rapport 2007:38. Hentet fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/20038/20038.pdf>
- Hansen, T., Dyb, E. & Holm, A. (2002). *Evaluering av prosjekt bostedsløse. Oppstartfasen*. Oslo: Prosjektrapport 325-2002. Norges byggforskningsinstitutt
- Harrison, D. & Jenson, J. (2013). *Social Innovation Research in Europe*.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), 27–34.
- Hemerijck, A. (2012). When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet. *Sociologica*, 1/2012.
- Hochgerner, J. (2011). *The Analysis of Social Innovations as Social Practice*. Published in original German language under the title “Die Analyse sozialer Innovationen als gesellschaftliche Praxis” in: Zentrum für Soziale Innovation (ed.). 2011. Pendeln zwischen Wissenschaft und Praxis. ZSI-Beiträge zu sozialen Innovationen. Vienna and Berlin: LIT. 173-189. Hentet fra <http://www.socialinnovation2011.eu/wp-content/uploads/2011/04/The-Analysis-of-Social-Innovations-as-Social-Practice.pdf>
- Hough, J. & Rice, B. (2010). *Providing personalised support to rough sleepers*. Joseph Rowntree Foundation. Hentet fra <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/supporting-rough-sleepers-summary.pdf>
- Husbanken (2009). *Statens tiltakspris mot bostedsløshet. Jubileumshefte 2005-2009*. Husbanken. Hentet fra http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3480/statens_tiltakspris_bostedsløshet.pdf
- Kerlin, J. A. (2012). Considering Context: Social Innovation in Comparative Perspective. I A. Nicholls & A. Murdock (red.), *Social Innovation: Blurring Boundaries to Reconfigure Markets* (s. 66–88). Palgrave Macmillan.

- Kommunal- og regionaldepartementet (2006). *På vei til egen bolig. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet: tilskudd, eksempler, samarbeid og deltakere 2006. Publikasjonsnummer H-2188*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2006/0002/ddd/pdfv/281282-egenbolig.pdf>.
- KS (2010). *Frivillighetsundersøkelse*. KS - Kommunesektorens organisasjon. Hentet fra <http://www.ks.no/PageFiles/14762/Frivillighetsunders%C3%B8kelse,%20nov%202010.pdf>
- Langsether, Å., Hansen, T. & Sørvoll, J. (2008). *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA-rapport 18/08. Hentet fra http://www.nova.no/asset/3582/2/3582_2.pdf
- Martinelli, F. (2012). Social Innovation or Social Exclusion? Innovating Social Services in the Context of a Retrenching Welfare State. I H.-W. Franz, J. Hochgerner & J. Howaldt (red.), *Challenge Social Innovation: Potentials for Business, Social Entrepreneurship, Welfare and Civil Society*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Meland kommune (2009). *Rapport fra Sjølvbyggjarprosjektet for ungdom i Meland kommune 2004-2008. Et nasjonalt pilotprosjekt finansiert av Husbanken Region vest og Meland kommune*. Overlevert Husbanken april 2009. Hentet fra <https://www.meland.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MIId1=811&FIId=757>
- Meld. St. 29 (2012–2013). *Melding til Stortinget. Morgendagens omsorg*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 17 (2012-2013). *Byggje – bu – leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/38254403/PDFS/STM201220130017000DDDPDFS.pdf>.
- Moore, M. & Hartley, J. (2008). Innovations in governance. *Public Management Review*, 10(1), 3–20.
- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E. & Gonzalez, S. (2005). Towards Alternative Model(s) of Local Innovation. *Urban Studies*, 42(11).
- Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R. & Sanders, B. (2007). *Social Innovation. What it is, why it matters and how it can be accelerated*. The Young Foundation. Hentet fra <http://www.sbs.ox.ac.uk/centres/skoll/research/Documents/Social%20Innovation.pdf>
- NOU 2011: 11. *Innovasjon i omsorg*. Helse- og omsorgsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/16597652/PDFS/NOU201120110011000DDDPDFS.pdf>

- Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Barberis, E., Wukovitsch, F. et al. (2013). *The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics*. Hentet fra http://webhost.ua.ac.be/csb/ImPRovE/Working%20Papers/ImPRovE%20WP%201303_2.pdf
- Palmås, K. (2013). Varför vi misslyckats: Tio års diskussion om socialt entreprenörskap. I L. Trägårdh, P. Selle, L. S. Henriksen & H. Hallin (red.), *Civilsamhället klämt mellan stat og kapital*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rambøll (2012). *Husbanken – Housing First – Muligheter og begrensninger for implementering i Norge*. Hentet fra http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/FOU/Housingfirst_2012.pdf
- Rambøll (2011). *Samhandling som kilde til økt boligsosial handlingskapasitet*. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Rapporter/Samhandling_kilde_til_boligsosial_handlingskapasitet_sluttrapport.pdf
- Rambøll (2008). *Kartlegging blant norske kommuner om organisering av boligsosialt arbeid*. Hentet fra http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3450/kartlegging_norskekommuner.pdf
- Rasmussen, I. & Strøm, S. (2013). *Samfunnsøkonomiske effekter av investeringer i sosialt entreprenørskap*. Vista Rapport 2013/09. Hentet fra http://www.pobelprosjektet.no/_files/files/effekteraventre.pdf.pdf
- Rundskriv I-8/2004. *Rusreformen – pasientrettigheter og endringer i spesialisthelsetjenesteloven*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/hd/rus/2004/0017/ddd/pdfv/205998-runds067.pdf>
- Rundskriv U-10/2002. *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/sos/rus/2002/0005/ddd/pdfv/166273-u-10-2002-boligsosialt-arbeid-asl.pdf>
- Safir (2009). *Boligskolen på SAFIR. Erfaringer fra de første 3 årene 2005-2008*. Safir. Hentet fra <http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3710/boligskolen%20safir.pdf>
- Sandlie, H. C., Langsether, Å., Sørvoll, J., Skårberg, A. & Hansen, T. (2011). *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner - fire casestudier*. NOVA Rapport 5/2011. Hentet fra http://nova.no/asset/4564/1/4564_1.pdf
- Simon, J. (2013). *Defining social innovation. Towards a common definition*. Kort notat. Tepsie/The Young Foundation

- Simon, J., Davies, A., Patrick, R. & Norman, W. (2012). *Defining social innovation. Towards a common definition. A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe"*. Tepsie, European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research. Hentet fra http://siresearch.eu/sites/default/files/1.1%20Part%201%20-%20defining%20social%20innovation_0.pdf
- Sivesind, K. H. (2013). Ideella välfärdstjänster: en lösning på den skandinaviska modellens framtida utmaningar? I L. Trägårdh, P. Selle, L. S. Henriksen & H. Hallin (red.), *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital: välfärd, mångfald, framtid* (s. 75–88). Stockholm: SNS förlag.
- Social Innovation eXchange og the Young Foundation (2010). *Study on Social Innovation*. Bureau of European Policy Advisors at the European Commission. Hentet fra <http://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/Study-on-Social-Innovation-for-the-Bureau-of-European-Policy-Advisors-March-2010.pdf>
- St.meld. nr. 7. (2008-2009). *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Nærings- og handelsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/2133768/PDFS/STM200820090007000DDDPDFS.pdf>
- St.meld. nr. 23 (2003-2004). *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 6 (2002-2003). *Tiltaksplan mot fattigdom*. Arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 50 (1998-99). *Utligningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg*. Arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 49 (1997-98). *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*. Kommunal- og regionaldepartementet Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stmeld/19971998/stmeld-nr-49-1997-98.html?id=191846>.
- St.meld. nr. 50 (1996-97). *Handlingsplan for eldreomsorgen: Trygghet - respekt - kvalitet*. Sosial- og helsedepartementet.
- St.meld. nr 25 (1996-97). *Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbudene*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- St.prp. nr. 63 (1997-98). *Om opptrappingsplan for psykisk helse 1999 - 2006. Endringer i statsbudsjettet for 1998*. Sosial- og helsedepartementet.
- Sørvoll, J. (2011). *Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv (vedlegg til NOU 2011:15 Rom for alle)*.

