

INNOVASJON OG STYRING I BOLIG- SOSIALT ARBEID

Anne Skevik Grødem

Institutt for samfunnsforskning
Rapport 2014:16

Innovasjon og styring i boligsosialt arbeid

Anne Skevik Grødem

© Institutt for samfunnsforskning 2014
Rapport 2014:16

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
PO Box 3233 Elisenberg
NO-0208 Oslo, Norway

ISBN (trykk): 978-82-7763-456-2

ISBN (pdf): 978-82-7763-457-9

ISSN: 0333-3671

www.samfunnsforskning.no

Innhold

	Forord	6
	Sammendrag	7
	Summary	10
1	Innledning: ropet på innovasjon og det boligsosiale feltet	13
	Problemstilling og avgrensning	14
	Umedgjørnlige problemer og innovasjon i boligsosialt arbeid	16
	Data og metode	18
	Gangen i rapporten	19
2	Boligsosialt arbeid i Norge: hvilket potensial for innovasjon?	20
	Boligsosialt arbeid i Norge: de viktigste innsatsområdene	20
	Den store utfordringen: bostedsløshet	22
	Bosetting av flyktninger	24
	Modeller for boligsosial praksis	26
	Lovgrunnlag, aktører og arbeidsmåter	28
	De boligsosiale satsingene, 2001 – 2014	35
	Oppmuntring til kreativitet og idespredning: tilskuddsmidler, nettverk og prisutdeling	41
	Avslutning	43
3	Sosial innovasjon. Hva det er og hvorfor det har betydning	46
	Hvordan oppstår sosial innovasjon? En teoretisk modell	47
	Hva er sosial innovasjon?	49

	Innovasjon i hva?	53
	Kan innovasjon bestilles? Styringsformer, finansieringsmodeller, spredning	56
	Styring for innovasjon	57
	Organisasjonskultur som innovasjonsfremmer	58
	Brukermedvirkning	63
	Overføring av innovasjoner	65
	Finansiering for innovasjon: «Social finance» og samfinansieringsmodeller	69
	Innovasjon i norske kommuner	74
	«Innovatør fra alders tid»	74
	Casestudie av sju innovasjoner	78
	Avslutning: hemmere og fremmere for innovasjon i kommunale sosiale tjenester	83
4	Boligsosialt arbeid og innovasjon i Sverige og Danmark	85
	Sosial innovasjon i ulike velferdssystemer	86
	Boligsosialt arbeid i Norden	87
	Boligsosialt arbeid i Danmark	88
	Boligsosialt arbeid i Sverige	92
	Innsats for bostedsløse i de nordiske landene – en sammenlikning	96
	Innovasjon i boligsosialt arbeid i Danmark og Sverige	98
	Danmark: Innovative grep i områdesatsing	100
	Sverige: Housing first som boligsosial innovasjon	101
	Avslutning	103
5	Innovasjon og styring i boligsosialt arbeid	105
	Innovasjon er ikke det eneste gode	105
	Det boligsosiale feltet og rommet for innovasjon	108
	Innovasjon i boligfremskaffelse	109
	Innovasjon i hjelp til etablering	112
	Innovasjon i oppfølging og tjenester	116
	Grensene for innovasjon i boligsosialt arbeid	120
	Organisering for innovasjon i boligsosialt arbeid	123
	Avslutning	129
	Litteratur	131
	Sammendrag	139

Forord

Prosjektet Innovasjon og styring i boligsosialt arbeid gjennomføres på oppdrag fra Husbanken. Denne rapporten avslutter forprosjektet, og er basert på en gjennomgang av litteratur om boligsosialt arbeid og sosial innovasjon. Oppdraget spesifiserte at prosjektet skulle se på innovative tiltak i boligsosialt arbeid i Sverige og Danmark, og også gjennomgå nye finansieringsmodeller for innovasjon. Dette er inkludert i denne rapporten. En mulig videreføring av prosjektet vil skje våren 2015, da med casestudier i kommunene.

Rapporten er skrevet av undertegnede, men med god støtte fra flere hold. Rune Flessen og Øyvind Ustad har vært kontaktpersoner for prosjektet hos oppdragsgiver. Kurt Houlberg ved Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning (KoRa) i København og Marie Nordfeldt ved Ersta Sköndal högskola i Stockholm har bidratt med informasjon om henholdsvis Danmark og Sverige, og har også lest og kommentert et tidligere utkast til kapittel 4. Internt på ISF har Signe Bock Seggaard, Julia Orupabo og Fredrik Engelstad fungert som referansegruppe, og har kommentert tidligere utkast til både enkeltkapitler og rapporten som helhet. En stor takk til alle! Det er ingen tvil om at innspillene har bidratt til å forbedre rapporten, og de svakhetene som gjenstår er forfatterens eget ansvar.

Oslo, 30. november 2014

Anne Skevik Grødem

Sammendrag

Hva skal til for å øke innovasjonstakten idet boligsosiale arbeidet? Dette er hovedspørsmålet i denne rapporten. Dette overordnede spørsmålet er omformulert i tre problemstillinger:

- Hvilke særtrekk har boligsosialt arbeid i Norge som kan virke innovasjonshemmende eller innovasjonsfremmende?
- Hvilke former for organisering og ledelse bidrar til å fremme innovasjon, og hvilke organisatoriske faktorer hemmer innovasjon?
- Hva er innovasjonsrommet i boligsosialt arbeid?

Rapporten tar utgangspunkt i at boligsosialt arbeid er et relativt nytt innsatsområde i norsk velferdspolitik, og også et komplekst og sammensatt område som retter seg mot «wicked problems» («umedgjørliche problemer»). I møte med «wicked problems» etterspørres nye og innovative arbeidsmåter. Det er derfor svært relevant å koble den voksende litteraturen om sosial innovasjon til det boligsosiale arbeidet i Norge. Rapporten er basert på en litteraturgjennomgang, og gjennomgår litteratur om boligsosiale innsatser i Norge og om sosial innovasjon i Norge og Europa. I tillegg gis en kort presentasjon av boligsosialt arbeid og innovasjon i Sverige og Danmark. Problemstillingene er omfattende, og en rekke avgrensninger er gjort.

Kapittel 2 gjennomgår utviklingen i boligsosialt arbeid i Norge gjennom de siste tiårene, og viser hvordan den målrettede innsatsen for vanskeligstilte grupper gradvis er blitt viktigere. En Fafo-rapport fra 2013 argumenterte for at innovasjonstakten i boligsosialt arbeid har gått ned over tid, og med dette som bakgrunn etterspør plandokumentet til den siste statlige strategien, «Bolig for velferd», eksplisitt mer innovasjon i feltet. Kapittel 2 skildrer kompleksiteten i feltet, de mange involverte aktørene, og den store variasjonen i hvordan kommunene organiserer sine boligsosiale innsatser. Videre skildres de eksisterende virkemidlene for å fremme nytenkning og innovasjon. Det påpekes at boligsosialt arbeid i Norge preges av svak lovregulering, sterk lokal

forankring og mange aktører – tre faktorer som kan fremme, men også hemme, innovasjon.

Sosial innovasjon har vært et betydelig forskningstema i EU de senere årene, og det finnes også flere norske bidrag om temaet. I kapittel 3 gjennomgås litteratur som ser på hva innovasjon er, hvordan det oppstår, hvordan man kan organisere for å fremme innovasjon, hvilken rolle brukermedvirkning har, overføring av innovasjoner (læring) og innovative finansieringsmodeller. Følgende definisjon av sosial innovasjon foreslås: sosiale innovasjoner operasjonaliseres som

- Ideer, omgjort til praktiske arbeidsmåter,
- Som er nye i den konteksten de forekommer,
- Som gir håp om bedre løsninger og mestringsstrategier,
- Og som kjennetegnes av høy risiko og usikkerhet i de spesifikke kontekstene de framkommer

Sentralt i kapitlet står Cohen, March og Olsen (1972) modell for beslutningsprosesser i «kreative anarkier», nemlig søppelspannmodellen. Den sentrale tanken i modellen er at problemer, løsninger, beslutningssituasjoner og aktører eksisterer parallelt, og at det er når disse kobles sammen at sentrale beslutninger tas. Modellen egner seg godt til å analysere det boligsosiale feltet, som preges av innfløkte problemer og samtidig en rekke løsningsmodeller fra inn- og utland. Innovasjon vil skje når løsninger kobles til problemer, på et tidspunkt der det mulig å skape en beslutningssituasjon.

Videre framheves i kapitlet fem dimensjoner i sosiale innovasjoner: (1) innovasjon i tjenester og nye måter å møte brukere på, (2) innovasjon i reguleringer og rettigheter, (3) innovasjon i styring av prosjekter og samarbeid mellom prosjekter og omgivelser ("governance"), (4) Innovasjon i arbeidsmåter og finansiering, (5) innovasjoner som angår helheten i lokale velferdssystemer.

Litteraturen om innovasjon peker i retning av at organisasjonskultur er viktigere enn struktur når det gjelder å skape innovasjon. Innovasjonsvennlige organisasjonskulturer kan utvikles gjennom å skape tillit og trygghet, arenaer for refleksjon, og formaliserte strukturer for samarbeid med partnere innenfor og utenfor egen organisasjon. Brukermedvirkning er sentralt, men brukernes rolle vil variere etter hvilke typer innovasjon det er snakk om. Det samme gjelder spredning av innovasjon og organisatorisk læring – det varierer med type innovasjon.

Flere europeiske land har utviklet innovative modeller for finansiering av innovasjon. Eksempler på dette er Social Impact Bonds og Public Social Partnerships. Typisk involverer slike finansieringsmodeller nye former for samarbeid mellom offentlig, kommersiell og frivillig sektor. Finansieringsmodellene åpner nye muligheter for samarbeid, men også for nye konflikter, og inntrykket fra litteraturgjennomgangen er at disse modellene foreløpig ikke helt har funnet sin form.

De nordiske landene har mange likheter, men de skiller seg fra hverandre i organiseringen av boligsektoren. Dermed er også utgangspunktet for å drive boligsosialt arbeid ulikt. Sverige og (særlig) Danmark har sterkere tradisjoner for områdebaserte innsatser enn det Norge har, men startet senere med statlige satsinger rettet mot vanskeligstilte. Arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet i Sverige og Danmark bygger i stor grad på Housing First-modellen, noe som i Sverige studeres som en innovasjon i seg selv. Danmark, og i noen grad Sverige, har prøvd ut flere innovative grep i områdesatsingene. Problemstillingene er såpass like i de tre nordiske landene at det er rom for samarbeid og ideutveksling, ikke minst når det gjelder organisering og samarbeid med sivilsamfunnet.

I kapittel 5 skisseres innovasjonsrommet i boligsosialt arbeid. Man kan tenke seg innovasjon i tjenester, reguleringer og rettigheter, styring, arbeidsmåter og finansiering og i helheten i lokale velferdssystemer innenfor hvert av hovedområdene i boligsosialt arbeid: boligfremskaffelse, hjelp til etablering og oppfølgingstjenester. Hensikten med å skissere feltet på denne måten er å inspirere til en videre, kunnskapsbasert, diskusjon om temaene. Samtidig understrekes det at feltets natur – som innebærer intensivt arbeid med til dels svært sårbare brukere – setter noen grenser for hvilke innovasjoner som er mulige. For å oppmuntre innovasjon, er det viktig å skape institusjonelle rammer som oppmuntrer til ideutveksling, refleksjon og organisatorisk læring.

Summary

What can be done to promote innovation in social housing? This is the main question in this report. This overarching question is rephrased in three research questions:

- What are the defining features of social housing policies in Norway, and how can these characteristics inhibit or promote innovation?
- What forms of organisation and management helps to promote innovation, and what organisational factors inhibit innovation?
- What is the space for innovation in social housing?

The report is premised on the fact that social housing is a relatively new priority in Norwegian welfare policies, and also a complex area which targets "wicked problems". Faced with "wicked problems", new and innovative ways of working as sought. It is therefore highly relevant to connect the growing literature on social innovation to social housing in Norway. The report is based on a literature review, reviewing literature on social housing in Norway and social innovation in Norway and Europe. In addition, a brief presentation of social housing and innovation in Sweden and Denmark is presented. The research questions are extensive, and a number of limitations are made.

Chapter 2 reviews developments in social housing in Norway over the past decades, and shows how the efforts targeted at disadvantaged groups in the housing market have increased over time. A research report from 2013 however argued that the pace of innovation in social housing has declined over time. This is the background for the explicit call for more innovation in social housing in the strategy document for the most recent national action plan, "Bolig for velferd". Chapter 2 outlines the complexity of the field, the many actors involved and the great variation in how the municipalities organize their social housing efforts. It also outlines the existing instruments to promote creativity and innovation. It is emphasised that social housing in Norway is weakly regulated, governed by local governments and involves many actors – three factors that can promote, but also hamper, innovation.

Social innovation has been a significant research topic in the EU in recent years, and there are also several Norwegian contributions on the issue. Chapter 3 reviews literature on what innovation is, how it arises, how one can organise to promote innovation, the role of the users, the transfer of innovations (learning) and innovative funding models. The following definition of social innovation proposed: social innovations are operationalized as

- Ideas, turned into practical approaches,
- that are new in the context where they appear,
- that attract hopes for better solutions and coping strategies,
- and that is marked by a high degree of risk and uncertainty in the specific contexts they emerge.

The chapter draws on Cohen, March and Olsen's (1972) classic model for decision making in "creative anarchies", namely the "garbage can" model. The core idea of this model is that problems, solutions, decision situations and actors exist in parallel, and that key decisions are taken when the four are connected. The model is well suited to analyse the field of social housing, as this is characterised by complex problems, but also by a host of proposed solutions from national and international contexts. Innovations appear when problems are linked with plausible solutions, at a point in time when it is possible to create a decision situation.

Drawing on international literature, five dimensions of innovation are highlighted in chapter 3: (1) innovation in services and their ways to address users, (2) innovation in regulations and rights, (3) innovation in governance, (4) Innovation in modes of working and financing, (5) innovations concerning the entity of local welfare systems.

The literature on innovation suggests that organisational culture is more important than organisational structures when it comes to promoting innovation. Innovation-friendly organisational cultures are characterised by trust and confidence, arenas for exchange of ideas, and formalised structures for cooperation with partners within and outside one's own organisation. User involvement is central, but users' role will vary according to the types of innovation in question. The same applies to the diffusion of innovation and organisational learning – it varies with the type of innovation.

Several European countries have developed innovative models for financing innovation. Examples include Social Impact Bonds and Public Social Partnerships. Typically such funding models involve new

forms of cooperation between the public, commercial and voluntary sectors. Funding models open up new opportunities for cooperation, but also for new conflicts, and the impression from the literature review is that developing innovative financing models is still a work in progress.

The Nordic countries have many similarities, but they differ in the organisation of the housing sector. Thus they also have different starting points for social housing work. Sweden and (especially) Denmark have stronger traditions of area-based interventions than Norway has, but have placed less emphasis on programs targeted at marginalised groups in the housing market. Such programs in Sweden and Denmark are based largely on the Housing First model, which in Sweden is studied as an innovation in itself. Denmark, and to some extent Sweden, has piloted several innovative measures in area-based interventions. Given the similarity of the challenges faced in the three Nordic countries, there should be ample room for cooperation and exchange of ideas, particularly regarding modes of organisation and cooperation with third-sector organisations.

Chapter 5 outlines the space for innovation in social housing. One can imagine innovation in services, in regulations and rights, governance, modes of working, and financing within each of the main areas of social housing work: housing provision, help to obtain housing, and targeted services at vulnerable groups. It is however emphasised that the nature of social housing work implies that there are limits to innovation, given that it involves intensive work with users who are often highly vulnerable. To encourage innovation, it is important to create institutional frameworks that encourage exchange of ideas, reflection and organisational learning.

1 Innledning: ropet på innovasjon og det boligsosiale feltet

Boligsosialt arbeid er et av de nyeste innsatsområdene i den norske velferdsstaten. Mens staten har hatt en politikk for boligforsyning og hjelp til eieretablering siden gjenoppbyggingen etter 2. verdenskrig, har boligsosialt arbeid i moderne forstand bare eksistert i om lag 15 år. Boligsosialt arbeid, altså den offentlige innsatsen for å hjelpe vanskeligstilte med å skaffe og beholde en bolig, er også et av de mest sammensatte områdene i velferdspolitikken. Vanskeligstilte på boligmarkedet forstås som «personer som ikke har mulighet til å skaffe og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd» (NOU 2011:15, s. 39). Innsats for denne gruppen innebærer at boliger må skaffes, økonomiske virkemidler som gjør det mulig for ulike grupper å få tilgang til en bolig må være på plass – og i tillegg trenger mange hjelp til selve det å bo.

Godt boligsosialt arbeid krever samarbeid mellom en rekke instanser som vanligvis ikke samarbeider, både vertikalt (innen kommunen/staten) og horisontalt (mellom kommunen og staten). Lars-Marius Ulfrstad bruker begrepet «wicked problems» - umedgjørliche problemer – og argumenterer overbevisende for at vanskeligstilling på boligmarkedet har alle trekk som kjennetegner «wicked problems»: problemet har sammensatte årsaker, ansvaret for tiltak er spredd på ulike fagområder, det mangler en definitiv problembeskrivelse, og det finnes ingen endelig løsning eller slutt punkt (Ulfrstad, 2011:155).

Aktørene i det boligsosiale feltet er stadig på jakt etter de beste arbeidsmåtene. Samtidig søker hele Europa etter nye og bedre arbeidsmåter i sosialt arbeid, og i noen grad i sosialpolitikken generelt: i kjølvannet av den økonomiske krisen oppsto et sterkt behov for å oppnå bedre resultater med mindre penger, mobilisere nye aktører og aktivere mottakerne av tjenestene (Baglioni & Sinclair, 2014). Denne jakten på nye arbeidsmåter – med mindre offentlige penger og mer inkluderende arbeidsformer – har ledet til en livlig diskusjon om *sosial innovasjon*. Sosial innovasjon etterlyses særlig i møte med «wicked problems» (Harrison & Jenson, 2013).

Problemstilling og avgrensning

Hva skal til for å øke innovasjonstakten i det boligsosiale arbeidet? Dette er det grunnleggende spørsmålet i prosjektet som denne rapporten er første rapportering fra. Spørsmålet skal utforskes langs to dimensjoner: en styringsdimensjon, som relaterer seg til forholdet mellom styringsformer (organisasjoner, rutiner, ledelse) og innovasjon, og en praksisdimensjon, som handler om kommunenes boligsosiale praksis. I denne første rapporten er det styringsdimensjonen som vektlegges. Hovedproblemstillingene som forfølges i rapporten er:

- Hvilke særtrekk har boligsosialt arbeid i Norge som kan virke innovasjonshemmende eller innovasjonsfremmende?
- Hvilke former for organisering og ledelse bidrar til å fremme innovasjon, og hvilke organisatoriske faktorer hindrer innovasjon?
- Hva er innovasjonsrommet i boligsosialt arbeid?

Dette er store spørsmål, og vi har – naturligvis – ikke ambisjoner om å gi endelige svar innenfor rammene av denne rapporten. Ambisjonen er snarere å inspirere til videre diskusjon blant aktørene som har interesse for boligsosialt arbeid. Rapporten er en litteraturgjennomgang, og det viktigste formålet er å få en oversikt over hva litteraturen sier om forholdet mellom innovasjon og styring. Også når det gjelder litteratursøket, har vi imidlertid gjort en viktig avgrensning. Organisasjonsforskning er et svært stort felt, og rammene for prosjektet tilsa at vi måtte gjøre tydelige valg. Vi har derfor avgrenset oss til å se på den nye europeiske innovasjonslitteraturen som har vokst fram i kjølvannet av den store EU-satsingen på innovasjon og innovasjonsforskning. Dette innebærer at den lange tradisjonen innenfor (særlig) statsvitenskap for styrings- og organisasjonsstudier bare reflekteres indirekte: mange sentrale bidragsytere innenfor innovasjonslitteraturen har bakgrunn fra disse tradisjonene, og innovasjonslitteraturen bygger på den eldre organisasjonslitteraturen. Innovasjonsstudiene har likevel en litt annen innretning. Denne litteraturen er i rask vekst i Europa, og representerer i noen grad en ny giv i forskningen på organisasjoner og offentlig forvaltning, men er relativt lite kjent i Norge. En viktig hensikt med denne rapporten er å gjøre denne litteraturen relevant for norsk boligsosialt arbeid, og samtidig gjøre det boligsosiale feltet i Norge relevant for innovasjonsstudiene. Vi søker å legge til rette for en mer kunnskapsbasert diskusjon om mulighetene for nye angrepsmåter i det

norske boligsosiale feltet, inspirert av den internasjonale diskusjonen om sosial innovasjon.

Også innenfor innovasjonslitteraturen har vi gjort en del avgrensninger. En første slik avgrensning følger av at «innovasjon» er et positivt ladet ord, og mange ulike tiltak og prosjekter vil gjerne bruke denne merkelappen. I dette prosjektet avgrenser vi oss til å se på *sosial* innovasjon, og går i det hele tatt ikke inn i litteraturen om teknologisk innovasjon. Innenfor litteraturen om sosial innovasjon avgrenser vi oss til tjenesteinnovasjon, og innenfor tjenesteinnovasjon ser vi bare på det som involverer offentlige tjenester. Endelig avgrenser vi perspektivet innenfor offentlige tjenester til å se på tjenester som retter seg mot sårbare brukere. Vi skal altså i liten grad gå inn på studier av brede offentlige tjenester som skole og helse. Denne siste avgrensningen innebærer i praksis at vi i noen grad forholder oss til studier av brede innsatser, men at vi søker å hente ut de perspektivene som er relevante for tjenester for sårbare grupper. Denne avgrensningen diskuteres mer inngående i kapittel 3.

En annen viktig avgrensning vi gjør, går mot innovasjon i omsorgsteknologi. Innenfor offentlige tjenester er nok diskusjonen om omsorgsteknologi – og konsekvensene av slik teknologi – den mest utviklede i Norge, blant annet gjennom en offentlig utredning (NOU 2011:11) og en påfølgende stortingsmelding (St. meld. nr. 29 (2012-2013)). Omsorgsteknologi gir nye muligheter for omsorg, og nye sosiale relasjoner vil formes av tilgjengelig teknologi. Når dette ikke er behandlet her er det delvis fordi denne diskusjonen i stor grad dreier seg om de teknologiske og økonomiske sidene ved denne teknologien – snarere enn de sosiale – og delvis fordi denne diskusjonen har begrenset relevans for det som oppfattes som kjerneområder i boligsosialt arbeid. Rusmisbrukere og langvarig bostedsløse etterspør ikke først og fremst fallensensorer og automatiske lysbrytere når de skal etableres i en leilighet. Det kan på ingen måte utelukkes at deler av denne teknologien kan være relevant, eller kan bli det i framtida, men vi har altså ikke tatt den diskusjonen her.

En tredje avgrensning er at vi ikke diskuterer sosialt entreprenørskap i denne rapporten. En sosial entreprenør er en person eller bedrift som arbeider for å løse samfunnsutfordringer, som bruker virkemidler fra forretningsverdenen, men som ikke søker økonomisk profitt. Eventuelle overskutt tilbakeføres til virksomheten, og suksess måles ut fra hvor stor samfunnsmessig betydning virksomheten har. Det finnes noen kartlegginger av sosialt entreprenørskap i Norge (Damvad,

2012; Rasmussen & Strøm, 2013), inkludert en rapport om sosialt entreprenørskap i innsatsen mot fattigdom (Gustavsen & Kobro, 2012), og det er opprettet egne studier i sosialt entreprenørskap blant annet ved Universitetet i Oslo. Det finnes likevel ingen sosiale entreprenører som jobber spesielt for å løse boligsosiale utfordringer i Norge (Hansen, Grødem, & Bakkeli, 2013), derfor går vi ikke i denne rapporten videre inn på utfordringer og muligheter som er spesielle for sosiale entreprenører. I kapittel 5 gir vi likevel noen eksempler på områder innen boligsosialt arbeid der sosiale entreprenører vil kunne gjøre en viktig innsats.

Umedgjørilige problemer og innovasjon i boligsosialt arbeid

Koalisjonsregjeringen av Høyre og Fremskrittspartiet (Solberg-regjeringen) lanserte i mars 2014 en nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (Departementene, 2014), «Bolig for velferd». Under strategiens mål 3, «Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv» lanseres delmålet «Stimulere til nytenkning og sosial innovasjon». Her skriver regjeringen blant annet (Departementene, nasjonal strategi for boligsosialt arbeid, s. 26):

Vi vil legge til rette for sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap. Nytenkning og sektorovergripende tiltak kan gi løsninger som har vært vanskelige å få til innenfor etablerte forvaltningsstrukturer. Det vil særlig bli lagt vekt på å stimulere til utvikling av nye bolig- og tjenestemodeller for utsatte unge og personer som har vært bostedsløse over lang tid og gjentatte ganger. Vi vil også utrede nye modeller for hvordan vi mer effektivt kan fremskaffe boliger til bosettingsklare flyktninger.

Strategien siterer Hansen et al. (2013) på at det finnes få eksempler på sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap i boligsosialt arbeid. Dokumentet går ikke inn på det som var hovedpåstanden i Fafo-rapporten til Hansen et al., nemlig at innovasjonstakten i boligsosialt arbeid har gått ned over tid. Denne påstanden, og bakgrunnen for den, redegjøres nærmere for i kapittel 2. Enkelt sagt hevdet Fafo-forskerne at den tidligste innsatsen for boligsosialt arbeid var preget av innovasjon langs flere akser, men at arbeidet senere har hatt preg av konsolidering, og at det har vært lite innovasjon de siste årene.

Hvis innovasjonstakten i boligsosialt arbeid har gått ned, skyldes ikke dette at det ikke er uløste problemer i sektoren. Flere av disse problemene må beskrives som innfløkte «wicked problems» som kaller på innovative tilnærminger. Som eksempler på presserende problemer på det boligsosiale området kan nevnes:

- Antall bostedsløse reduseres ikke,
- Bosetting av flyktninger med innvilget opphold i Norge tar lang tid, i stor grad på grunn av mangelen på egnede boliger,
- Kommunene mangler kommunale boliger, og opplever ofte liten gjennomstrømming i de eksisterende boligene,
- Det oppstår press i (deler av) boligmarkedet som følge av betydelig arbeidsinnvandring.

Antall bostedsløse i Norge ble for første gang kartlagt i 1996, og for foreløpig siste gang i 2012 (Dyb & Johannessen, 2013, se også kapittel 2). Tallene viser ingen reduksjon i løpet av 2000-tallet, til tross for flere innsatser i perioden rettet nettopp mot å redusere bostedsløsheten. Særlig skaper det bekymring at antallet bostedsløse barn later til å øke over tid (se kapittel 2 for mer om kartleggingene).

Ved utgangen av juni 2014 ventet drøyt 5000 asylsøkere på bosetting i norske mottak (IMDi, 2014). Vel 3000 av disse hadde ventet lengre enn den fristen som var satt for bosetting. Antallet bosettingsklare som ventet på bosetting økte med 42 prosent i løpet av 2013, og situasjonen ble beskrevet som «bekymringsfull» (IMDi årsrapport 2013). Vanskelighetene med å få til avtaler med kommunene om å bosette flere flyktninger skyldes ofte at kommunene opplever at de mangler egnede boliger (Ibenholt & Bakli, 2009; Thorshaug, Svendsen, Paulsen, & Berg, 2011). Situasjonen har negative konsekvenser for flyktningene, og medfører i tillegg behov for å etablere flere asylmottak fordi gjennomstrømmingen i de eksisterende mottakene er for dårlig.

Kommunene har for få kommunale boliger, og gjennomstrømmingen i de eksisterende boligene er begrenset. Riksrevisjonen gjorde en kartlegging i 2007 (Riksrevisjonen, 2008), og fant at så mange som 76 prosent av kommunene mente at de manglet boliger til personer med rus- og/eller psykiatriproblemer, 68 prosent manglet boliger til store barnefamilier, og 57 prosent manglet boliger til barnefamilier generelt (Riksrevisjonen, 2008, s. 33). 74 prosent av de største kommunene oppga at det er vanlig å vente i mellom ett og to år på tildeling av bolig, og 16 prosent sier at vanlig ventetid er mer enn to

år. Riksrevisjonens gjennomgang viste også at de kommunale boligene i relativt liten grad fungerte som gjennomgangsboliger, og at mange ble boende i lange perioder.

Arbeidsinnvandringen til Norge har økt betydelig etter EU-utvidelsen i 2004. Norge er en del av det felleseuropeiske arbeidsmarkedet, og særlig i en periode med økonomisk krise i Europa har Norge framstått som et attraktivt land å jobbe i. Velferdsstaten har imidlertid ikke noe ansvar for arbeidsinnvandrerne utover det som følger av opptjeningen av rettigheter som arbeidstakere (NOU 2011:7), heller ikke for å skaffe innvandrerne bolig. Dette fører til at mange arbeidsinnvandrere bor trangt og dårlig (H. C. Sandlie & Seeberg, 2013; Søholt, Ødegård, Lynnebakke, & Eldring, 2012), og også til at andre marginale grupper taper konkurransen om tilgjengelige boliger fordi arbeidsinnvandrere oppfattes som mer attraktive leieboere enn for eksempel flyktninger med kort botid og ingen arbeidsinntekt (Grødem & Sandbæk, 2013). Økt levealder, flere samlivsbrudd og senere samlivsetablering fører også til at flere bor alene, og at etterspørselen etter mindre boliger øker.

Det boligsosiale feltet preges altså av en rekke uløste utfordringer, som delvis springer ut av feltet selv (bostedsløshet, mangelen på kommunale boliger) og delvis er knyttet til mer generelle trekk ved samfunnsutviklingen (innvandring, familiemønstre, bosettingsregimet for flyktninger). Mer innovative tilnærminger etterspørres for å håndtere disse utfordringene.

Data og metode

Denne rapporten formidler funn fra en litteraturgjennomgang. Litteraturen som dekkes er av to typer: litteratur om boligsosialt arbeid i Norge, inkludert utviklingen over tid, og litteratur om sosial innovasjon. Litteraturen er identifisert gjennom søk i relevante baser, inkludert Husbankens bibliotek og BIBSYS, og i publikasjonene til de relevante miljøene som jobber med forskning på boligsosiale spørsmål i Norge. I tillegg har vi søkt etter relevante bidrag om sosial innovasjon i publikasjonslistene til flere store EU-finansierte prosjekter som nylig er avsluttet, blant dem WILCO (<http://www.wilcoproject.eu/>), TEPSIE (<http://www.tepsie.eu/>) og LIPSE (<http://www.lipse.org/home>).

Rapporten inneholder også et kapittel om boligsosialt arbeid og innovasjon i Sverige og Danmark. I arbeidet med dette kapitlet har vi kombinert litteratursøk med samarbeid med nasjonale eksperter. Disse

ekspertene har bidratt med litteraturhenvisninger, forklaringer på hvordan systemene fungerer i sine respektive land, og har også kommentert et tidligere utkast til kapittel 4.

Gangen i rapporten

Hensikten med denne rapporten er å gi et bedre kunnskapsgrunnlag for en diskusjon om innovasjon og styring i boligsosialt arbeid. Rapporten søker dermed både å gjøre innovasjonslitteraturen relevant for norsk boligsosialt arbeid, og å gjøre det boligsosiale feltet synlig for aktører som jobber med innovasjon i offentlig sektor og/eller innovasjon i tjenester. Med dette som utgangspunkt redegjør *kapittel 2* for hva boligsosialt arbeid i Norge er, inkludert utviklingen over tid, sentrale virkemidler, Husbankens rolle, og de insentivene som finnes for å skape, implementere og spre innovasjoner. *Kapittel 3* handler om sosial innovasjon, med utgangspunkt i den raskt voksende europeiske innovasjonslitteraturen. Her presenteres først en teoretisk modell for utvikling av innovasjon («søppelspannmodellen», med referanse til Cohen, Marsh og Olsens artikkel fra 1972), og en drøfting av ulike definisjoner av sosial innovasjon, før vi går over til å se på spørsmål knyttet til styringsformer og finansieringsmodeller. I *kapittel 4* ser vi på boligsosialt arbeid og innovasjon i Sverige og Danmark. I *kapittel 5* trekkes trådene sammen, og vi presenterer et kart over hvilke former for innovasjon som kan være relevante for ulike deler av det boligsosiale feltet. Her trekkes også noen forsøksvise konklusjoner om hvilke betingelser som må være til stede for at boligsosial innovasjon skal fungere, samtidig som vi presenterer noen kritiske innvendinger mot vekten på innovasjon som ledesnor for sosialt arbeid.

2 Boligsosialt arbeid i Norge: hvilket potensial for innovasjon?

For å få en god diskusjon av potensialet for innovasjon i boligsosialt arbeid i Norge, er det nødvendig å ha en forståelse av hva boligsosialt arbeid er. Hvordan har dette feltet utviklet seg over tid, hvordan er det organisert, og hvilke sosialfaglige tenkemåter inspirerer arbeidet? Dette er temaene i dette kapitlet. Her ser vi først på hva som framstår som de sentrale innsatsområdene på feltet i dag – en utdyping av temaene som ble introdusert i kapittel 1 – og vi redegjør for ulike modeller for tenkning rundt forholdet mellom boligetablering og inkludering på andre områder. Dette sier noe om hvilke samfunnsmessige utfordringer som roper på innovasjon innenfor det boligsosiale feltet, og om hvordan tenkningen rundt dette arbeidet har endret seg over tid. I neste omgang ser vi på hvordan feltet er organisert, og hvordan det har vokst fram over tid gjennom en serie statlige satsinger. Dette legger grunnlaget for diskusjonen av innovasjon og styring, som kommer i neste kapittel. Endelig gjennomgår vi kort i dette kapitlet hvilke offentlige insentiver som finnes for utvikling og spredning av innovasjon i boligsosialt arbeid i Norge.

Boligsosialt arbeid i Norge: de viktigste innsatsområdene

Etter 2. verdenskrig var det åpenbart at det var for få boliger i Norge. Dette gjaldt særlig i områder med store ødeleggelser –mest dramatisk i Finnmark, men behovet for gjenoppbygging gjaldt også i store deler av landet for øvrig. Husbanken ble opprettet i 1946 for å bistå i gjenoppbyggingen etter krigen. Perioden var preget av knapp økonomi og streng regulering, og målet med politikken var å skaffe hele befolkningen sosialt forsvarlige boliger til en overkommelig pris (Sørvoll, 2011). Husbankens rolle var å gi lån til boligkooperasjoner og selvbyggere, med lave renter og lang nedbetalingstid. Mellom 1950 og 1995 finansierte Husbanken to tredjedeler av alle nyoppførte bolighus. I tillegg var prisene i borettslag og husleiene i det private utleiemarkedet regulerte av staten, og kommunene bidro med å kjøpe eller bearbeide

tomter og stille dem til rådighet for selvbyggere. Offentlige instanser tok med andre ord en aktiv rolle på flere fronter for å framskaffe flere boliger. Rundt 2010 var det anslagsvis 2 millioner boliger i Norge, hvorav halvparten var bygget med lån fra Husbanken (Nordvik, 2010).

Behovet for stadig nye boliger avtok på 1980-tallet, samtidig som uheldige virkninger av de tidligere reguleringene begynte å vise seg. Prisreguleringen på borettslags- og utleieboliger ble etterhvert avviklet, noe som åpnet for at markedsmekanismene kunne få en større plass. Samtidig ble Husbankens rolle som motor i boligbyggingen tonet ned (Sørvoll, 2011). I løpet av 1990-tallet skjedde en dreining i boligpolitikken: fra å skaffe boliger til folk flest, til å hjelpe vanskeligstilte grupper med å skaffe og beholde en bolig. Det er særlig denne innsatsen som omtales som boligsosialt arbeid.

Det var to hovedtrender i politikken på 1990-tallet som la grunnlaget for framveksten av en politikk rettet mot utsatte grupper på boligmarkedet (som diskutert i Hansen et al., 2013, s. 18ff): for det første, nedbyggingen av institusjonsomsorgen, for det andre, den økte oppmerksomheten om fattigdom og marginalisering.

Avinstitusjonaliseringen i omsorgen for grupper med tjenestebehov har røtter tilbake til 1960-tallet. Allerede da oppsto et gryende oppgjør med forestillingen om at eldre og personer med funksjonsnedsettelse best kunne ivaretas i institusjoner atskilt fra samfunnet for øvrig. En stortingsmelding om utviklingen i omsorgen for funksjonshemmede slo fast alt i stortingssesjonen 1966-67:

Et viktig prinsipp i den nye tankegangen er normalisering. Dette vil si at en ikke skal trekke unødvendige skillelinjer mellom funksjonshemmede og andre når det gjelder medisinsk og sosial behandling, oppdragelse, utdanning, sysselsetting og velferd (Stortingsmelding nr. 88 (1966-67), sitert i Hansen & Grødem, 2012).

Denne tankegangen ble konsolidert gjennom 1970-årene, og i 1980-årene ble det vedtatt tre store reformer som overførte ansvar til kommunene: kommunehelsereformen i 1984, sykehjemsreformen og reformen for psykisk utviklingshemmede («HVPU-reformen») i 1988. Særlig den siste, HVPU-reformen, ble viktig: den ble gjennomført i årene 1991-1995, og innebar en relativt rask avvikling av de statlige institusjonene for mennesker med utviklingshemming. Ansvar ble overført til kommunene, og fulgt av klare forutsetninger om at de

tidligere institusjonsbeboerne skulle plasseres i alminnelige boliger i vanlige bomiljøer i hjemkommunene. Dette var den første sosialpolitiske reformen som for alvor økte kravene til kommunenes boligpolitikk (Hansen & Grødem, 2012). Den ble fulgt opp av eldrepolitikken i kjølvannet av det såkalte Gjærevoll-utvalget (NOU 1992:1), som la avgjørende vekt på at mottakere av omsorgstjenester burde bo hjemme så lenge som mulig, og knesatte prinsippet om at tjenester burde gis i hjemmet. Boliggjøringen av omsorgspolitikken for mennesker med til dels svært store tjenestebehov førte til at boligløsninger og tjenester ble koblet sammen på måter de ikke hadde vært tidligere.

Den andre hoveddrivkraften for framveksten av boligsosialt arbeid kan sies å være «gjenoppdagelsen» av fattigdom i Norge på 1990-tallet. Siden 1960-tallet hadde det vært en vanlig antakelse at fattigdommen i Norge var utryddet, men i løpet av 1990-tallet kom begrepet sterkt tilbake i debatten (Fløtten, Pedersen, & Lødemel, 2009). Den første kartleggingen av bostedsløshet (Ulfrstad, 1997) var delvis et resultat av den økte oppmerksomheten omkring fattigdom og «hullene i velferdsstaten», og bidro også til å bringe fattigdomsfokuset inn i boligfeltet.

En tredje faktor som i noen grad har bidratt til oppmerksomhet om offentlig politikk for boliger til vanskeligstilte, er bosettingen av nyankomne flyktninger. Det å finne boliger til flyktninger i kommunene har vært et offentlig ansvar siden 1987 (St.meld.nr.61 1989-90), og det har gjennom hele perioden vært en utfordring å finne egnede boliger til alle som skal bosettes.

Problemstillingene knyttet til omsorgsboliger for personer med stort tjenestebehov oppfattes vanligvis ikke som en del av det boligsosiale arbeidet. Bostedsløshet og bosetting av flyktninger er derimot sentrale arbeidsområder. I neste avsnitt går vi nærmere inn på kartleggingene av bostedsløshet og utfordringene i bosettingsarbeidet.

Den store utfordringen: bostedsløshet

Den enkeltfaktoren som nok bidro sterkest til å gi startskudd til boligsosialt arbeid som et eget satsingsområde var nok likevel kartleggingen av bostedsløse i 1996. Definisjonen av «bostedsløs» omfatter flere enn de som til enhver tid mangler tak over hodet. Når

bostedsløsheten kartlegges i Norge, legges følgende definisjon til grunn:

Som bostedsløs regnes personer som ikke disponerer eid eller leid bolig, men som er henvist til tilfeldige eller midlertidige botilbud, oppholder seg midlertidig hos nær slektning, venner eller kjente, personer som befinner seg under kriminalomsorgen eller i institusjon og skal løslates eller utskrives innen to måneder og ikke har bolig, Som bostedsløs regnes også personer uten ordnet oppholdssted kommende natt. (Dyb & Johannessen, 2013)

Den første kartleggingen av bostedsløse i Norge ble gjennomført av i 1996 (Ulfrstad, 1997). Denne kartleggingen fant at det var flere enn 6000 personer i Norge som var i en situasjon som karakteriserte dem som bostedsløse. Dette ble oppfattet som oppsiktsvekkende, og framheves eksplisitt som bakgrunn for den første boligsosiale satsingen (se nedenfor).

Tabell 2.1 Antall bostedsløse, bostedsløse per 1000 innbyggere og endring fra 1996

	Antall bostedsløse	Per 1000 innbyggere	Endring i fht 1996, pst.
2012	6 259	1,26	+1
2008	6 091	1,27	-2
2005	5 496	1,19	-11
2003	5 200	1,14	-16
1996	6 200	1,50	-

Kilde: Dyb og Johannessen 2013, tabell 2.1

Etter 2006 har det vært gjennomført ytterligere fire tilsvarende kartlegginger, den siste i 2012 (Dyb & Johannessen, 2013). Tabell 2.1 viser utviklingen i perioden 1997–2012.

Tabell 2.1 viser først og fremst en betydelig stabilitet i antallet bostedsløse i 16-årsperioden som er kartlagt. Mellom 1996 og 2003 var det en klar nedgang, noe som først og fremst skyldtes at Oslo kommune gjennomførte et prosjekt for å redusere bruken av hospits, og fikk mange tidligere hospitsboere inn i kommunale boliger. Dette førte til en

halvering av bostedsløsheten i Oslo, noe som også gjorde et tydelig utslag på de nasjonale tallene (Dyb & Johannessen, 2013, s. 44). Siden 2003 har antallet bostedsløse økt, og det er også en liten økning i antallet per tusen innbyggere. Hovedinntrykket er likevel at situasjonen er svært stabil, til tross for den boligsosiale innsatsen i perioden.

Et funn i 2012-kartleggingen som var nytt, og som har skapt bekymring, er at antallet bostedsløse barn later til å ha økt. Det oppgis at 29 prosent av alle bostedsløse i 2012 hadde mindreårige barn, og at over halvparten av disse hadde omsorg for barna hele eller deler av tida (daglig omsorg, delt daglig bosted eller samværsrett). Antallet foreldre som er bostedsløse sammen med barna sine – der barna altså ikke har fast bosted med en annen forelder – ble kartlagt for første gang i 2008. Den gangen ble det anslått at 400 barn var i denne situasjonen. I 2012 var det anslåtte antallet 679 barn, fordelt på 357 foreldre (Dyb & Johannessen, 2013, s. 164). Dette representerer en økning i antallet bostedsløse barn på 70 prosent på fire år – skjønt forfatterne mener at tallet fra 2008 sannsynligvis var for lavt, slik at økningen reelt er mindre enn det ser ut til. Nesten tre av fire bostedsløse som er i denne situasjonen sammen med barna sine er kvinner. 21 prosent av dem har fødeland i Afrika, 17 prosent i Asia. Blant alle bostedsløse utgjør kvinner 29 prosent, afrikanere 8 prosent og asiater 5 prosent, så dette er betydelige overrepresentasjoner. Norskfødte utgjør 77 prosent av alle bostedsløse, men bare 43 prosent av bostedsløse med barn.

Bosetting av flyktninger

Bosetting av flyktninger som har fått opphold i Norge er et spesialtilfelle innenfor boligsosialt arbeid, og en utfordring som har blitt mer påtrengende over tid. Overføringsflyktninger får innreisetilattelse til Norge samtidig med at de får tilbud om bolig i en kommune, mens asylsøkere – som bor på asylmottak – blir boende på mottaket i påvente av at man finner en kommune som vil ta imot dem. Målene er at overføringsflyktninger og voksne asylsøkere skal gis tilbud om bolig senest seks måneder etter vedtaket om at de kan komme til/bli i Norge, mens enslige mindreårige skal plasseres innen tre måneder.

Bosettingsarbeidet sorterer under Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). IMDi anmoder kommunene om å bosette flyktninger, basert på et beregnet behov som fastsettes av Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting.¹ Det er frivillig for kommunene å bosette flyktninger, og kommunene bestemmer også hvor mange de vil ta imot. Kommuner som sier ja til å bosette får utbetalt et integreringstilskudd i fem år, som skal dekke utgifter til bosetting og integrering.

Ved utgangen av juni 2014 ventet drøyt 5000 asylsøkere på bosetting i norske mottak (IMDi, 2014). Vel 3000 av disse hadde ventet lengre enn den fristen som var satt for bosetting. Antallet bosettingsklare som ventet på bosetting økte med 42 prosent i løpet av 2013, og situasjonen ble beskrevet som «bekymringsfull» (IMDi årsrapport 2013). De negative konsekvensene for flyktningene er åpenbare, i tillegg medfører situasjonen behov for å etablere flere asylmottak fordi gjennomstrømmingen i de som allerede finnes er for dårlig.

Vanskene med å bosette nyankomne flyktninger i kommunene er i ferd med å bli en alvorlig hodepine i politiske miljøer, og påvirker også flyktningpolitikken direkte.² Årsakene til motviljen i kommunene er kartlagt i flere studier (Barvik & Forfang, 2013; jf. Ibenholt & Bakli, 2009; Thorshaug et al., 2011). Mens noen argumenterer med at de ønsker å konsolidere og øke innsatsen ovenfor flyktningene de allerede har bosatt, og andre framhever at tilskuddet fra staten er for lite til å dekke kommunens reelle utgifter, er det klart vanligste argumentet kommunene bruker at de mangler egnede boliger til å bosette flere. Kommunene mangler boliger som er passe store og har en tilstrekkelig kvalitet, som ligger på steder som oppfattes som egnet, og som er tilgjengelige når kommunen trenger dem. Tilgangen til boliger i kommunene er en flaskehals i bosettings- og integreringsarbeidet.

Adgangen til tilskudd til bygging er bedret for kommuner som ønsker å bosette flyktninger, men utfordringene er fortsatt betydelige og søket etter bedre arbeidsmåter fortsetter. Mange kommuner bruker

¹ <http://www.imdi.no/no/Bosetting/>

² «Manglende kapasitet i kommunene» var begrunnelsen UDI ga i august 2014 for den kontroversielle avgjørelsen om å avvise 123 syriske kvoteflyktninger med ulike helseplager. En av tingene som mangler i kommunene, er egnede boliger.

kommunale boliger til førstegangsetablering, men disse er få og gjennomstrømmingen er lav. Å skaffe flyktninger leiligheter på det private utleiemarkedet kan være krevende fordi utleierye kan være skeptiske til de nyankomnes «boevne». IMDi har forsøkt det som kan forstås som et innovativt grep i noen år, nemlig å omdefinere hva som forstås som en «bolig» og gjøre bofellesskap til et ordinært tilbud. Da plasseres enslige flyktninger, fortrinnsvis fra samme land og av samme kjønn, i samme bolig (Paulsen, Berg, & Thorshaug, 2010). Evalueringen av dette grepet er kritisk, og påpeker at bofellesskapene ofte preges av frustrasjon og trivielle konflikter. Menneskene som plasseres der har mistet eiendelene sine under flukten, de har bodd over tid på asylmottak, og ved utplassering i kommunen har mange et sterkt ønske – og en forventning – om å få noe eget. Flere bofellesskap preges dessuten av konflikter om hverdagslige ting, som hvor mye tid hver enkelt kan tilbringe på badet, hva man skal se på TV, og om det er greit å røyke i stua. Bofellesskap er også lite brukt i kommunene, kanskje på grunn av negative erfaringer: bare 6 prosent av kommunene har bofellesskap som tilbud. Forsøket med bofellesskap bidro med andre ord i liten grad til å løse problemene knyttet til bosetting av nyankomne flyktninger, og jakten på mer innovative arbeidsmåter på dette området fortsetter.

Modeller for boligsosial praksis

Det å skaffe bostedsløse bolig, og det å finne tilstrekkelige boliger til nyankomne flyktninger i Norge, er to av de store utfordringene i det boligsosiale arbeidet. På begge områder er det betydelige uløste problemer, noe som må antas å være en viktig del av bakgrunnen for ropet på innovasjon. Men innovasjonsbegrepet kan også knyttes til hvordan man jobber med boligsosialt arbeid, og hvilke forståelser som ligger til grunn for arbeidet. Også her har det vært en utvikling over tid, og i flere land oppfattes dette som det sentrale fokusområdet for innovasjon (se kapittel 4).

Det finnes flere ulike modeller for tenkning om forholdet mellom boligetablering og integrering/rehabilitering på andre områder. De tre som ofte trekkes fram er trappetrinnsmodellen, kjedemodellen og normaliseringsmodellen (Dyb, 2005; NOU 2011:15). I tillegg influeres arbeidet av prinsippene i Housing First-modellen. Prinsippet i *trappetrinnsmodellen/ trappemodellen* er at den bostedsløse starter i et lavterskeltilbud og jobber seg oppover i «boligtrappen». Trening og

overgangsboliger brukes aktivt for å styrke boevnen, og retten til privatliv, trygghet i leieforholdet etc. øker for hvert trinn. I denne modellen er boligen både et pedagogisk virkemiddel og en belønning for god tilpasning. *Kjedemodellen* bygger på samme tenkemåte, men i en mildere form. Overgang mellom ulike botilbud skjer når situasjonen ligger til rette for det og beboeren ønsker det, og vekten på sanksjoner og forventninger til progresjon er tonet ned. *Normaliseringsmodellen* legger til grunn at alle bør kunne ha normale boforhold, og at et normalt boforhold er et utgangspunkt for et normalt liv. Dyb (2005) argumenterer for at normaliseringsmodellen lå til grunn for nedleggelsen av institusjonene for eldre, mennesker med psykiske lidelser og mennesker med utviklingshemming. Etter disse reformene ble institusjonsbeboerne flyttet inn i egne boliger med en gang, og oppfølgingstjenestene ble lagt til boligen. Skjematisk kan modellene framstilles som i tabell 2.2.

Tabell 2.2 Tre modeller for etablering av bostedsløse i bolig grupper etter mål, metode og idegrunnlag

	Housing first	Normaliseringsmodell	Kjedemodell	Trappetrinnsmodell
Mål	Permanent bolig med en gang, valgmuligheter mht bolig-type og beliggenhet	Innflytting i egen bolig med en gang	Innflytting i egen bolig etter en individuelt tilpasset overgangsfase	Hierarki av boformer med egen bolig som mål for de som lykkes
Metode	Skille mellom bolig og oppfølging	Individuelt tilpasset hjelp og støttetiltak gis etter innflytting i vanlig bolig	Kjede av tiltak i en klart avgrenset overgangsfase, før egen bolig	Fingradert system av boformer med hjelp og sanksjoner
Idegrunnlag	Bolig er en menneskerett. Empowerment og medbestemmelse	Bostedsløse har samme behov for bolig og sosial støtte som alle andre	En ond sirkel skal brytes gjennom tilvenning til vanlig bolig	Bostedsløse må gradvis læres opp til å bo selvstendig, ikke alle vil klare det

Kilde: Dyb, 2005, s. 73, Husbanken, 2013

Normaliseringsmodellen deler mye av tankegrunnlaget med *Housing First*-strategien. Denne ble utviklet tidlig på 1990-tallet av organisasjonen Pathways to Housing, som jobber med bostedsløshet i New York. Organisasjonen legger til grunn at bostedsløshet kort og godt er en mangel på bolig, og at bolig er en grunnleggende menneskerett og ikke noe man gjør seg fortjent til. Andre hovedprinsipper i tilnærmingen er sterk vekt på brukermedvirkning, selvstendige leiligheter i vanlige bomiljøer, og oppfølging så lenge som nødvendig. Det opereres med et klart skille mellom bolig og service: det å få tildelt bolig innebærer ikke plikt til å ta imot oppfølging, og oppfølgingen kan fortsette selv om brukeren kastes ut av boligen. Det stilles likevel krav om at medarbeidere i Housing First skal ha adgang til boligen en gang i uka. Respekt, likeverd, myndiggjøring av brukeren («empowerment») og medfølelse er kjerneverdier.

De ulike modellene har hatt innflytelse på boligsosialt arbeid i Norge i ulike faser. Utjamningsmeldinga (St. meld. nr. 50 (1998-1999)) fremmet trappetrinnsmodellen som den mest lovende arbeidsmåten, og denne lå i utgangspunktet til grunn for Prosjekt bostedsløse (se nedenfor). I praksis ble denne metoden i liten grad implementert, fordi kommunene allerede hadde boligsosiale prosjekter på gang som hadde et annet utgangspunkt (Dyb, 2005). Trappetrinnsmodellen har også blitt kritisert fordi den i praksis ikke fremmet klatring i trappa, men snarere en runddans mellom de nederste trinnene (op.cit., Sahlin 1998). I neste større boligsosiale satsing, På vei til egen bolig, ble normaliseringsmodellen lagt til grunn. For tida fremmer Husbanken Housing first aktivt, og har blant annet laget en introduksjon i tenkemåten til bruk i kommunene (Husbanken, 2013). Implementeringen av Housing First-metodikk oppfattes i seg selv som innovativt i Sverige og Danmark, som vist i kapittel 4.

Lovgrunnlag, aktører og arbeidsmåter

Så langt har vi sett på de største uløste problemene i boligsosialt arbeid, og på de ulike tenkemåtene hjelpeapparatet kan legge til grunn når de jobber med personer som er marginaliserte på boligmarkedet. Men hva er boligsosialt arbeid? Hvilke lover regulerer dette arbeidet, og hvem er det som driver med det (aktørene)? For en studie av innovasjon er det særlig viktig å se på hvem aktørene er, og hvordan aktørene forholder seg til hverandre.

Boligsosialt arbeid defineres som det kommunene gjør for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en trygg bosituasjon (Langsether, Hansen, & Sørvoll, 2008; NOU 2011:15, s.112). Dette er en vid definisjon, og den understreker at det er de vanskeligstilte som er i sentrum for virksomheten. Vanskeligstilte defineres i neste omgang som «personer som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd». Boligsosialt arbeid er med andre ord det kommunene gjør for å hjelpe innbyggere som ikke klarer å skaffe seg bolig alene.

Ingen rett til varig bolig

Det finnes ingen klar lovhjemmel for boligsosialt arbeid. Det er ingen lovforankret rettighet i Norge å ha et sted å bo, og det påligger ingen offentlige instanser å sørge for at innbyggerne har et varig bosted. Derimot har man krav på bistand hvis man er akutt uten bosted. Dette er slått fast i § 27 i Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen, som lyder «Kommunen er forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv». Dette gjelder likevel midlertidig, ikke varig, bosted, og paragrafen kommer til anvendelse i akuttsituasjoner. Utover dette gjelder § 15 i samme lov: «Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet». Tilsvarende sier §3-7 i Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester: «Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.» Kommunen har altså et lovpålagt «medvirkningsansvar» for vanskeligstilte og personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, men det er ikke klart fastslått hvor langt medvirkningsansvaret går, og langt mindre hvordan dette skal følges opp i praksis.³

Det framgår av dette at det ikke er noe i lovverket som begrenser utviklingen av innovative arbeidsmåter eller involvering av nye aktører: Lovverket pålegger kommunene å ha et tilbud, men fleksibiliteten i det boligsosiale arbeidet, rent juridisk, er stor. Begrensningene kan ligge i

³ For en drøfting av den juridiske retten til bolig- og oppfølgingstjenester, se NOU 2011:15, vedlegg 1.

lovene som regulerer forholdet mellom staten og innbyggerne, eller mellom helse- og velferdsetatene og brukerne, mer generelt. Disse gir et rom som innovasjonene må holde seg innenfor.

Sammenlignet med mange andre land, er den sosiale utleiesektoren i Norge liten (se kapittel 4). Leiemarkedet utgjør om lag 23 prosent av den norske boligmassen, og de kommunale utleieboligene utgjør 10–15 prosent av leieboligene (Sandlie, 2013). Anslagsvis disponerer norske kommuner 100 000 utleieboliger til ulike formål. Dette inkluderer omsorgsboliger, altså boliger som disponeres til eldre og funksjonshemmede med til dels store omsorgsbehov. Boligene tildeles ofte etter helsemessige og sosiale kriterier, noe som innebærer at bare de aller mest utsatte kan regne med å få tildelt en bolig. I tillegg bruker mange kommuner kommunale leieboliger til bosetting av nyankomne flyktninger (se nedenfor). Som redegjort for i kapittel 1, opplever mange kommuner at de mangler boliger til sosiale formål.

Husbankens nye rolle

Som vist ovenfor, hadde Husbanken helt frem til 1980-tallet en nøkkelrolle som motor i boligbyggingen i Norge. Rimelige lån til oppfølging av nøkterne boliger var Husbankens varemerke, og «Husbankhus» var et etablert begrep i dagligtalen. I dag oppfatter Husbanken seg selv i større grad som en velferdsetat. I årsmeldingen for 2013 beskriver banken endringen på denne måten: «Mens hovedoppgaven i starten var boligforsyning, er hovedoppgaven nå å bidra til bærekraftige boligløsninger i hele landet, i første rekke til de som faller utenfor det private kredittmarkedet».

Bærekraftige boligløsninger, særlig for de som ikke har ressurser til å kjøpe sin egen bolig, er altså Husbankens hovedoppgave. Samtidig ligger ansvaret for boligframskaffelse og boligsosialt arbeid i kommunene, så Husbankens rolle er å være en samarbeidspartner. Husbanken forvalter lån som kan gis til privatpersoner, kommuner eller utbyggere. De viktigste er startlån og grunnlån.

Grunnlånet er en videreføring av Husbankens tradisjonelle rolle. Slike lån kan gis til privatpersoner, kommuner og boligbyggere, og brukes til utbedring eller nybygging. Tildeling av grunnlån fordrer at boligen som oppføres oppfyller strengere krav til energieffektivitet og universell utforming enn kravene i byggeforskriften. Boligbyggere kan derfor bruke tildeling av grunnlån som en kvalitetsindikator: har de fått

lån fra Husbanken, har de bygget boliger av høy kvalitet med tanke på miljø og tilgjengelighet.

Startlån er en viktig boligsosial ordning. Startlån finansieres av Husbanken, men forvaltes av kommunene, og det er kommunene som lager retningslinjer for hvem som kan få slike lån. Startlånet er innrettet mot personer og husholdninger som ikke får lån i det private markedet, men som likevel har en realistisk mulighet til å betale lånet tilbake. Lånet er behovsprøvd, og kan gis til personer og husholdninger som forventes å ha langvarige problemer med å finansiere eid bolig, og som har benyttet muligheten til sparing innenfor de økonomiske rammene de har.

Det viktigste boligsosiale virkemiddelet Husbanken rår over, er nok likevel den statlige bostøtten. I likhet med startlånet finansieres denne av Husbanken, men administreres av kommunene. Søknadene rettes til kommunen, og kommunale saksbehandlere fatter vedtaket. Husbanken har utarbeidet en veileder til saksbehandlere som jobber med bostøtte. Om en søker kvalifiserer til å få bostøtte avhenger av trekk både ved boligen vedkommende bor i, og den økonomiske situasjonen til søkeren (Forskrift om bostøtte 2012). Det er et krav at søkeren bor i en selvstendig bolig med egen inngang, og har eget bad/toalett, kjøkkenløsning og mulighet for hvile. Hovedregelen er at bostøtten utgjør 70 prosent av differansen mellom søkerens boutgifter og en egenandel. Det er satt et øvre tak på hvor høye boutgifter som kan legges til grunn. For en enslig person var grensa 61 800 kroner i 2014 (noe høyere i kommuner med særlig høyt prisnivå). Enklere sagt kan man altså få bostøtte hvis man har for lav inntekt i forhold til boutgiftene, gitt at boutgiftene er lavere enn dette taket.

I tillegg forvalter Husbanken en rekke tilskuddsordninger som kan gis til enkelthusholdninger, eller som skal stimulere til bygging av sosiale utleieboliger, studentboliger, omsorgsboliger og sykehjem i kommunene. Husbankens låne- og tilskuddsordninger er mer utførlig beskrevet på Husbankens nettsider, og mange av dem diskuteres også i NOU 2011:15.

Husbanken er en viktig støttespiller for kommunene i det boligsosiale arbeidet. Det er imidlertid en rekke andre statlige aktører som er involvert i deler av arbeidet, med ulike roller og med ansvar for ulike grupper.

Mange aktører i stat og kommune

Vanskeligstilte på boligmarkedet inkluderer mennesker med flyktning- og innvandrerbakgrunn, økonomisk vanskeligstilte, personer med funksjonsnedsettelse, personer med rusproblematikk, personer med psykiske lidelser, og mennesker som kommer ut etter opphold i fengsel eller på institusjon. Rambøll gjorde i 2012 en kartlegging av den statlige dialogen på det boligsosiale området, og laget en matrise over brukergruppene og de berørte statlige etatene (Rambøll, 2012) (tabell 2.3).

Tabell 2.3 Boligsosialt arbeid: Matrise over statlige aktører og hvilke brukergrupper som berøres av deres sektoransvar

	vanskeligstilte	Nedsatt funksjonsevne økonomisk	Rusproblem	Psykisk lidelse	Bostedsløs	Eldre/ demens	Utenfor arbeid og utd	Innvandrer/ flyktning	Innsatt
Husbanken	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Hdir	*	***	***	***	***	***	*	*	*
AVdir	***	*	*	*	***	*	***	*	*
IMDi								***	
BUFdir		*					*	***	
UDI								*	
KRIM	*		*	*	*				***
POD	*		*	*	*				*
Fylkesmannen			***	*	***	*		*	

*** berørt av aktørens sektoransvar

* Statlig aktør tilrettelegger for at andre kan følge opp sektoransvar, eller har sektoransvar i enkelte tilfeller. Hdir=Helsedirektoratet, AVdir=Arbeids- og velferdsdirektoratet, IMDi=Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, BUFdir=Barne-, Ungdoms- og familiedirektoratet, UDI=Utlendingsdirektoratet, KRIM=Kriminalomsorgen, POD=Politidirektoratet

Kilde: (Rambøll, 2012)

Matrisen illustrerer hvor sammensatt det boligsosiale arbeidet er, og hvor mange sektorer det berører. Så mange som ni statlige etater kan være involvert i større eller mindre grad av det arbeidet som gjøres for å hjelpe vanskeligstilte med å skaffe og beholde en bolig. *Husbanken* har

en overordnet faglig og veiledende rolle ovenfor kommunene, og forvalter også de sentrale økonomiske boligsosiale virkemidlene. *Helsedirektoratet* har kompetanse på rus, psykiatri, helse- og omsorgstjenester og eldre. *AVdir/NAV* vil være en partner i arbeidet med økonomisk vanskeligstilte og personer som står utenfor arbeidslivet. *BUFdir* er fagdirektorat for barnevernstjenesten, og har oppfølgingsansvar for personer med nedsatt funksjonsevne. *IMDi* har ansvar for bosetting av nyankomne flyktninger, med støtte fra *UDI*. *Kriminalomsorgen* kommer inn som partner i fasen rundt løslatelse fra fengsel hvis den tidligere innsatte trenger bolig. *Politiet*, med Politidirektoratet som fagdirektorat, vil ofte komme i kontakt med bostedsløse og personer med rusproblemer lokalt, og vil også bli kontaktet ved utkastelser. *Fylkesmannen* har en samordnende og koordinerende rolle for mange statlige funksjoner, er partner i forvaltningen av statlige tilskudd til boligsosialt arbeid (se nedenfor) og har tilsynsmyndighet på enkelte områder som berører det boligsosiale feltet.

Antallet berørte parter på statlig side speiler aktiviteten i kommunene, der det boligsosiale arbeidet kan involvere etatene som jobber med helse, omsorg, sosiale tjenester, inkludering, barnevern, kriminalitet og psykisk helsevern. Flere av de statlige satsingene (se nedenfor) på boligsosialt arbeid har hatt koordinering, samarbeid og metodeutvikling som hovedinnsatsområder, nettopp for å sikre bedre samarbeid mellom etatene.

Det er svært stor variasjon i hvordan kommunene har valgt å organisere det boligsosiale arbeidet (Langsether et al., 2008; Sandlie, Langsether, Sørvoll, Skårberg, & Hansen, 2011). Organisering i kommunene har både en vertikal (mellom strategisk og operativt nivå, eller mellom kommuneledelse og utøvere) og en horisontal (mellom tjenesteområder) dimensjon, og organiseringen av boligsosialt arbeid varierer langt begge dimensjoner. Noen kommuner oppretter boligkontor, og kanaliserer i størst mulig grad de boligsosiale virkemidlene dit. Dette er det Husbanken anbefaler kommunene å gjøre (Sandlie et al., 2011, s. 34). I andre kommuner er store deler av den boligsosiale virksomheten lagt til Nav. Oppfølgingstjenestene kan være lagt til de eksisterende tjenestene (rus- og psykiatritjenestene, flyktningtjenesten) eller utskilt i egne enheter for boligjenester. Ansvar for framskaffelse og forvaltning av kommunale utleieboliger ligger ofte hos kommunale eiendomsselskaper, mens ansvaret for tildeling kan ligge hos boligkontor, Nav, eller et annet sted i

kommunens sosiale tjenester (Sandlie et al., 2011). Hvor godt ulike organisasjonsmodeller fungerer avhenger av både formelle og uformelle strukturer, og påvirkes også av hvilke boligsosiale utfordringer kommunen har.

Det boligsosiale arbeidet «eies» av kommunene, med statlige etater som støttespillere på avgrensede områder. Det finnes få statlige føringer for hvordan arbeidet skal utøves og organiseres (men se nedenfor om de ulike satsningene), og det kan argumenteres for at arbeidet har vokst fram nærmest organisk i kommunene. Dette gir rom for stor variasjon, men vil det også fremme innovasjon? På den ene sida er fleksibilitet og lokal forankring faktorer som kan virke innovasjonsfremmede. Mangel på forbilder og forpliktende arenaer for erfaringsutveksling og inspirasjon, kan derimot bidra til å hemme innovasjon. Det faktum at kommunene ikke er lovpålagt å drive boligsosialt arbeid utover et minimum kan føre til at feltet prioriteres ned, for kommunene har mange lovpålagte oppgaver og knappe ressurser. Mangel på oppmerksomhet mot feltet, sammen med mangel på ressurser, vil lett føre til at man fortsetter i vante rutiner.

Det at så mange aktører er involverte, kan være en innovasjonsfremmer. «Samstyring», og det å åpne for samarbeid mellom aktører som i liten grad samhandler ellers, oppfattes som noe av det viktigste man kan gjøre for å fremme innovasjon (jf. neste kapittel). På denne måten burde det boligsosiale arbeidet i kommunene være fertil grunn for innovative ideer. Men mangfoldet av aktører kan også føre til oppsplitting og manglende oversikt, og til at uforholdsmessig mye ressurser går med til å koordinere de mange involverte. Det er rimelig å tenke at det finnes et optimalt antall samhandlende aktører i gode innovasjonsprosesser, og at både for mange og for få kan hemme innovasjon. I så fall kan det høye antallet aktører, både horisontalt (ulike sektorer) og vertikalt (stat og kommune), være en hemmer for boligsosial innovasjon.

Selv om kommunene har ansvar for det boligsosiale arbeidet, har staten gjennom en rekke større satsinger søkt å legge til rette for mer og bedre innsats i kommunene på dette området. Historien om boligsosialt arbeid i Norge etter årtusenskiftet er i stor grad historien om de statlige satsingene. Utviklingen fra pionerprosjektet lansert i 2001 til de satsingene som pågår per 2014 dannet også grunnlaget for konklusjonen i Fafo-rapporten om boligsosial innovasjon (Hansen et al. 2013), om at innovasjonstakten har dabbet av de senere årene. I neste

avsnitt gjennomgås derfor kort de sentrale satsingene, og det redegjøres for bakgrunnen for Fafo-forskernes konklusjon.

De boligsosiale satsingene, 2001 – 2014

Som nevnt ovenfor vokste det gjennom 1990-tallet fram en bevissthet om at enkelte grupper i befolkningen trengte omfattende tjenester knyttet til boligen sin, mens andre trengte assistanse til å skaffe og beholde en bolig. Tjenestebehovene ble i stor grad ivaretatt av kommunale hjemmesykepleie- og hjemmehjelpstjenester, mens spørsmålet om hjelp til å skaffe og beholde en bolig ble oppfattet som nytt.

Prosjekt bostedsløse

Startskuddet til en egen satsing på bolig i sosialpolitikken kom med Stortingsmelding nr. 50 (1998-1999), Utjamningsmeldinga. Her ble det sagt eksplisitt at Regjeringen – dvs. sentrumsregjeringen Bondevik I – *«vurderer det slik at det tidlegare er retta for lite merksemd mot bustadproblema som dei bustadlause har»* (St. meld. nr. 50 (1998-1999), avsnitt 9.4.1). Regjeringen lanserte flere tiltak for å bedre boligpolitikken for vanskeligstilte, blant annet gjennom å styrke boligtilskuddet som Husbanken forvaltet. I tillegg argumenterte regjeringen for at tiltak for bostedsløse burde forstås som ledd i en kjede, og lanserte at den ville invitere de største bykommunene til utviklingsarbeid med tanke på å gi bostedsløse et helhetlig tilbud.

Dette utviklingsarbeidet fikk navnet Prosjekt bostedsløse, og oppfattes som det første boligsosiale prosjektet i Norge. Prosjekt bostedsløse var et metodeutviklingsprosjekt, og startet i 2001 med fem deltakerkommuner: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Bondevik II-regjeringen utvidet i sitt første budsjett (2002) prosjektet til også å inkludere Tromsø og Drammen, dessuten skulle Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Kirkens sosialtjeneste delta med egne prosjekter (Hansen et al., 2013, s. 39). Prosjektet var et samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet, og i kommunene var det et krav at sosialsektoren og boligsektoren skulle samarbeide. Dette innebar en anerkjennelse av at boligsosialt arbeid er, og må være, arbeid på tvers av flere etater. Ambisjonene var betydelige: det skulle utvikles en ny infrastruktur for boligsosialt arbeid, ulike modeller for arbeid med boliger til vanskeligstilte skulle prøves ut, og man skulle hjelpe sårbare

brukere til å klare seg i egen bolig. Prosjektet rettet seg særlig mot de aller mest vanskeligstilte brukergruppene, de med rusproblemer og psykiske lidelser. Det ble gjennomført flere evalueringer på ulike stadier, og alle konkluderte med at resultatene var relativt beskjedne (Dyb, 2003, 2005; T. Hansen, Dyb, & Holm, 2002; Ytrehus, Sandlie, & Hansen, 2008). Evalueringene er likevel relativt samstemte om at prosjektet satte prosesser i gang, og to år etter at prosjektet var avsluttet var arbeidsmåtene i stor grad forankret og videreført i kommunene (Ytrehus et al., 2008). Prosjektet satte boligbehovet til rusmisbrukere på dagsorden i kommunene, og bidro til en utvikling i tjenesteproduksjonen og en vridning mot mer brukerrettede og ambulante tjenester (ibid).

På vei til egen bolig

Prosjekt bostedsløse ble avløst i 2005 av neste større boligsosiale satsing, På vei til egen bolig (2005–2007). Denne ble lansert i Boligmeldingen (St.meld. nr. 23 (2003–2004)). Dette var en nasjonal strategi med tre hovedmål: (1) Motvirke at folk blir bostedsløse, (2) bidra til god kvalitet ved døgnovernatting, (3) bidra til at bostedsløse raskt får tilbud om varig bolig (St. meld. nr. 23 (2003–2004)). Forebygging av bostedsløshet, og hjelp til å få brukere inn i varige boliger, ble understreket sterkere i denne strategien enn det som var tilfelle i Prosjekt bostedsløse. Videre involverte strategien enda flere instanser enn tidligere, blant annet var den forankret i fem departementer: Kommunal- og regionaldepartementet, Justis- og politidepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet. Husbanken hadde et statlig koordineringsansvar. Kunnskapsutvikling var en helt sentral del av satsningen, på samme måte som under Prosjekt bostedsløse, og virkemidlene for å utvikle og spre kunnskap ble mer institusjonaliserte enn de hadde vært: veiledning, nettverk, kurs- og konferansevirksomhet, kunnskapsutvikling og samarbeid. I tillegg ble planarbeidet i kommunene framhevet.

Evalueringen av På vei til egen bolig viste at strategien hadde ført til en betydelig økning i den boligsosiale innsatsen i mange kommuner (Dyb, Helgesen og Johannessen 2008), og også en økning i kompetansen – slik kommunene selv så det. Måloppnåelsen på de konkrete målene som var satt for strategien viste seg likevel vanskelig å vurdere på grunn av mangel på gode data. Det hadde skjedd en nedgang i begjærte og gjennomførte utkastelser, men nedgangen var

langt mindre enn den man hadde ønsket å oppnå. Måloppnåelsen for antall i midlertidige botilbud, og tid tilbrakt i midlertidige tilbud, viste seg så å si umulig å måle (Dyb, Helgesen, & Johannessen, 2008)

Omtrent samtidig med evalueringen av På vei til egen bolig, kom Riksrevisjonens gjennomgang av arbeidet for vanskeligstilte på boligmarkedet (Riksrevisjonen, 2008). Gjennomgangen resulterte i en relativt hard kritikk, der Riksrevisjonen fant en rekke svakheter med måten det boligsosiale arbeidet ble utført på. Riksrevisjonen påpekte blant annet at en del vanskeligstilte ikke fikk tilgang til de boligsosiale virkemidlene, at mange ventet lenge på tildeling av kommunal bolig, at midlertidige botilbud ble brukt for lengre perioder enn forutsatt, og at fagdepartementet og Husbanken manglet oversikt over hvordan virkemidlene fungerte. Det var altså et tydelig behov for fortsatt innsats, og man kunne også konkludere med at den boligsosiale innsatsen ikke helt hadde funnet formen.