- Torfig, J. (2013). Collaborative innovation in the public sector. I S. P. Osborne & L. Brown (red.), *Handbook of Innovation in Public Services* (s. 301-316). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ulfrstad, L.-M. (2011). *Velferd og bolig: om boligsosialt (sam-)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Ulfrstad, L.-M. (1997). *Bostedsløshet i Norge: kartlegging av bostedløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Prosjektrapport 216-1997. Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt.
- Wewerinke, D., al Shamma, S. & Wolf, J. (2013). *Housing First Europe. Local Evaluation Report Amsterdam*. Netherlands Centre for Social Care Research.
- Windrum, P. & Koch, P. (2008). *Innovation In Public Sector Services. Entrepreneurship, Creativity and Management*: Edward Elgar Pub.
- Ytrehus, S., Hansen, I. L. S., Langsether, Å., Sandlie, H. C. & Skårberg, A. (2007). *Tjenester til bostedsløse i ti kommuner: devaluering 2*. Oslo: Fafo-rapport 2007:23. Hentet fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/20023/20023.pdf>
- Ytrehus, S., Sandlie, H. C. & Hansen, I. L. S. (2008). *På rett vei. Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*. Fafo-rapport 2008:06. Hentet fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/20048/20048.pdf>

Vedlegg 1 «Katalog» over innovative boligsosiale tiltak

Prosjektene som presenteres nedenfor må forstås som eksempler på tilnærminger. Å lage en systematisert oversikt over innovative prosjekter på boligområdet i Norge og Europa, ville kreve en helt annen tilnærming enn den vi har her. Norske eksempler er i hovedsak hentet fra Husbankens nettside med «forbildeprosjekter» (<http://www.husbanken.no/forbildeprosjekter/>), og fra Statens pris for boligsosialt arbeid i 2013. I tillegg er det noen flere eksempler som har framkommet gjennom prosjektarbeidet. Eksempelene fra andre land er hentet fra FEANTSAs publikasjon *Social Innovation to Combat Homelessness. A Guide* (FEANTSA 2012), og blant prosjektene som har vært nominerte til prisen SozialMarie i årene 2009–2013. SozialMarie er en pris som tildeles gode innovative prosjekter i Østerrike og nabolandene, og som, i motsetning til de fleste andre tilsvarende priser i Europa, gir betydelig rom for prosjekter rettet mot bolig og nabolag (<http://sozialmarie.org/>). I tillegg ble informasjon om den spanske organisasjonen «Plataforma de Afectados por la Hipoteca» hentet fra diverse avisartikler om bevegelsen samt deres egen nettside, og informasjon om Discus-prosjektet i Amsterdam er fra en evalueringsrapport (Wewerinke, al Shamma & Wolf 2013).

Eksempler fra Norge

Bo-team i Tønsberg

Bo-team er en satsing mot bostedsløshet i Tønsberg kommune, som gjennom samarbeid mellom ulike aktører skal redusere eller forhindre utkastelser, skaffe varig tilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet, og bedre treffsikkerheten og effektiviteten i hjelpe-tilbudet. Prosjektet er et samarbeid mellom Stiftelsen Kirkens Bymisjon Vestfold (SKBV) og Tønsberg kommune, og ble startet i 2004 som en del av Regjeringens satsing mot bostedsløshet i Prosjekt bostedsløse. Satsingen skal gi tett og individuell oppfølging av brukere også etter at de har fått et sted å bo. Erfaringer viser at mange brukere har betydelige utfordringer i tiden etter man har fått bolig. Tett oppfølging i denne etableringsperioden er derfor svært viktig, og mer tradisjonelle tjenestetilbud har

i varierende grad fulgt opp dette godt nok. Prosjektet har blant annet fått økonomisk støtte fra Husbanken og Helsedirektoratet.

Sentralt i prosjektet er Bo-team, som har hatt tre fulltidsansatte som samarbeider nært med de relevante kommunale etatene, blant dem rusteamet, krisesenteret og de kommunale bolig-/eiendomsaktørene. De hjelper brukerne med å finne en bolig, og de følger dem deretter opp i boligen. Teamet jobber fleksibelt, og de er opptatt av å møte brukerne «der de er» og formidle respekt. Målgruppene for Bo-team er mennesker med rusproblemer, psykiske lidelser, sosiale problemer, innsatte utskrevet fra fengsel, personer på institusjon eller i behandling, og personer som er i ferd med å miste den boligen de har på grunn av uønsket atferd. I 2012 registrerte Bo-team 162 henvendelser, og av disse har 109 personer fått ulike former for hjelp.²⁷ I 2010 fikk Bo-team midler fra Husbanken til å formidle arbeidsmåtene sine. Dette resulterte i en bok, og denne er ment som en kilde til inspirasjon for tilsvarende arbeid i andre kommuner, og som en mulig pensumbok på utdanninger i boligsosialt arbeid. I 2013 var Bo-team en av tre nominerte til Statens pris for boligsosialt arbeid.

Sjølbyggerprosjektet i Meland og Fra bostedsløs til herre i eget hus, Nøtterøy²⁸

To prosjekter i henholdsvis Meland kommune i Hordaland og Nøtterøy kommune i Vestfold handler om at vanskeligstilte på boligmarkedet bygger sine egne boliger. Dermed får de både jobberfaring og bolig i samme tiltak. Begge prosjektene er delvis finansiert av Husbanken. Sentralt i prosjektene var å finne fram til og prøve ut nye måter å inkludere vanskeligstilte i boligmarkedet på.

Sjølbyggerprosjektet i Meland var et pilotprosjekt da det ble påbegynt i 2003. Ideen og initiativet kom fra Meland kommune selv, og oppsto i arbeidet med boligsosial handlingsplan. Det hentet også inspirasjon fra tilsvarende prosjekter i andre land, og da særlig prosjektet «Bygg din framtid» i Stockholm, som hadde eksistert siden 1995 (Meland kommune 2009). Det ble gjennomført i samarbeid med en kommunal attføringsbedrift, men hadde begrenset involvering fra eksterne aktører. Prosjektet rettet seg i utgangspunktet mot personer mellom 18 og 34 år, men den øvre aldersgrensen ble raskt forskjøvet. Melandprosjektet har etablert 17 boliger til ulike målgrupper, fordelt på 13 eneboliger og fire kommunale utleieleiligheter. Noen av deltakerne tok fagbrev gjennom deltakelse i «tømmerlaget», et arbeidsmarkedstiltak knyttet til prosjektet. Dette styrket arbeidsmulighetene deres betraktelig. Ifølge prosjektets egen evalueringsrapport var prosjektet en betydelig suksess (Meland kommune 2009:11). Det står i evalueringen at 90 prosent av deltakerne etablerte seg i egen bolig i prosjekt-

²⁷ <http://www.bymisjon.no/Byer/Vestfold/Gatenare-tiltak/Bo-team/>

²⁸ Begge prosjektene er «forbildeprosjekter» for Husbankens boligsosiale arbeid.

perioden, deltakerne reduserte sitt forbruk av sosialhjelp, vinnings- og narkotikarelatert kriminalitet blant deltakerne ble redusert med 97 prosent i perioden 2002–2007, m.m..

Prosjekt Fra bostedsløs til herre i eget hus startet i 2007, og det hadde til hensikt å bygge trygge og trivelige boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, inkludert mennesker med alvorlig dobbeltdiagnoseproblematikk. Ideen var at beboerne skulle delta både i planprosessen og byggingen. Initiativet kom fra Nøtterøy kommune og psykiatrien i Vestfold. Disse to enhetene søkte, og fikk, økonomisk støtte fra Helse- og omsorgsdepartementet. Husbyggingen ble finansiert av Husbanken. En viktig samarbeidspartner i prosjektet var ASVO Nøtterøy, som er en arbeidsmarkedsbedrift heleid av kommunen (Andvig 2011:21ff). I prosjektperioden arbeidet deltakerne sammen med ansatte med snekkerbakgrunn. Aktivitetene dreide seg om oppussing av gamle rekkehus, der deltakerne bodde fram til innflytting i egne boliger. Deretter deltok de i oppussing av en arbeidsbrakke, rydding på tomte, bygging av moduler og maling. Til sammen seks personer deltok i en tidsperiode på fra et halvt til tre år. To sluttet underveis, tre personer flyttet inn i egne boliger i løpet av prosjektperioden, og den fjerde skulle flytte inn i slutten av mars 2011 (Andvig 2011). Ansatte med helsefaglig bakgrunn fulgte opp deltakerne med helse- og sosialfaglige aktiviteter gjennom hele prosjektperioden. Prosjektet har fått en positiv evaluering, og det vurderes særlig som viktig at deltakerne rapporterer om høyere livskvalitet (op. cit.).

Boligskolen på SAFIR, Oslo²⁹

Boligskolen på SAFIR arrangerer kurs om praktiske og sosiale utfordringer knyttet til å etablere egen bolig. Deltakerne på kursene er tidligere rusavhengige som holder på å etablere seg som rusfrie. Boligskolen tilbys av SAFIR (Senter for Frivillig Innsats i Rusfeltet), en frivillighetssentral i Oslo sentrum som drives av Kirkens Bymisjon Oslo og Oslo Røde Kors. Tilbudet ble etablert høsten 2005 med midler fra Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet. Initiativet til Boligskolen kom fra SAFIR selv, som så boligproblemene til brukerne gjennom det daglige arbeidet. Boligskolen har mottatt midler fra Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet, og de fikk Statens tiltakspris mot bostedsløshet i 2006. Tilbudet er inspirert av, og samarbeider med, et liknende tiltak i Glasgow i Skottland.

Kurset er utviklet med tanke på å være praktisk innrettet og relevant for deltakerne det gjelder, blant annet ved at man bruker deltakernes erfaringer og løsninger aktivt i kurset. Siden oppstarten i 2005 har det vært ansatt en prosjektleder i full stilling ved boligskolen. I tillegg er det en boligskolegruppe bestående av fire til fem personer med ruserfaring og erfaringer med boligsosiale utfordringer. Denne gruppen er med på både planlegging, gjennomføring og utvikling av kursopplegget. Medlemmene endres fra

²⁹ Forbildeprosjekt for Husbankens boligsosiale arbeid.

semester til semester, slik at flest mulig får prøve seg i å planlegge kurs og bidra med sine ulike erfaringer. Slik sikres også brukerinvolvering i utviklingen av kurset.

Kurset dekker blant annet temaer som hvordan man blir kvitt gjeld, sosiale rettigheter, informasjon om startlån og bostøtte, ernæring og bevisstgjøring rundt det å ta valg. Boligskolen legger også vekt på å gi kursdeltakerne mulighet til å utveksle erfaringer og lære av hverandre. Dette gjelder for eksempel hvordan de kan takle isolasjon og ensomhet. Poenget er å gi kursdeltakerne informasjon som oppleves relevant og nyttig. Boligskolen formidler også informasjon om boligsosiale tilbud og andre sosiale tjenester som deltakerne kan ha nytte av. I tillegg til å holde kurs i egne lokaler, arrangerer Boligskolen besøk hos ulike hjelpeinstanser. Boligskolen benytter dessuten forumteater, der deltakerne gjennom improvisasjon kan prøve ut nye måter å handle på i vanskelige situasjoner i livet. Tilbakemeldinger fra brukerne er positive og går på at kurset gir kunnskap om boligsosiale virkemidler, økt mestring, større motivasjon og selv tillit rundt det å bo, aktivisering og at man blir del i et positivt sosialt fellesskap (Safir 2009:9).

Drammen kommune: Bostedsprisen 2013

Drammen kommune er eksempel på en kommune som har hatt sterkt søkelys på utviklingsarbeid innenfor det boligsosiale feltet, både knyttet til organiseringen av eget tjenestetilbud og i prosjekter i samarbeid med andre aktører. Kommunen deltok tidlig i satsinger rettet mot unge i overgangsfasen mellom barn og voksne. I disse satsingene var ikke boligsektoren tiltenkt noen rolle, men prosjektene avdekket unges utfordringer med boligetablering. Boligsektoren ble dermed trukket inn, og den ble en sentral samarbeidspartner. Dette kan forstås som et eksempel på nye former for samarbeid, drevet av oppmerksomhet om behov. Høsten 2010 startet Drammen kommune en omorganisering av boligarbeidet, der kommunen blant annet samlet alle boligjenestene i en enhet. Parallelt med denne prosessen ble kommunen tatt opp som programkommune i Husbanken Region sør. Drammen gjennomførte en systematisk og kontinuerlig oppfølging av boligsosial handlingsplan, kombinert med aktiv bruk av Husbankens virkemidler. Drammen har gjennomført et «fra leie til eie»-prosjekt, som har gitt 54 nye boligeiere. Mange av disse var beboere i tidligere kommunale utleieboliger og som fikk hjelp til å kjøpe boligen. Parallelt med dette ble det kjøpt nye kommunale utleieboliger, og det ble i snitt tildelt 20 boliger i måneden i 2012. Drammen kommune er også på vei inn i en utprøving av Housing first, etter modell fra Pathways to Housing, og er aktiv deltaker i et kommunenettverk.

Drammen kommune ble første mottaker av hedersprisen for boligsosialt arbeid, etablert av Kommunal- og regionaldepartementet og utdelt for første gang i 2013. Prisen erstatter den tidligere bostedsløseprisen. Prisen ble tildelt for kommunens store aktivitet på det boligsosiale feltet gjennom flere år. Drammen kommune ble hedret

for aktivt, ambisiøst og helhetlig boligsosialt arbeid, der det ble lagt vekt på økningen i antallet utleieboliger og bedre administrasjon av bolig tjenestene.

Bosetting og inkludering av enslige mindreårige flyktninger: Hamarøy

Hamarøy kommune åpnet i 2010 et senter som har som oppgave å bosette enslige mindreårige flyktninger, med mål om å inkludere dem i samfunnet. Senteret har nitten årsverk. Det arbeides med ferdighetstrening knyttet til å oppnå «normal» bo-kompetanse, samtidig som språkpraksis og leksehjelp er viktige elementer i inkluderingsarbeidet. På senteret finnes det 14 hybler som brukes til å bosette enslige mindreårige, i tillegg fungerer det internasjonale senteret som et møtested hvor det drives kafé og organiseres ulike aktiviteter. Dette er et eksempel på sosial innovasjon i en kommunal kontekst, hvor kommunen selv prøver ut nye tiltak for å bidra til kapasitetsbygging hos brukere.

Bydelskafé, informasjonssenter og boliger for østafrikanere i Oslo

I en bygård i Hollendergata på Grønland tilbys boliger, informasjonssenter samt en kafé. Hollendergata gir beboerne et stabilt sted å bo, der de får individuell oppfølging og hjelp. Det er 20 leiligheter i blokken. Kirkens Bymisjon driver huset, og sosialarbeidere fra Bymisjonens boligsatsing hjelper beboerne med rutiner i dagliglivet, og med å kontakte hjelpeapparatet og få orden på økonomien. Tiltaket er rettet spesielt mot østafrikanere i Oslo, men også andre kan bo der. Tidligere erfaringer med denne gruppen hadde avdekket at det var et betydelig udekket boligbehov blant østafrikanere. Sykdomstilstand og språkproblemer forsterket problemene, dessuten var mange østafrikanere uvant med å bo alene. Initiativtakeren til prosjektet var særlig opptatt av betydningen av traumer fra krigen de hadde flyktet fra, og argumenterte for at mangel på boligstabilitet førte til retraumatisering.