Boligsosiale utviklingsprogrammer

Den neste større boligsosiale satsingen var boligsosiale utviklingsprogrammer. Disse ble initiert i 2009, og pågår fremdeles i 2014. Disse programmene «eies» av kommunene og skal implementeres på kommunenes premisser, men Husbanken har en rolle som støttespiller og ressurs. Husbankens rolle knytter seg blant annet til å være tilrettelegger for læringsarenaer, som programsamlinger, programledersamlinger, studietur, deltakelse i internasjonale nettverk og kurs i prosjektledelse. Husbanken deltar også på kommunale arenaer. Banken skal jobbe sammen med kommunene, men kommunene sitter i førersetet.

Kommune søker om opptak i programmet og om finansiell støtte fra Husbanken til gjennomføring. Det stilles noen krav til kommunene som ønsker å delta: de skal gjennomføre en uavhengig kartlegging av sine boligsosiale utfordringer, og de skal ansette en programkoordinator for innsatsen.

De boligsosiale utviklingsprogrammene blir evaluert av Fafo i samarbeid med Proba samfunnsanalyse, og rapporten skal foreligge i løpet av 2014. I mellomtida har Møreforskning evaluert programmet i Husbankens region øst for perioden 2009-2012 (Bergem, Yttredal, & Hanche-Olsen, 2012; Yttredal, Ouff, & Hanche-Olsen, 2013). Sluttevalueringen påpeker at utfordringene, både ved starten og ved avslutningen av programmene, var å skaffe nok egnede boliger, gjennomføre god oppfølging og å nå fram til de aller vanskeligst

stille gruppene. At det ikke later til å ha vært særlig bevegelse på disse områdene mener Yttredal et al. (2013) må forstås i sammenheng med at kommunene så langt i programmet hadde konsentrert seg om organisatoriske temaer som forankring, planarbeid og kunnskapsutvikling, mens den operative delen av arbeidet ikke hadde vært like høyt prioritert.

Bolig for velferd

Den siste boligsosiale satsingen er initiert av Solberg-regjeringen, som tiltrådte i 2013. Strategien heter «Bolig for velferd» og ble lansert i mars 2014 (Departementene, 2014). Bak strategien står Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Ser vi bort fra at noen av departementene har endret navn, er dette de samme som sto bak strategien «På vei til egen bolig» i 2003–2005. Strategien lanserer tre overordnede mål og sju prioriterte innsatsområder:

- Alle skal ha et godt sted å bo
- Hjelp fra midlertidig til varig bolig
 - Hjelp til å skaffe en egnet bolig
- Alle med behov for tjenester, skal få hjelp til å mestre boforholdet
 - Forhindre utkastelser
 - Gi oppfølging og tjenester i hjemmet
- Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv
 - Sikre god styring og målretting av arbeidet
 - Stimulere til nytenkning og sosial innovasjon
 - Planlegge for gode bomiljøer

I tillegg framhever strategidokumentet at det skal gjøres en egen innsats for barnefamilier og unge som har problemer på boligmarkedet. Her er det fastsatt følgende nasjonale mål:

- Utleieboliger for barnefamilier skal være av god kvalitet og i et trygt bomiljø;
- Midlertidige botilbud skal bare unntaksvis benyttes av barnefamilier og unge, og slike opphold skal ikke vare i mer enn tre måneder;
- Bostedsløshet blant barnefamilier og unge skal forebygges og reduseres.

Denne strategien er fortsatt i en tidlig implementeringsfase. Det framgår ikke eksplisitt av strategidokumentet (Departementene, 2014) hvordan denne strategien forholder seg til de boligsosiale utviklingsprogrammene, men det er heller ingen signaler om at utviklingsprogrammene skal avvikles eller nedskaleres. Fram mot 2020 er det derfor rimelig å anta at boligsosiale utviklingsprogrammer og strategien «Bolig for velferd» skal løpe parallelt.

I plandokumentet for Bolig for velferd redegjøres det kort for hovedprinsippene i Housing First-modellen, og det påpekes at «Flere norske kommuner har i de senere årene etablert botilbud basert på prinsippene for Housing First» (s. 24). I plandokumentet tas det ikke stilling til hvilken plass denne tilnærmingsmåten skal ha i strategien, og det nevnes ikke at Husbanken bare et år tidligere utarbeidet en veileder i metodikken. Det er foreløpig uklart hvilken modell for boligsosialt arbeid departementene ønsker å følge, men plandokumentet tyder på at regjeringen ikke vil forplikte seg til Housing First-tenkemåten. Samtidig er det heller ingen spor av «trappetenkning» i dokumentet. Departementene tar i liten grad stilling til hvilken innretting det boligsosiale arbeidet skal ha, noe som tyder på at de overlater denne typen vurderinger til fagmiljøene. Dette kan oppfattes som nok et eksempel på hvor svak den statlige styringen er på dette området.

Som nevnt i kapittel 1 er det et delmål i strategien Bolig for velferd å stimulere til nytenkning og sosial innovasjon. Konklusjonen om at det boligsosiale feltet ved lanseringen av strategien var lite preget av innovasjon baserte seg på konklusjonene i en Fafo-rapport som ble ferdigstilt høsten 2013 (Hansen et al., 2013). I neste avsnitt ser vi derfor på hvordan denne Fafo-rapporten beskrev de tidligere boligsosiale satsingene, og tilstanden i feltet etter noen år med boligsosiale utviklingsprogrammer.

De boligsosiale satsingene og innovasjon

Fafo-forskerne argumenterte i 2013 for at Prosjekt bostedsløse representerte både begrepsmessig innovasjon, og en tydelig endring i forståelsesformer og tenkemåter (Hansen et al., 2013). Prosjektet bidro sterkt til å etablere boligsosialt arbeid som et eget innsatsområde i kommunene, og innebar dermed en ny måte å tenke om forholdet mellom bolig og annen sosialpolitisk innsats på – noe vi kan kalle konseptuell innovasjon. Prosjekt bostedsløse innebar nye måter å levere tjenester på, og nye samarbeidsformer både på sentralt og lokalt nivå. Tjenestene ble mer brukerrettede og ambulante, noe som kan forstås

som prosessuell innovasjon. Et viktig utfall av prosjektet var at forestillingen om boevne ble gravlagt i den offisielle politikken, til fordel for normaliseringsmodellen som ble beskrevet ovenfor. Dette var en metodisk innovasjon. I tillegg innebar prosjektet systemisk innovasjon i form av nye aktører og samarbeidsrelasjoner, blant annet gjennom at Kirkens bymisjon og Frelsesarmeen fikk status som kommunens samarbeidspartnere i det boligsosiale arbeidet. Prosjekt bostedsløse ble dermed forstått som innovativt langs flere dimensjoner (Hansen et al., 2013).

Videre framhever denne rapporten at Prosjekt bostedsløse førte til at det ble etablert et utdanningstilbud innenfor boligsosialt arbeid. Senere har dette tilbudet vært gitt på flere høyskoler rundt i Norge (se NOU 2011:15, boks 11.4 for en oversikt). I tillegg la prosjektet opp til en rekke arenaer for utviklingsarbeid og kompetansebygging, som regel i regi av Husbanken.

Strategien På vei til egen bolig kunne bygge på Prosjekt bostedsløse, og ta arbeidet fra prosjektet et stykke videre. En forskjell på de to initiativene var at Prosjekt bostedsløse konsentrerte seg om rusmisbrukere og bostedsløse, mens På vei til egen bolig tok utgangspunkt i situasjoner snarere enn personer/målgrupper. Strategien involverte fem departementer, og omfattet samtlige av landets kommuner. På vei til egen bolig var også det første initiativet som lanserte konkrete målkrav. Hansen et al. (2013) argumenterer likevel for at På vei til egen bolig var mindre innovativ enn Prosjekt bostedsløse, og at strategien i hovedsak innebar konsolidering og videreføring av de innovative grepene som var gjort i det første prosjektet. Samtidig innebar strategien en oppskalering av gode arbeidsmåter, og en utvidelse av arbeidsområdet. Strategien lykkes 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 ideutveksling, kommunenettverk og de regionale kontaktfora og konferanser. Strategien representerte også fortsatt politisk oppmerksomhet og videreføring av statlige tilskuddsmidler.

Den siste satsingen som omtales i Fafo-rapporten er de boligsosiale utviklingsprogrammene. Her påpekes det at disse programmene representerer noe nytt i måten Husbanken jobber mot kommunene på: det inngås avtaler om et langsiktig og forpliktende samarbeid, og Husbanken bistår kommunene i å identifisere boligsosiale utfordringer og utvikle planer. Hansen et al (2013) mener likevel at de boligsosiale

utviklingsprogrammene framstår som lite innovative når det gjelder arbeidsmåter, tiltak og involverte aktører. I boligsosiale utviklingsprogrammer videreføres etablerte arbeidsmåter. Fafo-forskerne framhever særlig at evalueringen (Bergem et al., 2012) konkluderer med at boligsosiale utviklingsprogrammer i liten grad har ført til økt brukermedvirkning eller samarbeid med frivillige organisasjoner, private aktører og andre utenfor kommuneorganisasjonen. Dette dokumenteres i spørreundersøkelsen til kommunene som lå til grunn for evalueringen, og kobles også til funn i de kvalitative intervjuene, der flere informanter uttrykker prinsipiell skepsis til samarbeid med private aktører.

Hansen et al. (2013) konkluderer altså med at det har skjedd lite innovasjon i boligsosialt arbeid etter ca. 2005. Samtidig anerkjennes det at Prosjekt bostedsløse var et prosjekt som inneholdt mye innovasjon, både i organisering og tilnærmingssmåter, og at mye av innsatsen senere har dreid seg om å konsolidere feltet.

Oppmuntring til kreativitet og idespredning: tilskuddsmidler, nettverk og prisutdeling

Strategien «Bolig for velferd» er den første boligsosiale satsingen som eksplisitt etterspør mer innovasjon. Det kan likevel argumenteres for at det bare er innovasjonsbegrepet som er nytt i denne sammenhengen – jakten på nye og bedre arbeidsmåter har pågått så lenge det har vært drevet boligsosialt arbeid. Statlige aktører har også tatt i bruk ulike virkemidler for å tilrettelegge for, og spre, nyskapende arbeidsmåter i boligsosialt arbeid. Tilskuddsmidler, kommunenettverk og en egen boligsosial pris er blant virkemidlene.

Tilskuddsmidler

Husbanken forvalter et *boligsosialt kompetansetilskudd* som skal bidra til å heve kompetansen innen boligsosialt arbeid og boligsosial politikk. Kompetansetilskuddet skal også bidra til å formidle kunnskap om boligmarkedet og offentlig boligpolitikk generelt. Kompetansetilskuddet kan gis til kommuner, frivillige organisasjoner, brukerorganisasjoner og andre aktører i det boligsosiale feltet. Det har vært brukt til forskningspregede prosjekter, til utviklingsarbeid i kommunene, og har også vært brukt til å finansiere arbeid med boligsosiale planer i kommunene. Tilskuddet kan likevel ikke brukes til å finansiere lovpålagte oppgaver i kommunene eller oppgaver som antas å kunne

fullfinansieres på andre måter, og heller ikke til generell driftsstøtte til organisasjoner.

Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter en rekke tilskuddsordninger på det sosialpolitiske området. Et av disse er *Tilskuddsmidler til oppfølgingstjenester i bolig*. Tilskuddet har røtter tilbake til Prosjekt bostedsløse, og retningslinjene for tilskuddet slår fast at hovedformålet er å styrke og utvikle de ordinære tjenestene i kommunene slik at de bedre kan ivareta bostedsløse og rusmiddelmissbrukeres behov for oppfølging i bolig.

Kommunene søker Fylkesmannen om dette tilskuddet, og Fylkesmannsembetene gjør en prioritering som utgjør grunnlaget for Arbeids- og velferdsdirektoratets tildeling. Husbanken er ikke involvert i forvaltningen av dette tilskuddet. Det heter likevel i regelverket for tilskudd til oppfølgingstjenester at tilskuddet skal ses i sammenheng med kompetansetilskuddet til Husbanken, og med andre tilskudd som forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tilskuddet er forbeholdt kommunene, så frivillige aktører kan ikke søke, men kommunene oppfordres i regelverket for tilskuddet til å samarbeide med frivillige. Tilskudd til oppfølgingstjenester gis for ett år av gangen i inntil tre år.

Kommunenettverk

En viktig del av strategien På vei til egen bolig var etableringen av kommunenettverk for å sikre erfaringsoverføring. Disse ble organisert av Husbanken i samarbeid med fylkesmennene. I tillegg ble det opprettet regionale kontaktfora bestående av sentrale statlige aktører på regionalt nivå. Eksempler på slike sentrale statlige aktører var Husbanken, Fylkesmannen, Kriminalomsorgen, Namsmannen, Helseforetakene, UDI, KS og storbykommunene (Strategidokument «På vei til egen bolig» 2005:19).

Nettverksarbeidet er videreført, og de siste årene har Husbankens regionskontorer i samarbeid med fylkesmennene arrangert regelmessige nettverkssamlinger. I statsbudsjettet for 2009 het det at det på det tidspunktet var etablert 18 kommunenettverk, hvor 135 kommuner og 14 bydeler i Oslo deltok (St. prp. nr. 1 (2008-2009)). Samlingene er en arena for diskusjon, kunnskapsoverføring og erfaringsutveksling. Disse nettverkene kan potensielt være viktige arenaer for spredning av vellykkede innovasjoner (se neste kapittel).

Statens tiltakspris mot bostedsløshet

Siden 2005 har det eksistert en statlig pris som belønner kommuner og frivillige for gode boligsosiale prosjekter. Kandidatene vurderes av en jury sammensatt av representanter for statlige etater og brukerorganisasjoner. Alle prosjektene har på ulike måter mottatt støtte eller finansiering fra Husbanken eller andre statlige instanser i prosjektperioden. En oversikt over prosjekter som var nominerte i perioden 2005–2009 finnes i Husbanken (2009).

Avslutning

I dette kapitlet har vi søkt å gi en oversikt over hva boligsosialt arbeid i Norge er, for å gi et utgangspunkt for en diskusjon av innovasjon på dette området. Vi har sett på de største utfordringene, metodikken (fra trappetrinnsmodell til Housing First), strukturene og aktørene, og de statlige satsingene. Vi har også framhevet de virkemidlene som finnes for å fremme nytenkning og innovasjon på det boligsosiale området.

Når innovasjon etterspørres, er det typisk fordi man opplever at det er et gap mellom hvor man er og hvor man ønsker å være. Etablerte arbeidsmåter oppleves som utilstrekkelige. På det boligsosiale området er det betydelige uløste problemer, og disse oppleves ikke å minske over tid. Dette kan være noe av bakgrunnen for at plandokumentet for den nye boligsosiale strategien, Bolig for velferd, eksplisitt etterspør mer innovasjon.

Hansen et al. (2013) har argumentert for at innovasjonstakten i boligsosialt arbeid har gått ned over tid. Den første statlige satsningen (fra 2001) innebar innovasjon langs en rekke dimensjoner: begrepsmessig, systemisk og metodisk. De senere satsningene har i større grad vært rettet mot videreføring og konsolidering. Det er en klar spenning mellom innovasjon på den ene sida, og konsolidering på den andre, og et fagområde kan gjennomgå ulike faser. Verken utøvere eller brukere vil ønske på forholde seg til en grenseløst innoverende sosialpolitikk, der tiltak knapt er utprøvd før de erstattes av noe annet. Flere aktører, blant annet departementene bak Bolig for velferdstrategien, later imidlertid til å mene at det boligsosiale feltet er modent – kanskje overmodent – for mer innovasjon og mindre videreføring av etablerte rutiner.

Boligsosialt arbeid er svakt lovregulert, det planlegges og utføres i kommunene, og det involverer et bredt spekter av aktører. Hvert av disse aspektene kan både fremme og hemme innovasjon. Svak

lovregulering gir stor frihet, men kan også føre til minsket oppmerksomhet. Det gjelder ikke minst i en setting der det boligsosiale arbeidet konkurrerer om oppmerksomheten med en rekke andre innsatsområder, hvorav mange faktisk er lovpålagte.

Det at arbeidet gjøres i kommunene – samtlige av Norges 428 kommuner driver boligsosialt arbeid i en eller annen form – gir stor lokal frihet og stor variasjon. Kommunene har rom til å utvikle innovative prosjekter som svarer på lokale utfordringer, til å trekke inn nye aktører, og til å hente støtte i statlige etater. Samtidig har mange kommuner kun en svak infrastruktur for boligsosialt arbeid, og mange opplever at de har begrenset kompetanse. Statlige etaters mulighet til å stimulere arbeidet, og til å oppmuntre til nye løsninger, svekkes av at disse etatene kun har en veilederrolle. Den kompetansen som finnes på nasjonalt nivå, mest opplagt i Husbanken, utnyttes bare i den grad kommunene går inn for å bruke den. Hvis arbeidet ikke prioriteres i kommunen, og kompetansen er svak, kan stor frihet føre til en viss apati. Innovasjon er krevende, og kan kreve dedikerte aktører – offentlige eller frivillige – som tar jobben med å være pådriver. Slike aktører finnes i liten grad på det boligsosiale området.

I Husbankens oppdrag kan det oppstå en spenning mellom rollen som kompetanseorgan, og rollen som støttespiller for kommunen (som også antydnet i Hansen et al. 2013:50). Hvis Husbanken kjenner til arbeidsmetoder som gir bedre resultater enn de kommunene bruker, har de et ansvar for å formidle dette. Samtidig skal de støtte og bidra til å utvikle kommunenes egne ideer. Hvis kommunene kommer med innovative tiltak som Husbanken mener ikke er gode, kommer de to rollene i konflikt: skal Husbanken støtte den lokalt forankrede innovasjonen, eller skal de holde fast på det de mener er bedre modeller? Dette er ikke en teoretisk problemstilling - et konkret eksempel på en slik konflikt er gitt i kapittel 5.

Det å bringe inn nye aktører og skape nye arenaer for diskusjon og samhandling oppfattes som viktig for å skape innovasjon. Boligsosialt arbeid involverer en rekke offentlige etater, både på statlig og lokalt nivå, i tillegg har enkelte frivillige aktører engasjert seg på området. Mangfoldet av aktører kan fremme innovasjon, men, som nevnt ovenfor, det er ikke sikkert at «flere er bedre». Om en aktør opererer alene, er det en risiko for å stivne i etablerte arbeidsformer fordi man ikke utfordres. Når svært mange aktører skal jobbe sammen kan man få «for mange» ideer, slik at det blir vanskelig å treffe beslutninger og å forplikte seg til en framgangsmåte. Det vil gå store ressurser til

koordinering og møtevirksomhet, og det er en fare for at ansvaret pulveriseres og at ingen klarer å ivareta helheten. Et svært stort antall aktører, særlig når disse stort sett bare samhandler på ad hoc-basis, kan være en innovasjonshemmer, og bidra til fragmentering i stedet for godt samarbeid med mangfold. Hvis premisset om at boligsosialt arbeid preges av lite innovasjon stemmer, kan dette være en av hovedårsakene.

Om disse temaene – innovasjonsfremmere og innovasjonshemmere – finnes det en omfattende og raskt voksende litteratur. Noen av de sentrale bidragene til denne litteraturen gjennomgås i neste kapittel.

3 Sosial innovasjon. Hva det er og hvorfor det har betydning

Problemstillingen for denne rapporten er om det er trekk ved måten boligsosialt arbeid er organisert på i Norge som fremmer, eventuelt hemmer, sosial innovasjon. I forrige kapittel presenterte vi det boligsosiale feltet, med vekt på hvordan dette har vokst fram og er organisert i Norge. I dette kapitlet skal vi se på litteraturen om sosial innovasjon. Hva sier studier av innovasjon om hvilke organisasjonsformer som hemmer og fremmer innovasjon? Innovasjon forstås her som en prosess med flere ledd: det dreier seg om gode ideer som (1) oppstår og artikuleres, (2) implementeres og (3) spres. En vellykket innovasjon må som minimum inkludere ledd 1 og 2, og i de fleste tilfeller vil det også være ønskelig at de gode erfaringene formidles til andre og inspirerer til bedre arbeidsformer også i andre kontekster. Dette kapitlet vil dermed diskutere betingelser for at innovasjoner kan oppstå og implementeres, med vekt på at ulike faktorer kan være viktige i unnfangelses- og implementeringsfasen. Videre diskuteres betingelser for vellykket spredning av ideer og praksiser. I tillegg pågår det i noen land en utprøving av ulike modeller for å finansiere innovasjoner. Disse presenteres og diskuteres i et eget avsnitt.

Kapitlet starter på et generelt nivå og beveger seg framover mot det konkrete: vi starter med en forsøksvis definisjon av sosial innovasjon, og et teoretisk bidrag til spørsmålet om hvordan innovasjoner oppstår. Deretter gjennomgås sentrale funn fra europeiske undersøkelser av innovasjoners livsløp, med vekt på styring i innovasjons- og implementeringsfasen, spredning, og finansiering. Mot slutten av kapitlet gjennomgås forskning om norske kommuner som innovatører. Kapitlet avsluttes med en konkluderende diskusjon.

Innovasjon har stått høyt på dagsorden i EU de senere årene (jf. kapittel 1), og EU har finansiert flere større forskningsprosjekter med sosial innovasjon som tema(en oversikt over prosjekter finansiert under 5., 6. og 7. rammeprogram finnes i European Commission, Udatert). Til tross for denne forskningsaktiviteten i Europa de senere årene, må det sies at innovasjon i offentlig sektor er et relativt nytt forskningsfelt. Innovasjonsstudier knyttet seg i utgangspunktet nesten utelukkende til teknologisk innovasjon, og i den grad studiene så på innovasjon i

arbeidsmåter ble de fleste eksemplene hentet fra privat sektor. Flere av de nyere bidragene påpeker at dette er et ungt, og kanskje noe stemoderlig behandlet, forskningsfelt: «*If services are the ‘Cinderellas’ of innovation studies, we can say that public services are the ‘Cinderellas’ of service innovation studies*» (Djellal & Galluoy, 2012). Andre sentrale forskere på feltet legger til: “*Innovation in the public sector is still undertheorised and underresearched and is only just emerging from a period of being dominated by studies from the private sector*» (Hartley et al., 2013).

Synsfeltet må altså utvides fra teknologisk innovasjon til sosial innovasjon, og videre snevres inn fra innovasjonsstudier generelt til innovasjoner i offentlig sektor. I tillegg må vi i denne studien gjøre en ytterligere innsnevring: vi er interesserte i innovasjon i boligsosialt arbeid, altså i tjenester rettet mot til dels svært sårbare brukere. Dermed er det ikke alt av innovasjon i offentlig sektor eller offentlig forvaltning som er av interesse. To norske bøker om innovasjon i kommunene og forvaltningen inkluderer casestudier av blant annet kommune-stat-samarbeidet i samhandlingsreformen, kommunal skoledrift, kommunale innkjøp, næringsutvikling, forsøksordninger med stemmerett for 16-åringer, avtalen om inkluderende arbeidsliv og brukerstyrt personlig assistanse (BPA) (Rønning & Teigen, 2007; Teigen, Aarsæther, & Ringholm, 2013). Det ligger utenfor rammene for denne rapporten å gjennomgå innovasjonslitteraturen i sin fulle bredde, noe som uansett vil være en formidabel oppgave, så vi har forsøkt å avgrense diskusjonen til perspektiver som er relevante for boligsosialt arbeid i kommunene.

Hvordan oppstår sosial innovasjon? En teoretisk modell

Den norske statsviteren Johan P. Olsen har påpekt at ønsket om innovasjon gjenspeiler et gap mellom prestasjonsnivå og ambisjonsnivå – mellom hvor man er og hvor man ønsker at man var (Olsen, 2004). Innovasjon kan dermed forstås som en form for kreativ problemløsning, som forsøk på å minske gapet mellom prestasjoner og ambisjoner. Klassiske forståelser av innovasjon beskriver prosessen som problemdrevet: man identifiserer et problem, grubler over hvordan det kan løses, og kommer opp med en løsning som er bedre enn de løsningene man hadde før – en innovasjon. Svært ofte viser det seg likevel at det ikke er slik det foregår i praksis. Modellen forutsetter at

organisasjonen har tydelige mål og preferanser, avklarte rutiner og arbeidsmåter, og en avgrenset personkrets som kan tenke på problemet. Offentlige etater har ofte ikke denne tydeligheten, men opererer med sammensatte og noen ganger gjensidig motstridende mål, prosedyrer som utvikles gjennom prøving og feiling, og deltakere som kommer og går. Dette vil særlig gjelde når ulike offentlige etater med ulike rutiner, preferanser og tradisjoner skal arbeide sammen.

En av de mest siterte artiklene i statsvitenskap dreier seg nettopp om beslutningsprosesser i «kreative anarkier», som er den betegnelsen som kan gis organisasjoner av denne typen (Cohen, March, & Olsen, 1972). Modellen er kjent som «søppelspannmodellen» (garbage can model). Det som gjør at nettopp denne modellen oppfattes som så sentral i statsvitenskap er at den brøt med tradisjonell teori («aktører grubler på problemer og finner løsninger»), og la til grunn at aktører, problemer og løsninger eksisterer relativt uavhengig av hverandre.

Problemer kan oppstå i eller utenfor selve organisasjonen, og vil typisk dreie seg om enten at man ikke presterer så godt som man kunne ønske, eller at man står ovenfor en situasjon preget av usikkerhet. Det er likevel ikke gitt at problemer trigger beslutningssituasjoner – noen problemer kan man bestemme seg for å overse og la det «hangle og gå». I andre tilfeller vil beslutningstakeren se seg om etter en løsning på problemet. Løsninger eksisterer allerede, utfordringen er å koble dem til relevante problemer. De gode løsningene faller likevel ikke på plass av seg selv, men krever advokater som jobber aktivt for å tilpasse og implementere dem. Cohen et al. (1972) har kalt modellen «søppelspannmodellen» fordi ulike elementer med ulik form og størrelse kan havne i samme søppelspann, der de kan eksistere sammen over lengre tid uten å egentlig virke inn på hverandre.

En beslutningsmulighet er en situasjon der organisasjonen forventes å ta en beslutning. Deltakere i disse prosessene kommer og går – ikke nødvendigvis i den forstand at de forlater jobben, selv om de kan gjøre det også, men oftere fordi de har mange temaer å arbeide med og ikke alltid er like sterkt til stede over alt. Deltakere kan dessuten komme inn i prosesser (og forlate dem) med sine «favorittproblemer» og «favorittløsninger». Cohen, March og Olsen (1972) skisserer feltet i sammendraget av artikkelen:

[Organized anarchies] can be viewed for some purposes as collections of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they may be aired, solutions

looking for issues to which they might be the answer, and decision makers looking for work.

Ringholm et al (2011) (se nedenfor) la denne modellen for organisatoriske beslutninger til grunn for en studie av innovasjonsprosesser i norske kommuner. Det kan argumenteres for at modellen er særlig godt egnet til et studium av beslutninger, inkludert «innovasjonsbeslutninger», på det boligsosiale området. Dette er fordi det er en rekke uløste problemer på dette området, som skissert i innledningskapitlet, samtidig som det finnes en rekke løsningsforslag som later til å leve sine egne liv. Disse løsningene lever sine mer eller mindre isolerte liv i andre lokale kontekster i inn- eller utland, og Husbanken gjør sitt beste for å samle de gode eksemplene i idehefter og liknende. Poenget er uansett at problemer og løsninger lever hver sine liv, og at løsninger jakter på problemer like ofte som problemer jakter på løsninger. Videre må beslutningssituasjonen framheves. Timing kan være viktig i slike prosesser – det finnes gode og mindre gode tidspunkter for å foreslå en kobling mellom problem og løsning. Organisasjonen må være klar for å forholde seg til problemstillingen, aktørene må være på plass og ha tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot problematikken.

Problemer, løsninger, aktører og beslutningssituasjoner kan forstås som strømmer som flyter mer eller mindre parallelt, og som av og til kobles sammen. Disse sammenkoblingene vil ofte ha elementer av tilfeldighet i seg, noe som kaster lys over hvorfor innovasjon typisk er vanskelig å planlegge (Ringholm et al., 2011:16). Dette kommer vi tilbake til nedenfor. Først vil det imidlertid være nyttig å avklare nærmere hva sosial innovasjon er, og hvilke typer fenomener som omfattes av sosial innovasjons-begrepet.

Hva er sosial innovasjon?

Sosial innovasjon settes ofte opp som motsats til teknologisk innovasjon. Innovasjonsdebatten over tid har i svært stor grad dreid seg om oppfinnelser av nye produkter. Tradisjonelt har denne assosiasjonen vært så sterk at en svensk innovasjonsforsker i 2007 stilte spørsmålet «må innovasjoner alltid være av metall?» (Utbult, 2007). Samtidig finnes det en annen tradisjon som anvender et bredere innovasjonsbegrep, som også har en tradisjon som strekker seg over

flere tiår. Økonomen Joseph Schumpeter (1883-1950) framheves som den sentrale klassikeren i denne sammenhengen: Schumpeter lanserte et innovasjonsbegrep som gikk utover produksinnovasjon, og inkluderte nye prosesser, nye organisasjonsmåter, nye produksjonskilder (som råstoffer) og nye markeder (Schumpeter, 1934, sitert i Teigen, Ringholm, & Aarsæther, 2013). Uavhengig av område framhevet han *entreprenøren* som sentral i innovasjonsprosessen. Entreprenørens sentrale rolle var å gjøre innovasjonen viktig i markedet: han eller hun kunne også være oppfinneren, eller den kreative personen som skapte innovasjonen, men dette var ikke nødvendigvis tilfelle – en entreprenør kan godt jobbe med en annen persons ide. Entreprenøren i Schumpeters forstand var personen som startet i det små, og drev det til noe stort i et marked preget av konkurranse mellom mange aktører.

Schumpeter presiserte at innovasjoner sjelden innebærer å introdusere noe helt nytt, men snarere å kombinere kjente elementer på nye måter. Dette er også sentralt hos en annen klassiker innenfor innovasjonslitteraturen, nemlig antropologen Fredrik Barth (Barth, 1962; Teigen, Ringholm, et al., 2013). Barth oppfattet at det sentrale i innovasjonen var «kobling mellom sfærer». Med utgangspunkt i antropologiske studier viste han hvordan endring og modernisering skjedde gjennom koblinger mellom elementer fra den tradisjonelle økonomien og elementer i markedsøkonomien. Dette åpnet for en videre diskusjon av kanaler for konvertering mellom «sfærer», og om gevinster av kobling og mulige synergier. Det innebar også at innovasjonstenkningen langt på vei kunne frikobles fra produktutvikling og markedsposisjonering, og forstås som et sosiologisk fenomen.

Det finnes etter hvert en relativt omfattende litteratur som diskuterer forskjellene på teknologisk og sosial innovasjon. Sosial innovasjon er et langt nyere forskningsfelt enn teknologisk og markedsbasert innovasjon, og, som nevnt, har feltet utviklet seg først de seneste årene. En viktig forskjell er at man i teknologisk innovasjon kan skille klart mellom prosess og produkt, mens i sosiale innovasjoner glir disse to over i hverandre. En ny prosess kan være et vellykket sluttprodukt av en sosial innovasjon. En annen forskjell – åpenbar, men viktig – er at det er mindre vekt på teknologi i sosiale innovasjoner. Sosiale innovasjoner kan innebære å ta i bruk teknologi på nye måter, men de behøver slett ikke involvere tekniske løsninger. En tredje viktig forskjell er at sosiale innovasjoner typisk er knyttet til ønsket om å løse et lokalt problem. Man utvikler ikke et nytt produkt – en ny

smarttelefon, en ny joggesko – i håp om å erobre verdensmarkedet, man tenker og opererer rent lokalt. Dermed er man heller ikke opptatt av idebeskyttelse og patentering, de fleste sosiale innovatører vil oppmuntre andre til å la seg inspirere av deres ideer. Spredning av innovasjoner er også en annen prosess: teknologiske innovasjoner kopieres, sosiale innovasjoner adopteres, tilpasses og/eller oppskaleres (se nedenfor).

Teknologisk innovasjon kan være en drivkraft for sosial innovasjon, i den forstand at ny teknologi åpner for nye måter å forholde seg til andre mennesker på. Informasjonsteknologi og sosiale medier er eksempler som illustrerer dette. Man kan også tenke seg at sosial innovasjon, forstått som nye samarbeidsformer, kan bedre forutsetningene for teknologisk innovasjon. Det kan være vekselvirkninger mellom teknologisk og sosial innovasjon, men sosial innovasjon kan ikke forstås som «det samme som» teknologisk innovasjon, bare anvendt på et annet område. Så hva er sosial innovasjon? Dette er en pågående diskusjon. Harrison og Jenson (2013) hevder at «sosial innovasjon» er et *kvassibegrep*, og at det spiller sin viktigste rolle nettopp som et *kvassibegrep*. Et *kvassibegrep* er en hybrid: det trekker på empirisk forskning og henter dermed legitimitet som et forskningsbegrep, samtidig er det vagt nok til å tilpasses ulike situasjoner og følge med i «the twists and turns of policy» (Harrison & Jenson, 2013:3). *Kvassibegreper* oppnår sin popularitet fordi de er fleksible og kan brukes av politikere av ulike avskygginger, administratorer og forskere, og skaper en følelse – som kan være mer eller mindre realistisk – av at man snakker om det samme. Går man nærmere inn på det, ser man at begrepet sosial innovasjon brukes på ulike måter, det er gjort få forsøk på å gi det en historisk ramme, og det finnes ingen teoretisk forankret definisjon av hva sosial innovasjon er. Resten av dette avsnittet vil se på hvordan begrepet brukes av sentrale aktører, og foreslå en tilnærming som kan være hensiktsmessig for å forstå mer av innovasjon i boligsosialt arbeid i Norge.

En enkel, og ofte sitert, definisjon på sosial innovasjon er «nye ideer som virker for å nå sosiale mål» (Mulgan, Tucker, Ali, & Sanders, 2007). Denne definisjonen har tre sentrale komponenter: sosiale innovasjoner er nye ideer, disse ideene virker, og de retter seg mot sosiale mål. Sosial innovasjon er innovativt fordi det representerer noe nytt, og det er sosialt fordi det retter seg mot sosiale – ikke teknologiske eller finansielle – mål. I denne forståelsen ligger det at enhver

praksisendring, ide eller påfunn ikke er en «innovasjon»: innovative ideer er ideer som virker, og som gjør tjenesteleveransen bedre.

Denne forståelsen ligger til grunn for så å si alle studier av sosial innovasjon, men denne grunnforståelsen kan bygges ut i ulike retninger. Mange, blant andre Bureau of European Policy Advisors (BEPA), definerer det sosial innovasjon som «Nye ideer som på samme tid møter sosiale behov og skaper nye sosiale relasjoner». BEPA er en innflytelsesrik agent på EU-nivå, så denne forståelsen går igjen i mange politiske dokumenter i Europa. Tilføyelsen «...skaper nye sosiale relasjoner» går ut over Mulgan et al. (2007) og legger til et nytt krav: sosiale innovasjoner skal ikke bare bidra til å nå sosiale mål, men også til å endre spillereglene, skape nye relasjoner og nye maktforhold (cf. Bekkers, Tummers, & Voorberg, 2013). Mange formulerer dette som at sosiale innovasjoner per definisjon er sosiale både i utfall og i arbeidsmåter: de representerer nye løsninger som samtidig løser sosiale behov og bidrar til kapasitets- og relasjonsbygging blant aktører i samfunnet (Simon et al. 2012). Etter denne forståelsen bidrar sosial innovasjon i sitt vesen til å mobilisere nye grupper, eller involvere berørte parter på nye måter.

Felles for alle disse definisjonene er at de er for uklare, og i noen grad for idealistiske, til å fungere som utgangspunkt for empirisk forskning. For eksempel ligger det i definisjonen at sosiale innovasjoner er ideer som virker – men om et tiltak «virker», vet man ikke før en tid etter at det er iverksatt. Vi må også ta stilling til om det er hensiktsmessig å avgrense sosial innovasjons-begrepet til tiltak som endrer spilleregler og trekker inn nye aktører. Gitt det vi vet om boligsosialt arbeid i Norge, der kommuner og ideelle aktører noen ganger jobber hver for seg og andre ganger sammen, kan det argumenteres for at dette tilleggskravet snevrer inn feltet på en måte som verken er nødvendig eller hensiktsmessig. Denne snevrere forståelsen vil gjøre det umulig å diskutere tiltak med bare en «eier» som innovative.

Vi ønsker dermed en operativ definisjon av sosial innovasjon som er konkret nok til å skille innovative prosjekter fra sosiale tiltak generelt, og som åpner for, men ikke krever, at nye aktører mobiliseres. En slik definisjon finner vi hos Evers, Ewert og Brandsen (2014:11). Basert på en studie der et av hovedpoengene nettopp var å identifisere innovative sosiale tiltak i europeiske storbyer, foreslår de at sosiale innovasjoner operasjonaliseres som

- Ideer, omgjort til praktiske arbeidsmåter,
- Som er nye i den konteksten de forekommer,
- Som gir håp om bedre løsninger og mestringsstrategier,
- Og som kjennetegnes av høy risiko og usikkerhet i de spesifikke kontekstene de framkommer

Denne fire-leddede definisjonen har flere fordeler: for det første framhever den betydningen av ideer og det at ideene omgjøres til praktiske arbeidsmåter. Innovasjon må skilles fra kreativitet – innovasjon er det først når den kreative ideen implementeres og har en praktisk funksjon (jf. Hartley, Sørensen, & Torfing, 2013). For det andre framheves at hvor «innovativt», i betydningen nytt, et fenomen er, avhenger av kontekst. En arbeidsmåte eller prosedyre som er veletablert i en kontekst kan være ny og innovativ i en annen. For det tredje, de nye prosedyrene skal gi håp om forbedring, men det ligger ikke i selve definisjonen at innovasjoner kun er innovasjoner hvis de faktisk lykkes med å skape forbedring. Dette må ses i sammenheng med det fjerde punktet i definisjonen: innovasjon innebærer risiko. Det er ikke sikkert man lykkes, det kan til og med hende at man på noen måter gjør situasjonen verre. Man kan vanskelig prøve ut nye nytt hvis man ikke kan ta sjansen på å mislykkes.

Endelig ligger det i definisjonen foreslått av Evers et al. (2014) at innovasjoner representerer et tydelig brudd med tidligere etablerte praksiser i den aktuelle settingen. Det er, iallfall i prinsippet, en distinksjon mellom inkrementell endring, pragmatisk tjenesteutvikling eller utvidede samarbeidsrutiner på den ene sida, og sosial innovasjon på den andre.

Innovasjon i hva?

Som nevnt ovenfor tilskrives økonomen Joseph Schumpeter ofte æren for å ha åpnet innovasjonsbegrepet til å inkludere goder som ikke er av metall: Schumpeter snakket om innovasjon i prosesser, organisasjonsmåter, produksjonskilder og markeder. I de nyere studiene av sosial innovasjon brukes begrepet tilsvarende om nye tjenester, nye praksiser og arbeidsmåter, nye prosesser (for eksempel samproduksjon av tjenester), nye reguleringer og nye organisasjonsformer (Davies, 2014). Tilsvarende framhever Evers og Ewert (2014) fem dimensjoner i sosiale innovasjoner: (1) innovasjon i tjenester og nye måter å møte brukere på, (2) innovasjon i reguleringer og rettigheter, (3) innovasjon i styring av prosjekter og samarbeid mellom prosjekter og omgivelser

(”governance”), (4) Innovasjon i arbeidsmåter og finansiering, (5) innovasjoner som angår helheten i lokale velferdssystemer. Selv om begrepsbruken er noe ulik, framhever disse to «listene» i hovedsak de samme temaene.

Innovasjoner i tjenester og nye måter å møte brukerne på er kanskje det som i størst grad etterspørres i studier om sosiale innovasjoner: man ønsker å finne bedre måter å utforme de konkrete tjenestene på. Det finnes en rekke eksempler på slike prosjekter. Disse iverksettes typisk i liten skala, på en måte som koster lite å prøve ut, og som oppfattes som supplerer snarere enn utfordrer til etablerte arbeidsmåter (Evers og Ewert 2014:16ff). Typisk har slike tjenesteinnovasjoner en rekke fellestrekk: For det første legger de innovative prosjektene vekt på å investere i brukernes ressurser og «kapabilitet» snarere enn å identifisere svakheter. Dette er en kjent tenkemåte i sosialt arbeid, men kan være lettere å faktisk følge opp i mindre og ubyråkratiske prosjekter som ikke er knyttet til mottak av stønader eller andre hjelpetiltak. Hva man ønsker å oppnå med å investere i kapabilitet varierer mellom kontekster: i noen kontekster kan hovedsiktemålet være å styrke brukernes muligheter på det lokale arbeidsmarkedet, i andre land kan det handle primært om å hindre at problemene med lavinntekt går i arv (Evers og Ewert (2014:16).

Et annet fellestrekk ved de innovative prosjektene er at de har en preferanse for åpne tilnærminger, og søker å unngå stigmatisering. Mens tradisjonelt sosialt arbeid har klare inngangskriterier, vil innovative prosjekter typisk åpne seg for alle, en vel vitende om at noen personer og familier vil trenge tilbudet mer enn andre. Åpne fritidsklubber, familiehus/familiekontorer, sosiale kafeer etc. er eksempler på tiltak med lav terskel, men med mulighet til å gi relativt mye oppfølging til dem som trenger det.

Et tredje trekk som går igjen, er at innovative tiltak søker å bygge en bro mellom brukerne og brukernes ”livsverden”, og de profesjonelle tjenestene. I en tid med økende migrasjon, økende arbeidsledighet og større ulikhet – der ulike former for marginalisering ofte overlapper – øker også avstanden mellom de etablerte tjenestene og de brukergruppene de skal betjene. Innovative prosjekter retter seg ofte mot å lukke dette gapet.

Et fjerde typisk trekk ved tjenesteinnovasjonsprosjekter er nært beslektet med dette: flere innovative tiltak søker å trekke sammen separate former for tiltak, og skape skreddersydde tiltakspakker. Å utvikle ett møtepunkt der flere spørsmål kan håndteres samtidig

oppfattes som sentralt. Eksempler på slike "one-stop-shops" kan være kontorer som samtidig gir praktiske råd om jobbsøking og barnetilsyn – eller som kan hjelpe til med begge deler – eller kontorer der arbeidsinnvandrere kan få informasjon om alt de har behov for, inkludert språkopplæring, juridisk veiledning og generell støtte (Ebert og Ewers 2014a:17).

Den andre hoveddimensjonen som framheves, er *innovasjon i reguleringer og rettigheter*. Her framheves for det første hvordan innovative tiltak tilbyr fleksible former for ad hoc-hjelp. Tradisjonelle tjenester som er basert på at brukernes situasjon er noenlunde stabil over tid, kommer ofte «bakpå» i situasjoner med rask endring. En familie som mister hjemmet sitt på grunn av ubetalt husleie kan for eksempel trenge umiddelbar hjelp for å hindre at de havner i en situasjon preget av mer permanent marginalisering. Flere av de innovative prosjektene var designet for å tilby krisehjelp, typisk med utgangspunkt i akutsituasjoner som oppstår i et kriserammet Europa.

En arbeidsmåte som går igjen i flere innovative tiltak, er ulike former for sosiale kontrakter mellom tjenestetilbyder og brukere. Denne arbeidsmåten brukes også i mer tradisjonelle velferdsbyråkratier, men da med vekt på plikten til aktivisering. I det som beskrives som innovative tiltak brukes kontrakter i en videre betydning, for eksempel tilgang til goder i bytte mot frivillig arbeid, konkrete oppgaver for andre i bomiljøet med spesielle behov, tiltak for nærmiljøet etc. (Ebert og Ewers 2014:18).

Innovasjon i styringsformer («governance») viser til prosjekter som eksplisitt retter seg mot å utdype og bedre samarbeidet mellom ulike offentlige etater, og mellom offentlig etater, frivillige organisasjoner og lokalt næringsliv. Innovasjon i styringsformer oppstår ofte når hensikten er å oppgradere og revitalisere marginaliserte nabolag – man jobber for å forene alle gode krefter. For andre kan viktige målsettinger være å skape nye debattarenaer, løfte fram nye debatter og bygge nye koalisjoner.

Innovasjon i arbeidsmåter og finansiering: Tiltakene henter ofte finansiering fra ulike kilder, inkludert private sponsorer og lokalt næringsliv. Likevel er innovative prosjekter ofte ufullstendig finansiert. Medarbeidere er ofte tilknyttet prosjektene på kortvarige kontrakter, mange jobber frivillig, man jobber med markedsføring og «merkevarebygging» som skal bedre muligheten for videreføring, og man henter ressurser fra mange ulike kilder.

Innovasjon som angår helheten i lokale velferdssystemer: Å gi rom for innovasjon innebærer å åpne for desentralisering, mangfold og variasjon og ukonvensjonelle tilnærminger. Dette kan være problematisk på områder der det er klart etablert fagkunnskap, og det oppfattes som problematisk å «prøve ut» tilnærminger som profesjonene ikke kan gå god for (for eksempel innen barnevern). Det kan også skape utfordringer at man da åpner for at ulike lokalsamfunn og regioner får ulike tilbud – man beveger seg bort fra nasjonal standardisering. Prosjektene retter seg mot å styrke familien og sivilsamfunnet snarere enn mot å kompensere for svakheter, og mot å integrere ulike politiske og administrative områder (som velferdspolitik og byutvikling).

Avslutningsvis kan det oppsummeres at det ikke finnes noen omforent, teoretisk forankret og empirisk anvendbar definisjon av sosial innovasjon. Hvert empiriske prosjekt blir langt på vei henvist til å utvikle sin egen, men den fireleddede definisjonen til Evers, Ewert og Brandsen (2014) framstår som et godt utgangspunkt – også for en diskusjon av sosial innovasjon i boligsosialt arbeid i Norge. Sosial innovasjon kan videre finne sted på ulike nivåer, i arbeidsformer, instrumenter, tilnærminger og kobling av instrumenter, og i relasjoner til brukeren. Alle disse nivåene og temaene er relevante for boligsosialt arbeid. Men er sektoren organisert på en hensiktsmessig måte for å få fram innovasjon?

Kan innovasjon bestilles? Styringsformer, finansieringsmodeller, spredning

Spørsmålet om hvordan man kan legge til rette for at innovasjoner oppstår og utvikles er, rimeligvis, et av de mest brennbare i innovasjonslitteraturen. Det er lett å si at man ønsker innovasjon, men kan man som leder, administrator eller overordnet etat gjøre noe mer enn å oppmuntre frontlinjepersonalet til å komme med gode ideer? Hvordan organiserer man for innovasjon? I dette avsnittet gjennomgås noen sentrale litteraturbidrag som søker å si noe om dette. I og med at dette er et relativt nytt forskningsfelt, og et felt i rask vekst, konsentrerer vi oss om de nyeste bidragene. De nye bidragene bygger på innsikter fra tidligere forskning, slik at vi kan anta at informasjonen akkumuleres over tid.

Styring for innovasjon

Innovasjonsstudier har ofte hatt som premiss at om det er en organisasjonsform som knekker ethvert initiativ, ethvert forsøk på å gjøre noe nytt, så er det det tradisjonelle byråkratiet (Hartley, 2005; Hartley, Sørensen, & Torfing, 2013). Innovasjon i klassiske byråkratier oppfattes i noen sammenhenger nærmest som en selvmotsigelse: byråkratier er ikke, kan ikke være, og skal ikke være innovative. Byråkratier er hierarkiske, rigide, og har som formål å sikre forutsigbarhet og likebehandling. En organisasjon som har forutsigbarhet som kjerneverdi, kan ikke være innovativ. Det har videre vært argumentert for at byråkratier ikke har noen incentiver til å innovere: budsjettene ligger fast, og ansatte har ingenting å vinne på å utvikle «smartere» arbeidsmåter. Organisasjonene antas å være risikoaverse, og engstelige for å ta de risikoene som implementering av nye arbeidsmåter innebærer. De styres dessuten av valgte politikere som antas å være redde for å tape neste valg hvis de «eksperimenterer» med tjenesteleveransene og utfallet ikke er positivt.

På denne bakgrunnen festet studier av offentlig tjenesteinnovasjon betydelig lit til «New Public Management» (NPM), da denne styringsformen vokste fram som et alternativ til det klassiske byråkratiet i 1980-årene. Hovedtanken i NPM var å bringe noen av de antatt fordelaktige aspektene ved privat sektor inn i det offentlige, med vekt på konkurranse i kvasimarkeder, mål- og resultatstyring og strategisk ledelse (Hartley et al., 2013). I realiteten har likevel ikke denne styringsfilosofien ført til noen markant økning av innovasjonstakten i offentlig sektor. En årsak til dette kan være at tilhengerne av New Public Management undervurderte barrierene mot innovasjon som lå i denne styringsformen, og samtidig overvurderte innovasjonsbarrierene i det tradisjonelle byråkratiet (Hartley et al., 2013, se også Hartley, 2005). Det finnes sentrale og viktige innovasjonsdrivere i tradisjonelle byråkratier: ansatte ønsker å finne bedre arbeidsmåter for å løse problemer, implementere ideer de blir begeistret for, bidra til bedre utfall for brukerne og bedre organisasjonenes omdømme. Profesjonsutøvere, brukere og eksterne samarbeidspartnere kan også bidra til å etablere nye arbeidsmåter. Samtidig innebærer NPM-filosofien sine egne barrierer mot innovasjon: Vekten på prestasjonsmåling, og byråkratiene som vokser fram rundt rapporteringene og målingene, kan snevre inn innovasjonsrommet. Innovasjon i tjenestene kan skape resultater som det ikke finnes målesystemer for, og som dermed heller ikke oppmuntres i NPM-

systemene. I slike tilfeller blir «best practice» - praksisen som gir best resultater innenfor det etablerte resultatmålingssystemet – til hinder for utvikling av «next practice», altså den mer risikable, men muligens fordelaktige, innovasjonen (Albury, 2005). Konkurransen er et tveegget sverd: det kan drive fram kreativitet, men kan også føre til at ulike aktører blir uvillige til å dele informasjon og gode ideer. Tillit og gjensidig læring er viktige forutsetninger for innovasjon, og dette hemmes i konkurransepregede systemer.

Noen bidrag til litteraturen har foreslått “neo-byråkrati” som en innfallsvinkel for å tilrettelegge for innovasjon, i et håp om å forene det beste fra både tradisjonelt byråkrati og NPM (Hartley et al., 2013). Delegering av ansvar (og dermed ansvarliggjøring og handlingsrom for de som utfører tjenestene), bedre koordinering mellom enheter (vertikalt og horisontalt), og mer tillit til profesjonene framfor rapportering og resultatmåling er nøkkelord for denne tilnærmingen. Et fjerde nøkkelord er økt lydhørhet for brukeres og andre involverte parter behov, for eksempel gjennom brukerundersøkelser og bedre kartlegging av behov. Hartley et al. (2013) argumenterer for at «Neo-Weberiansk byråkrati» i denne formen unngår mange av problemene knyttet til tradisjonelt byråkrati og NPM, men viderefører den svakheten at innovasjon stadig betraktes som «an in-house activity».

Hartley et al. (2013) følger Hartley (2005) i å argumentere for at nettverk og nettverksstyring gir best vekstmuligheter for innovasjon. Dette omtales i 2013 som «collaborative innovation» («samhandlende innovasjon»). Samhandlende innovasjon kan ta mange former, fra prosjektgrupper bestående av offentlig ansatte som jobber med et bestemt tema, via styringsnettverk som inkluderer alle berørte parter (offentlige, private, ideelle, brukere), til åpne utlysninger på internett som inviterer alle interesserte til å bidra med ideer (se også Bason, 2010).

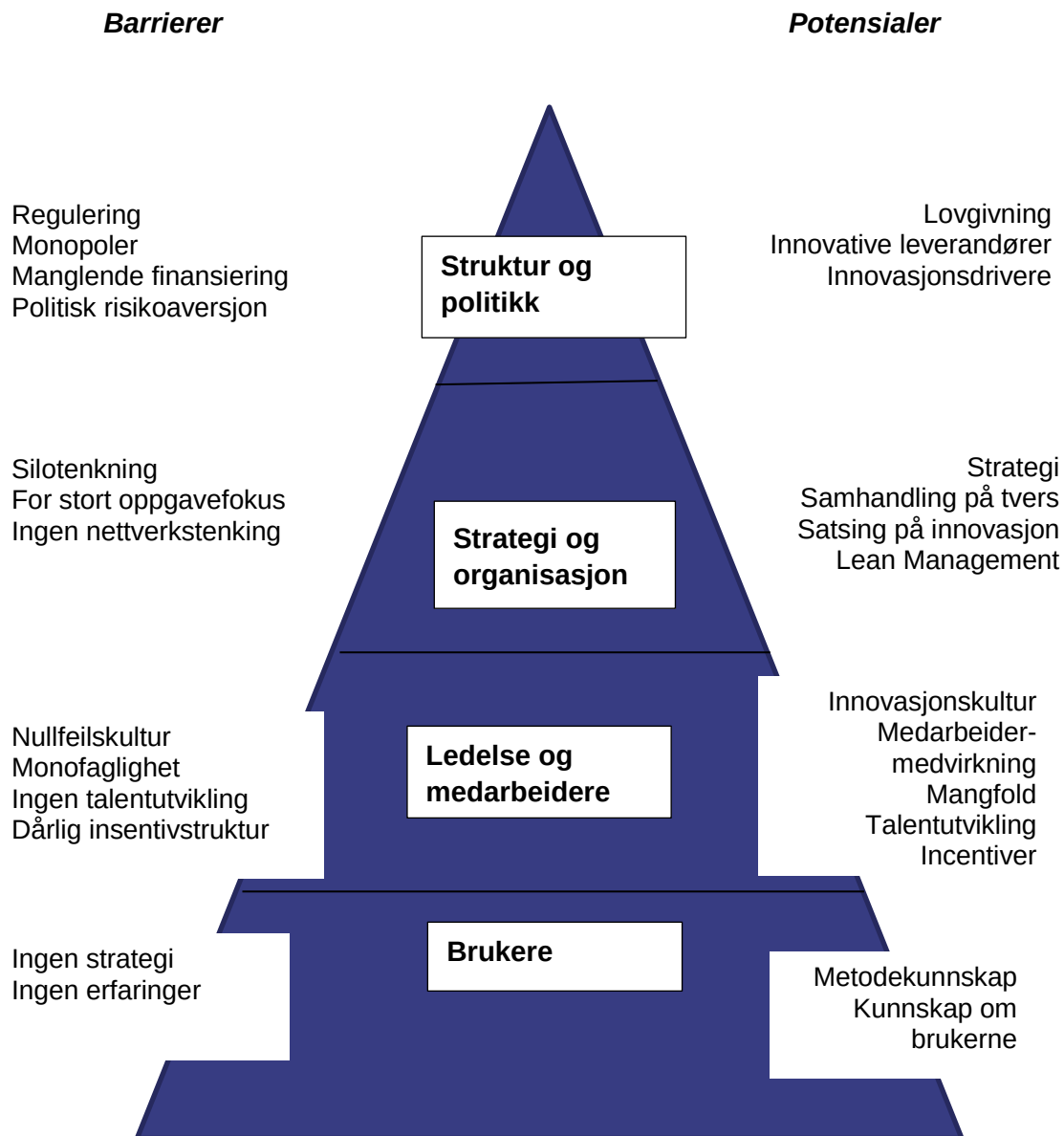
Organisasjonskultur som innovasjonsfremmer

Diskusjonen av ulike styringsfilosofier baserer seg på et sett av holdepunkter for hva man vet om faktorer som hemmer og fremmer innovasjon. Både hemmende og fremmende faktorer kan gjøre seg gjeldende innenfor organisasjoner av ulik type og med ulike styringsfilosofier. Samstyring og kollaborasjon fremmer innovasjon fordi slike styringsformer åpner for at flere ideer fremmes og høres. Man kan ikke utelukke at innovative ideer oppstår i lukkede rom, men

sjansen øker når prosessene åpnes og flere deltar. Det samme kan sies om brukermedvirkning og medarbeiderinitert innovasjon: partene som berøres, og som har erfaring og kunnskap (som «vet hvor skoen trykker»), får komme fram med sine perspektiver. Dette kan man imidlertid oppnå også i organisasjoner som er byråkratiske eller preges av målstyring – det er ingen grunn til at ikke også slike organisasjoner kan åpne prosessene og invitere deltakere inn. Dette peker fram mot noe som later til å være et gjennomgående funn i innovasjonslitteraturen, nemlig at det å fremme innovasjon ikke bare handler om å organisere virksomheten på bestemte måter, men også om å utvikle en *organisasjonskultur* som oppmuntrer til innovasjon. Innovasjonspyramiden i figur 3.1 illustrerer de ulike elementene som behøves for å fremme innovasjon, og vil ha gyldighet for både offentlige og private virksomheter.

I pyramiden illustreres både potensialer og barrierer på ulike nivåer. Relateres pyramiden til situasjonen i norske kommuner, vil det *strukturelle nivået* utgjøres av nasjonal lovgivning, statlige institusjoner og sentrale politiske prioriteringer – altså rammebetingelser. Finansieringsvilkår vil være sentrale her, det samme vil hvilke lovpålagte oppgaver kommunene har. Nivået *strategi og organisasjon* berører organiseringen i kommunene, blant annet i hvilken grad de ulike tjenestene utgjør «siloe», og i hvilken grad kommunene evner å tenke på tvers. Ønsket om å drive innovasjon i kommunen spiller også inn på dette nivået. Nivået *ledelse og medarbeidere* framhever personene som jobber innenfor strukturen: hvilken kompetanse de har, hvor orienterte de er mot innovasjon, hvilke incentiver de har i arbeidet, og hvilken toleranse de har for å gjøre feil. I bunnen av pyramiden finnes *brukerne* av tjenesten og bakkebyråkratene som jobber direkte med brukerne: her framheves særlig kunnskap og erfaring.

Figur 3.1 Innovasjonspyramiden



Kilde: Ringholm et al. 2011, tilpasset fra Bason 2007.

Et nylig avsluttet europeisk forskningsprosjekt kartla innovasjoner i 20 europeiske byer innenfor områdene barnetilsyn, boligløsninger og arbeidsmarkedstiltak for ungdom (Evers et al., 2014). Sluttrapporten fra prosjektet beskriver hvordan byene skiller seg fra hverandre med hensyn til vektlegging i organisasjonene, der et mindre antall byer skiller seg ut med «governance of innovation». I disse byene søkes kontinuerlig nye måter å skape synergier mellom økonomisk politikk og sosialpolitikk på. Byene har etablert en oppfatning av seg selv som «innovasjonsbyer» eller «kreative byer», og søker å fremme urbanitet som livsstil med rom for forskjeller og mangfold. I disse byene, som inkluderer Barcelona i Spania, Münster i Tyskland og Varazdin i Kroatia, omfavnes nye entreprenører på det sosiale feltet og samproduksjon av tjenester. Nye eller forbedrede tjenester kan ytes av nye aktører alene, eller frivillige/kommersielle aktører i samarbeid med kommunen. Denne beskrivelsen av innovasjonsbyene sier ingenting om hvordan de sosiale tjenestene i de respektive byene er organisert, men legger vekt på kulturelle faktorer som en fremmer for innovasjon.

Denne diskusjonen peker mot at ledere, nettverk og kultur (tillit, risikovillighet, opptatthet av innovasjon) er viktigere for utvikling og implementering av innovasjoner enn organisasjonsformer i seg selv. Både byråkratier og målstyrte organisasjoner inneholder både hemmere og fremmere for innovasjon, og begge organisasjonstyper kan invitere andre aktører inn i ulike former for «samstyring». I boligsosialt arbeid i Norge er mange aktører inne, og ulike organisasjoner kan ha ulike tradisjoner for hvor raskt man kan implementere nye ideer, hvilken rolle ledere på ulike nivåer har, og i hvilken grad man er villig til å ta risiko. Det finnes relativt lite kunnskap om hvordan samarbeidet faktisk foregår på lokalt nivå, og hvordan ulike organisasjoner kan ha ulike roller i ulike faser av et arbeid. Innsikter fra innovasjonslitteraturen kan gi retning til hva man bør spørre etter hvis man ønsker mer kunnskap om dette, og tyder på at det kan være hensiktsmessig å vri oppmerksomheten bort fra formelle strukturer, over mot organisasjons- og ledelseskulturer.

Dette lar oss likevel ikke unnvike spørsmålet om institusjonelle faktorer. Noen faktorer som bør være til stede for å utvikle en kultur for innovasjon er trygghet og tillit, arenaer for refleksjon, og formaliserte arenaer for samarbeid på tvers mellom etater og profesjoner. For eksempel er svært mange innovative prosjekter i kommunene organisert som team, der alle som er i kontakt med en bruker kommer sammen i teamet og diskuterer løsninger. Innenfor boligsosialt arbeid kan

relevante aktører være enheten som jobber med boligtildeling (ofte boligkontor eller Nav), kanskje også enhetene som driver med boligutvikling, rusomsorgen, psykiatritjenesten, hjemmetjenesten, Nav, kriminalomsorgen, flyktningetjenesten, barnevernet (jf. tabell 2.1 med relevante aktører). Det må likevel finnes en balanse mellom prosjektarbeid og «vanlig» tjeneste, siden de involverte aktørene vil ha flere brukere og flere temaer å jobbe med enn bolig. Fordelen med teamorganisering er at spørsmål kan avgjøres raskt, gitt at alle involverte stiller med et mandat til å ta avgjørelser, eventuelle motforestillinger mot tiltak kan diskuteres og avgjøres med en gang, og nye ideer til innsats kan utvikles. Å skape arenaer for refleksjon kan være en videreføring eller variant av dette – ulike etater, med eller uten kommunal ledelse, kan komme sammen regelmessig og diskutere felles problemstillinger. Dette må forankres på en slik måte at forumet kan ta beslutninger på bestemte områder, slik at det ikke bare blir et diskusjonsforum uten innflytelse (eksempler på gode kommunale prosjekter på tvers av etater finnes blant annet hos Grødem, 2012; Fløtten & Grødem, 2014).

Tillit og trygghet har mange aspekter. Tillit til at man kan fremme ideer, og trygghet i at man ikke vil bli møtt med sanksjoner om man lanserer en ide mange misliker, er grunnleggende. Trygge og stabile arbeidsforhold kan være en forutsetning for dette, men også en felles tillit til at ideer blir grundig diskutert før de eventuelt implementeres. En viss treghet i prosessene, slik at ansatte er trygge på at en hvilken som helst svakt fundert ide ikke blir plukket opp og implementert uten videre, kan – kanskje paradoksalt – fremme innovasjon. Kompetanse er et annet aspekt ved trygghet, i den forstand at det er lettere å tenke nytt hvis man er trygg i det som er innarbeidet og kan reflektere over det.

En innovativ organisasjonskultur kan oppnås gjennom å formalisere samarbeidet med eksterne aktører, og gi disse en plass i strukturen. Organisasjonene må forstås som reelle samarbeidspartnere, og ikke primært som utførere av kommunale tiltak. Igjen er det viktig at samarbeidsarenaene har forankring og et avklart mandat.

Ikke minst må en innovativ organisasjon ha rutiner for å lytte til brukerne. Brukerne har en sentral plass nederst – ved fundamentet – i innovasjonspyramiden. Brukernes rolle i innovasjonsprosessen er et sentralt tema, og diskuteres derfor i et eget avsnitt.

Brukermedvirkning

Brukernes rolle kan ses på som et spesialtilfelle innenfor samstyring eller samproduksjon. Brukerne er de tjenestene utvikles for, de som mottar tjenestene, og er dermed i en særstilling når det gjelder å utvikle tjenestene og ha innflytelse over hva de skal innebære. Brukermedvirkning har også vært et nøkkelord i utviklingen av sosiale tjenester de siste tiårene, med betydelig vekt på både å møte brukerens individuelle behov, å ansvarliggjøre brukeren, og å få brukernes perspektiver inn i det sosiale arbeidet (se for eksempel Jenssen & Tronvoll, 2012).

Brukermedvirkning foregår på to nivåer: for det første, i relasjon til hver enkelt bruker. Dette kan for eksempel innebære å kartlegge brukerens ressurser og begrensninger, få brukeren i tale om ønsker og muligheter, og utarbeide en individuell plan. For det andre snakker vi om brukermedvirkning på systemnivå, typisk i form av brukerrepresentasjon i styrende organer. Kommunale råd for eldre og for funksjonshemmede er eksempler på hvordan brukerrepresentanter gis en stemme i beslutningsprosesser.

Innovasjonslitteraturen har mange bidrag om brukerdrevet innovasjon (se for eksempel Langergaard 2014 for en oppdatert diskusjon), men koblingene mellom denne litteraturen, og litteraturen om brukermedvirkning i sosialt arbeid, må sies å være svak. En viktig grunn til dette er at «brukerne» i innovasjonsstudiene er en mye videre gruppe enn brukerne i litteraturen om sosiale tjenester: brukerne i innovasjonsstudiene kan være alle som kan tenke seg å kjøpe et produkt eller en tjeneste, eller alle innbyggere i en kommune som berøres av en forsøksordning (for eksempel stemmerett for 16-åringer, se Ødegård og Saglie (2013). I sosialt arbeid defineres brukere snevrere, som mottakere av bestemte tjenester. Her forutsetter brukermedvirkning at de ansatte i tjenesten går i aktiv dialog med brukeren, og at de to partene sammen finner fram til gode tiltak. Brukergruppen er klart avgrenset, og forventningene til medvirkning kan være omfattende.

Når det kommer til denne formen for brukermedvirkning – den som er relevant for utøvelse av sosiale tjenester – blir innovasjonslitteraturen stort sett taus. For eksempel diskuterer Koch og Haugnes (2005:53-54) sentrale faktorer for tjenesteinnovasjon i offentlig sektor, basert på en større internasjonal studie, uten å nevne brukernes rolle i å drive frem innovasjon. En studie av sju kommunale tjenesteinnovasjoner i Norge (Ringholm et al. 2011, se nedenfor) fant også at brukerne av tjenestene hadde spilt en helt marginal rolle i alle

innovasjonene (se også Ringholm & Aarsæther, 2013). Ideene og initiativene hadde kommet fra andre steder, ofte fra tjenesteutøvere som jobbet nær brukerne. En dansk studie fra 2010, som oppsummerte mye av den foreliggende innovasjonslitteraturen i tillegg til å presentere en ny casestudie, konkluderte slik:

Citizens are rarely proposing new ideas for development and innovation. They do not directly formulate a general idea for a service. Citizens in the district are basically seen as grateful in relation to public service. Home helpers and home nurses must instead try to identify problems by listening carefully to the citizens (Fuglsang, 2010:81)

(Brukeres tilfredshet og takknemlighet med tjenestene framheves også i (Hansen, Gautun, Langsether, & Sandlie, 2007, kapittel 3). Det er kanskje ikke å forvente at brukere av sosiale tjenester skal bidra med ideer til hvordan tjenestene kunne vært bedre organisert eller hva de alternativt kunne inneholde. Brukere av sosiale tjenester har ofte et klart siktemål med kontakten med det offentlige: de vil ha en bestemt trygdeytelse, eller de vil inn på et aktivitetstilbud. Ofte oppfatter de byråkratiet som et hinder, og de ønsker å forsere dette hinderet så fort som mulig og komme videre (Lundberg, 2013). Brukermedvirkningen blir i så fall et spørsmål om å si de rette tingene slik at man oppnår det man ønsker. Brukerne har mer intensiv og langvarig kontakt med tjenestene er ofte i en sårbar livssituasjon der de har nok med å mestre livet fra dag til dag. Bestillingene de har til tjenestene er ofte avgrensede og knyttet til en akutt problemsituasjon, av typen: «jeg skulle ønske kommunen kunne flytte den naboen som bråker så mye», «hvis sosialkontoret kunne betale fotballen for guttungen...», «Jeg vil gjerne inn på aktivitetstilbudet som venninnen min har fått». Det kan ikke forventes at brukere i slike livssituasjoner skal ha ambisiøse forestillinger om tjenesteinnhold eller –organisering.

Brukermedvirkningsbegrepet kan imidlertid brukes i en mindre ambisiøs betydning, hvis det forstås som det å lytte til brukernes behov og tilby fleksible og skreddersydde løsninger. I denne betydningen er brukermedvirkningen, eller snarere brukertilpasningen, sentral i innovasjonsdiskusjonen. Det er dette Fuglsang (2010, ovenfor) viser til når han påpeker hvordan ansatte i førstelinjen «lytter nøye» til hva brukerne sier og søker å gi best mulige tjenester tilpasset deres behov.

På denne måten oppstår små, skrittvis innovasjoner, som noen ganger kan ha potensiale til å bli mer omfattende endringer.

Som påpekt flere ganger er innovasjon i offentlig sektor et relativt nytt – om enn aktivt – forskningsfelt, og tjenesteinnovasjon utgjør et eget område under dette feltet. Det er fortsatt mye som er dårlig forstått når det gjelder tjenesteinnovasjon, og betydningen av brukermedvirkning må sies å være et slikt tema. Dermed finnes det også lite litteratur om hvordan brukermedvirkningen eventuelt kan styrkes i innovasjonsprosessene. Det kompliserer imidlertid spørsmålet ytterligere at brukermedvirkning også er et mangetydig begrep (som vist hos Jenssen og Tronvoll 2012), kanskje i så stor grad at det kan omtales som et kvasikonsept i Jenson og Harrisons (2013) betydning. Det vil i så fall være en krevende oppgave å diskutere to kvasikonsepter opp mot hverandre, og problemstillingen må antakelig formuleres åpent: hvilke former for brukermedvirkning er viktig for hvilke typer innovasjonsprosesser, under hvilke betingelser og med hvilke aktører involvert?

Overføring av innovasjoner

Overføring («transfer») av innovasjoner fra en kontekst til en annen er en nøkkelutfordring i den framvoksende innovasjonslitteraturen. Her tangerer også innovasjonslitteraturen litteraturen om organisatorisk læring (f.eks. Røvik, 2007). Det å importere en innovasjon innebærer redusert risiko for aktørene sammenlignet med å innovere selv: «Den andre musa får ostebiten», som Johan P. Olsen (2004:7) sier det. Som gjennomgangen nedenfor vil vise, er imidlertid også eksport og import av sosiale innovasjoner komplekse prosesser. Som de fleste andre hovedtemaer i litteraturen er også dette hovedsakelig belyst med utgangspunkt i produktinnovasjon, altså betingelsene for at et produkt som er populært i en kontekst også skal kunne selges i en annen. Også diffusjonsstudiene har imidlertid over tid blitt utvidet til å inkludere spredning av praksiser, sosiale bevegelser, nye tenkemåter etc. (se Davies & Simon, 2013 for en oppdatert litteraturoversikt).

«Spredning» av sosiale innovasjoner diskuteres ofte som «oppskalering» (Davies, 2014; Davies & Simon, 2013). Dette følger naturlig av diskusjonen tidligere i dette kapitlet: sosiale innovasjoner er ofte små prosjekter innenfor tjenesteinnovasjon, og andre aktører vil ofte være interesserte i å implementere disse i større skala. Alternativt kan man forstå spredning av sosiale innovasjoner som videreformidling

og replikering. I så fall blåses de ikke nødvendigvis opp i større skala, men formidles, gjentas og tilpasses i nye sammenhenger.

En av de nyeste studiene av spredning av sosiale innovasjoner argumenterer for at denne diskusjonen vil bli tydeligere hvis man avklarer hva man ønsker å spre, og på hvilket organisatorisk nivå man tenker seg at dette skal spres. Davies (2014) foreslår et skjema for å tenke rundt dette, som er gjengitt i tabell 3.2.