I tilknytning til boligene har Kirkens Bymisjon åpnet Kafé Saba, som beskrives som en vanlig bydelskafé med en litt utvidet målsetning. Siden åpningen har kafeen arrangert konserter, utstillinger, juleverksted og boklansering, og det er planer om vinterferieverksted og fortellerstunder med både norske og utenlandske fortellere. Kafé Saba har inngått samarbeid med et informasjonssenter som ligger i samme bygård, som er et tilbud til alle som trenger rådgivning knyttet til bolig, NAV eller andre deler av det offentlige hjelpeapparatet.

<http://www.bymisjon.no/no/Virksomheter/ByBo---Bymisjonens-boligsatsing/Nyheter/Unikt-boligtiltak-og-frodig-moteplass/>

Rom for rom: Oslo / Overnatting for fattige tilreisende

I Oslo samarbeider en rekke organisasjoner om å gi et overnattings, sanitær- og rådgivningstilbud til bostedsløse i Oslo. I utgangspunktet hadde Kirkens Bymisjon et prosjekt kalt Rom for rom, med tanke på tilreisende romfolk. De siste årene har det vært store diskusjoner i media om hva slags tilbud man skal gi til tilreisende romfolk, og hva slags ansvar det offentlige har. Oslo kommune har tidligere ikke ønsket å etablere tilsvarende overnattingstilbud, med begrunnelsen at bedre fasiliteter kan gi økt tilreisning av romfolk.³⁰ Justisdepartementet lyste i 2013 ut midler til «Tiltak rettet mot EØS-borgere som kommer til Norge for å tigge». Røde Kors og Kirkens Bymisjon søkte, og etter tildeling av midler åpnet de et akuttovernattingstilbud for fattige tilreisende.³¹ Tiltaket tilbyr rundt 150 sengeplasser og koster 15 kr per natt for brukeren. Det har vært svært populært. Dette er et eksempel på hvordan initiativ fra sivilsamfunnet bidrar til å løse akutte sosiale problemer for bestemte grupper.

Fremtidshuset på Grünerløkka

KREM sosiale entreprenører har et samarbeid med bydel Grünerløkka om utvikling av ungdomstiltaket Fremtidshuset. Fremtidshuset er en forlengelse av et allerede etablert samarbeid mellom bydel Grünerløkka, NAV og KREM, og de har som mål å hjelpe ungdom over i arbeid og egen bolig. Fremtidshuset tilbyr boliger til unge voksne i kombinasjon med tilbud om oppfølging på flere områder. KREM har jobbet med å utvikle helhetlige metoder for nærmiljøarbeid, og et overordnet mål er metodeutvikling gjennom brukermedvirkning. KREM sosiale entreprenører definerer seg som en brobyggerorganisasjon som jobber med metodeutvikling i partnerskap med det offentlige og andre organisasjoner for å skape mer målorienterte og effektive tilnærminger. Deres arbeid er basert på en kombinasjon av brukerkompetanse og fagkompetanse, og på vektlegging av nærhet til målgruppen³². Nærmiljøarbeidet til KREM i dette prosjektet har finansiering fra Husbanken. Det er foreløpig ikke foretatt en oppsummering av erfaringene med Fremtidshuset.

Noen AS

Noen er en sosial entreprenørbedrift som tilbyr aktivitets- og omsorgstjenester for personer med demens, pårørende og eldre med behov for veiledning og assistanse til å få en bedre hverdag. Virksomheten tas med i denne katalogen fordi det ligger tett

³⁰ <http://www.osloby.no/Oslo-vil-ikke-ha-Regjeringens-hjelpetiltak-for-romfolk-7187759.html#.UgI-3s5JQbh4>

³¹ <http://www.bymisjon.no/Nyheter3/2013/Overnattingstilbud-for-fattige-tilreisende-apnet/>

³² <http://www.krem-norge.no/om-krem/>

opp til det boligsosiale feltet. Det tilbyr oppfølgingstjenester til grupper som i mange sammenhenger bor i eget hjem. Virksomheten har definert seg som en sosial entreprenør, og overskuddet går tilbake i virksomheten hvor det drives kunnskapsutvikling, kunnskapsformidling og bidrag i forsknings- og utviklingsarbeid. Gründeren Heidi Wang forteller i en film på virksomhetens nettside at bakgrunnen for utviklingen av tjenestene i Noen er hennes erfaringer fra da hennes egen far fikk demens. De identifiserte et udekket behov. På nettsidene sine presenterer Noen at de har utviklet et nyskapende personsentrert tilbud, basert på en spesialisering på behov hos personer med demens eller kognitiv svikt og deres pårørende. Deres tilbud presenteres som et supplement til familien og til det offentlige. Noen har både privatpersoner og kommuner som kunder. Se: www.noen-as.no

Eksempler fra andre land

Utp prøving av nye tjenesteløsninger

Housing first i Nederland: Discus Amsterdam

Housing first-modellen ble utviklet i New York, og den har ligget til grunn for utvikling av en rekke prosjekter og tjenestetilbud i flere europeiske land, som Finland, Frankrike og Nederland. Konseptet kan dermed sies å være en innovasjon som spres mellom ulike land, og som implementeres i lokale kontekster. I motsetning til tjenestemodeller kjennetegnet av flere kvalifiserende trinn (trappetrinn) som brukeren må gjennom for så å få egen bolig, får brukeren i Housing first-programmet raskt en egen bolig. Tanken er at for å løse problemer knyttet til hjemløshet, så er det sentrale behovet som må møtes helt enkelt å få tak over hodet i egen bolig. Tradisjonelle tjenestemodeller hvor man må gå mange runder gjennom forskjellige tjenesteapparat, er vesentlig mer omstendelige, vil være en ekstra påkjenning for brukeren, og samlet sett være mindre effektive. Etter innflytting følges så brukeren opp med hensyn til det å bo, sikre stabilitet og behandle eventuelle andre problemer knyttet til rusproblematikk, mentale og psykiske problemer, arbeidsløshet og så videre. Housing first-modellen er brukersentrert, og brukeren bestemmer selv i hvor stor grad man ønsker oppfølgingen i ettetid. I USA har Housing first også blitt kombinert med tverrfaglige team som følger opp brukerne, en løsning kalt «Aktivt oppsøkende behandling» (Assertive Community Treatment).

I Nederland har prosjektet Discus Amsterdam siden 2006 tilbudt tjenester for hjemløse bygget på Housing first-modellen (Wewerinke, al Shamma & Wolf 2013). I Nederland har trappetrinnsmodellen vært dominerende innenfor de sosiale tjenestene rettet mot hjemløshet, og Discus-prosjektet var dermed utprøving av en alternativ modell. Videre er Discus i større grad brukersentrert, idet brukerne selv legger premis-

sene for hvordan og i hvilken grad de ønsker å motta oppfølging fra Discus-prosjektet. Prosjektet ligger under organisasjonen HVO-Querido, som jobber for å tilby husrom og hjelp til hjemløse og andre sårbare grupper i Amsterdam. De samarbeider med organisasjonen Alliantie Amsterdam, som også jobber med å tilby bolig, og selskapet Jellinek Mentrum, som tilbyr behandling og rådgivning til personer med mentale og psykiske problemer samt avhengighet. Prosjektet støttes av offentlige midler, i tillegg til at brukerne selv betaler en andel hver måned. Det er rundt 19 ansatte med ulik bakgrunn, som inkluderer sosialarbeidere med utdanning i psykiatri, barnevern og psykologi, sykepleier, sosialantropolog, idrettslærer, m.m. Oppfølging tilbys også i nært samarbeid med kommunale helsetjenester.

Boligene er spredt rundt i Amsterdam og leies av HVO-Querido. Brukerne betaler selv leie som i en vanlig leilighet, men mange får offentlig støtte til denne. Fra oppstarten i 2006 og fram til en evaluering ble gjort i 2011, hadde 123 klienter vært innom programmet. I 2011 var 95 prosent av disse bosatt i boligen som programmet hadde skaffet. Evalueringen viste at nærmest alle brukerne mente de hadde fått bedre livskvalitet, en bedre hverdag og mer stabilitet både sosialt, økonomisk og psykisk. De gode resultatene har bidratt til at Housing first-modellen vil tas i bruk i flere prosjekter i Amsterdam.

Housing first! Development of a practical model and relevant policies. Ljubljana, Slovenia³³

I et prosjekt startet opp i 2009, er målsettingen å hjelpe hjemløse med behov for støtte inn i boliger, hvor de også kan få profesjonell oppfølging. Prosjektet ble initiert av den slovenske organisasjonen Kings of the Street. Prosjektet er finansiert av EU-midler og har fått støtte fra kommunen i Ljubljana. Prosjektet har også samarbeidet med Kirkens Bymisjon i Oslo.

Arbeidet med bosetting foregikk i fire faser: Først ble det identifisert grupper av mulige brukere. Brukerne kvalifiserte seg for prosjektet gjennom å delta i andre prosjekter organisasjonen utførte, og gjennom å vise seg motivert for bosettingsprosjektet. Gruppene fikk informasjon om prosjektet og diskuterte sine egne muligheter og utfordringer. For det andre ble det etablert små grupper av brukere som ønsket å bo sammen, og disse diskuterte hvilke husregler de ønsket å ha. I denne fasen ble det også funnet og skrevet kontrakter på leiligheter. I den første fasen ble husleien dekket av prosjektet, mens deltakerne dekket utgiftene til livsopphold. Det ble etablert faste relasjoner mellom brukere og sosialarbeidere som fulgte opp hver enkelt, og brukere og hjelpere utviklet i fellesskap en plan for brukeren. Det å sette opp og følge en slik plan ble forstått som en del av «leiekontrakten». Tredje trinn var innflyttingen i boligen, der brukerne bodde sammen i grupper på to til fire personer. Fjerde trinn var faktisk å

³³ Nominert til prisen SozialMarie 2013

bo, og å utvikle evnen til å bo. I prinsippet skulle brukerne settes i stand til å flytte ut, og bo i normale boliger, i løpet av ett og et halvt år.

Mer om prosjektet finnes på

http://sozialmarie.org/projekte/housing_first.1086.html

<http://www.ljubljana.si/en/municipality/news/82803/detail.html>

Oppfølging av brukere gjennom personlige budsjetter, London, UK

Et prosjekt med vekt på økonomistyring og personlig oppfølging av langvarig hjemløse, ble igangsatt i London i 2009. De tradisjonelle sosialtjenestene opplevde at det var vanskelig å lykkes i arbeidet med langvarig hjemløse, delvis fordi mange hadde utviklet en egen identitet som del av et «kollektiv av hjemløse» og hadde dårlige erfaringer med tjenesteapparatet. Målet med prosjektet var derfor å prøve ut om budsjettmetodikken og mer personlig oppfølging kunne fungere bedre i å hjelpe langvarig hjemløse, både for å få større stabilitet og kontroll over eget liv, og til videre å flytte inn i en bolig. Veldedighetsorganisasjonen Broadway initierte prosjektet, og det fikk økonomisk støtte fra selskapet The City of London Corporation, det britiske kommunaldepartementet og lokale myndigheter i London.

I pilotprosjektet deltok 13 personer som hadde vært hjemløse i mellom fire og 45 år. Hver deltaker fikk tildelt en sum penger, og det ble videre satt opp et budsjett samt en handlingsplan. En koordinator fulgte opp hver enkelt deltaker. Prosjektet innebar at deltakerne hadde stor innflytelse på samarbeidet og vilkårene for dette, sammenlignet med de tradisjonelle sosialtjenestene. Personlig oppfølging var sentralt, fordi man ønsket å utvikle en mer tillitsbasert relasjon mellom deltaker og koordinator.

Prosjektet pågikk fram til mai 2011. I evalueringen av prosjektet kom det fram at sju av deltakerne hadde flyttet inn i bolig og beholdt den over lengre tid, noe som regnes som et godt resultat for langvarig hjemløse (Hough & Rice 2010).³⁴ Den personlige og nære oppfølgingen fra prosjektkoordinatoren hadde vært viktig for deltakerne. Den tette og personlige oppfølgingen i prosjektet var ukonvensjonell sammenlignet med tradisjonelle tjenester, og dette ble vurdert å være en viktig faktor for å lykkes i arbeidet med langvarig hjemløse. Budsjettplanleggingen bidro også til at deltakerne fikk større kontroll og stabilitet i eget liv, noe som også var viktig når de flyttet inn i tilgjengelige boliger. Budsjettet gjorde at deltakerne fikk bedre oversikt over sin egen økonomiske situasjon, og muliggjorde bedre planlegging. Dette ga økt stabilitet generelt i deres livssituasjon, og større overskudd til å delta på kurs, bygge sosialt nettverk og løse egne problemer. I ettertid ble erfaringer fra prosjektet tatt inn i Broadways generelle arbeid for hjemløse i London.

³⁴ <http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/supporting-rough-sleepers-summary.pdf>

Nye tjenester til nye brukergrupper: Crossroads project, Stockholm, Sverige

I Stockholm ble det i 2011 opprettet et senter som tilbyr en rekke tjenester for å forbedre boforhold og livssituasjon for hjemløse innvandrere fra EU-området. Prosjektet drives av Stockholms Stadsmission og Frelsesarméen. Senteret har vokst fram for å kunne gi et tilbud og løse behov hos en relativt ny brukergruppe i det svenske samfunnet, som de etablerte velferdstjenestene har lite erfaring med eller fokusering på. Prosjektet finansieres av European Social Fund, Arbetsförmedlingen og Stockholm by.

På senteret gis det informasjon, det arrangeres treningskurs, diskusjonsgrupper og rådgivningstjenester. Det har også fasiliteter som sitteområder, måltider, dusj og mulighet for å vaske klær. Informasjons- og rådgivningstjenestene fokuserer på juridiske spørsmål, bosted, arbeid og språkopplæring. Senteret drives av fem fulltidsansatte, i tillegg til en rekke frivillige, som inkluderer blant annet advokater, tolker og rådgivere. Prosjektet er innovativt på flere måter.³⁵ Det er et samarbeid mellom organisasjoner i offentlig og frivillig sektor. Det er også innovativt at ulike tjenester fra forskjellige sektorer har blitt samlet på ett sted. Et annet viktig aspekt er at brukerne settes i sentrum, ved at tjenestene er fleksible og i noen grad tilpasset brukerne. Det forventes også at de tar ansvar for sin egen situasjon, blant annet ved at de oppmuntres til å utvikle en individuell handlingsplan.

Mer om prosjektet finnes på

<http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Stockholm.pdf>

Bedre boforhold i lokalsamfunn

Renoviere für dich und deine Gemeinschaft! (Bag, Ungarn)

Et prosjekt i Ungarn er et eksempel på samarbeid mellom sivilsamfunnsorganisasjoner, aktører i lokalsamfunnet og et selskap fra privat sektor. Noen mil nord for Budapest ligger byen Bag, som har rundt 4500 innbyggere og en relativt stor rombefolkning. I det aktuelle prosjektet samarbeidet organisasjonen BAGazs med IT-selskapet Prezi.com og rombefolkningen i Bag om å oppgradere boforholdene i en bydel med dårlige boforhold. BAGazs er en organisasjon basert på frivillig arbeid, som siden 2010 har arbeidet for å bedre levekårene til rombefolkningen i byen Bag. Prezi bidro med både penger og frivillige i form av ansatte. For Prezi.com var deltakelsen i samarbeidet en del av deres etablerte opplegg med frivillig innsats som årlig teambuilding. Organisasjonen Habitat for Humanity har også vært inne som partner og støttespiller i prosjektet. Dette er en internasjonal non-profit, kristen organisasjon som arbeider for å avskaffe bostedsløshet og avhjelpe utilstrekkelige boforhold. Andre lokale frivillige

³⁵ <http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Stockholm.pdf>

organisasjoner har også vært involvert, blant annet organisasjoner som arbeider med byutvikling og framskaffelse av boliger.