Tabell 3.1. Typologi over sosiale innovasjoner og spredningsmønstre

Type sosial innovasjon	Eksempler	Vekst kan forstås som...
Nye tjenester	Nye intervensjoner eller programmer for å møte sosiale behov	Replikering, oppskalering, mainstreaming, adopsjon
Nye praksiser	Nye tjenester som fordrer nye profesjonelle roller eller relasjoner	Adopsjon, replikering, mainstreaming, endrede ledelsesformer
Nye prosesser	Samproduksjon av tjenester	Adopsjon, mainstreaming, implementering, endrede ledelseformer
Nye regler og reguleringer	Nye lover, nye rettigheter	Politikkdifusjon
Nye organisasjonsformer	Hybride organisasjoner, sosiale entrepriser	Diffusjon, replikering

Kilde: Davies (2014), figur 1

Skillet i tabellen går særlig mellom tiltak «på grasrotnivå» på den ene sida (tjenester, praksiser, prosesser), og mer overordnede prosesser på den andre (regler, organisasjonsformer). At ideer sprer seg og implementeres i nye kontekster, eller at politiske partier eller organisasjoner i et land lar seg inspirere av politiske gjennombrudd i et annet, er et velkjent fenomen i statsvitenskap. Det er dette som beskrives som politisk diffusjon, og er en prosess som ofte skjer på nasjonalt nivå. Tjenester og praksiser kan replikeres (importeres direkte) eller adopteres (importeres og tilpasses) i nye kontekster. For tjenester kan det også være snakk om å oppskalere (implementere i større skala, for eksempel nasjonalt). Derimot gir det sjelden mening å snakke om å «oppskalere» innovasjoner i praksiser og prosesser, siden praksiser og prosesser nødvendigvis må være ulike i store versus små organisasjoner. Nye ledelsesformer kan derimot være viktig for å spre praksis- og prosessinnovasjon til nye organisasjoner. Mainstreaming

innebærer at arbeidsmåten blir en ny norm, og innarbeides i alle eller de fleste former for sosialt arbeid. Brukermedvirkning er et eksempel på et prinsipp som er «mainstreamed» i norsk kontekst. Innovative tjenester, praksiser og prosesser kan også over tid bli en del av «the mainstream».

En mindre casestudie av spredning av tre innovasjoner (en tjeneste, en praksis og en prosess) konkluderte i fem hovedpunkter (Davies, 2014: 49ff): for det første, aktører og nettverk, og tillit mellom aktørene og i nettverkene, er sentralt. Alle tre innovasjonene spredte seg i nettverk som eksisterte fra før, som var godt etablert, og der deltakerne hadde tillit til hverandre. I det ene tilfellet var for eksempel dette et etablert nettverk av barneskolerektorer, som viste stor interesse for en innovativ tilnærming til læring. For det andre framheves viktigheten av å ha aktører, typisk organisasjoner, som opererer som pådrivere og «meglere». To lokale kontekster er aldri like, og tiltak som har fungert godt et sted må gjerne tilpasses en ny kontekst (dvs. adopteres snarere enn repliseres). Hvis lokale aktører blir stående alene i de vurderingene som da må gjøres, er det fare for at de for raskt konkluderer med at «dette passer ikke her». Organisasjoner som brenner for den innovative ideen, og som kan hjelpe til i adopsjonsfasen, kan dermed få en nøkkelrolle. Slike organisasjoner kan bidra med informasjon og som diskusjonspartnere i en tidlig fase, og senere bidra til å sikre at alle de relevante aktørene snakker med hverandre. Det er likevel en balansegang for slike organisasjoner: de ønsker å se «sin» innovasjon implementert på best mulig måte, men de ønsker samtidig ikke å si nei til aktører som ikke har ressurser – eller prioriterer saken høyt nok – til å gjennomføre den med ønsket kvalitet (Davies, 2014).

En tredje faktor som framstår som viktig, er det å ha et lydhørt publikum. Konklusjonen fra casestudien er at strategiene for å spre innovasjoner er mindre viktig enn innstillingen til de som skal motta ideene i en ny kontekst. Gode ideer er ikke overbevisende i seg selv, men adopteres når personer i den nye konteksten er åpne for det (Davies, 2014:50). Dette minner om «søppelspannmodellen»: innovasjoner som spres er løsninger som jakter på en problem, og som må treffe aktørene i den nye konteksten på et tidspunkt der de er klare for å anerkjenne problemet og skape en beslutningssituasjon. En annen måte å si dette på, er at selv de beste frø kan falle på stengrunn. Dette er en påminnelse om hvor lite kontroll de som arbeider for å spre en innovasjon egentlig har.

I tillegg trekker Davies (2014) to konklusjoner som problematiserer selve forståelsen av innovasjon og spredning. Den

første er at sosiale innovasjoner sjelden forblir statiske når de flytter fra en kontekst til en annen. Lokale tilpasninger kan være trivielle, men i noen tilfeller er de fundamentale og endrer i praksis hele innovasjonens karakter. Nye elementer eller nytt innhold legges til, og endrer innovasjonen på måter som ville vært utenkelige om man hadde forblitt i den opprinnelige konteksten. På denne måten innebærer spredning av innovasjoner ofte ny innovasjon, og det kan være vanskelig i praksis å trekke et klart skille mellom «ekte innovasjon» og «spredning/reinnovasjon». Den andre mer konseptuelle konklusjonen er at det er grunnleggende problematisk å kartlegge en innovasjons spredning. Det man ønsker å spre, er endringer i atferd, rutiner, relasjoner. Det man kartlegger, er endringer i retningslinjer, programmer eller tiltak. Det vil for eksempel være fullt mulig å spre retorikken om «Housing first», og tolke dette som en vellykket diffusjonsprosess, uten å egentlig bedre situasjonen på boligmarkedet for utsatte grupper.

Spredning av innovasjon kan dermed i mange tilfeller bedre forstås som «re-innovasjon» eller «sam-innovasjon»: man henter inspirasjon fra noe som framstår som en god ide, og tilpasser denne til lokale forhold. At en lokal aktør skal ha interesse for å gjøre dette, betinger likevel at denne aktøren oppfatter at han har et problem som søker en løsning. Innovative løsninger gripes når erkjente problemer møter et potensielt løsningsforslag, aktørene er klare for å ta tak i problemet og forholdene ligger til rette for at man kan skape en beslutningssituasjon, jf. «søppelspannmodellen» introdusert ovenfor. I oversettelsesprosessen mellom kontekster kan det være nyttig – noen ganger avgjørende – å ha en organisasjon som pådriver, og også et nettverk av ressurspersoner preget av gjensidig tillit.

Avslutningsvis kan det understrekes at oppskalering og spredning ikke nødvendigvis er et mål med alle innovasjoner. En innovasjon behøver ikke spres for å være vellykket. Vel så viktig som å arbeide for å spre en innovasjon kan det være å sørge for at ideer er tilgjengelige, slik at andre aktører som leter etter bedre arbeidsmåter har et sted å hente inspirasjon. Husbankens eksempelsamlinger er en måte å gjøre dette på innenfor det boligsosiale området.

Diskusjonen ovenfor viser at innovasjon, implementering av innovasjoner og diffusjon av innovasjon er komplekse prosesser, der enkeltaktører har begrenset kontroll, og der tilfeldigheter later til å spille en betydelig rolle. I noen land satses det imidlertid mer målrettet på å fremme innovasjon utenfor offentlige etater, der offentlige

myndigheter bidrar som partnere mer enn som pådrivere. Sentralt i disse bestrebelsene er nye former for finansiering av innovasjoner. Hvis midlene kan komme fra andre steder enn offentlige etater, står private og frivillige langt friere til å eksperimentere med ulike tiltak for å fremme sosiale mål. Neste avsnitt diskuterer ulike former for finansiering av sosialt innovative tiltak.

Finansiering for innovasjon: «Social finance» og samfinansieringsmodeller

Under avsnittet «Innovasjon i hva» var vi inne på at sosiale innovative prosjekter ofte innebærer innovasjon i finansieringsmodeller. Innovative aktører har ofte vanskelig for å finne pålitelige finansieringskilder, og de kombinerer ofte midler fra ulike kilder. Blant finansieringskildene er egne inntekter (ofte gjennom aktivitet i kvasimarkeder/ offentlige anbud), tilskudd fra ulike kilder, lån, mikrofinans-ordninger og «kronerulling» (bidrag fra enkeltpersoner, ofte organisert på internett). Omfanget av priser fra offentlige etater eller bedrifter for godt sosialt arbeid er stort nok til at dette faktisk er en inntektskilde – om enn på etterskudd og helt kortsiktig – for noen innovatører. I tillegg kan organisasjoner og sosiale entreprenører dra nytte av skattelettelser, inkludert skattefradrag for donasjoner til frivillig eller samfunnsnyttig arbeid.

Utover disse generelle virkemidlene finnes det – særlig i Storbritannia, og også i noen grad i Tyskland – egne finansieringsmekanismer for foretak og organisasjoner med sosiale formål (Glänzel, Schmitz, & Mildemberger, 2012). Slike instrumenter for sosial finansiell investering har ulike former, men har ofte som fellestrekk at de gjør kapital tilgjengelig for sosiale innovatører i en tidlig fase mot løfte om tilbakebetaling hvis og når tiltaket kaster noe av seg. Rentefrie lån og lån med sterkt redusert rente er en slik mekanisme, og tilbys blant annet av tyske Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Dette er en gruppe banker som har som formål å støtte bærekraftige forbedringer i økonomiske, sosiale og økologiske levekår (Glänzel et al., 2012:52). KfW kan også inngå bilaterale investeringsavtaler, der banken forplikter seg til å investere samme beløp i et tiltak som en ekstern investor (op.cit.). En annen variant av lån er «likemannslån», der enkeltpersoner eller organisasjoner innenfor et nettverk låner hverandre penger direkte uten å gå veien om etablerte institusjoner.

Sosiale innovatører kan utstede «charitable bonds» - direkte oversatt veldedige obligasjoner – som en form for langsiktig gjeld hvis de har utsikter til å tjene penger på et senere tidspunkt. Dette er en finansieringsform som vokser fram i Tyskland og Storbritannia, men som i liten grad brukes i andre land. De som investerer i slike obligasjoner er typisk filantropiske investorer og stiftelser, men det er håp om at de over tid kan tiltrekke seg mer markedsorienterte investorer. Organisasjonene får tilgang til penger med en gang, og betaler tilbake det opprinnelige beløpet, pluss eventuelt et utbytte hvis investoren ønsker det. Denne finansieringsmetoden er blant annet brukt til å reise midler til sosiale boliger i Storbritannia.⁴

Noen innovatører er organisert på en slik måte at de kan selge aksjer og opparbeide en egenkapital. Dette er lite vanlig, men markedet kan tenkes å ta seg opp over tid. Private investorer kan være villige til å investere i organisasjoner som søker å utvikle mer miljøvennlige energiformer, for eksempel, eller kommersielle tiltak i et lokalsamfunn investerer i organisasjoner som søker å bedre levekårene i området. Slike investeringer er økonomisk risikable, og vil i beste fall kaste av seg kun mindre utbytte, slik at man må anta at investorene som eventuelt tilfører kapital til innovatører godtar et «utbytte» i form av bedre omdømme og muligens sin andel i eventuelle fellesgoder.

En genuint innovativ tilnærming til finansieringsspørsmålet er å innføre nye betalingsmåter. Noen lokalsamfunn har utviklet sin egen myntenhet for å gi et løft til lokalt næringsliv (Glänzel et al., 2012:43). En mindre eksotisk tilnærming er å utvikle systemer for «tidsbanker», der frivillige aktører bytter tjenester. Den enkelte kan bruke en time til å gi en tjeneste til en annen, og dermed få en time i «banken» som kan byttes inn i en times innsats fra et annet medlem. Denne formen for bytteøkonomi har minimal betydning som finansieringskilde for sosial innovasjon, men Glänzel et al (2012) foreslår at slike systemer kan forstås som sosiale innovasjoner i seg selv.

En investeringsmodell som er utprøvd i Storbritannia, og som det knytter seg store forventninger til, er Social Impact Bonds, SIBs (direkte oversatt «Sosial påvirkningskraft obligasjoner», obligasjoner som har sosial betydning). Grunntanken i slike obligasjoner er at offentlige myndigheter forplikter seg til å betale for resultatene sosiale (private/frivillige) organisasjoner oppnår. Hvilke resultater man ønsker

⁴ <http://charitable-bonds.allia.org.uk/investors/about/introduction/>

å oppnå skal være definert på forhånd og målbart. Investorer gjør investeringer i tiltak de har tro på, og får pengene tilbake når tiltaket oppnår de avtalte resultatene. Et eksempel på en Social Impact Bond er et tiltak i en by i England (Peterborough), rettet mot tidligere innsatte, med et mål om å redusere gjentakelsesratene med 7,5 prosent i løpet av seks år. Om dette målet nås, utbetaler staten en sum som beregnes med utgangspunkt i kostnadene ved gjentakelse av fengselsopphold. I omtalen av Social Investment Bonds understrekes det at resultatmålene skal være knyttet til faktiske resultater (som gjentakelsesrater, eller antall bostedsløse som får og beholder en bolig), ikke til ressursinnsats (antall sosialarbeidere) eller antall som involveres i programmet (innsatte, bostedsløse) (HM Government, 2013).

Social Impact Bonds har foreløpig begrenset omfang, men markedsføres aktivt av den sittende britiske regjeringen som en ny tilnærming til sosialpolitikken. Glänzel et al (2012:43) hevder at «*There is a lot of hype surrounding SIBs but a number of questions remain open: where SIBs could be most useful, how they should be structured, and whether they will actually work. In the near term, SIB investors are likely to be charitable foundations or philanthropists who prioritise societal benefits over financial rewards*».

En annen britisk nyvinning, som særlig prøves ut i Skottland, er Public Social Partnerships (PSP). Et PSP utvikles typisk gjennom tre stadier: design, piloting og langsiktig implementering (The Scottish Government, 2011). I designfasen (1) kommer tredjesektor-organisasjoner og offentlige etater sammen og utarbeider et design for et tiltak som antas å maksimere sosiale gevinster. I pilotingfasen (2) prøves tiltaket ut for en bestemt tidsperiode. I denne fasen kan partnene gjøre tilpasninger. Ideelt skal pilotingfasen finansieres av investeringer fra private eller ideelle aktører. Hvis piloten oppfattes som vellykket, lyses tiltaket ut på anbud. Anbudsrunderen er overgangen til den tredje fasen, der piloten konsolideres og oppskaleres, og offentlig sektor overtar finansieringsansvaret. I noen tilfeller forstås dette til at piloten videreføres, og finansieres midlertidig gjennom tilskudd.

Public Social Partnerships er designet på en slik måte at de ikke vil gi investorer finansiell avkastning. Slike partnerskap vil dermed primært tiltrekke seg investorer som har ideelle formål, eller som ønsker å markere seg som ideelle aktører. Det som kan gjøre dem attraktive for slike aktører, er at prosjektene loves videreføring gjennom at offentlige etater skal overta dem hvis de leverer lovende resultater. I

praksis vil imidlertid offentlige myndigheter ofte kun forplikte seg til å vurdere å finansiere videreføring, og det er eksempler på lovende PSP-piloter som ikke har fått videre offentlige midler (The Robertson Trust, 2012). Alle de tidligste PSPene i Skottland ble dessuten prøvd ut som pilotprosjekter med offentlige midler, slik at det foreløpig foreligger lite informasjon om i hvilken grad disse tiltakene tiltrekker seg private investorer.

Både SIBs og PSPs framheves som innovative finansieringsformer med en rekke fortrinn, de viktigste er at de er modeller for samfinansiering og inviterer inn privat og ideell kapital, og at de legger avgjørende vekt på at intervensjonene pengene brukes på skal ha dokumenterbare effekter. I tillegg har særlig SIBs den fordel at de gir tjenesteyterne relativt langsiktig finansiering, slik at de kan konsentrere seg om tjenesten de yter framfor å hente inn mer penger. Begge finansieringsformene er relativt nye, og dokumentasjonen av dem så langt tyder på at de har potensiale, men det finnes også fallgruver i disse tilnærmingene (McHugh, Sinclair, Roy, Huckfield, & Donaldson, 2013; Mulgan, Reeder, Aylott, & Bo'sher, 2011; The Robertson Trust, 2012).

En slik fallgrube er vekten på dokumenterbare resultater. Det er ofte vanskelig, om ikke umulig, å dokumentere effekten av en bestemt intervensjon isolert fra alle andre faktorer som påvirker brukerne. Man risikerer å tilskrive pilotprosjektet resultater som egentlig har røtter i andre deler av sosialomsorgen, eller man undervurderer positive utfall fordi noe har sviktet et annet sted i tiltakskjeden. Særlig komplekst blir dette hvis to slike prosjekter iverksettes samtidig og berører samme distrikt og brukergruppe – hvem av dem skal få æren for brukernes eventuelle framgang?

En annen utfordring knyttet til Social Investment Bonds er potensialet for konflikt mellom investorer som ønsker iallfall noe finansielt utbytte, og offentlige myndigheter som skal utbetale dette utbyttet. Beregningen av offentlig innsparing er kompleks, og det kan fort oppstå diskusjon om hvor mye penger det aktuelle prosjektet «egentlig» har spart skattebetalingene (The Robertson Trust, 2012:8)

En britisk intervjuundersøkelse avdekket at mange tjenesteytere i frivillig sektor var skeptiske til de nye finansieringsmekanismene (McHugh et al., 2013). Undersøkelsen dreide seg særlig om PSPs, og organisasjonene mente at det var risikabelt for dem å gå inn i, og finansiere, pilotprosjekter, fordi disse skulle ut på anbud før de ble varig implementert. Særlig mindre organisasjoner var skeptiske til å

bruke sine begrensede ressurser på PSP fase 1 og 2, fordi de fryktet å bli utkonkurrert av større konkurrenter i overgangen til fase 3. Større organisasjoner har mer profesjonelle apparater til tilbudsskriving og mer erfaring med forhandlinger, mens mindre organisasjoner er på bortebane når de konkurrerer om større oppdrag for offentlig sektor (McHugh et al., 2013). I tillegg er mange tredjesektor organisasjoner for små og lokalt orientert til at ambisiøse nasjonale prosjekter er av interesse for dem, og de tiltrekker seg heller ikke investeringer i den betydningen som er aktuell her.

En tredje risiko er at det vil skje målforskyvinger og «creaming» når prosjekter skal måles etter resultater og utbytte utbetales i tråd med dette. Organisasjonene kan komme til å rette blikket mot måltall snarere enn mot tjenesteutøvelse, og de kan bli fristet til å konsentrere seg om de brukerne som har størst mulighet for å lykkes. Skulle man opprettet et prosjekt av denne typen for å bekjempe bostedsløshet, og måltallene var knyttet til stabil bosetting, er det en risiko at utøverne ville rette oppmerksomheten mot barnefamilier som er akutt bostedsløse og bor på kriesenter, og ignorere slitne rusmisbrukere som bor på hospits.

En siste reservasjon McHugh et al. (2013) påpeker, handler om styring (governance) og ansvarliggjøring. I Storbritannia er ansvaret for å velge en SIB-tilbyder satt ut til uavhengige instanser der departementene er representert, men ikke har et overordnet ansvar.⁵ Regjeringen og departementene gir dermed fra seg ansvaret ikke bare for å utføre tjenesten – det skal ligge hos en tredjesektor – men også for å velge utfører. Hele systemet bygges dermed opp på sida av de etablerte tjenestene, og med begrenset grad av kontroll fra demokratiske organer.

Disse nye finansieringsinstrumentene må sies å være under utprøving i Storbritannia (tilsvarende forsøk skjer også i Australia, USA og noen andre land, se (Mulgan et al., 2011)). Det er ingenting i veien for at tilsvarende instrumenter kan tas i bruk også i Norge. Norge har en sterk tredje sektor, men en relativt svak tradisjon for privat investering i veldedige formål. Slike tradisjoner kan naturligvis opparbeides, men de britiske eksemplene illustrerer at det er en rekke ting som må tenkes igjennom. Sentrale spørsmål vil være:

⁵ Et eksempel på en slik instans er Social Finance, <http://www.socialfinance.org.uk/>

- Hvor går grensene for det offentlige ansvaret, og i hvilken grad er det legitimt å bygge opp sosiale tjenester med liten grad av offentlig kontroll? Hvem (om noen) skal ha tilsynsmyndighet med slike prosjekter, og hvor omfattende skal tilsynsmyndigheten være?
- Hvordan måles resultatoppnåelse, og hvilke prosedyrer skal man ha for å sikre at man faktisk måler det man ønsker å måle? Og hvordan skal man estimere innsparinger i offentlig sektor, hvis dette skal ligge til grunn for utbetaling av utbytte?
- Hvordan får man små og/eller lokale organisasjoner på banen, og hvordan kan man hindre at disse får en rolle i ideutvikling og pilotering, men skyves til side av større organisasjoner eller firmaer når prosjektet implementeres i full skala?

Uavhengig av finansieringsinstrumenter og andre tiltak for å oppmuntre innovasjon, skjer det mye på kommunalt nivå i Norge. Forrige kapittel illustrerte for eksempel at det har vært mange eksempler på innovative arbeidsmåter i norsk boligsosialt arbeid. Det finnes begrenset informasjon om faktisk innovasjon i norske kommuner, og enda mindre når vi – som her – begrenser blikket til tjenesteinnovasjoner (men se Teigen, Aarsæther, et al., 2013). Det foreligger likevel noen studier som kan gi viktig inspirasjon til videre diskusjoner om dette temaet. Er norske kommuner innovative, og hvordan har de gjort det når de får fram gode innovasjoner? Dette er temaet i neste avsnitt.

Innovasjon i norske kommuner

Det er relativt nylig gjennomført to studier som søker å kartlegge innovasjon i norske kommuner. Den ene er primært kvantitativ og kartlegger omfanget av innovasjon (Teigen, Skjeggedal, & Skålholt, 2010), den andre er caseorientert og diskuterer sju innovative tiltak i kommunesektoren (Ringholm et al., 2011). I tillegg foregår et omfattende utviklingsprosjekt, Saman om ein betre kommune, der det inngår en modul om læringsnettverk og innovasjon i kommunene (Moland, Lien, Nygård, & Hofstad, 2013).

«Innovatør fra alders tid»

Innovasjon i norske kommuner er ikke et nytt fenomen, men kan sies å ha lange tradisjoner. Dette er et hovedpoeng i en oversiktsartikkel fra 2013, der kommunen omtales som «innovatør fra alders tid» (Teigen,

Ringholm, et al., 2013). Kommunene drev aldershjem og barnehager før slike institusjoner ble anerkjent på nasjonalt nivå, mange kommuner hadde etablert sosiale trygder før de nasjonale trygdene kom, og kommunene etablerte sparekasser (senere sparebanker), telefonselskaper og e-verk. Kommunene har også gjort en betydelig innsats for lokalt næringsliv og industrireising. Innovasjon på kommunalt nivå kan dermed ikke forstås som noe eksotisk, men som en integrert del av kommunens virksomhet. Det er likevel uklart i hvilken grad de innovasjonene det siktes til her vil være innovasjoner etter den definisjonen vi introduserte tidligere i kapitlet, særlig i den betydningen at de skal representere et brudd med etablerte arbeidsmåter og innebære en viss risiko.

Det ble gjort et forsøk på å kartlegge omfanget av innovasjonsaktiviteten i norske kommuner i 2010 (Teigen et al., 2010). Dette ble gjort gjennom et kvantitativt spørreskjema sendt til 224 kommuner: de 20 største kommunene, halvparten av de mellomstore, og halvparten av de minste – der utvalget blant de minste var stratifisert etter landsdel. Svarprosenten i undersøkelsen var lav, slik den ofte er i slike undersøkelser, med bare 34 prosent. Definisjonen av innovasjon som ble brukt i undersøkelsen, og som var gjengitt i spørreskjemaet, var følgende:

Denne undersøkelsen har som formål å kartlegge kommunal innovasjon. Med innovasjon vil vi her sikte til noe som er nytt eller vesentlig bedret i forhold til det som var før. Det som er nytt eller vesentlig bedret kan være et produkt eller tjeneste, men også prosesser, organisering og arbeidsmåter. At noe er nytt, betyr ofte nye kombinasjoner av gamle og kjente element. Innovasjonen skal være ny for kommunen, men trenger ikke å være ny for samfunnet. Nettopp når det nye sprer seg, blir det samfunnsmessig viktig. Innovasjonen kan enten være et resultat av selvstendige beslutninger innen din organisasjon, eller ha oppstått som svar på nye reguleringer eller politiske mål.

Alle organisasjoner strever med å bli bedre dag for dag og år for år. Dette strevet kommer inn under innovasjonsbegrepet bare dersom summen av de små steg fører til noe som er vesentlig bedret. Innovasjoner skal være iverksatt, altså virksomme. Utviklingsprosjekt er ikke innovasjoner i seg sjøl før de er

implementert og fører til noe nytt eller vesentlig bedret (Teigen et al., 2010: 38).

Denne definisjonen likner på de vi har diskutert ovenfor. Denne studien søker likevel ikke å trekke noe skille mellom sosial innovasjon og annen innovasjon, og vil dermed favne noe videre enn definisjonene som søker å se kun på sosial innovasjon. Å implementere ny teknologi for informasjon og rapportering internt i kommuneadministrasjonen vil for eksempel kunne forstås som en innovasjon, men neppe som en sosial innovasjon.

Undersøkelsen siktet ikke mot å kartlegge i hvilken grad kommunene innoverer, men snarere å kartlegge mønstre i hva kommunene innoverer og hvilke drivkrefter som hemmer og fremmer innovasjon. Det framgår likevel at av et nettoutvalg på 72 kommuner, har om lag 50 kommuner svart på spørsmålene som dreier seg om hva og hvordan de har innoveret (Teigen et al., 2010). Dette antyder at 70 prosent av norske kommuner på en eller annen måte har implementert en innovasjon de siste to årene (med forbehold for lav svarprosent). Her er likevel innovasjonsbegrepet vidt, og med så stort frafall er det rimelig å anta at det er de mest innovative kommunene som har svart. Statistisk sentralbyrå fant omtrent på samme tid at i overkant av 40 prosent av kommunene sa at de hadde introdusert en ny og forbedret vare eller tjeneste siste to år (op.cit.:82). Også denne undersøkelsen hadde imidlertid stort frafall. De fleste av innovasjonene i kommunene er prosess- og organisasjonsinnovasjoner, altså endringer i interne arbeidsrutiner og organisering. 42 prosent av de kommunene som har svart på innovasjonsspørsmålene til Teigen et al (2010), svarer imidlertid at de har innført tjenesteinnovasjoner. Undersøkelsen går ikke nærmere inn på hva som ligger i dette.

I rapporten fra studien gjøres et betydelig poeng ut av at kommunene later til å innovere mer enn foretak i privat sektor, som også er kartlagt av Statistisk sentralbyrå. I Statistisk sentralbyrås undersøkelse svarer som nevnt mer enn 40 prosent av kommunene, men bare litt over 20 prosent av foretakene, at de har innført noe nytt eller vesentlig bedre enn det de hadde fra før i form av tjenester, prosesser, organisering eller nye former for kommunikasjon eller informasjon (Teigen et al., 2010:82). Dette gjelder særlig når man sammenligner prosess- og organisasjonsinnovasjon. Flytter man fokuset fra innovasjon til utbredelse og spredning av nye ideer, kommer imidlertid bedriftene noe bedre ut. Det foregår altså mer «imitasjon» i bedriftene,

noe rapportforfatterne forklarer med at produktene bedriftene skaper er lettere å imitere enn de kommunale tjenestene (Teigen et al., 2010:86).

Innovasjonen i kommunene skjer til tross for at innovasjonsvirkemidlene er lite utviklet, og de virkemidlene som finnes er lite brukt. Det mest kraftfulle enkeltvirkemidlet er offentlige forskning- og utviklingskontrakter (OFU). Disse brukes lite, bruken har gått ned over tid, og det er nesten bare de store kommunene som klarer å utnytte dette virkemiddelet. I de kvalitative intervjuene som er gjort i denne studien framhever kommunale ledere at tilskudd fra statlige etater fremmer innovasjon, men at det er en betydelig utfordring at slike tilskudd gis år for år, mens prosjektene gjerne går over tid (Teigen et al., 2010:49). Når kommunene spørres om hva som er de viktigste drivkreftene for innovasjon, svarer mer enn 80 prosent at ledelsen er svært viktig. Ansatte er den enkeltkomponenten som nevnes nest oftest, med litt over 50 prosent. Dette gjenspeiler det som er funnet i mange internasjonale studier, at ledelse og organisasjonskultur er den aller mest sentrale faktoren. Rundt 40 prosent nevner budsjettendringer og innbyggere. Teigen et al. (2010) påpeker paradokset: mange opplever budsjettendringer – som vanligvis innebærer kutt – som innovasjonsfremmende, samtidig som tilpasning til lavere budsjetter gir mindre rom og overskudd for å innovere. Dette antyder kanskje at innovasjon i kommunene like ofte kan forstås som tilpasninger til en situasjon med knappere ressurser, som overskuddsfenomener drevet av lysten til å yte bedre tjenester.

Kommunene ønsker mer brukerrettet, og i noen grad brukerdrevet innovasjon. «Brukere» i denne studien viser imidlertid til alle brukere av kommunale tjenester, inkludert lokalt næringsliv («brukere» av lokal næringsutvikling) og kommunenes innbyggere generelt. Etterlysningen av brukerrettet innovasjon i denne studien har dermed få berøringspunkter med diskusjonen om brukermedvirkning i sosiale tjenester, som er den som er mest relevant i boligsosialt arbeid. Hovedkonklusjonen i rapporten, at det foregår relativt mye innovasjon i norske kommuner, er likevel i tråd med funn i en rekke andre undersøkelser, både norske og internasjonale (European Union, 2013; Nordic Innovation Centre, 2011).

Kartleggingen av innovasjon i norske kommuner har et svært generelt utgangspunkt, og svekkes også av lav svarprosent og uklarehet rundt hva kommunene egentlig har svart på. Året etter at denne studien forelå ble det gjennomført en casestudie som kartla sju vellykkede innovasjoner på kommunalt nivå. Dette er den eneste norske studien vi

kjenner til som, med et eksplisitt fokus på innovasjon, søker å kartlegge hvordan slike prosesser foregår, inkludert kritiske faktorer i ulike faser. Vi omtaler den derfor mer grundig enn de andre studiene vi har vært inne på i dette kapitlet.

Casestudie av sju innovasjoner

Den caseorienterte studien av innovasjon i norske kommuner brukte et innovasjonsnettverk i regi av KS til å identifisere sju innovasjoner (Ringholm et al., 2011). Heller ikke denne studien diskuterte sosial innovasjon, men så mer generelt på innovasjon i offentlig sektor. Den ene av disse var rettet mot lokal næringsutvikling, en annen dreide seg om utprøving av nye arbeidstidsordninger i kommunale institusjoner. En av innovasjonene tilbød et alternativt læringsopplegg for ungdom med ulike tilretteleggingsbehov i skolen, og en introduserte en ny modell for stedsutvikling. De tre siste innovasjonene handlet om å koble sammen tjenester på nye måter, enten tjenestene rettet seg mot unge med sammensatte problemer, barnevern eller primærhelsetjenester.

Studien hadde to hovedproblemstillinger: (1) Finnes det kritiske suksessfaktorer for innovasjon i kommunesektoren og hva er i tilfelle disse? (2) Kan kommuneorganisasjoner påvirkes til å bli mer innovative, og hvordan? Disse problemstillingene er svært relevante også for en diskusjon av innovasjon i boligsosialt arbeid.

Idefasen

Samtlige innovasjoner oppsto som respons på et problem som kommunen erkjente at den hadde. Problemsituasjonen var ikke nødvendigvis ny, men snarere noe kommunen hadde rettet innsats mot over tid. Kjernen i innovasjonsdrivet var at de virkemidlene kommunene hadde og brukte ble oppfattet som utilfredsstillende – man oppnådde ikke de målene man ønsket.

Trekk ved de konkrete situasjonene avgjorde i stor grad hvilke former for innovativ aktivitet som var mulig. Næringsutvikling er ikke en lovpålagt eller formalisert oppgave for kommunene, så på det området var det mulig å stoppe opp, ta en tenkepause og se seg om etter nye tilnærminger. Det motsatte var situasjonen der problemet gjaldt å tiltrekke og beholde fagfolk i kommunale institusjoner med døgkontinuerlig bemanning. Her var det ikke mulig å stoppe og tenke, og situasjonen var også preget av avtaler om arbeidstid med lite

slingringsmonn. Ringholm et al (2013:67) påpeker at «Å initiere innovasjon innenfor så snevre handlingsrammer, og i institusjoner der driften må pågå hele døgnet, må sies å være en prestasjon i seg selv». Generelt oppsummerer rapporten at de fleste innovasjonene rettet seg mot problemsituasjoner som hadde utviklet seg over tid, der tjenestene «hanglet og gikk». Voksende frustrasjon over det man hadde over tid lot til å inspirere innovasjon minst like ofte som nye eller mer akuttpregede problemsituasjoner. Rapporten påpeker likevel også at dette var situasjoner man lett kunne tenke seg at ledelsen sa at problemet var noe man måtte leve med, eller noe man kunne neglisjere. Det er dermed en viktig observasjon at problemsituasjoner ikke i seg selv vil skape innovasjon.

Hvordan skjer overgangen fra en mer eller mindre neglisjerbar problemsituasjon til en innovasjon? Dette spørsmålet ble tatt opp i fokusgruppene til Ringholm et al (2011), og svaret var gjennomgående «det var fagfolkene». Interessant nok siktes det her som regel ikke til fagfolkene i førstelinjetjenesten, men til rådmenn og enhetsledere. Politisk ledelse i kommunen har gjort seg bemerket først og fremst der innovasjonen har involvert interkommunalt samarbeid. Forskerne påpeker videre et annet interessant mønster, nemlig at initiativet kom fra høyere administrativt nivå i kommunen i de situasjonene som tillot at man tok en tenkepause. Innovasjonene som oppsto i løpende tjenester med begrenset slingringsmonn kom etter initiativ fra ansatte i tjenestene. Her så man særlig et samspill mellom utøvere og enhetsledere. Gjennomgående er det ikke enkeltpersoner som krediteres med å ha fått en lys ide til kommunal innovasjon, men samspill mellom aktører som er tett på problemsituasjonen.

Forbilder og inspirasjon utenfra var viktig i mange av de kommunale innovasjonene. Initiativtakerne i kommunene har vært inspirert av tiltak andre steder, eventuelt i en annen sektor som likner på deres egen, og ønsket å prøve ut noe liknende i sitt eget arbeid. Bare en av innovasjonene involverte eksplisitt et eksternt fagmiljø i utviklingen.

Endelig konkluderer Ringholm et al (2013) med at de fleste innovasjonene de studerte ikke oppsto som følge av en planlagt innsats for å «innovere», men snarere som en følge av flere sammentreff. Innovasjoner oppstår av problemsituasjoner, initieres av fagfolk i samarbeid, og bygger ofte på modeller fra andre kontekster som tilpasses lokale forhold. Studien brukte søppelspannmodellen (Cohen et al., 1972) som et løst teoretisk rammeverk, og det er lett å se hvordan

observasjonene sammenfaller med det modellen skisserer for problemløsning i «kreative anarkier».

Implementeringsfasen

Når det gjelder gjennomføring av innovasjon – altså det å hindre at gode ideer dør på idestadiet eller i en tidlig gjennomføringsfase – framtrer enkeltpersoner som viktigere enn det som var tilfelle i idefasen. Noen må «våke ved flammen» og passe på at den ikke slukner. Her pekes det ofte på enhetsledere, eventuelt i samarbeid med en nøkkelperson i staben, eller rådmenn. Stort sett er det snakk om administrativt ansatte på ledernivå. Eksterne aktører og politiske ledere hadde pådriverroller i enkelte innovasjoner, blant annet spilte fagmiljøet som var involvert i en av prosessene en viktig rolle for å drive prosessen videre. Det at noen tok en slik pådriverrolle ble oppfattet som sentralt, fordi de innovative ideene møtte motstand og kunne tidvis mangle en klar retning.

Organisering og aktører

Det varierte om innovasjonene var gjennomført som prosjekter, eller som del av kommunens ordinære linjeorganisering. I prosjektene ble alle relevante etater inkludert, mens de prosessene som fulgte «linja» trakk ulike etater inn etter behov. Om kommunene velger den ene eller andre formen for organisering så ut til å avhenge av en vurdering av hvor omfattende endringen skulle bli, hvor mange aktører som var berørt, og hvor sikker man var på hva slags løsning man skulle fram til. Linjeorganisering må antas å være mer «ad hoc» enn prosjektorganisering, i den forstand at aktører og etater kan komme og gå, og gir større rom for justeringer underveis. Prosjektgrupper er imidlertid også avhengige av gode forbindelser til kommuneledelsen, klar forankring og god informasjonsflyt mellom prosjektet og tjenestene for øvrig.

Aktørene som har gjennomført innovasjonene er i all hovedsak kommunalt ansatte. Eksterne aktører og politikere har, som nevnt, hatt en begrenset rolle i de fleste innovasjonene. Brukerne var også i liten grad involvert. I de innovasjonene som involverte hele lokalsamfunn, som den som gjaldt interkommunalt samarbeid om legetjenester, ble det holdt folkemøter. Det gis likevel ikke inntrykk av at disse var sentrale for gjennomføringen av det innovative prosjektet (Ringholm et al., 2011). Brukerne av tjenestene nevnes ikke som deltakere i tjenesteinnovasjonene. For øvrig var det som nevnt bare en innovasjon

som hadde et fagmiljø i en pådriverrolle, men flere av de andre innovasjonene hadde eksterne fagfolk inne som samarbeidspartnere. Disse fikk ofte en rolle som diskusjonspartnere og deltakere i referansegrupper, eller de utformet en eller annen form for evaluering. I flere av fokusgruppene ble det framhevet at dette hadde vært nyttig. I et tilfelle hevdes det imidlertid at det mest aktuelle fagmiljøet – profesjonsopplæringen på den lokale høyskolen – hadde vært vanskelig å få på banen, fordi det innovative prosjektet dreide seg om samarbeid mer enn om profesjonsutøvelser per se.