Prosjektet innebærer oppgradering både av hjemmene til enkeltfamilier og av nærmiljøet. Blant annet ble det anskaffet en tomt og kjøpt inn en container, som fungerer som forsamlingshus. Mesteparten av arbeidet blir gjort lokalt, og bidrar dermed til å styrke lokalsamfunnet.

En film om prosjektet ligger her:

<http://www.youtube.com/watch?v=SuFkbHMZS-0>

Social construction camp, Ungarn

Et prosjekt igangsatt av unge studenter i Ungarn handler om å forbedre boforholdene i kommunalt eide leieboliger i Ungarn, gjennom mobilisering av frivillige og lokalsamfunn. Initiativet kom fra en gruppe studenter som var bekymret for boligforholdene i offentlig eide boliger i Ungarn. Boligene var ofte svært dårlige. I tillegg er beboerne blant de fattigste i det ungarske samfunnet, det er stor arbeidsløshet, og mange har problemer med å betale husleien. Prosjektet hjelper innbyggerne i gang med å renovere sine egne boliger, ved at beboere og frivillige jobber sammen om utbedring. Prosjektet har mottatt støtte fra Norway Grants, som er penger Norge (ved Utenriksdepartementet) stiller til rådighet via EØS. I tillegg har prosjektene lokale sponsorer. Flere lokale organisasjoner har vært involvert, inkludert jurister og arkitekter, som har hjulpet til med å gjøre prosjektene gjennomførbare. Den tidligere nevnte organisasjonen Habitat for Humanity har også vært inne i prosjektet.

Prosjektet handler om lokalt initiativ og om å skape konkrete forbedringer i eget lokalmiljø. Det har fungert som en møteplass mellom beboere i kommunale boliger, frivillige og hjemløse. Vedlikehold av boligene var egentlig kommunenes jobb, men gitt svak kommuneøkonomi, var det et stort etterslep. Som kompensasjon får beboerne gjelden til kommunen som følge av ubetalt husleie ettergitt med en gitt sum (5600 ungarske forint, om lag 20 euro) per dag. Dermed innebærer også prosjektet samarbeid med offentlige myndigheter. Noe av poenget med prosjektet er også å installere energieffektive løsninger, noe som både er miljøvennlig og reduserer kostnadene ved å bo i leilighetene.

Prosjektet ble tildelt prisen SozialMarie i 2012.

Mer informasjon om prosjektet finnes på

<http://www.funzine.hu/2011-10-social-theory-in-practice/>

http://sozialmarie.org/projekte/social_housing_reconstruction_camp.1567.html

The Bookstore i Amsterdam, Nederland

I dette prosjektet inngikk en kommersiell boligaktør og en gruppe unge kunstnere et samarbeid for å forbedre levekårene i bydelen Kolenkitbuurt i Amsterdam, som har hatt til dels store levekårsutfordringer. Boligtilbyderen Stadgenoot la til rette for at seks

unge kunstnere kunne flytte inn og leie leiligheter til lav pris. Til gjengjeld forpliktet kunstnerne seg til å gjøre en innsats for å forbedre levekårene i området. Tiltakene for å forbedre nærmiljøet har vært mange og kreative, og inkluderer formiddager med kaffe og klesbytte/loppemarked, film- og kulturkvelder, guidede turer i nabolaget og en rekke barne- og ungdomsaktiviteter. Ideen med å la kunstnere betale «husleie» i form av tiltak for å forbedre lokale levekår, må sies å være innovativ; prosjektet var gjennomførbart; det møtte de opprinnelige beboernes (og boligselskapets) ønske om et hyggeligere og mer aktivt nærmiljø; resultatet – i form av økt trivsel og muligens mindre hærverk og kriminalitet – vil være målbart, og nærmiljøet blir aktivert på måter som skaper nye roller og relasjoner.

Boligutvikling for vanskeligstilte: Beaver barracks, Ottawa, Canada

I et prosjekt i Canada ble et boligkompleks kalt Beaver Barracks pusset opp og renovert. Utleie av leilighetene ble så regulert, slik at også personer med lavere inntekt kunne få mulighet til å leie leiligheter av god standard. Det var en utfordring i Ottawa å skaffe boliger til innbyggere med lave inntekter. Boligbyggingen foregikk stort sett i privat regi, og prisene var høye. Eldre privateide utleieboliger var ofte i dårlig stand, og ble av og til inkludert i byutviklingsprosjekter som førte til at standarden steg – mens prisen steg tilsvarende. Særlig var det en oppfatning om at det manglet boliger til familier, eldre og mennesker med funksjonshemming. Prosjektet ble initiert av kommunen i Ottawa, og utviklet av Centretown Citizens Ottawa Corporation (CCOC), som er en frivillig non-profit organisasjon som jobber for å skaffe boliger til mennesker med middels og lave inntekter (<http://cchohousing.org/index.php/about-us/>).

På det tidspunktet renoveringen av Beaver Barracks ble bestilt, sto det 10 000 husstander på venteliste for subsidierte boliger: både enslige, store familier og eldre. Området hvor Beaver Barracks ligger, hadde vært i tilbakegang i hele 80-tallet og 90-tallet; bolig- og næringsutviklingen hadde stagnert, og en stadig større del av området ble lagt ut til parkeringsplasser. Boligene i området var typisk små leiligheter, noe som førte til en ensidig befolkningssammensetning, med få familier. Området som ble renoveret, besto tidligere av militære kaserner, men ble solgt til kommunen i 1990. Det ble øremerket for utleieboliger med leiekontroll.

Etter renoveringen består komplekset av 254 boenheter i fem bygninger. Leilighetene er en blanding av leiligheter med leie til markedspris, leiligheter med regulert leie, og subsidierte leiligheter. Dette gir en mangfoldig beboergruppe. Enhetene varierer i størrelse fra studioleiligheter til leiligheter med tre soverom, slik at det finnes tilbud både for enslige og familier, inkludert eldre personer og personer med funksjonsnedsettelse. Det er også i første etasje forretningsbygg i to bygninger og møteplasser for grupper i samfunnet. Leietakere med subsidierte leieforhold trekkes fra kommunens venteliste for boliger, mens leilighetene til markedspris leies ut etter «først til mølla-prinsippet». Prisen på disse leilighetene er også politisk regulert, og ligger noe lavere

enn gjennomsnittlig markedsleie for området. Dermed er komplekset en av få rimelige leiebygninger i Ottawa sentrum.

Det innovative i dette prosjektet består i sammenvevingen av ulike hensyn: bygget er bygd i henhold til strenge miljøkrav, og har blant annet et avansert opplegg for gjenvinning. Bygningen tilfredsstiller også ambisiøse krav til universell utforming. Fordi leilighetene i bygget varierer både i størrelse og pris – kontrollert leie og «nesten markedsleie» i samme bygg – blir beboergruppen variert.

Mer informasjon om prosjektet finnes på

<http://www.worldhabitatawards.org/winners-and-finalists/project-details.cfm?lang=00&theProjectID=9E55F401-15C5-F4C0-996EC79CB668C53A>

Tiltak for å hindre boligutkastelser

Plataforma de Afectados por la Hipoteca, Spania

Finanskrisen i 2008 og påfølgende kriser i arbeids- og boligmarkedet, har ført til store sosiale og økonomiske problemer i en rekke europeiske land. Spania har vært spesielt hardt rammet, med høy arbeidsløshet, offentlige underskudd og harde innsparingsrunder, lav økonomisk vekst og store problemer i boligsektoren. Mellom 2008 og 2012 ble rundt 400 000 personer kastet ut av sin bolig på grunn av manglende evne til å betale avdrag på boliglån.³⁶ Organisasjonen Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) - «Plattform for folk rammet av boliggjeld», som arbeider for bedre rettigheter knyttet til det å bo, ble etablert i 2009. Organisasjonen tilbyr rådgivning og hjelp til mennesker som står i fare for å miste boligen, og den skaper sosiale nettverk hvor folk i samme situasjon får møte andre. Når noen står i fare for å kastes ut, mobiliserer organisasjonen støttespillere og lokalsamfunn for å demonstrere og forsøke å påvirke når utkasterne, på bankens vegne, kommer for å gjennomføre utkastelsesvedtaket. Organisasjonen er også en politisk bevegelse i Spania, og har vært en tydelig stemme i den offentlige debatten. Organisasjonen påpeker at regelverket gir banker for store fullmakter til å kaste ut folk som ikke klarer å betale avdrag, at folk har blitt lurt til å underskrive svært problematiske boligkontrakter, og at det politiske systemet i for liten grad forsøker å løse disse problemene som er helt sentrale i folks liv. Bevegelsen samlet inn 1,4 millioner underskrifter som støttet et forslag om å reformere lovverket rundt boliglån og gjøre det vanskeligere for banker å kaste ut folk. Organisasjonen handler derfor både om kompetansebygging og kapasitetsutvikling på lokalt nivå, og om å være en politisk kraft på et mer samfunnsmessig nivå. Organisasjonen fikk i 2013 «European Citizen's Price 2013» fra EU-parlamentet for sitt arbeid.

³⁶ <http://www.spiegel.de/international/europe/increasing-protests-in-spain-as-forced-evictions-continue-to-rise-a-874771.html>

Mer informasjon:

<http://afectadosporlahipoteca.com/>

<http://www.presseurop.eu/en/content/article/1242441-spain-losing-roof-over-its-head>

Housing Agency, Irland

Finans- og boligkrisen rammet også Irland hardt. Mange boligeiere har fått problemer med å betale avdrag på lån, og står i fare for at banken overtar boligen. Et tiltak som ble etablert i 2012, gjør at folk kan fortsette å bo i boligen, selv om de ikke klarer å betale tilbake lånet. Løsningen innebærer at eierskapet overføres til organisasjonen Housing Agency, som ble opprettet av det irske kommunaldepartementet. Organisasjonen kjøper huset av banken, i samarbeid med staten. Tidligere boligeiere får bli boende i boligen, og leier denne av Housing Agency. Denne løsningen gjør dermed at de ikke mister hjemmet, men representerer en løsning hvor myndighetene er mye mer inne i tiltaket, sammenlignet med bevegelsen i Spania.

Nye samarbeidsformer mellom aktører i boligfeltet

Shared Solutions, Skottland

I Skottland har man tatt i bruk nye metoder for å styrke samarbeidsrelasjonene mellom forskjellige aktører i det boligsosiale feltet. «Shared solutions» er en prosessmetodikk som innebærer å arrangere jevnlig møter og arrangementer hvor forskjellige aktører deltar; både brukere, tjenesteplanleggere, ledere, ansatte i førstelinjetjenesten, politikere m.fl. kommer sammen som likeverdige. Det er særlig to organisasjoner som har jobbet for å forbedre samarbeidsformene gjennom å ta i bruk konkrete verktøy og ressurser i samhandlingen: Scottish Homelessness Involvement and Empowerment Network (SHIEN) og Glasgow Homelessness Network (GHN).

Møtene, som altså involverer et bredt sett av aktører fra forskjellige sektorer, etater og myndighetsnivåer, struktureres etter et konsept kalt «open space technology».³⁷ Møtet starter uten stramme rammer. Deltakerne fordeles på diskusjonsgrupper, og alle oppfordres til å nevne temaer og utfordringer som de mener er viktige å diskutere. Deretter stemmes det i plenum over hvilke temaer man skal jobbe videre med, og resultatet bestemmer videre saksgang og diskusjoner. I denne fasen vektlegges det at diskusjonene skal være løsningsorienterte. Denne metoden bidrar til at diskusjonene blir relevante, inkluderende og interessante for deltakerne. Arrangementene har funnet sted både på lokalt og på nasjonalt nivå, og de blir del av bredere policyprosesser. Samarbeidsformen

³⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Open-space_technology

har vært viktig for å skape arenaer hvor forskjellige aktører møtes, for kunnskaps- og tjenesteutvikling, og for kapasitetsbygging hos aktører fra ulike sektorer.

Samlet om prosjektene

Prosjekteksemplene som er presentert her, har til dels ganske forskjellige tilnærminger til det å hjelpe bostedsløse. De tre prosjektene som kanskje skiller seg mest ut fra de andre, er de som ikke har som hovedmål å hjelpe hjemløse inn i bolig. Det omfatter Røde Kors og Kirkens Bymisjons tilbud til bostedsløse i Oslo, Crossroads-senteret i Stockholm og Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) i Spania. Crossroads-prosjektet gir råd om boligspørsmål, på linje med andre spørsmål, men hovedhensikten er å være et ressurscenter for arbeidsinnvandrere som ikke har noe sted å bo. Prosjektet er tatt med her fordi det illustrerer kompleksiteten i arbeidet med bolig og bostedsløshet, særlig i en kontekst der arbeidstakere flytter fritt innen Europa og kan være hjemløse i én by, samtidig som de er godt etablert i en annen. Organisasjonen PAH i Spania skiller seg også ut. På et lokalt nivå jobber organisasjonen med konkret rådgivning overfor vanskeligstilte som står i fare for å miste boligen. Men samtidig er det en bred, folkelig basert politisk bevegelse som jobber for å påvirke beslutningstakere og endre lovgivningen rundt boliglansregulering i Spania, og den er en tydelig stemme i spansk offentlighet. Sosiale problemer kan opplagt forårsakes av ubalanser i regelverk og lovgivning, og slik kan en effektiv form for sosial innovasjon være å jobbe politisk.

De andre prosjektene har som hovedhensikt å hjelpe vanskeligstilte inn i boliger. Hvor vanskeligstilte brukere de retter seg mot, varierer: prosjektet i London, som brukte personlige budsjetter som arbeidsmåte, rettet seg mot langtids hjemløse som ble oppfattet som spesielt vanskelige å nå. Prosjektet i Ljubljana var åpent for motiverte brukere som hadde deltatt i frivillige prosjekter tidligere, som må antas å være den «letteste» gruppen hjemløse å jobbe med. Boligskolen til SAFIR og de ulike Housing first-initiativene er typisk åpne for alle som ønsker det. Bo-team i Tønsberg og Fra hjemløs til egen bolig i Nøtterøy er initiativ under de statlige satsingene, og de rettet seg i utgangspunktet mot hjemløse med tilleggsproblemer. Sjølvbyggjarprosjektet var rettet mot lokal ungdom og unge voksne med sosiale problemer og med vansker med å komme inn på boligmarkedet.

Prosjekteksemplene vi trekker fram her, både de norske og de internasjonale, har en del fellestrekk.

- Prosjektene er initiert av personer eller organisasjoner som jobber tett med brukergruppen. I de fleste prosjektene som vi har framhevet, er dette frivillige/ideelle organisasjoner, men det kan også være kommunalt ansatte. I Meland kommune kom

ideen til sjølbyggerprosjektet som en del av arbeidet med kommunens boligsosiale plan, og kommunen var hoveddrivkraft i gjennomføringen av prosjektet.