Det at innovative prosjekter utfordrer profesjongrensene og etablert organisering skapte motstand i kommunene. Både ledelse og ansatte i de involverte fagetatene kunne møte prosjektet med skepsis, særlig i de tilfellene det var tvil om hva prosjektet egentlig var og skulle oppnå. Ansatte i kommunene arbeider ofte med begrensede ressurser, og det var bekymring for at det nye prosjektet kom til å trekke ressurser ut av de eksisterende organisasjonene. God forankring i etatene bidro over tid til å snu skepsisen til entusiasme. En annen historie om motstand gjaldt et prosjekt som ble etablert på sida av eksisterende strukturer, der lederen for den nye enheten stadig måtte minne etatssjefene om sin eksistens. I et tredje prosjekt, som dreide seg om arbeidstidsordninger, kom motstanden primært fra fagforeningene. Denne ble svekket først og fremst av de ansatte – som også var fagorganiserte – mens fagforeningen sentralt var skeptisk til endringene.

Suksessfaktorer for kommunal innovasjon

Basert på gjennomgangen av sju innovasjoner i norske kommuner konkluderer Ringholm et al (2011:90-91) med å framheve følgende suksessfaktorer for vellykket innovasjon:

- Åpning for nye ideer
- Pådrivere og samarbeid
- «Mellomromskompetanse»
- Lederens betydning
- Politisk støtte og «innsalg»
- Litt risikovilje
- Tillit

Å understreke åpning for nye ideer innebærer ikke at de involverte kommunene var spesielt åpne eller innovative – det var iallfall ikke den selvforståelsen de målbar i fokusgruppeintervjuene. Snarere dreide det seg om å se åpninger for nye ideer: ideene som lå til grunn for

innovasjonene hadde i mange tilfeller eksistert i flere år i samtaler mellom ansatte. Det at de ble satt på dagsorden, og ble til et innovativt tiltak, dreide seg ofte om omstendigheter som åpnet for å sette ideen på dagsorden. «Åpningene» kunne oppstå som følge av mange faktorer, som iderike enkeltpersoner, politisk handverk, tilfeldigheter, makt, og ikke minst arenaer for å diskutere ideene. Det var når beslutningsarenaene ble skapt at problemene kunne plasseres på dagsorden.

Betydningen av pådrivere og horisontalt og vertikalt samarbeid er allerede understreket. Det har vært nødvendig for å drive prosessene framover at noen har følt eierskap og opptrådt som pådrivere, men disse har ikke operert alene. Mange etater har vært involvert, og i prinsippet kunne hver enkelt av disse hatt vetorett. Politisk støtte var viktig, særlig i gjennomføringsfasen og i en «lanseringsfase». Det sier seg selv at det er vanskelig å gjennomføre større endringer i kommuner uten politikernes velsignelse. Lederskap, som påpekt, framstår som viktig i de fleste studier av innovasjon, og understrekes også i denne studien av innovasjon i kommuner. Kommuneadministrasjonen forholder seg både til administrative og politiske ledere, og disse kan ha ulike roller i ulike faser av prosjektet. Risiko, i betydningen å begi seg ut i ukjent terreng, var innbakt i alle innovasjonene, og flere aktører i prosessen snakket om at de hadde «lært å ha is i magen» mens de jobbet med det nye prosjektet.

«Mellomromskompetanse» ble et nøkkelbegrep i studiet av kommunale innovasjoner. I kommunene skjer innovasjoner ofte i overgangen mellom tjenesteområder: gjennom sammenkobling av eksisterende elementer, og tilføyelse av noen nye. Noen av innovasjonene innebar bare små forskyvinger, lite mer enn endringer i rutiner, mens andre dreide seg om å etablere nye strukturer i møtepunktet mellom to eller flere tjenester. Her kan man trekke på metaforer fra musikklivet: innovasjon kan sammenlignes med jazz-improvisasjon, som forholder seg søkende til spørsmål om struktur. Spørsmålet blir ikke «hvilken struktur bør vi ha?» men snarere «hvordan bruker vi strukturen vår?» Mange av innovasjonene har vært kjennetegnet av søk i mellomrom, og utvikling av nye møtepunkter og overganger mellom etablerte tjenester. Ringholm et al (2011: 93) oppsummerer: *«Det vi har kalt mellomromskompetanse inneholder slik sett både en faglig komponent, som består i å identifisere problemer og ha en ide om hvordan man kan gå fram for å løse dem, og en organisatorisk komponent som dreier seg om å plassere løsningen*

mellom eksisterende tilbud og aktiviteter». I disse prosessene er gjensidig tillit, og en avklaring av forutsetninger, viktig.

Avslutningsvis kan det påpekes at Ringholm et al. (2011) hadde som utgangspunkt at de skulle studere vellykkede innovasjoner. Dermed er alle historiene som fortelles historier om suksess. Det kan godt tenkes at identifiseringen av suksesskriterier og kritiske faktorer ville vært annerledes om studien også hadde inkludert noen eksempler på innovative tiltak som gikk galt. Dette er et forbehold man bør ha i bakhodet hvis man søker å bruke funn fra denne studien som ledesnor for organisasjonsutvikling.

Avslutning: hemmere og fremmere for innovasjon i kommunale sosiale tjenester

Dette kapitlet kan leses som en nedslående historie: vi ønsket å avklare hva sosial innovasjon er, og hvordan vi skal arbeide for å bli mer innovative. Vi har gjennomgått sentrale bidrag til litteraturen om hva sosial innovasjon er og hvordan det oppstår, men funnet få konkrete svar. Det er ikke engang enighet i litteraturen om hvordan sosial innovasjon skal defineres. Det er enighet om at sosiale innovasjoner er «nye ideer som virker for å nå sosiale mål», for å bruke «minimumsdefinisjonen» formulert av Mulgan et al (2007), men det pågår en diskusjon om i hvilken grad man skal ha et tilleggskrav om at sosiale innovasjoner skal involvere nye aktører og skape nye relasjoner og maktforhold. Sagt på en annen måte er det enighet om at sosial innovasjon retter seg mot sosiale mål, men det er uenighet om også *prosessen* må være «sosial». Vi har foreslått å legge oss opp mot Mulgan's definisjon i diskusjoner av boligsosialt arbeid, og også trekke på Evers, Ewert og Brandsen (2014, sitert ovenfor), for å unngå å ekskludere gode prosjekter som bare har en «forelder», eller som bygger på samarbeid som allerede er etablert.

Studiene av hvordan innovasjoner oppstår, implementeres og spres konkluderer alle med at dette er prosesser som i liten grad kan kontrolleres. Den teoretiske modellen foreslått av Cohen, March og Olsen (1972), som framstiller problemer, løsninger, aktører og beslutningssituasjoner som uavhengige strømmer, ser ut til å beskrive hvordan utviklingen faktisk skjer på dette feltet. Problemer finnes, men de kan omtolkes, underkommuniseres eller overhodet ikke artikuleres. Noen ganger «ser» man ikke et problem før man sitter med et løsningsforslag i handa. I andre situasjoner kan man se både problemet

og løsningen, men tidspunktet er feil og man klarer ikke å skape en egnet beslutningssituasjon. Dette kan for eksempel skje hvis organisasjonens ressurser er bundet opp i andre og mer akutte ting, eller hvis problemområdet «eies» av en annen etat eller profesjon enn den eller de som ønsker å intervensere.

Ingen av studiene har kunnet si at noen organisasjonsformer er bedre egnet enn andre til å skape innovasjon. Det som framheves som viktig, er at organisasjonene klarer å åpne opp og ta inn ideer fra personer og instanser utenfor egen organisasjon. Både innenfor tradisjonelle byråkratier og i målstyrte organisasjoner finnes det insentiver til, og barrierer mot, å skape åpninger for andre aktører. Det som framheves som sentralt er organisasjonskulturer, ledelse og vilje til å ta risiko. Som formulert av Ringholm et al. (2011), «hvordan bruker vi strukturen vi har» kan være et bedre spørsmål enn «hvilken struktur bør vi ha» hvis man ønsker å skape en innovativ organisasjon. Noe tilsvarende gjelder spredning av innovasjoner: dette er prosesser som er vanskelige å kontrollere. Man kan ha gode opplegg for idespredning, men de vil ha liten effekt hvis mottakeren ikke faktisk er mottakelig. Mottakeren av ideen må selv ha en oppfatning av at hun har et problem og være på jakt etter en løsning – da lytter man til innovatører med løsningsforslag.

Diskusjonen av finansieringsmodeller for innovative tiltak skisserte ulike modeller for samfinansiering. Noe av det interessante med denne diskusjonen er at den er basert på konkrete erfaringer, og dermed illustrerer noen av de dilemmaene som kan berøre innovative tiltak mer generelt. Blant annet reises spørsmålet om tilsyn, kvalitetssikring og overordnet ansvar i tiltak som implementeres på sida av de ordinære tjenestene, der offentlige etater er part men ikke nødvendigvis prosjekteier. Diskusjonen viser også hvordan konflikter kan oppstå: mellom investorer som vil ha avkastning av pengene sine, ideelle aktører som vil beholde mest mulig penger i tiltaket, og offentlige myndigheter som har et overordnet finansieringsansvar. Videre oppstår spenninger mellom små ideelle aktører som kan ha innovative ideer, og større kommersielle aktører som gjerne implementerer andres ideer i større skala. Denne diskusjonen gir kanskje den beste illustrasjonen på hvordan innovasjon ikke er en magisk formel som skaper en ny sosialpolitikk: kravene til kvalitetssikring, rettssikkerhet og avklarte ansvarsforhold vil gjelde også for innovative tiltak, og potensialet for konflikter mellom deltakerne er absolutt til stede.

4 Boligsosialt arbeid og innovasjon i Sverige og Danmark

Så langt i rapporten har vi kartlagt boligsosialt arbeid i Norge, og diskutert hva innovasjon er og hva som hemmer og fremmer innovasjon. Vi har slått fast at det er relativt mye aktivitet på det boligsosiale feltet i Norge, og at det foregår et løpende metodeutviklingsarbeid i mange kommuner, men at det er vanskelig å karakterisere tiltakene de senere årene som eksempler på «innovasjon». Hvordan ser dette ut i våre naboland Sverige og Danmark? Dette er land som ligger geografisk nært, som har velferdssystemer som likner de norske, og som Norge har mye samarbeid med på mange nivåer. Hvordan foregår boligsosialt arbeid i disse landene, og har det skjedd innovasjoner i arbeidet her som Norge kan lære av? Dette er spørsmålene som diskuteres i dette kapitlet.

I velferdsstatslitteraturen grupperes de nordiske landene ofte sammen til en velferdsmodell eller regime (Esping-Andersen, 1990; Kvist, Fritzell, Hvinden, & Kangas, 2012). Innovasjonslitteraturen forholder seg imidlertid bare svært løst til diskusjonen om «velferdsregimer» og om velferdsstatlig kontekst mer generelt. En årsak til dette er at innovasjon ofte skjer lokalt, med utgangspunkt i lokale problemer, og da framstår helheten i de nasjonale velferdssystemene som mindre sentrale (jf. Evers et al., 2014). En annen årsak er at studiet av innovasjon i offentlige tjenester er et nytt og svakt utviklet fagfelt. Foreløpig foreligger det ikke studier som eksplisitt ser på forskjeller i hvordan ulike (vest-)europeiske velferdsstater tilrettelegger for innovasjon i tjenestene. Dette har igjen sammenheng med at innovasjonslitteraturen eksisterer på sida av «the mainstream» i velferdslitteraturen, og i liten grad forholder seg direkte til studiet av velferdsstaten mer generelt. Det er derfor lite å bygge på når det gjelder sammenhenger mellom nasjonale velferdsregimer og rommet for innovasjon: selv om de nordiske landene er like på mange måter, er det vanskelig å si om de er like på de måtene som er sentrale for å fremme innovasjon. I neste avsnitt ser vi kort på hva innovasjonslitteraturen sier om betydningen av nasjonale kontekster.

Sosial innovasjon i ulike velferdssystemer

Ulike nasjonale og regionale kontekster gir ulikt utgangspunkt for innovasjon. En sentral forskjell mellom kontekster vil være hvor mye som er på plass allerede på det sosiale området: starter man så å si med blanke ark, vil praktisk talt alle tiltak framstå som innovative. Har man allerede mye på plass, skal det mer til for å finne på noe nyskapende, og eksisterende institusjoner kan yte motstand. Samtidig kan det å ha strukturer på plass, og kvalifiserte medarbeidere som jobber med problemstillingene, bidra til at nye ideer oppstår.

Hva man oppfatter som sentralt for å hemme eller fremme innovasjon avhenger av hvor man antar at innovasjonene oppstår. Den delen av litteraturen som særlig legger vekt på sosialt entreprenørskap – som er tonet ned i denne rapporten – hevder at rommet er størst der staten ikke er. Landsbyer i utviklingsland, og land der autoritære statsstrukturer har brutt sammen, gir stort rom for frivillige innovatører (Kerlin, 2012). Slike aktører har også gode arbeidsbetingelser i moderne stater basert på liberal ideologi, fordi det i slike stater er god tilgang til risikovillig kapital og liten «konkurranse» fra offentlige etater (op.cit.). Risikovillig kapital kan blant annet komme fra kapitalsterke aktører som ønsker å satse på sosialt entreprenørskap, og som gjerne gis økonomiske insentiver (skattelette) til å gjøre dette. Den omfattende frivillige aktiviteten i USA er et eksempel på dette.

Ut fra dette perspektivet må man argumentere for at de skandinaviske landene vil være særlig tunge å innovere i. Dette er noen av de mest utbygde velferdsstatene i verden, og de har også svært begrensede sosiale problemer sammenlignet med andre land (Esping-Andersen, 1990; Kvist et al., 2012). Rommet for sosialt entreprenørskap må dermed antas å være begrenset, sammenlignet med mange andre land, noe som bekreftes når man ser på hvor stor andel av ansatte innen velferdssektoren som jobber i ideelle organisasjoner i ulike land: 45 prosent i Nederland, 20–25 prosent i Storbritannia, Frankrike, Østerrike og Tyskland, 14 prosent i Danmark, 7 prosent i Norge og 3 prosent i Sverige (sitert i Hansen et al. (2013:31). Det frivillige innslaget i velferdstjenestene er altså lavt i Norden, og særlig lavt er det i Sverige. Grunnen til dette er ikke (bare) at den svenske staten er aktiv, men – kanskje paradoksalt – like mye den omfattende privatiseringen av velferdstjenester i Sverige. Privatiseringen, og vekten på å «privatisere-og-regulere» (Palmås, 2013) har ført til at velferdstjenestene ble «mettet» av offentlig innsats og kommersielle selskaper, og interessen for å finne andre organisasjonsmodeller var

tilsvarende liten (Palmås, 2013). Norge og Danmark har hatt mindre privatisering, men har likevel lite innslag av ideelle aktører og sosiale entreprenører i velferdstjenestene.

Rommet for sosialt entreprenørskap og mobilisering av frivillig sektor er kanskje begrenset i Norden, men dette er likevel ikke de eneste kilde til innovasjon i offentlige tjenester. Like viktig er kanskje endringsorientering i tjenestene selv, vilje til å lytte til brukere og andre interessenter, grad av hierarki og forholdet mellom staten og kommunene. Her er det grunn til å tro at de nordiske landene har fordeler: De nordiske landene er relativt lite byråkratiske, og arbeidslivet er generelt lite hierarkisk. Arbeidstokken er også gjennomgående høyt utdannet, og ansatte forventer å bli anerkjent og hørt som fagpersoner (Dølvik, 2013). I de siste årene har også ideologien om brukermedvirkning og brukertilpasning stått sterkt. Dette er faktorer som tilsier at systemene har omstillingsevne, og at nye ideer vil bli artikulert og implementert.

Det overforstående er noen momenter til diskusjonen om forholdet mellom velferdsstatsregimer og sosial innovasjon i offentlig sektor. Som sagt er dette et svakt utviklet tema, både i velferds litteraturen og innovasjonslitteraturen, og vi forfølger ikke tematikken videre her. Vi retter i stedet blikket mot det som er denne rapportens hovedtema, nemlig organisering av boligsosialt arbeid og innovasjoner i dette arbeidet. Hvordan ser det boligsosiale feltet ut i Sverige og Danmark?

Boligsosialt arbeid i Norden

Det er en del likheter, men også viktige forskjeller, i måten boligsektoren er organisert på i de nordiske landene (Bengtsson, Annaniassen, Jensen, Ruonavaara, & Sveinsson, 2006). En viktig likhet mellom Norge, Sverige og Danmark har hatt sterke folkebevegelser på det boligpolitiske området. I Sverige og Norge har disse tatt form av boligkooperasjoner, i Sverige også av leieboerorganisasjoner som har hatt en betydelig politisk rolle. Også Danmark har sterke foreninger med offentlig støtte som i noen grad tilsvarende boligkooperasjonene i Sverige og Norge (almenne boligselskaber), men disse har i større grad vært lokalt organisert og har et betydelig lokalt selvstyre (Bengtsson et al., 2006:15-16). Til tross for disse likhetene omtaler Bengtsson et al. (2006:16) de fem nordiske landene som «fem bostadspolitiske regimer», på grunn av ulikheter i organisering, struktur og virkemidler.

Boligsosialt arbeid, forstått som innsats rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet, er en liten del av den samlede boligsektoren. De neste avsnittene gjennomgår kort hvordan boligsosialt arbeid forstås i Sverige og Danmark, og hvordan det jobbes med denne problematikken i disse landene. En beskrivelse av boligsosialt arbeid i Norge finnes i kapittel 2.

Boligsosialt arbeid i Danmark

Om lag 20 prosent av boligmarkedet i Danmark utgjøres av det som kalles «almene boligselskaber». Disse eies som regel av frittstående aktører, almene boligorganisasjoner.⁶ Disse drives på non-profit-grunnlag. I Danmark finnes det i alt 750 slike boligforeninger, fordelt på 7.700 avdelinger i hele landet. Virksomheten reguleres av en egen lov, Lov om almene boliger (Almenboligloven).

Landsbyggefonden er en selveiende institusjon som har som formål å fremme selvfinansiering i de allmenne boligselskapene. Landsbyggefonden har noen paralleller til den norske Husbanken, men har en mer avgrenset rolle knyttet kun til en andel av boligmarkedet.

Leien i allmenne boliger fastsettes etter «balancelejeprincippet» («selvkost»), som innebærer at leien i utgangspunktet kun skal dekke boligselskapets utgifter til boligen. Foruten kapitalutgifter betaler leietakeren de løpende driftsutgiftene til vedlikehold, periodiske fornyelser, renovasjon, skatter og avgifter, administrasjon m.v. Boligen blir dermed billigere jo eldre den er, og dyrere når det gjennomføres oppgraderings- eller renovasjonsprosjekter. I tillegg til leie kan selskapet ta betalt for vann, strøm, kloakk, bredbånd og andre utgifter som påløper i et leieforhold.

Kommunene kan leie en viss andel boliger i allmenne boligselskaper, typisk hver fjerde enhet, og bruke disse til sosiale formål. Personer som ønsker en av disse boligene søker kommunen, og tildeles en bolig etter gitte tildelingskriterier. Systemet fungerer i stor grad som systemet med kommunale utleieboliger i Norge, men den danske løsningen gir en mer fleksibel tilgang til boliger, og reduserer også utfordringen med at man får en opphopning av kommunale boliger i et område. Beboersammensetting er imidlertid noe administratorene i

⁶ En utfyllende beskrivelse finnes på hjemmesidene til Ministeriet for By, Bolig og Landdistriker, <http://www.mbbi.dk/bolig/almene-boliger/hvad-er-almene-boliger>

systemet er opptatt av i Danmark også – risikoen for at man får «for mange» på ett sted er absolutt til stede.

Personer som ønsker å bo i en allmenn bolig, eventuelt etter tildeling fra kommunen, må kunne betjene husleien. På grunn av selvkostprinsippet er leien i slike boliger typisk vesentlig lavere enn leie i boligmarkedet for øvrig. Personer som bor i leiebolig, og som har lave inntekter i forhold til boutgiftene, kan få boligstøtte.⁷ Denne har mange likhetstrekk med den norske bostøtten.

Bosetting av flyktninger skaper boligosiale utfordringer, i Danmark som i Norge. I Danmark fordeles nyankomne flyktninger mellom kommunene etter en nøkkel basert på hvor mange flyktninger som bor i kommunen (eventuelt regionen) fra før, og kommunene har ikke mulighet til å reservere seg. Kommunene har plikt til å skaffe flyktningene en varig bolig så raskt som mulig. Kommunernes Landsforening (som er søsterorganisasjonen til KS i Norge) laget i april 2014 en undersøkelse blant kommunene om dette temaet, som konkluderte med at åtte av ti kommuner hadde problemer med å skaffe varige boliger (Kommunernes Landsforening, 2014). Danske aviser fortalte i kjølvannet av undersøkelsen om flyktninger som bodde i lengre perioder på campingplasser, hotell og sykehjem for kommunens regning. I løpet av 2014 har tilstrømmingen av flyktninger økt betydelig, hovedsakelig som en følge av situasjonen i Syria, noe som har forsterket denne problematikken ytterligere.

Kommunene brukte typisk de boligene de disponerte i allmenne leieboliger til bosetting, men møtte de samme problemene som norske kommuner: det finnes få leiligheter egnet til enslige, og få som er store nok til store familier. Retningslinjer fastsetter at kommunene heller ikke kan plassere flyktninger i boligområder som oppfattes som «ghettoer» eller der det er store boligosiale problemer.

Prosjekt mot hjemløshet

Det boligosiale feltet i Danmark vokste fram i løpet av 1970- og 1980-tallet, i takt med velstandsøkning og det som ble oppfattet som en dualisering av boligmarkedet: middelklassen kjøpte eneboliger, mens

⁷ <https://www.borger.dk/Sider/Boligstoette-lejere.aspx>

de svakere stilte ble boende i allmenne boliger.⁸ Disse boligene kunne være av varierende kvalitet. Det ble igangsatt omfattende prosjekter for renovering av disse boligene, men fysisk renovering alene motvirket ikke tendensene til sosiale problemer som bredte seg i mange av disse boområdene. Dette fikk noen kommuner og boligselskaper til å ansette egne medarbeidere for å arbeide med bomiljøene rundt allmenne boliger. Denne innsatsen ble gjort nasjonal i 1994, da den sosialdemokratiske Nyrup-regjeringen lanserte en 30-punkts plan for helhetlig boligsosial innsats og fysisk oppgradering av bomiljøene. Boligsosialt arbeid i Danmark kom dermed til å bety områdeløft, typisk rettet mot bomiljøer med mange allmenne leieboliger.

Landsbygggefonden har siden 2006 ytt midler til sosialt arbeid, som boligselskaper kan søke i samarbeid med kommunene. Tiltakene som støttes av Landsbygggefonden kalles boligsosiale helhetsplaner, og brukes til innsats i utsatte boligområder.

Utviklingen av boligsosialt arbeid rettet mot særlig vanskeligstilte på boligmarkedet kom enda senere i Danmark enn i Norge, men måten arbeidet ble lansert på har mange likhetstrekk. I 2007 kom den første kartleggingen av hjemløshet i Danmark, og denne konkluderte med at det var om lag 5000 hjemløse i Danmark. I kjølvannet av denne kartleggingen ble det lansert, for første gang i Danmark, en strategi mot hjemløshet («Hjemløsestrategien»). Denne skulle løpe fra 2009 til 2012, men ble senere forlenget fram til 1. september 2013, og hadde et samlet budsjett på 500 millioner danske kroner.⁹ Strategien hadde fire hovedmålsettinger:

1. *Ingen borgere skal leve et liv på gaden.*
2. *Ingen unge bør opholde sig på forsorgshjem, men tilbydes andre løsninger.*
3. *Ophold på forsorgshjem eller herberger bør ikke vare mere end 3-4 måneder for borgere, der er parate til at flytte i egen bolig med den fornødne støtte.*
4. *Løsladelse fra fængsel eller udskrivning fra behandlingstilbud eller sygehus bør forudsætte, at der er en løsning på boligsituationen.*

⁸ Dette avsnittet er basert på framstillingen til Kommunernes Landsforening, <http://www.kl.dk/Fagomrader/Beskafteigelse-og-integration1/Boligsocialt-arbejde/Historien/>

⁹ <http://hjemlosestrategien.ramboll.dk/om%20hjemlosestrategien>

For igjen å trekke en norsk parallell, disse målsettingene er svært like målene i den nasjonale strategien På vei til egen bolig (2003–2005). En forskjell er likevel at Hjemløsestrategien var forankret kun i et departement, nemlig Social- og Integrasjonsministeriet, mens den norske strategien hadde fem «foreldredepartementer» (jf. kapittel 2).

Åtte kommuner ble invitert til samarbeid med Social- og integrasjonsministeriet i forbindelse med strategien. Disse var stort sett storbykommuner: Albertslund, Esbjerg, Frederiksberg, Høje-Taastrup, København, Odense, Randers og Aarhus kommune. Ni andre kommuner søkte om å bli med i metodeutprøvingsdelen av prosjektet, og fikk adgang til dette (Rambøll & SFI, 2013). De åtte avtalekommunene utarbeidet såkalte Hjemløseplaner, hvor de satte konkrete mål for å redusere hjemløsheten, redegjorde for planer om å oppføre nye boliger, og for å styrke metodene i arbeidet med hjemløse.

Det overordnede prinsippet i Hjemløsestrategien var Housing First (jf. kapittel 2). Dette er en tilnærmingstype til hjemløshet utviklet i USA, som legger til grunn at den hjemløse skal etablere seg i bolig så snart som mulig, og følges opp av tjenester som gjør det mulig å bo på en god måte og beholde boligen over tid. Den klareste motsatsen til Housing First er trappetrinnsmodellen, som har som utgangspunkt at den enkelte må lære å bo før man kan tildeles en bolig. Hjemløsestrategien, i likhet med de første boligsosiale programmene i Norge, var et metodeutviklingsprosjekt der kommunene prøvde ut ulike metodiske tilnærminger innenfor Housing First-paraplyen.

Selv om det ikke er implementert nye boligsosiale satsinger i Danmark, er ikke problematikken omkring hjemløshet lagt til side. Da Helle Thorning-Schmidts regjering la fram sine «Sosiale 2020-mål» i 2013, var to av de ni målene rettet mot boligsosiale temaer: antall hjemløse i Danmark skal reduseres med minst 20 prosent (dvs. til et antall under 4000), og ikke flere enn 20 prosent av alle i målgruppen skal vende tilbake til hospits mindre enn ett år etter utskrivning til egen bolig (status i 2011 var 31 prosent) (Social-, Børne- og Integrationsministeriet 2013).

Kartlegging av bostedsløshet

Hjemløsestrategien i Danmark ble avsluttet i 2013, og er i skrivende stund ikke videreført i nye statlige satsinger. Nye tellinger av hjemløse ble gjennomført i 2009, 2011 og 2013. Definisjonen av hjemløshet var i grove trekk den samme som har vært brukt i tilsvarende kartlegginger i Norge (jf. kapittel 2), og inkluderer personer som bor hos venner, i

institusjon med kort tid til utskriving etc. i tillegg til personer som helt mangler tak over hodet kommende natt (Benjaminsen and Lauritzen, 2013). Resultatet, i lys av den statlige satsingen, var nedslående: i 2009 kom man fram til 4 998 hjemløse i Danmark, eller 0,091 prosent av befolkningen. I 2011 hadde dette økt til 5 290 personer (0,095 prosent av befolkningen), og til 5 820 i 2013 (0,104 prosent av befolkningen) (Benjaminsen & Lauritzen, 2013). Dette er en utvikling som tilsvarer det man har sett i Norge: antall hjemløse stiger, og dette kan ikke forklares med at befolkningen øker. Dette skjer til tross for offentlig innsats for å få tallet på hjemløse ned – og naturligvis kan man argumentere for at tallet kanskje ville vært enda høyere hvis den offentlige innsatsen ikke hadde funnet sted.

Boligsosialt arbeid i Sverige

Sverige er det landet i Norden som i størst grad har framhevet boligen som et grunnleggende velferdsgode, og hatt en politikk for å sikre muligheter for alle på boligmarkedet (Andersen, Turner, & Søholt, 2013; Bengtsson et al., 2006). Sverige skiller seg også ut ved å være det eneste landet med en eksplisitt politikk for å gi samme status til alle leietakere, enten de leier av det offentlige eller privat. Dette har blant annet ført til en tradisjon for å regulere leieprisene i private boliger. Sverige kjennetegnes også av en sterk egenorganisering blant leietakere. Endelig har Sverige den største kooperative sektoren av de nordiske landene: 18 prosent av svenske boliger er eid av kooperativer, mot 14 i Norge (og sju i Danmark). Den sosiale utleiesektoren er mindre enn i Danmark, men vesentlig større enn i Norge (21 prosent i Danmark, 14 prosent i Sverige, 5 prosent i Norge). Denne sektoren var vesentlig større i Sverige tidligere, men er redusert til 14 prosent etter utstrakt salg av boliger (Andersen et al., 2013).

Den kommunale utleiesektoren i Sverige er organisert som allmännyttiga bostadsföretag, som vanligvis er aksjeselskaper eid av kommunene. Boligbedriftene er organisert i SABO, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (<http://www.sabo.se>). Som bransjeorganisasjon tilbyr SABO støtte i det daglige arbeidet i form av rådgivning, konsulentstøtte, utdanning, nettverk og informasjon.

Sveriges store løft på boligområdet kom med «Miljonprogrammet» 1965–1975, da en million nye boliger ble bygget i løpet av en tiårsperiode. Etter dette ble det i flere år antatt av hjemløshetsproblemet var løst (Heule, Knutagård, & Swärd, 2010). I løpet av 1990-årene ble

boligpolitikken lagt om og avregulert: boligdepartementet forsvant i 1991, og statens utlånsordninger for boligbygging forsvant omtrent samtidig (op.cit.). I 1993 forsvant en eksisterende lov som ga kommunene mulighet til å tildele leiligheter på sosialt grunnlag. I løpet av det første tiåret på 2000-tallet ble et stort antall leiligheter omgjort fra leieboliger til borettslag¹⁰ (Regeringskansliet, 2014). Endelig på en lovendring fra 2011 de allmenne selskapene å drive etter forretningsprinsipper, med mulighet for å ta ut utbytte. Dette forstås som en tilpasning til EU-regelverket. Samlet har alle disse reformene gitt de allmenntilgjengelige boligene i Sverige en svakere sosial profil enn det de hadde tidligere.

Den allmenne boligsektoren i Sverige har en «allmenn» rolle, og boligene bebos av sammensatte grupper. På bakgrunn av den lange tradisjonen for å drive til selvkost, med forhandlede leiepriser, har disse boligene i større grad enn private boliger blitt bosted for husholdninger med lave inntekter og/eller særlige behov. I tråd med liberaliseringen over tid har disse selskapene blitt gitt romslige muligheter til å velge, eventuelt avvise, leietakere. Det har vært foreslått i Sverige å gi kommunene disposisjonsrett over et visst antall boliger eid av almene selskaper, men foreløpig finnes ingen slik rett. Dette tvinger kommunene over i en annen strategi: å leie leiligheter av almenntilgjengelseselskapene, og «framleie» disse til beboere med særlige behov. Dette skaper et sekundært boligmarked i Sverige, der boliger ofte tildeles etter «trappetrinnsmodellen» (Benjaminsen & Dyb, 2008; Sahlin, 1996, 1998).

Siden 1994 har flyktninger i Sverige hatt mulighet til å bosette seg selv etter ankomst. Mange flytter til slektninger eller venner som allerede er bosatt i Sverige. Dette har medført at innvandrere bor konsentrert, særlig i de større byene, og til at mange har til dels svært dårlige boforhold. Flyktninger som ikke klarer å bosette seg selv, bosettes av staten i kommunene, men relativt få kommuner er villige til å inngå avtale om bosetting (KS, 2014). For de som bosettes med hjelp av offentlige myndigheter, har kommunen et ansvar for å skaffe bolig på lik linje som i Norge. Boliger er et knapt gode, også i Sverige, og kommunene har ofte vanskelig for å finne egnede boliger til nyankomne flyktninger. En kartlegging i Stockholmsområdet i 2011 viste at 55 prosent av nyankomne flyktninger her bodde hos slekt eller

¹⁰ Med svenske begreper: fra hyresrätt til bostadsrätt.

venner. 21 prosent hadde andrehåndskontrakt som beskrevet ovenfor, enten på egen initiativ (8 prosent) eller gjennom kommunen (13 prosent). Bare 19 prosent bodde i en bolig de selv eide (Wahlgren, 2012).

Prosjekt mot hjemløshet

Arbeidet mot hjemløshet lå lenge i Sverige under den kommunale sosialtjenesten, med få berøringspunkter i andre deler av det svenske velferdssystemet. Socialstyrelsen (fagorgan for kommunale sosiale tjenester) fikk i 2002 i oppdrag å utvikle kunnskap om omfanget av hjemløsheten i Sverige og om tiltak for å avhjelpe problemet. Dette arbeidet ble rapportert i 2006, og konkluderte med at det var behov for å trekke inn og ansvarliggjøre langt flere aktører i arbeidet mot hjemløshet. Socialstyrelsen pekte på sentrale arenaer som arbeidsmarkedet, boligmarkedet, helsetjenestene, integrering og utdanning, og etterlyste en helhetlig politikk både nasjonalt og lokalt (Regeringskansliet, 2007). På denne bakgrunnen lanserte regjeringen en ny strategi – Hjemløshet, många ansikter mångas ansvar – for å motvirke hjemløshet og utestengning fra boligmarkedet. Strategien løp fra 2007 til 2009, og et hovedsiktemål var å tydeliggjøre ansvarsforholdene og ansvarliggjøre flere etater. Strategien hadde fire hovedmål (Regeringskansliet, 2007:5, oversatt her):

1. Alle skal være garantert tak over hodet og tilbys samordnede tiltak ut fra individuelle behov.
2. Antallet kvinner og menn som oppholder seg i fengsel eller institusjon og ikke har ordnede boforhold ved utskriving skal reduseres.
3. Inngangen på det ordinære boligmarkedet skal lettes for kvinner og menn som befinner seg i boligtrapper, treningsleiligheter og andre boformer som drives av sosialtjenesten eller andre aktører.
4. Antallet utkastelser skal reduseres, og ingen barn skal oppleve utkastelse.

I kjølvannet av prosjektet ansatte regjeringen høsten 2011 en hjemløshetskoordinator for å støtte kommunene i arbeidet for å utvikle robuste metoder i arbeidet mot hjemløshet. Koordinatoren avla rapport da oppdraget ble avsluttet (Regeringskansliet, 2014), en rapport som blant annet framhever Housing first som arbeidsmåte (se nedenfor). Strategien ble evaluert i 2011 (Denvall, Granlöf, Knutagård, Nordfeldt,

& Swärd, 2011). Evalueringen gjennomgikk de 23 delprosjektene i 16 kommuner som utgjorde satsingen. Tre hovedtilnæringsmåter identifiseres: for det første, prosjekter som hadde som formål å bedre forutsetningene for å arbeide med hjemløshet, for det andre, prosjekter som skulle forebygge hjemløshet, for det tredje, prosjekter med formål å inkludere hjemløse på boligmarkedet.

Den første typen prosjekter ligger nærmest det vi tenker på som boligsosialt arbeid i Norge, med innsatser for å kartlegge antall hjemløse, bedre organisatoriske forutsetninger for å jobbe med hjemløshet, og tiltak rettet mot hjemløse for å bedre deres boevne. Evalueringen argumenterer for at disse prosjektene oppnådde sine primære målsettinger knyttet til organisasjonsendring, opprettelse av «boligskoler» og kartlegging, men at det var uklart hvor stor betydning disse prosjektene hadde for å faktisk redusere hjemløshet (Denvall et al., 2011). Kommunene har begrenset tilgang til boliger, og boligeiere foretrekker ofte modellen der de leier til kommunen, og kommunen framleier – altså varianter av sekundærmarked. Den andre hovedtypen prosjekter, de som søker å forebygge hjemløshet, har satset på oppfølging av utsatte husholdninger og gjeldsrådgivning. Her hevder evalueringen at det skjedde godt metodeutviklingsarbeid, men at det ofte var vanskelig å videreføre innsatsen når prosjektmidlene tok slutt. Endelig diskuteres prosjektene som søkte å integrere hjemløse på boligmarkedet, prosjekter som ofte bygde på Housing first-metodikk. Disse støtte på samme problemer som prosjektene for å finne bedre arbeidsmåter: mangel på tilgjengelige boliger, boligeieres motvilje mot å leie ut til tidligere hjemløse.