- Prosjektene trenger ekstern finansiering. Alle prosjektbeskrivelsene legger vekt på at den gode ideen ikke kunne settes ut i praksis uten økonomisk støtte fra offentlige eller private kilder. I Norge er statlige tilskuddsmidler, og særlig de som forvaltes av Husbanken, viktige.
- I flere av prosjektene kan man se hvordan inspirasjonen er hentet fra andre steder, eller at prosjektet er startet opp med hjelp fra et tilsvarende prosjekt et annet sted. Gode ideer sprer seg.
- Alle prosjektene tar brukermedvirkning på alvor. Flere omtaler av prosjektene framhever at en nøkkel til suksess var at brukerne følte at de ble møtt med verdighet og tatt på alvor, og at brukernes egne valg fikk styre prosessen. Brukersentrerte tilnærminger er også med på å gi brukerne selv økt kompetanse, bedre selvtillit og større «kapasitet til å handle».
- Alle prosjektene involverer en eller annen form for samarbeid med lokale myndigheter. Kommunen kan være involvert som prosjektdeltaker og/eller finansieringsskilde, eller som en nær samarbeidspartner. Gode innovative prosjekter erstatter ikke offentlig innsats, men opererer i nært samarbeid med denne – eller blir en del av den offentlige innsatsen. PAH i Spania skiller seg noe ut ved i større grad å være en politisk bevegelse som søker å påvirke det politiske systemet og myndighetene til å endre lovgivningen.

De to store boligsosiale satsingene i Norge mellom 2000 og 2007 hadde bostedsløse som målgruppe, ofte bostedsløse som hadde utfordringer relatert til rus og psykiske lidelser. Det er derfor ikke overraskende at det er lett å finne norske prosjekter under denne overskriften. I andre land i Europa finnes det større innsats rettet mot personer som allerede har en bolig, men som risikerer å miste denne, eller boligen er lite egnet eller ligger i et lite hyggelig bomiljø. Da rettes prosjektene mot å sikre eller utbedre den eksisterende boligen. Mange av de utenlandske prosjektene vi har nevnt, har hatt dette som hovedmål. Det som er slående med mange av disse prosjektene, er sammenkoblingen av ulike målsettinger: oppgradering av bolig/nafolag og å forhindre utkastelser er sentralt, men koblet til dette er tiltak for å hjelpe familiene til bedre budsjettering, arbeidsmåter som bedrer relasjonene i nabolaget, og til og med en implisitt «lønn» gjennom avskrivning av husleiegjeld. Det å skape mestringsfølelse og bygge relasjoner framstår som sentralt. Det som skiller prosjektene for oppgradering av boliger fra prosjektene for å skape hjem for hjemløse, er at lokale myndigheter later til å spille en mer perifer rolle. Prosjektene gjennomføres i samarbeid mellom frivillige entreprenører og lokalbefolkningen, ofte med hjelp av kommersielle sponsorer. Kommunen er

likevel til stede: i prosjektet der siktemålet er oppgradering av kommunale boliger, har kommunen akseptert å ettergi gjeld i bytte mot oppgradering, og kommunen støtter prosjektene som jobber mot utkastelse. Typisk vil likevel prosjekter rettet mot oppgradering av boforhold for allerede etablerte beboere rette seg mot mindre marginale grupper enn prosjektene rettet mot bostedsløse: det vil være større ressurser å trekke på i brukergruppen, og brukerne er ikke nødvendigvis i løpende kontakt med de kommunale tjenestene. Behovet for kommunal involvering er dermed mindre, og rommet for andre aktører desto større.

Vedlegg 2 Invitasjon til innovasjonsforum

Innovasjonsforum boligsosialt arbeid

Velferdsutfordringer + Sosial innovasjon + Sosialt entreprenørskap = Nye løsninger?

Hos Fafo i Borgata 2 b, på Grønland i Oslo, fredag 27. september kl. 0900–1200

Begrenset antall plasser. Registrering innen 20. september [Registreringsskjema](#)

Fafo har gledet av å invitere til innovasjonsforum om sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap som virkemiddel i det boligsosiale feltet. Er det innenfor den norske velferdsmodellen rom, mulighet og behov for å stimulere til sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap? Kan sosial innovasjon, og eventuelt sosialt entreprenørskap, skape et supplement til offentlig aktivitet på det boligsosiale feltet og bidra til kvalitetsutvikling i offentlige tjenester? Ønsker kommunene dette og hva er eventuelt gevinsten? Dette er noen av spørsmålene vi ønsker å diskutere med dere.

I forumet presenterer Fafo en kartlegging av det boligsosiale feltet i lys av begrepene sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap. Sosial innovasjon handler enkelt sagt om å utvikle og iverksette nye ideer og løsninger med mål om å løse sosiale problemer. Viktige kjennetegn er at initiativ ofte kommer nedenfra og involverer brukere og berørte, og at det tenkes kreativt på tvers av aktuelle skiller som offentlig – privat – sivilsamfunn og frivillig sektor.

Det er bekreftede innlegg og kommentarer fra Ferd Sosiale Entreprenører, Arbeidsdepartementet, KS og Kirkens Bymisjon. I forumet vil vi gjerne ha med flere aktører i dialogen!

Forumet er del av prosjektet [Innovasjon i boligsosialt arbeid](#) som Fafo gjennomfører på oppdrag fra Husbanken.

Deltakere vil om ønskelig få tilsendt et notat fra prosjektet på forhånd.
Kaffe, te og rundstykker serveres fra kl. 0830. Velkommen!

Foreløpig program

0830 Dørene åpnes – kaffe te og rundstykker

0900 Velkommen ved Tone Fløtten, instituttleder Fafo

0905 Fafo presenterer notat om sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap på det boligsosiale feltet – kunnskapsstafett ved Fafo-forskerne Inger Lise Skog Hansen, Anne Skevik Grødem og Vidar Bakkeli

0930 Kommentarer og innspill:

Ferd Sosiale Entreprenører ved Katinka Greve Leiner: Rom for sosialt entreprenørskap på velferdsfeltet

Kirkens Bymisjon ved Marit Nybø: Hollendergata som case på innovasjon i boligsosialt arbeid

KS ved Anne Gamme: Sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap i kommune Norge?

Arbeidsdepartementet ved Åse Lunde: Sosialt entreprenørskap i arbeidet mot fattigdom og sosial ekskludering, nordiske perspektiver

1030 Pause

1045 Menings- og ideutveksling blant deltakerne i forumet

1150 Oppsummering

1200 Slutt

Rundstykker og kaffe/te serveres fra kl 08:30. Seminaret er gratis og varer fra kl. 09:00 - 12:00.
Fafo holder til i Borgata 2B ved politihuset og Grønland kirke. 10 minutters gange fra Oslo Sentralstasjon, 5 minutters gange fra Grønland eller Tøyen T-banestasjon, Buss 37 stopper utenfor. [Kart](#)

Boligsosiale utfordringer og sosial innovasjon

Denne rapporten handler om behovet for sosial innovasjon i boligsosialt arbeid. Sosial innovasjon handler om å skape nye løsninger på sosiale behov. I policyanalysen diskuteres premissene for sosial innovasjon i det boligsosiale arbeidet, rommet for sosial innovasjon innenfor rammene av en norsk velferdsstatlig ramme, og hvordan staten kan bidra til å fremme sosial innovasjon. Analysen er basert på en gjennomgang av innsatsen på det boligsosiale området siden årtusenskiftet, samt litteratur om sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap. Den viser at den boligsosiale satsingen Prosjekt bostedsløse fra 2001-2004 bidro til å skape mye sosial innovasjon, men innovasjonstrykket har de siste årene vært lavere. Det er imidlertid fortsatt store utfordringer, og det argumenteres for at sosial innovasjon kan være et bidrag til større effekt av innsatsen framover.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2013:49
ISBN 978-82-324-0062-1
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20339