Kartlegging av bostedsløshet

I Sverige, som i Norge og Danmark, gjennomføres kartlegginger av bostedsløse. Den foreløpig siste av disse fant sted i 2011 og ble publisert i 2012, mens tilsvarende kartlegginger er gjort i 1994, 1999 og 2005 (Socialstyrelsen, 2012). Utviklingen lar seg ikke måle over tid, fordi de fire kartleggingene har brukt litt ulike definisjoner og målemetoder. Definisjonen av hjemløshet i 2011 likner den som ble brukt i Norge og Danmark i den forstand at den inkluderer personer som bor midlertidig hos slekt og venner, personer som skal utskrives fra fengsel eller institusjon om kort tid og mangler husvære etter utskriving, i tillegg til personer som akutt mangler tak over hodet. Den svenske definisjonen inkluderer imidlertid også personer som bor i boliger kommunen har skaffet («det sekundære boligmarkedet») fordi

han eller hun ikke får tilgang til det ordinære boligmarkedet, noe som er en betydelig utvidelse av definisjonen sammenlignet med nabolandene. Kartleggingen i 2011 fant om lag 34 000 hjemløse i Sverige, noe som tilsvarte 0,4 prosent av folketallet. Dette er et høyere tall, både absolutt og i forhold til folketallet, enn det man finner i Norge og Danmark, noe som har sammenheng med den videre definisjonen.

Innsats for bostedsløse i de nordiske landene – en sammenlikning

Det er gjort få forsøk på å sammenlikne den sosiale boligpolitikken i de nordiske landene, noe som må forstås i lys av det faktum at politikkområdet framstår som såpass «ungt» i de tre landene. Et viktig unntak er en artikkel fra 2008, der Lars Benjaminsen og Evelyn Dyb – sentrale medarbeidere i kartleggingen av hjemløshet i henholdsvis Danmark og Norge – gjør en systematisk sammenstilling av det de kaller «hjemløshetsstrategier» i de tre landene. De tre strategiene er «Hemløshet, mange ansikter mangas ansvar» i Sverige, «Hjemløsestrategien» i Danmark og «På vei til egen bolig» i Norge. Den sentrale oversiktstabellen over de tre satsingene er gjengitt i tabell 4.1 (Benjaminsen & Dyb, 2008, oversatt her fra engelsk).

Tabellen illustrerer både forskjeller og likheter i tilnæringsmåtene i de tre nordiske landene. I alle de tre landene settes som mål at personer som løslates fra fengsel eller skrives ut av institusjoner skal ha et boligtilbud. I Sverige og Danmark er det eksplisitte mål at hjemløse ikke skal måtte sove på gatene, og disse to landene har også formulert egne mål for oppfølgingstjenester. Sverige og Norge har konkrete mål for å redusere antall utkastelser, mens dette ikke var tematisert i den danske strategien. I Danmark og Norge var det mål knyttet til å redusere botid i midlertidige botilbud, mens dette ikke var tema i Sverige.

Forskjellene mellom de tre landene må forstås i lys av forskjellene mellom boligmarkedene og utgangspunktet for å drive boligsosialt arbeid. At Norge mangler mål knyttet til støtte og oppfølging må for eksempel forstås i lys av at metodeutvikling i boligsosial oppfølging var satsingsområde i den første boligsosiale satsingen, Prosjekt bostedsløse (jf. kapittel 2). Den påfølgende satsingen hadde derfor ikke dette som eksplisitt mål. Mangelen på mål knyttet til midlertidige boliger i Sverige har muligens sammenheng med at personer i «treningsboliger» etc. regnes som bostedsløse i Sverige. Den danske

vekten på fleksible boligløsninger springer ut av tidligere erfaringer med områdesatsinger, der behovet for varierte boliger var understreket (Benjaminsen & Dyb, 2008:54).

Tabell 4.1. Nasjonale strategier mot hjemløshet i Sverige, Danmark og Norge, ca. 2008

	Sverige	Danmark	Norge
Navn strategien på	Hemløshet – många ansikter mångas ansvar	Hjemløse-strategien	På vei til egen bolig
Periode	2007-2009	2009-2011 (2013)	2005-2007
Elementer, mål:			
Uteliggere	Alle garanteres tak over hodet, koordinerte tjenester tilpasset individuelle behov.	Hjemløse skal ikke behøve å sove på gaten.	
Bolig ved løslatelse/ utskriving fra institusjon	Antall som be-finner seg i feng-sel eller insti-tusjon og mangler bolig ved løslat-else/utskriving skal reduseres.	Sikre boligløsning ved løslatelse fra fengsel/ utskriving fra institusjon.	Ingen skal bo i midlertidige botiltak etter løslatelse fra fengsel/ utskriving fra institusjon
Utkastelser	Antallet utkastelser skal reduseres, og ingen barn skal oppleve utkastelse.		Antall advarsler om utkastelse reduseres med 50%, antallet faktiske utkast-elser med 30%
Midlertidig bosted/ hospits		Redusere tid på hospits til maks 3-4 måneder for de som kan bo for seg selv uten oppfølging. Unge skal ikke bo på hospits, men gis andre tilbud.	Ingen skal bo mer enn tre måneder i midl. boligløsninger. Ingen skal tilbys midlertidig over-natting uten kon-troll for kvalitet.
Støtte og oppfølging	Veien til varig bolig skal lettes for personer i «trappetrinn»/ midlertidige boliger med botrening.	Styrke opp-søkende arbeid, opprette mer fleksible former for bolig med oppfølgings-tjenester.	

Kilde: Benjaminsen og Dyb, 2008

Innovasjon i boligsosialt arbeid i Danmark og Sverige

Innovasjon er et populært begrep i hele Europa, som diskutert i kapittel 3, og de nordiske landene er ikke unntak. Som i Norge må det likevel sies at diskusjonen om tjenesteinnovasjon ikke har kommet svært langt. En oversikt over innovasjonsbildet i de tre landene (og Finland), og over infrastrukturen for å fremme innovasjon i produkt- og næringsutvikling, finnes hos Fagerberg og Fosaas (2014). Denne rapporten diskuterer ikke tjenesteinnovasjon eller innovasjon i offentlig forvaltning.

Danmark har opprettet en egen enhet for innovasjon i offentlig sektor: MindLab, *«en tværoffentlig udviklingsenhed, som involverer borgere og virksomheder i at skabe nye løsninger, der giver værdi for samfundet.»*¹¹ MindLab er en del av tre departementer og en kommune – Erhvervs- og Vækstministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Undervisningsministeriet og Odense Kommune – og inngår også i samarbeid med Økonomi- og Indenrigsministeriet. MindLab har i sin første periode vært ledet av Christian Bason, som er en sentral innovasjonsforsker i Danmark. Utviklingsenheten har et bredt samarbeid, og har knyttet til seg PhD-studenter som arbeider med innovasjon, men egenpresentasjonen til enheten tyder ikke på at det er gjennomført konkrete studier om tjenesteinnovasjoner i den forstand vi er interesserte i her. Det er verdt å merke seg at Social- og Integreringsministeriet ikke er av departementene som står bak MindLab, noe som kan tolkes som et signal om at sosiale tjenester ikke er et sentralt satsingsområde for enheten.

I alle de tre nordiske landene finnes det akademiske fagmiljøer som jobber med innovasjon i offentlig sektor og/eller innovasjon i tjenester. I Norge er det mest markante miljøet Senter for innovasjon i tjenesteyting ved Høyskolen på Lillehammer. Et tilsvarende miljø finnes i Sverige ved Karlstad universitet, Centrum för tjänsteforskning (CFT). Også i Lund finnes et senter for innovasjonsforskning, LUSIC (Lund Social Innovation Center). I Danmark finnes fagmiljøet om «samarbeidsdrevet innovasjon» ved Roskilde universitet, som også var sentrale deltakere i det europeiske LIPSE-prosjektet («Learning from Innovation in Public Sector Environments»). Disse tre miljøene utga i

¹¹ <http://mind-lab.dk/om-mindlab/>

2014 boka «Framing Innovation in Public Sector Services» (Fuglsang, Rønning, & Enquist, 2014), med casestudier fra alle de nordiske landene. Disse casestudiene tematiserte offentlige helsetjenester, offentlig transport, tjenester under skattevesenet, posttjenester og infrastruktur for el-biler, men ingen av dem har sosiale tjenester til sårbare brukere som hovedtema. Dette temaet kommer imidlertid opp i en bok skrevet i samarbeid mellom forskere på Universitetet i Lund og Høyskolen på Lillehammer: «Innovationer i välfärden – möjligheter och begränsningar» (Rønning, Knutagård, Heule, & Swård, 2013). To av kapitlene i denne boka tar opp hhv. fattigdom og sosialpolitikk og boligsosialt arbeid i lys av innovasjon. Som det vil framgå nedenfor, gjennomfører Universitetet i Lund en evaluering av nye satsinger i boligsosialt arbeid i Sverige, der diskusjonen knyttes eksplisitt til innovasjon.

Generelt kan det sies at situasjonen i de nordiske landene tilsvarer situasjonen i EU generelt: man ønsker innovasjon, og innovasjon er et positivt ladet begrep som hentes fram i mange sammenhenger. Søk med «innovasjon» som stikkord gir mange treff i svært mange ulike institusjoners websider. Tjenesteinnovasjon er likevel bare en liten del av dette, og diskusjonen av tjenesteinnovasjon er i svært stor grad knyttet til implementering av velferdsteknologi. Tjenesteinnovasjon forstått som nye tilnærmingsmåter, arbeidsformer, samarbeidsrelasjoner etc. er et lite utviklet felt også i nabolandene. Legger man til at Sverige og Danmark har kortere tradisjon for boligsosialt arbeid enn det Norge har, og gjennomgående bruker mindre ressurser på den direkte boligorienterte delen av dette arbeidet,¹² minsker sjansen for å finne gode boligsosiale innovasjoner i våre nærmeste naboland. Gjennomgangen av innsatser under den svenske strategien «Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar» (Denvall et al., 2011) etterlater for eksempel et inntrykk av at svenske kommuner strir med de samme problemene som norske, og bruker mange av de samme arbeidsmåtene for å møte dem.

¹² Sverige og Danmark – som Norge – har innsatser for de gruppene som oftest er vanskeligstilte på boligmarkedet, som mennesker med psykiske lidelser og ruslidelser. Det er utenfor rammene for denne rapporten å vurdere denne innsatsen på bredere basis.

Danmark: Innovative grep i områdesatsing

Som beskrevet er mye av det som omtales som boligsosial innsats i Danmark rettet mot utsatte boområder, og har paralleller til det som kalles områdesatsinger i Norge. Flere av disse innsatsene har vært evaluert av Center for Boligsosial Udvikling, CFBU. Dette er et senter som har som hovedformål å styrke metodeutviklingen på feltet: å samle opp og systematisere lokale erfaringer, slik at gode arbeidsmåter kan implementeres i andre sammenhenger. CFBU kan dermed forstås som en enhet som har som formål å oppmuntre til innovasjon og til spredning av innovasjoner.

Blant de innsatsene som kan framheves, som CFBU har evaluert, er «Små skridt mot beskæftigelse», som innebar å etablere sentre for veiledning innen utdanning og arbeid i utsatte boområder, der yrkesdeltakelsen typisk er vesentlig lavere enn i andre land. En annen innsats er «Relationsarbeide i udsatte boligområder», som var rettet mot ungdom og baserte seg på et system med mentorer. Blant målene med tiltaket var å hindre frafall i utdanningssystemet og forebygge kriminalitet. En tredje versjon er «tryghedsvandringer», forstått som planlagte vandringer gjennom et boområde der beboere, kommuneansatte, boligselskap og politi deltar. Formålet er å identifisere forhold som skaper utrygghet og, om mulig, gjøre noe med disse.¹³ Gjennomgående har den boligsosiale innsatsen i Danmark tatt sikte på å bryte negativ sosial arv gjennom tiltak for barn og unge, samt å gjøre nabolag tryggere og styrke den sosiale kapitalen i nærmiljøet. Det er også en tendens til at ansatte som jobber med satsingene legger virksomheten om fra å gjøre jobben selv, til å støtte opp under positive tiltak som alt finnes i nærmiljøene.

Situasjonen i Danmark skiller seg fra situasjonen i Norge i og med den sterke vekten på utsatte boligområder. Områdesatsinger finnes også i Norge, der den mest omfattende må antas å være Groruddalssatsingen (Grødem, Fløtten, & Nielsen, 2012). Housing first-metodikk anvendes i kommunene i Danmark – Danmark er faktisk et av de landene i Europa som i størst skala har implementert denne metodikken (Rambøll & SFI, 2013). Danmark organiserte i 2013 en «Peer Review» om innsats mot hjemløshet, der blant annet erfaringene fra Hjemløsestrategien 2009–

¹³ Alle disse innsatsene er mer inngående beskrevet på <http://www.cfbu.dk/udgivelser/>

2013 ble gjennomgått.¹⁴ I Peer review-dokumentene lå vekten på Housing first som metode, inkludert metodikken for oppfølging som ligger i denne tilnærmingmåten (se ovenfor). Danmark later dermed ikke til å være på jakt etter «innovasjon» i boligsosialt arbeid på dette tidspunktet, men søker i stedet å implementere Housing First – en metodikk utviklet i New York tidlig på 1990-tallet – på en best mulig måte. Dette kan imidlertid i seg selv forstås som innovativt gitt definisjonen gitt i kapittel 3, all den tid Housing First er nytt i Danmark.

Sverige: Housing first som boligsosial innovasjon

Også i Sverige foregår områdesatsinger i boligområder med særlig store levekårsutfordringer. Særlig interessant i denne sammenhengen er kanskje satsingen i Malmö, Områdesprogram, der det er opprettet et eget innovasjonsforum. Hensikten med innovasjonsforumet var å få ulike aktører med ulike perspektiver til å møtes og diskutere utfordringene de aktuelle områdene i Malmö sto ovenfor (Malmö stad, 2011). Rapporteringen fra oppstartsfasen til innovasjonsforumet var positiv, men en endelig evaluering av programmet og innovasjonsforumets bidrag foreligger ikke.

Svenske innovasjonsforskere har vært mer opptatte av et annet aspekt ved boligsosialt arbeid, som ligger tettere opp til det vi forstår som boligsosialt arbeid i Norge, nemlig Housing First. Bruken av denne arbeidsmetoden følgeevalueres av forskere fra Universitetet i Lund, og disse forskerne har eksplisitt diskutert Housing First som en innovasjon i Sverige (kapittel 8 i Rønning et al., 2013).¹⁵ Mange av refleksjonene til de svenske forskerne vil også være relevante for en diskusjon av boligsosial innovasjon i Danmark og Norge.

Innføringen av Housing First-prosjekter i Sverige fulgte på mange måter det løpet man kunne forutse ut fra «søppelspannmodellen» for offentlig innovasjon (jf. kapittel 3). Problemet var kjent, blant annet fra kartleggingen av bostedsløse i 2005. Problemet hadde imidlertid fått relativt lite oppmerksomhet, og man søkte å løse det med de verktøyene

¹⁴ Alle dokumentene finnes på <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1884&furtherNews=yes>

¹⁵ Boka «Innovationer i välfärden» er skrevet av forfatterne i samarbeid, men det oppgis i forordet at Marcus Knutagård har hatt hovedansvar for kapittel 8.

man hadde – i Sverige innebar dette i stor grad botrening og behandling for rusmisbruk og eventuell sykdom. Housing First ble lansert for alvor i Sverige i 2006, og tilbød en ny måte å angripe problemet på. Erkjennelsen av problemet og tilbudet om en løsning skapte et «mulighetsvindu» - men, som Rønning et al. (2013:134) skriver, slike politikkvinduer har begrenset varighet, og lukker seg igjen hvis det ikke finnes innovatører som griper muligheten. Innovatøren i denne sammenhengen var Socialhögskolan i Lund, som utformet «Bostad först enligt Lundamodellen». Dette var en tilpasning av prinsippene i Housing First til svenske forhold, som også tok i betraktning faktiske erfaringer fra andre land. Housing First-prosjekter ble kort tid etter iverksatt som pilot-prosjekter i Helsingborg og Stockholm.

Etter denne første oversettelses- og piloteringsfasen følger en periode der ideen vurderes, spres, og i noen grad blir «mainstream». Innovasjonen blir hverdag. Det er usikkert hvor Housing First-prinsippene har preget arbeidet i andre kommuner i Sverige, men følgeevalueringen av prosjektene i Stockholm og Helsingborg gir ikke grunn til å tro at dette har skjedd i stor skala. I spredningsfasen er det viktig at innovasjonen oppfattes som en relativ fordel – at den anses å tilby noe bedre enn det man allerede har – og at den er fleksibel nok til å tilpasses lokale forhold.

Det finnes noen sentrale strukturelle barrierer for videreføring og spredning av Housing First som innovasjon i Sverige (Rønning et al., 2013:143). En barriere er at andre arbeidsmåter er sterkt institusjonaliserte, slik at innovasjonen møter motstand i etatene. En annen er at sektoren har få ansatte, og at innovasjoner er svært sårbare for utskiftninger i staben. Rønning et al. (2013) knytter interessante refleksjoner til forholdet mellom «prosjektplanen som manual» og «prosjektplanen som parlør som venter på oversettelse». Et kritisk punkt er når en innovasjonsagent, som har innovasjonen «under huden» og brenner etter å tilpasse og implementere den i en ny kontekst, går ut av jobben og overlater implementeringen til noen andre. Da oppstår en fare for at disse andre vil oppfatte innovasjonen som en manual, som blir implementert mekanisk og overflatisk.

Däremot måste själva essensen av innovationen komma in i organisationens kultur, annars risikerar översättningen att enbart bli en omettikering av samma butelj – det vil säga förändringen enbart bidrar till förändringar på ytan (Rønning et al. 2013:143)

Dette er en gjennomgående bekymring i denne diskusjonen – at Housing First er en merkelapp som klinger «nytt» og «effektivt», og som kommunene gjerne vil bruke, men uten å fullt ut implementere tenkemåten som ligger i tilnærmingen. En annen bekymring er at småskala-prosjekter basert på denne tenkemåten blir «pynt» i kommunale organisasjoner som forøvrig organiserer arbeidet med bolig etter helt andre prinsipper.

Avslutning

Sverige og Danmark er Norges nærmeste naboland, og har velferdssystemer som på mange måter likner det norske systemet. På boligområdet er det derimot ganske betydelige forskjeller mellom de tre landene (som dokumentert hos Bengtsson et al., 2006). Dette avspeiles også i fokusområdene i det boligsosiale arbeidet.

I Danmark forstås boligsosialt arbeid først og fremst som innsatser mot utsatte boområder. Danske kommuner har relativt god tilgang på boliger til vanskeligstilte, sammenliknet med Norge og Sverige, men har en utfordring i at for mange tilgjengelige boliger ligger i belastede områder. I Danmark kombineres dermed innsatsen for hjemløse, styrt av Housing first-prinsipper, med et bredt spekter av områdebaserte innsatser.

Innsatsen mot bostedsløse i Sverige har lenge lagt en trappetrinnsmodell til grunn: den enkelte må lære å bo før han eller hun kan tildeles bolig. Housing first oppleves dermed som innovativt, og spredning av disse prinsippene til flere kommuner oppleves som spredning av innovasjon. Den største utfordringen i Sverige er eksistensen av et todelt boligmarked, der vanskeligstilte plasseres i boliger som kommunen leier for dem. Dette har igjen sammenheng med boligeieres skepsis til å leie ut direkte til bestemte grupper.

En slående forskjell på de nordiske landene er hvordan de forholder seg til boligløsninger for nyankomne flyktninger. Forskjellene her oppstår i samspill mellom boligmodeller og bosettingsmodeller: i Danmark plasseres flyktningene i kommunene, og kommunene har plikt til å skaffe dem et sted å bo. Dette fører i noen tilfeller til lite tilfredsstillende «hasteløsninger» der flyktninger bor på campingplasser og pleiehjem. Det er imidlertid først i det siste dette har blitt forstått som en boligsosial utfordring, som har utspring i at kommunene ikke disponerer nok boliger. I Sverige bosetter mange flyktningene seg selv, noe som skaper utfordringer med «opphoping» i

populære kommuner og til dels svært dårlige boforhold. For de flyktningene som ber kommunen om hjelp til bosetting, er mangelen på tilgjengelige boliger et betydelig problem. I Norge fungerer som kjent bosettingsmodellen slik at kommunene anmodes om å ta imot flyktninger, men mange kommuner sier nei – ofte med henvisning til at de mangler egnede boliger. Dermed blir mange med innvilget opphold boende lenge på asylmottak, noe som bidrar til å gjøre mangelen på tilgjengelige boliger i kommunene svært synlig for statlige myndigheter.

Alle de nordiske landene søker å redusere antallet hjemløse, inkludere flyktninger og generelt skape gode bomiljøer for alle. Problemstillingene er såpass like i de tre landene at det er rom for samarbeid og ideutveksling, ikke minst når det gjelder organisering og samarbeid med sivilsamfunnet. Vi har likevel ikke funnet eksempler på konkrete boligsosiale innsatser («innovasjoner») rettet mot enkeltbrukere i Sverige eller Danmark som lar seg importere til Norge. Implementeringen av Housing First-metodikken later imidlertid til å foregå mer systematisk, og med en høyere profil, i nabolandene enn i Norge. Siden Housing First er en arbeidsmåte som krever lokal tilpasning, bør det være mulig for norske aktører å høste av svenske og danske erfaringer.

5 Innovasjon og styring i boligsosialt arbeid

Formålet med denne rapporten har vært å diskutere særtrekk ved boligsosialt arbeid som kan hemme og fremme innovasjon, å diskutere mer generelt hvilke trekk ved organisasjoner som hemmer/fremmer innovasjon, samt å trekke opp mulighetsrommet for innovasjon i boligsosialt arbeid (jf. kapittel 1). En viktig hensikt med rapporten har vært å legge til rette for en mer kunnskapsbasert diskusjon om hvilke organisatoriske grep som kan gjøres for å utvide innovasjonsrommet og øke mulighetene for å få fram, prøve ut og spre gode ideer.

De foregående kapitlene har hatt til hensikt å legge et grunnlag for denne diskusjonen. I dette sluttkapitlet trekkes trådene sammen, og vi søker å systematisere kunnskapen om innovasjonsrommet i boligsosialt arbeid. Ambisjonen er ikke å konkludere, men å invitere til videre diskusjon langs de linjene som skisseres. Kapitlet starter med en advarsel: innovasjon er et positivt ladet begrep, men innovasjon i seg selv kan ikke være et hovedmål i offentlig tjenesteproduksjon. Det er grenser som må respekteres også i innovasjonsdebatten. Med det i bakhodet går vi over til å kartlegge rommet for innovasjon i boligsosialt arbeid i Norge. Her vurderer vi innovasjonsrommet i forhold til de tre hoveddimensjonene i boligsosialt arbeid – boligfremskaffelse, hjelp til boligetablering, oppfølging i bolig – og langs de fem dimensjonene i tjenesteinnovasjon som identifiseres av Evert et al. (2014): innovasjon i tjenester, i rettigheter og reguleringer, i styringsformer, i arbeidsmåter og finansiering, og i helheten i lokale systemer. Kapitlet avsluttes med noen refleksjoner om styring og organisering for innovasjon i sektoren, med vekt på særtrekkene i det boligsosiale feltet.

Innovasjon er ikke det eneste gode

I kapittel 3 var vi inne på diskusjonen om ulike organisasjonsformer som hemmere og fremmere for innovasjon. Da påpekte vi blant annet at byråkratiets krav til forutsigbarhet og likebehandling kan være en hemmer for innovasjon: har man som hovedmål å være forutsigbar, er det prinsipielt umulig å være innovativ – iallfall på kort sikt. Andre

steder har vi framhevet profesjonene og innarbeidede profesjonelle arbeidsmåter som innovasjonshemmere: etablerte arbeidsmåter, om de er aldri så godt begrunnet, kan hemme nytenkning. Et tredje sett av innovasjonshemmere er kvalitetskrav og normeringer: slike kan skape jernbur som gjør det vanskelig å skape noe nytt.

Deler av innovasjonslitteraturen preges av en relativt ureflektert skepsis til alle slike innarbeidede standarder og rutiner som hindrer nye ideer i å blomstre. Men kravene til (en rimelig grad av) forutsigbarhet, til likebehandling og rettferdighet, og til kvalitet, finnes i offentlige tjenester av svært gode grunner. Samfunnet kan ikke fungere hvis den offentlige forvaltningen gjenoppfinner seg selv fra uke til uke, og ingen ønsker å bli gjenstand for vilkårlig (om enn innovativ) behandling når man søker om byggeløyve, alderspensjon eller familiegjengeforening. Offentlig sektor har betydelig makt i den enkeltes liv, særlig der enkeltpersoner står foran kritiske overganger, og tilliten til offentlig sektor avhenger av at man opplever å bli behandlet i tråd med rimelige standarder for kvalitet i tjenestene. Det ville være innovativt – på en måte – å «tilby» rusmisbrukere bolig i form av innkvartering i nedlagte militærleirer og oppfølging i form av streng militær disiplin med tilhørende sanksjonsmetoder, men et slikt forslag bryter med etablerte normer for human rusbehandling og ville med god grunn bli avvist. Innovasjon i offentlig sektor tilfører noe positivt bare i den grad den er basert på faglig forsvarlighet og kvalitetsnormer. Som uttrykt av Johan P. Olsen:

...det er [derfor] viktig å hindre at «innovasjon», «kunnskapssamfunn» og andre nøkkelbegreper blir tomme moteord som man bruker for å bli akseptert som moderne og dynamiske. Tilsvarende er det viktig at de tilgjengelige ressursene ikke blir sløst bort på populære, men faglig dårlig funderte prosjekter. En god innovasjonspolitikkk forutsetter en normativ avklaring av hvilke samfunnsbehov innovasjonen skal innrettes mot (...). (Olsen 2004:17)

I dette sitatet kan «samfunnsbehov» utvides til å omfatte verdier og prioriteringer. Ingen ønsker å skape en situasjon der innovasjon dyrkes som en overordnet verdi i seg selv, og der henvisninger til faglig kvalitet og normative standarder kan avvises som konservative og lite visjonære bremseklosser. Dette gjelder ikke minst i møte med svært

sårbare brukere, som mange i målgruppen for det boligsosiale arbeidet er.

En annen måte å uttrykke noe av det samme på finnes hos Oosterlynch et al (2013). Her lanseres et bilde som er brukt flere steder i innovasjonslitteraturen: elefanten og sommerfuglen. De etablerte tjenestene, byråkratiet, representeres av den tunge grå elefanten, mens innovatørene (evt. de sosiale entreprenørene) representeres av den fargerike og fascinerende sommerfuglen. Oosterlynch et al. skriver:

In a context of our metaphor on elephants and butterflies, the former are not just big and slow animals moving in a brittle place and risking to crash everything fragile they find on their way. The latter are not the only innovative actors, gently flying with their colourful feature and spreading the flowers' pollen to make new experiences born. Elephants' memory, solidity, solidarity in the herd and finding water to preserve life are to be conceived positively. And butterflies' fragility and short existence and their egocentric beauty have to be considered potentially critical points. (Oosterlynck et al., 2013:29)

Det er verdier i etablerte tjenester som bør holdes høyt, og det er risiko forbundet med å bli altfor fascinert av «populære, men faglig dårlig funderte prosjekter» (jf. Olsen ovenfor).

Innovasjon i kommunale tjenester, og ikke minst det å bringe inn nye samarbeidspartnere, vil føre til variasjon i tilbudet mellom kommuner. Hvor stor kommunal variasjon som er akseptabelt er en tilbakevendende diskusjon i systemer som det norske, der kommunene har relativt høy grad av selvstyre. Innenfor innovasjonsdiskusjonen er svaret enkelt: hvis en kommune utvikler nye og bedre tilbud, bør de gode ideene spres til andre kommuner. I praksis kan situasjonen være mer sammensatt. Spenningen mellom tjenesteutvikling på den ene sida, og ønsket om et noenlunde likeartet tilbud til alle innbyggere på den andre, kan også komme til å prege innovasjonsdebatten.

En illustrasjon på at konflikten mellom lokalt initierte prosjekter, som kanskje kan beskrives som innovative, og sentralt gitte kvalitetskriterier er reell, finner vi i en nylig disputt mellom Bergen kommune og Husbanken. Uenigheten gjaldt to større prosjekter for utleieboliger i Bergen. Husbanken hadde nylig fått nye retningslinjer som tilsa at tallet på samlokaliserte boliger skulle holdes lavt, og prosjektene i Bergen ble avvist fordi de ville legge mange boliger sammen. Avslaget skapte irritasjon i Bergen, og ble tatt opp i

Stortingets spørretime av representanten Ruth Grung (Arbeiderpartiet).¹⁶ Argumentasjonen her la ikke til grunn at prosjektene var innovative, men la snarere vekt på kommunens selvstyre og muligheter til lokale tilpasninger. Avslaget fra Husbanken illustrerer det mer generelle poenget: kvalitetshensyn, som definert i forskrifter og veiledere, kan komme i veien for andre gode hensyn, som fleksibilitet, lokalt selvstyre – og innovasjon. Men en debatt som legger til grunn at kvalitetshensynet skal vike i slike situasjoner, fordi andre hensyn er så mye viktigere, er et problematisk utgangspunkt for å utvikle kvalitativt gode tjenester.

Det boligsosiale feltet og rommet for innovasjon

Innovasjon i offentlig sektor må forstås som ett av flere goder i en større kontekst. Hvilket rom er det så for innovasjon i boligsosialt arbeid i Norge? I diskusjonen legger vi en relativt bred forståelse av boligsosialt arbeid til grunn. Over tid har den boligsosiale innsatsen i Norge hatt tre viktige mål: å fremskaffe boliger, å hjelpe utsatte grupper til å etablere seg i bolig, og å følge opp personer med tjenestebehov og yte tjenester i boligen. Over tid har boligfremskaffelse blitt mindre sentralt, mens oppfølging av personer med tjenestebehov har blitt viktigere (jf. kapittel 2).

Tabell 5.1 trekker på de fem dimensjonene i innovasjonsarbeidet foreslått av Evert et al. (2014), og relaterer hver av disse til de tre hovedmålene med boligsosialt arbeid. Hensikten med tabellen og den påfølgende utdypingen er å slå opp et større lerret, og illustrere de mange dimensjonene diskusjonen om boligsosial innovasjon potensielt kan ha. Tabellen oppsummerer dimensjonene i stikkordsform, mens utdypingen i resten av kapitlet gir eksempler hentet fra pågående prosjekter i Norge og (noen ganger) andre land. I denne diskusjonen tematiseres i liten grad grensene for innovasjon, og flere av eksemplene som gis kunne vært gitt en grundigere og mer kritisk drøfting. Tabellen og utdypingen er ikke uttømmende, og kan leses som et utgangspunkt for videre diskusjon og tenking rundt disse temaene.

¹⁶ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=59195>

Tabell 5.1 Dimensjoner i boligsosialt arbeid og rommet for sosial innovasjon

	Fremskaffelse av boliger	Hjelp til etablering	Oppfølging, tjenester
Innovasjon i Tjenester	Variasjon i boligtyper, ulike boliger som ramme for ulike tjenester	Åpne tilbud Andre bruker-grupper Boligtyper	Åpne tilbud Investere i kapasiteter Mentorer
Reguleringer og rettigheter	Tilgang til boliger, tildelings-kriterier	Tilgang til boliger, nye leie/eieformer Startlån Sosiale kontrakter	Ad hoc-hjelp Fleksibilitet Housing first Sosiale kontrakter
Styring («governance»)	Nye aktører, nye samarbeidsformer	Brukermedvirkning Åpne for nye stemmer	Organisering, ledelse Samarbeid mellom etater og profesjoner Brukermedvirkning
Arbeidsmåter og finansiering	Subsidiering av utleiende med sosiale formål	Leie-til-eie Bolighotell Digitale plattformer	Selvbygger-modeller Tilskuddsmidler
Helheten i lokale velferdssystemer	Boligbyggelag, kommersielle, frivillige	Lokale arbeidsgivere, næringsliv, sosiale entreprenører	Frivillige, sosiale entreprenører

Innovasjon i boligfremskaffelse

Det at egnede boliger finnes, må sies å være et vilkår for å kunne drive boligsosialt arbeid i noen meningsfylt forstand. Innovasjon i boligfremskaffelse dreier seg om å kartlegge et bredt spekter av behov, og finne måter å bygge boliger på som møter de ulike behovene.

Innovasjon i tjenester

Tjenesteinnovasjon som gjelder fremskaffelse av boliger kan knyttes til variasjoner i boligenes egenskaper: boliger av ulike typer gir muligheter for å gi varierte tjenester til varierte befolkningsgrupper med ulike behov. Hele diskusjonen om smarthusteknologi (jf. NOU 2011:11), som er viktig i omsorgstjenestene generelt, kan passe inn i denne rubrikken. Mer direkte relevant for det boligsosiale arbeidet er utviklingen av «ekstremboliger», som gir et botilbud til de aller

vanskeligst stilte brukerne. Ulike tilbydere, blant andre Kirkens Bymisjon i Oslo (Oslo kommune, Udatert) og Notodden kommune (Pedersen, 2010), har utviklet det som på Notodden kalles «ekstrembo» (se også Støa, Denizou, & Lappegard Hauge, 2007). Konseptet er utviklet som svar på en konkret utfordring, nemlig den til tider ekstreme slitasjen på boliger som skal huse personer med store livsutfordringer. Notodden kommune bygde en «ekstremlig» fra bunnen. Boligen er oppført med betong i indre og ytre vegger samt i taket, sprinkleranlegg, sluk i alle gulv, avrundede hjørner, ytterdør av stål og innerdører av tykt heltre, innebygde hyller og skap av rustfritt stål (Pedersen, 2010). Gjennomgående er det tenkt på hvilke utfordringer de sannsynlige beboerne opplever, og hvordan dette kan håndteres. Kirkens bymisjon i Oslo startet med mindre «ekstreme» boligløsninger, men utviklet tiltak etter hvert som behovet meldte seg: boligene fikk store vannskader fordi sprinkleranlegget ofte ble utløst, derfor ble parketten erstattet med vanntett vinyl, og det ble lagt sluk i alle rom. Vinduene i de nederste etasjene ble knust gjentatte ganger, og dette problemet fortsatte etter at det ble satt inn «knussikkert» glass. Glasset ble derfor erstattet med armert plast. Skap ble ødelagt, og det ble foreslått å erstatte skapene med stålhyller skrudd i veggen. Det å bygge boliger som skal tåle så ekstreme påkjenninger må kalles en innovativ tilnærming, og erfaringene så langt later til å være gode – selv om disse forsøkene ikke har vært gjenstand for grundig evaluering.

Innovasjon i reguleringer og rettigheter

Når det gjelder boligfremskaffelse og innovasjon i reguleringer og rettigheter, er det naturlig å tenke i retning av hvilke vanskeligstilte grupper som får tilgang til ulike boligløsninger. Hvordan køen til kommunale boliger ordnes, er et tema her. Et annet, beslektet, tema er hvilke boligløsninger som aksepteres for nyankomne flyktninger. Som nevnt tidligere i rapporten, prøves bofellesskap ut som et alternativ. Dette skjedde som konsekvens av en stadig mer påtrengende utfordring: boligene kommunene disponerte rundt i landet var ofte dimensjonert for familier, men svært mange av flyktningene som skulle bosettes var enslige voksne. Noen av flyktningene ble dermed plassert to eller flere i samme bolig. Dette fungerte godt for noen, og noen av beboerne satte pris på det sosiale fellesskapet og de reduserte utgiftene som fulgte av å ha en med-leieboer. Hovedbildet var likevel at løsningen medførte en rekke konflikter og misnøye, og at flyktningene var skuffet over at de ble forventet å bo på en måte som framsto som uakseptabel for voksne

med majoritetsbakgrunn (Paulsen et al., 2010). Hvis bofellesskapene hadde hatt positive ringvirkninger, og bidratt til bedre økonomi, trivsel og integrering blant de bosatte, ville de kanskje blitt oppsummert som en vellykket innovasjon. Gitt de hovedsakelig negative resultatene er det imidlertid lite sannsynlig at dette vil bli husket som et godt eksempel på et innovativt boligsosialt tiltak.

Innovasjon i styring

Innovasjon i styring i boligfremskaffelse dreier seg om å mobilisere nye aktører og utvikle nye samarbeidsformer. Nye aktører kan være aktører innenfor eller utenfor kommunen. Aktører innenfor kommunen som i noen tilfeller kunne ha nytte av å utvide samarbeidet, er etatene som jobber med boligtildeling og etatene som jobber med arealplanlegging og boligutvikling. Disse kan ha gjensidig fordel av jevnlig møter, der boligtildelerne melder inn hvilke behov de ser – ikke minst hvilke behov de støter på, men ikke har ressurser til å møte – og boligutviklerne går inn i en diskusjon om ressurser, muligheter og finansiering. Andre aktører som kan mobiliseres er boligbyggelag (der slike finnes), lokale arbeidsgivere, og eventuelle lokale organisasjoner som kan representere behovene til arbeidsinnvandrere, unge i etableringsfase, småbarnsfamilier og andre som kan finne det vanskelig å komme inn på boligmarkedet. Plan- og byggeetatene vil også med fordel kunne trekkes inn i diskusjonen om boligbehovene til nyankomne flyktninger.

Videre er det et aspekt ved innovasjon i styring (eller samstyring) å få fram nye stemmer og sikre representasjon for «tause» grupper. I den grad det finnes organisasjoner som kan snakke på vegne av grupper med svake stemmer i offentligheten, bør man sørge for at disse får en mulighet til å bli hørt i beslutningsprosesser. Kommunenes eldreråd og råd for funksjonshemmede kan også konsulteres i byggesaker. Ulike former for idedugnader, diskusjonsmøter med boligbygging og samfunnsutvikling som tema etc. hører også inn under denne overskriften. Eksterne eksperter, enten fra Husbanken eller lokale universiteter eller høyskoler, kan bidra til å inspirere og skape diskusjon internt i kommunene.

Generelt vil innovasjon i styring mht. boligfremskaffelse dreie seg om å styrke en bevissthet om at boligfremskaffelse er lokalsamfunnsutvikling og en forutsetning for et lokalt næringsliv, men det har også sosialpolitiske aspekter. Å lage prosedyrer og møteplasser

som sikrer at personer og instanser som målbærer det sosialpolitiske perspektivet vil bidra til å styrke dette perspektivet.

Innovasjon i arbeidsmåter og finansiering

Med hensyn til innovasjon i arbeidsmåter og finansiering åpnes rommet for nye måter å utvikle og finansiere nye boligprosjekter på. Noe inspirasjon kan kanskje hentes fra «samfinansieringsmodellene» som ble beskrevet i kapittel 3, selv om disse medfører en rekke ubesvarte spørsmål. En annen mulig inspirasjonskilde er NOU 2011:15, Rom for alle, som foreslo å utrede ulike modeller for subsidiering av utleiery med sosiale formål. Her er det et åpenbart rom for innovasjon i offentlige finansieringsmodeller og samarbeidsrelasjoner, og i åpning for sosiale entreprenører. I Stortingsmeldingen Byggje – bu – leve (Meld. St. 17 (2012-2013), s. 88) diskuteres dette forslaget kort, men det lanseres ikke nye virkemidler for å øke den ideelle innsatsen i boligbygging. Ideelle aktører har en svært begrenset rolle i norsk boligsektor, men det er mulig å tenke seg at ikke-kommersielle aktører fikk støtte til å utvikle boligprosjekter for mennesker med oppfølgingsbehov.

Innovasjon som angår helheten i lokale velferdssystemer

Endelig nevnes innovasjon som angår helheten i lokale velferdssystemer. Her, som i de to siste punktene ovenfor, dreier diskusjonen seg om å mobilisere nye aktører på hensiktsmessige måter. Mulige aktører kan være boligbyggelag, kommersielle aktører, frivillige, og lokalsamfunnet som helhet. Innovasjonene kan bestå i å skape nye samarbeidsrelasjoner og ansvarsforhold.

Innovasjon i hjelp til etablering

Hjelp til etablering på boligmarkedet kan bety mange ting for mange ulike grupper. Grupper som typisk trenger hjelp til å etablere seg er unge i etableringsfasen, flyktninger og deres familier, og vanskeligstilte med oppfølgingsbehov. I tillegg kommer en gruppe som øker raskt i antall i Norge, men som får svært liten oppmerksomhet i diskusjonene om bolig, nemlig arbeidsinnvandrere fra EØS-området.

Innovasjon i tjenester

Startlånet er den sentrale «tjenesten» til husholdninger som trenger hjelp til å etablere seg i boligmarkedet, og tjenesteinnovasjon kan godt

inkludere endrede betingelser for å få startlån. Mer offensive tilnærminger vil være å rette oppmerksomheten til behovene til nye grupper, og utvikle nye botilbud for grupper med andre behov. Da tenkes særlig på de som etterspør små og midlertidige boliger, og som ikke ønsker seg inn i den norske eiermodellen. Arbeidsinnvandrere, og personer med norsk bakgrunn som i bestemte livsfaser etterspør midlertidige og rimelige leieboliger, har få valgmuligheter i dagens norske boligmodell. Her er det rom for innovasjoner som møter nye brukergrupper og samtidig tilbyr nye boligtyper.

I London har en lokal YMCA-avdeling samarbeidet med et arkitektfirma om å utvikle Y:Cube.¹⁷ Y:Cube er små hjem (grunnflate 26 m²), bygget stort sett av resirkulerbart materiale, med innlagt strøm, vann og kloakk. De er innredet som toroms leiligheter med atskilt bad: soverom, og stue med åpen kjøkkenløsning. Boligene er bygget av elementer, og kan settes opp raskt, men med mulighet for tilpasninger og fleksibilitet. De kan også bygges i høyden, altså flere Y:Cubes oppå hverandre, og fordi de er lette har de mindre krav enn permanente bygninger til grunnforhold. Dette er et eksempel på kreativ tenkning omkring spørsmålet «hva er en bolig», som kan gi inspirasjon til tilsvarende løsninger andre steder.

Et typisk trekk ved tjenesteinnovasjoner er at de vektlegger åpne og ikke-stigmatiserende løsninger. Rådgivningskontorer med informasjon om boligmarkedet på mange språk, lavterskel hjelp til gjeldshåndtering, rådgivningstjeneste for leieboere etc. er eksempler på tjenesteinnovasjoner med lav terskel, der de som trenger mer oppfølging kan få hjelp til å orientere seg videre. Dette vil også være eksempler på tjenester som hjelper til med å bygge bro mellom brukerens «livsverden» og de offentlige tjenestene.

Innovasjon i reguleringer og rettigheter

Innovasjon i reguleringer og rettigheter i hjelp til etablering kan inkludere ulike former for sosiale kontrakter (Evers & Ewert, 2014). Det finnes mange varianter av sosiale kontrakter, og en rekke eksempler er gitt hos Evers, Ewert og Brandsen (2014). Felles for disse kontraktene er at kontraktspartene får billigere husleie eller andre goder

¹⁷ <http://www.gizmag.com/ycube-ymca-rogers-stirk-harbour-partners/31011/>
YMCA=Young Men's Christian Association (KFUM i Norge)

i bytte mot ulike former for sosial innsats. Et eksempel er The Bookstore i en bydel i Amsterdam, der seks unge kunstnere fikk tilbud om billig leilighet i et boligområde med store levekårsutfordringer i bytte mot at de forpliktet seg til å gjøre en innsats i nærmiljøet. Tiltak som ble satt i gang var blant annet formiddagssamlinger med kaffe og klesbytte/loppemarked, film- og kulturkvelder, guidede turer i nabolaget og en rekke barne- og ungdomsaktiviteter (beskrevet i Hansen et al. 2013:104). I en norsk kontekst kan man tenke seg prøveprosjekter der studenter eller unge arbeidsinnvandrere fikk tilbud om billig bolig i en blokk med mange kommunale boliger, samtidig som de forpliktet seg til å gjøre en innsats for å bedre bomiljøet.

Evert og Ewers (2014) påpeker i sin diskusjon av innovasjon i rettigheter at innovative tiltak ofte innebærer fleksibel ad-hoc-hjelp. Tidlig innsats rettet mot brukerens behov kan hindre videre marginaliseringsprosesser, og tradisjonelle tjenester kan bruke for lang tid når situasjonen endres raskt. Dette er relevante perspektiver i forbindelse med boligsosialt arbeid. Personer som akutt mangler tak over hodet har rett til et midlertidig tilbud (jf. kapittel 2), men slike midlertidige tilbud kan være hospits eller andre alternativer som oppfattes som lite tilfredsstillende. Det er klart rom for innovasjon i form av en beredskap som kan tilby akuttovernatting av akseptabel kvalitet, fortrinnsvis tilpasset familier med barn, og fortrinnsvis med mulighet for å bli boende til situasjonen stabiliserer seg.

Innovasjon i styring

Ovenfor foreslo vi at innovasjon i styring (governance) inkluderer å involvere nye aktører og å få fram nye stemmer. Dette er ikke mindre relevant når oppmerksomheten rettes mot nye grupper. Kommunene har et ansvar for å tilby likeverdige tjenester, og det gjelder også i møte med ulike grupper som skal etablere seg på boligmarkedet. Det å utvikle fora der ulike stemmer kan høres, og der de kommunale aktørene har et klart mandat til å ta innspill videre, innebærer en innovasjon i arbeidet for å hjelpe nye grupper til etablering. Hva trenger unge i utkanten av boligmarkedet, hva etterspør arbeidsinnvandrere med ulike perspektiver og forventet varighet på oppholdet i Norge? Samstyring kan inkludere å aktivisere de berørte partene, og også offentlige etater og frivillige organisasjoner som har mye kontakt med disse gruppene.

Brukermedvirkning bør være sentralt i arbeidet for innovasjon i hjelp til etablering. Her er det snakk om å bruke en pakke av statlige og

kommunale virkemidler til å bistå enkeltpersoner, og brukerne vet selv best hvordan situasjonen deres er. Hensikten med aktiv brukermedvirkning er ikke å tilby brukeren alt de ønsker, men å ansvarliggjøre brukeren og skape en god dialog om ulike løsninger. Diskusjonen må inkludere reelle muligheter, hvilket økonomisk handlingsrom den enkelte har, og om hva som skal til for at husholdningen kan oppnå den boligtypen og eierformen de ønsker.

Startlånet er, som nevnt, et viktig virkemiddel for å hjelpe vanskeligstilte med å skaffe egen bolig. Startlånet finansieres av Husbanken, men administreres av kommunene. Innovasjon i styring rundt hjelp til etablering kan inkludere nye samarbeidsformer mellom kommunene og Husbanken rundt de økonomiske virkemidlene. Slikt samarbeid kan ta mange former, poenget er at dette er et område der samstyring også kan involvere statlige aktører.

Innovasjon i arbeidsmåter og finansiering

Det bør være et relativt stort rom for innovasjon i arbeidsmåter og finansiering rettet mot målet å hjelpe flere til å etablere seg i en stabil bolig. Det gjøres allerede mye i kommunene i form av leie-til-eie-prosjekter. Disse retter seg ofte mot personer som allerede er inne i kommunale leieboliger, og dermed mot tradisjonelle brukergrupper, men kombinasjonen av virkemidler har innovative trekk. Leie-til-eie-modeller kan for eksempel kombinere Husbankens økonomiske virkemidler – bostøtte, startlån og boligtilskudd – på måter som gjør det mulig for utsatte husholdninger å kjøpe bolig. Andre varianter er «leasing-avtale» på kommunale boliger: husholdningen bor i boligen som kommunale leietakere, og får opsjon på å kjøpe boligen etter for eksempel fem års botid. Hvis de ønsker å kjøpe, betraktes husleiebetalingen som delbetaling på lån, slik at kjøpesummen blir lavere. Husholdningene kan i tillegg få startlån og andre former for økonomisk hjelp til å kjøpe boligen.

Mange kommuner har gjennomført ulike leie-til-eie-modeller (blant dem Skien, Fræna, Sandefjord og Narvik). Det finnes likevel ikke en samlet gjennomgang av erfaringene fra disse prosjektene, som oppsummerer hva kommunene faktisk har gjort når de har satset på «leie-til-eie» og hvilke resultater de har oppnådd. Det er dermed vanskelig å konkludere med hvordan slike prosjekter gjennomføres og hvor vellykkede de er.

Et annet, og helt annerledes, innovativt tiltak i arbeidsmåter og finansiering kom fram da det ble arrangert en workshop om bolig under

Oslo Innovation Week i 2012 (Social Innovation Camp Express, 2012): bolighotell. Modellen er knapt beskrevet i det oppsummerende dokumentet fra arrangementet, men hovedtanken er at utbyggere kjøper billige tomter mot et løfte om å bygge leieboliger. Leilighetene leies ut etter et leasing-prinsipp som gjør det mulig å gå fra leie til eie som fellesskap: jo lengre man leier, jo mer eier man av boligen. Som andelseier blir man også med på prisstigningen.

Diskusjonene under Oslo Innovation Week førte også fram til en annen innovasjon i arbeidsmåter, nemlig digitale plattformer for midlertidig leie. Her er mulighetene mange, men en variant er den som i diskusjonene ble kalt «My Place». På denne plattformen kan potensielle leietakere og utleiere se hverandre, slik at tjenesten matcher leietaker og utleier. Tjenesten skal også inneholde kortfattet informasjon om boligområdet, nabolaget og bydelen. Utleiere betaler for å bruke tjenesten, mens leietakere bruker den gratis. Deltakerne på Oslo Innovation Week argumenterte for at dette ville gjøre leiemarkedet mer sosialt, og bidra til å utjevne maktforskjellen mellom leietakere og utleiere.

Innovasjon som angår helheten i lokale velferdssystemer

Endelig har vi spørsmålet om innovasjon i helheten i lokale velferdssystemer for å hjelp til etablering. Hvis tiltak for etablering omfatter både individrettede tiltak (hjelp til kjøp) og mer generelle tiltak (bredere spekter av boliger, gjøre livet som leietaker lettere), åpnes et betydelig rom for nye samarbeidspartnere. Lokalt næringsliv kan ha en interesse i å utvikle gode boligløsninger for sine ansatte, om ikke annet for å øke sjansen for at attraktive arbeidstakere blir værende. Lokal ungdom og arbeidsinnvandrere selv – og andre som er på veg inn på boligmarkedet – kan ha egne ideer til boligprosjekter. Rommet for sosialt entreprenørskap burde være betydelig (Evers et al., 2014; Hansen et al., 2013).

Innovasjon i oppfølging og tjenester

Oppfølging og tjenester knyttet til boligen er de temaene som vanligvis assosieres med boligsosialt arbeid. Her flyttes også fokuset fra boligen som en fysisk struktur over til boligen som en ramme for å yte sosiale og helsemessige tjenester. Disse tjenestene underlegges samme krav til tjenestekvalitet som andre sosiale tjenester. Målet er at målgruppene for

det boligsosiale arbeidet skal motta tjenester av høy kvalitet, som er tilstrekkelige til at de kan opprettholde et boforhold.

Innovasjon i tjenester

Et trekk ved tjenesteinnovasjoner er at de foretrekker åpne tilnærminger og søker å unngå stigmatisering (Evers & Ewert, 2014). Åpne fritidsklubber, sosiale kafeer etc. er å foretrekke framfor tiltak der bare de med spesielle behov kan delta. Dette er på én måte i tråd med målsettinger i norsk boligsosialt arbeid, og særlig målet om at kommunale utleieboliger skal ligge i vanlige bomiljøer. Ikke-stigmatisering er et mål. Det er likevel ikke mulig å ha en «åpen tilnærming» til tildeling av kommunale boliger, særlig ikke når dette godet er så knapt i Norge. Det man kan hente fra denne tenkemåten er snarere et både-og: det er bare de få, med spesielle behov, som kan få kommunale boliger og som trenger oppfølging, men disse brukerne kunne hatt mye glede av åpne kafeer og andre sosiale tiltak i nabolaget. Å drive tiltak med sosiale formål i områder med mange vanskeligstilte strekker grensene for hva vi tenker på som boligsosial innsats, men ikke desto mindre relevant hvis man er opptatt av brukernes livskvalitet.

Et annet typisk trekk ved tjenesteinnovasjoner, som beskrevet av Evers og Ewert (2014), er at de søker å bygge på hva brukerne kan i motsetning til å kartlegge hva de ikke kan – med andre ord, de søker å investere i brukernes kapabilitet. Dette har vært en ledetråd i mye sosialt arbeid i Norge de senere årene, og har også betydning i boligsosialt arbeid. Ikke minst må Housing First-tenkningen sies å bygge på slike prinsipper.

Et tredje trekk mange tjenesteinnovasjoner har felles, er at de sikter mot å bygge en bro mellom brukerens livsverden og de profesjonelle tjenestene. Dette er et opplagt behov, gitt at mottakere av boligsosiale tjenester ofte har liten byråkratisk kompetanse og tjenestene er fragmenterte. En norsk rapport om helhetlige tiltak for barnefamilier påpekte også at en faktor som kjennetegner mange vellykkede prosjekter, er at de har gitt familiene en fast kontaktperson som har fungert som guide i tjenestene (Fløtten & Grødem, 2014). Det er all grunn til å tro at enkeltpersoner som jobber med oppfølging av vanskeligstilte på boligmarkedet i praksis spiller en slik rolle for mange brukere, men behovet for en «tjenestelos» kan kanskje framheves sterkere når tjenestene utformes. Kommunen kan koordinere tjenestene internt, men koordineringen kan ha glipper, og mange brukere forholder seg også til instanser utenfor kommunen (som statlige helsetjenester

eller kriminalomsorgen). I praksis vil mange brukere dermed bli sine egne koordinatorene, og ikke alltid med suksess. «Jeg skjønner poenget med å ta ansvar, men mange av de brukerne vi har, evner i liten grad å ta det», sa lederen for en psykiatrisk poliklinikk i et forskningsintervju (Andreassen & Fossetøl, 2014). Han viste til samarbeidet med Nav, men utgangspunktet kunne like gjerne vært boligsosialt arbeid. Her kan yrkesutøvere innen boligsosialt arbeid muligens hente inspirasjon fra prosjekter rettet mot sårbare barnefamilier (jf. Fløtten & Grødem, 2014).

Innovasjon i reguleringer og retningslinjer

Innovasjon i reguleringer og retningslinjer i oppfølgingstjenester relaterer seg også til behovet for fleksible tjenester og muligheter til ad hoc-hjelp, som påpekt ovenfor. I noen tilfeller kunne bedre tilpassede tjenester på et tidligere stadium hindre marginalisering, og dermed dempet behovet for boligsosial oppfølging.

Housing First-prinsippene innebærer en innovasjon i reguleringer og retningslinjer, særlig hvis man ser dem i forhold til prinsippene for trappetrinnsmodellen. Housing First innebærer at brukeren gis en bolig som et første, ikke siste ledd i normaliseringsprosessen, og beholder denne boligen selv om han eller hun har tilbakeslag på andre områder. Deltakere i Housing First behøver ikke skjule for kontaktpersonene sine at de fortsatt bruker rusmidler, noe som åpner for en helt annen tillit og mulighet til å gi hjelp enn i programmer der rusfrihet er en forutsetning for fortsatt rett til bolig. Deltakerne bestemmer også selv over boligen, og kan være med på å bestemme på hvilke premisser hjelpeapparatet skal ha tilgang (men det er et krav i modellen om en viss tilgang til boligen). Sett på denne måten har de svenske boligforskere sitt på det tørre når de diskuterer Housing First som en boligsosial innovasjon (Rønning et al., 2013) – modellen innebærer innovasjon i reguleringer og retningslinjer.

Som for innovasjon i hjelp til etablering kan man også under innovasjon i tjenester ta i bruk sosiale kontrakter. Det er naturligvis uakseptabelt å stille krav om deltakelse i frivillig arbeid for at en utsatt bruker skal få en kommunal bolig, men man kan tenke seg at andre i bomiljøet forplikter seg til å fungere som «semiformelle» støttekontakter/nabokontakter for en bruker med slike behov mot en form for gjenytelse. Man kan tenke seg varianter av kontrakter for å styrke nabolag, og styrke miljøet rundt den enkelte.

Innovasjon i styring

Spørsmålet om styring/ governance/ samstyring i oppfølgingstjenester trekker opp hele diskusjonen om samarbeid i offentlige tjenester. Spørsmålene knytter seg både til hvilke tjenester som ytes, hvem som yter dem, og hvordan samarbeidet mellom ulike tjenesteytere fungerer. Det å «jobbe smartere» er et mantra som ofte går igjen, der «smartere» viser til en mer hensiktsmessig arbeidsdeling, bedre informasjonsflyt, og gjerne også en sterkere orientering mot det som faktisk er brukerens behov til enhver tid. I en diskusjon av tjenesteorganisering er det også relevant å vise til begrepet «mellomromskompetanse» (Ringholm et al., 2011): det er når ulike tjenester, med ulike tradisjoner og institusjonelle logikker, møtes, at innovasjon oppstår. Dette krever rutiner for samarbeid som må formaliseres, og etablerte møteplasser der deltakerne stiller med klare mandater. Da kan man også skape en bedre og mer brukertilpasset tjeneste, hvis alle tjenesteytere er villige til å frigjøre seg noe fra vante arbeidsmåter og bygge opp en tjeneste rundt brukeren det gjelder. Dette stiller krav til samarbeid, og også til samstyring. Å bygge opp team rundt den enkelte, der både kommunale hjemmetjenester, rustjenesten, Nav og eventuelt barnevernet er representert krever gjensidig respekt mellom utøverne og en forståelse av at ingen enkeltetat kan definere situasjonen alene.

Rommet for brukermedvirkning er betydelig i oppfølgingstjenestene, og tjenesteutøverne har også lagt betydelig vekt på brukermedvirkning. Som vist i kapittel 2, er for eksempel brukermedvirkning et nøkkelord i alle de statlige satsingene på boligsosialt arbeid. Her er de boligsosiale tjenestene på linje med tenkemåten i sosialt arbeid generelt, der brukermedvirkning framheves som sentralt på så å si alle felter (H. T. Hansen, Lundberg, & Syltevik, 2013). Her er også brukergruppen avgrenset: brukerne er de som skal motta tjenestene. Dermed ligger forholdene godt til rette for å snakke med dem om hva de trenger og ønsker.

Innovasjon i arbeidsmåter og finansiering

Innovasjon i arbeidsmåter og finansiering i boligsosial oppfølging: mange av de punktene som er berørt ovenfor knytter seg til arbeidsmåter. Tjenestene finansieres over løpende kommunale budsjetter, og noen ganger av frivillige organisasjoner, men boligsosiale tjenester har også nytt godt av statlige tilskuddsordninger rettet mot boligsosialt arbeid. De to viktigste tilskuddsordningene er Husbankens kompetansetilskudd til boligsosialt arbeid, og Tilskudd til

boligsosialt arbeid som nå forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Disse er beskrevet nærmere i kapittel 2, og framheves også av Hansen et al (2013) som sentrale virkemidler for å fremme innovasjon.

En arbeidsmåte som er innovativ, og som er prøvd ut i Norge, er selvbyggermodeller. Slike kan designes på ulike måter: i Meland kommune i Hordaland var målgruppen unge voksne som ble oppfattet som vanskeligstilte på boligmarkedet. Prosjektet ble gjennomført i samarbeid med en kommunal attføringsbedrift, og medførte samtidig at egnede boliger ble bygget, og at flere av deltakerne i prosjektet tok fagbrev innen byggfag i løpet av prosjektet. Det tilsvarende prosjektet i Nøtterøy kommune inkluderte personer med alvorlig dobbeltdiagnoseproblematikk. Hensikten og arbeidsmåten var likevel den samme: brukerne skulle bidra aktivt til å planlegge og utvikle sin egen framtidige bolig. Begge prosjektene oppsummeres i kommunene som svært positive (begge er omtalt i Hansen et al. 2013:94).

Innovasjon som angår helheten i lokale velferdssystemer

Den femte dimensjonen i tabell 5.1 er innovasjon som angår helheten i lokale velferdssystemer. Et hovedpoeng her er å mobilisere alle «gode krefter», inkludert familier og naboer, for å skape bedre lokal velferd. Slike tenkemåter kan være nyttige i boligsosialt arbeid, og kanskje enda mer i arbeidet med områdeløft. De statlige satsingene på boligsosialt arbeid har hatt som eksplisitt mål å bringe inn nye aktører, blant annet ble Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen invitert inn i Prosjekt bostedsløse som likeverdige partnere. Begge disse organisasjonene driver egne prosjekter for (tidligere) bostedsløse. Det har likevel i liten grad lyktes å bringe inn andre aktører, og det er heller ingen tydelige eksempler på sosialt entreprenørskap på dette feltet (Hansen et al., 2013).

Grensene for innovasjon i boligsosialt arbeid

Denne gjennomgangen illustrerer at rommet for sosial innovasjon i boligsosialt arbeid er betydelig. Diskusjonen kan tas videre – innenfor dette løse rammeverket er det store muligheter til kreativitet. Ovenfor er det nevnt noen eksempler fra inn- og utland, og pekt på noen mulige veier å gå. Det er likevel igjen grunn til å understreke at det ligger en rekke normative og kvalitetsmessige føringer på dette feltet, og noen av forslagene ovenfor kan virke provoserende. Ta for eksempel eksemplet på den nye boligtypen fra London, Y:Cube: dette er en brakkeløsning,

men med større muligheter for tilpasning. Skal man tilby arbeidsinnvandrere å bo i lett glamorisererte brakker? Kan man tilby dette til nyankomne flyktninger, eller til familier som får tjenester fra barnevernet – eventuelt på hvilke betingelser og for hvor lange perioder? Dette er normative spørsmål som angår hva som er en rimelig og tilstrekkelig boligstandard, for ulike grupper og for ulike tidsperioder.

Tilsvarende argumenter kan brukes for prosjektene som søker å mobilisere sivilsamfunnet gjennom kontrakter. Når krysser man grensene for hva som er en kontrakt med en nabo, og hva som er sosialt arbeid? Hvor mye kan man forvente at ufaglærte – entusiastisk ungdom og studenter – skal bidra med i møte med utsatte grupper? Risikerer man å sette brukeren i fare? Er den gode hjelperen i fare? Prosjekter av denne typen må planlegges og følges tett opp, og man må ha tenkt igjennom mulighetene for å avbryte på kort varsel hvis noe ikke fungerer.

Andre innovative tiltak kan møte andre motforestillinger, for eksempel at de stiller for store krav til utleiery og skaper en risiko for at leiemarkedet bryter sammen, at de skaper uheldige insentiver gjennom å gjøre det «attraktivt» å være vanskeligstilt, eller at de innebærer en snikprivatisering. De drivkreftene og interessene som gjør seg gjeldende i kommunalpolitikk generelt, vil også være på banen når man vurderer innovative prosjekter. Prinsippene fra tenkningen om samstyring kan bidra til å minske motforestillingene: gjennom å invitere de berørte partene inn, skape gode dialoger og tillit, og gi partene eierskap, skaper man et godt utgangspunkt for nye satsinger.

Følger vi definisjonen av «sosial innovasjon» fra kapittel 3, innebærer innovasjoner per definisjon en viss risiko. Skal man alltid tenke i «worst case scenarios», blir innovasjon umulig, men ingen ansvarlige tjenesteutøvere ville finne på å gjennomføre eksperimenter som utsetter brukerne for risiko. Det gjelder særlig i møte med så sårbare brukere som det man ofte har å gjøre med i boligsosialt arbeid. Risikoen må eventuelt falle på kommunen, for eksempel at man prøver ut en arbeidsmåte som ivaretar brukerne gjennom hele løpet, men som kan komme til å påføre kommunen økonomisk tap. Selvbyggerprosjektene som er nevnt ovenfor er eksempler på dette. Her var deltakelse frivillig, og deltakerne kunne trekke seg når de ville. Risikoen besto i at prosjektet kunne falle sammen underveis, slik at kommunen ble sittende med ansvar for eventuelle kostnader. Det var en risiko kommunene kunne leve med – og fordi kommunene tok denne

risikoen, fikk man gjennomført prosjekter som både sparte kommunene penger og ga deltakerne bedre liv.

Regelverket for offentlige anskaffelser setter noen rammer for hvordan innovasjoner kan implementeres og videreføres. Ikke-statlige aktører opplever at det er vanskelig å få til gode dialoger med offentlige instanser, som beskrevet hos Hansen et al. (2013:71):

Fra en av de ideelle organisasjonene ble det hevdet at lov om offentlige anskaffelser skaper klare begrensninger på samarbeidsformene mellom kommunale og for eksempel frivillige aktører. I offentlig sektor er det en redsel for å bryte lov om offentlig anskaffelse, 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.

I dette sitatet antydes det at det er offentlige instansers angst for å gjøre feil og bryte denne loven, mer enn loven i seg selv, som fungerer som en hindring. I den grad dette er riktig, vil bedre kjennskap til hva loven faktisk åpner for kunne bedre samarbeidsrelasjonene mellom offentlig og private aktører.

Loven gir likevel klare føringer for hva som må skje når en frivillig organisasjon har drevet et tiltak over tid, og dette tiltaket oppfattes som så vellykket at kommunen ønsker å overta, utvide og/eller institusjonalisere det. Skal kommunen (eller andre offentlig instanser) finansiere et tilbud, må det enten overtas av kommunen, eller settes ut på anbud. Frivillige organisasjoner kan være flinke til å se behov og iverksette tiltak, men de har begrensede ressurser til å skrive anbud og vinne konkurranser. Dette var vi inne på i kapittel 3, under diskusjonen av samfinansieringsmodeller: i evalueringsrapportene av disse modellene kommer det fram at frivillige organisasjoner kvier seg for å inngå i samarbeid med offentlig aktører om å utvikle gode prosjekter, fordi disse prosjektene i neste omgang skal konkurranseutsettes. De frivillige vil da ha investert betydelige ressurser i å utvikle og prøve ut gode ideer, mens videreføringen – og inntekter og prestisje – går til kommersielle selskaper som har ressurser og erfaring til å vinne anbudskonkurranser.

Til tross for disse begrensningene: Diskusjonen ovenfor viser at innovasjonsrommet er betydelig i boligsosialt arbeid. Innovasjonen kan skje i boligfremskaffelse, hjelp til etablering og i oppfølgingstjenestene, og kan angå tjenesteutformingen, reguleringer og rettigheter,

(sam)styring, arbeidsmåter og finansiering, og helheten i de lokale systemene. Spørsmålet gjenstår imidlertid: hvordan kan de kommunene – med statlige etater som medspillere – organisere arbeidet for å fremme innovasjon? Hvilke aktører bør involveres, og hva slags organisasjonsstruktur behøves, for å skape og implementere innovative tiltak?

Organisering for innovasjon i boligsosialt arbeid

Gjennomgangen i kapittel 3 viste at det ikke finnes noen ferdig modell for hvordan man bør organisere for å fremme sosial innovasjon. Litteraturen legger snarere vekt på organisasjonskulturer og ledelse. Strukturer kan brukes kreativt, og det er ikke gitt at det er store forskjeller i det innovative potensialet til regelstyrte versus målstyrte organisasjoner (Hartley et al., 2013). I en norsk studie av innovasjon i kommunene fant forskerne at det varierte om gjennomføring av innovasjonen var organisert som prosjekt eller i linjeorganisasjonen: begge deler hadde fordeler og ulemper/risikoer, og forskerne fant ikke grunnlag for å anbefale det ene framfor det andre (Ringholm et al., 2011). «Hvordan bruker vi den strukturen vi har» er et bedre spørsmål enn «hvilken struktur bør vi ha», konkluderte denne studien.

Hvis argumentet stopper der, er det lett å konkludere med at personene som befolker strukturen er viktigere enn strukturen i seg selv. Å legge avgjørende vekt på aktørene vil likevel gjøre strukturen svært sårbar – de gode, endringsvillige aktørene kan forlate organisasjonen, og det eventuelle endringsarbeidet stopper opp. Som påpekt i kapittel 3 er det viktig å skape institusjonelle rammer som oppmuntret til ideutveksling, refleksjon og organisatorisk læring.

Hemmere og fremmere for offentlig innovasjon

Det er interessant å merke seg at faktorer som framstår som hemmere for innovasjon i en kontekst, kan være fremmere i en annen. Innledningsvis framhevet vi tre innovasjonshemmere i kommunen – krav til likebehandling, profesjonene og kvalitetskravene – og argumenterte for at disse ikke må forstås bare som «hemmere», men som høyst legitime aspekter ved kommunal drift. Et annet viktig poeng er imidlertid at hver av disse også kan ha rollen som innovasjonsfremmere. Kravet om likebehandling kan tvinge kommunene til å innovere i en situasjon der befolkningen blir mer sammensatt og behovene mer varierte. Kommunene har plikt til å tilby

likeverdige tjenester til alle innbyggere, og dette imperativet kan i gitte situasjoner inspirere til innovasjon. Kravet om likebehandling innebærer ikke at man må behandle alle på samme måte i 2014 som man gjorde i 1984. Et tilsvarende argument gjelder kravet om kvalitet: nettopp ønsket om å levere best mulig kvalitet kan anspore til innovasjon. Det er ikke generelt grunn til å anta at de tjenestene kommunene til enhver tid leverer er de kvalitativt beste som kan leveres.

Profesjonenes rolle er særlig interessant. Profesjonell vanetenkning og profesjonskamp kan hemme innovasjon, mens faglig utvikling og profesjonell nysgjerrighet kan fremme den. Fra utdanningsinstitusjonene kommer hele tida nye kandidater, ofte med nye ideer og pågangsmot. Hvis disse blir møtt med åpenhet i kommunene, kan de være en sterk drivkraft for nye arbeidsmåter. Fagkunnskap gir trygghet, og denne tryggheten kan være nødvendig for å «tenke utenfor boksen».

Konkurranse kan også både hemme og fremme innovasjon, som vi var inne på i kapittel 3. I den grad konkurranse bidrar til kontinuerlig innsats for å utvikle noe bedre, fremmes innovasjon. Hvis konkurransen fører til at alle aktørene vokter på sine forretningshemmeligheter, og enkelte aktører nøler med å iverksette sine beste prosjekter fordi de frykter at sterkere konkurrenter skal stjele ideen, hemmes innovasjon.

I kapittel 2 fremhevet vi tre særtrekk ved det boligsosiale feltet som særlig antas på påvirke potensialet for innovasjon på dette feltet spesielt. Disse var svak lovstyring, sterk lokal forankring, og det at mange aktører er involvert. Hver av disse kan potensielt både hemme og fremme innovasjon: svak lovstyring gir fleksibilitet, men kan også føre til at feltet får lite oppmerksomhet. Den sterke lokale forankringen tilsier at lokale problemer kan tematiseres og gis en lokalt tilpasset løsning, noe som kan virke forløsende på kreativiteten. Hvis kommunene mangler infrastruktur og kompetanse i boligsosialt arbeid kan likevel det å være «overlatt til seg selv» like gjerne føre til apati. Innovasjon er krevende, og forutsetter at noen tar på seg en pådriverrolle. Det at mange aktører er involvert inviterer til diskusjon, samhandling og samstyring. Det at ulike aktører med ulike tradisjoner og ideer jobber sammen, kan i seg selv være innovasjonsdrivende. Med svært mange aktører og uklare ansvarsforhold er det likevel en risiko for at store ressurser går til koordinering, og at det blir vanskelig å skape forpliktende beslutningsarenaer. Dermed hemmes innovasjonen.

Alt i alt er det vanskelig å peke på enkeltfaktorer som i seg selv hemmer eller fremmer innovasjon. Det kommer an på hvordan man snakker om kvalitet og forutsigbarhet, hvem de profesjonelle aktørene er, hvordan rammebetingelsene for konkurranse er, hvordan lokal frihet og mangfold håndteres. Bevissthet om dette kan imidlertid bidra til å skape organisasjoner som henter fram potensialet som ligger i de mulige hemmende og fremmende forholdene.

Å artikulere problemet

I søppelspannmodellen for problemløsning i «kreative anarkier» eksisterer de fire sentrale komponentene relativt uavhengig av hverandre: aktører, problemer, løsninger, beslutningssituasjoner. Mange tradisjonelle studier av innovasjon starter med problemet – innovasjon skjer når et problem manifesterer seg og krever en løsning. Empiriske studier, blant dem studien til Ringholm et al (2011) dokumenterer imidlertid at de fleste aktørene i feltet vil ane: at problemer kan leve i årevis uten at noen tar tak i dem. Man glatter over, gjør det man får til, lar det hangle og gå, og problemet blir i liten grad artikulert. Dette, må man anta, skjer også i boligsosialt arbeid, både på kommunalt og statlig nivå.

Det er likevel naturligvis ikke slik at man er dømt til å leve med et problem til evig tid hvis man ikke tar tak i det i det samme det oppstår. Hvis frustrasjonen vokser over tid, kan det på et tidspunkt hende at problemet blir artikulert, og man begynner å se seg om etter en løsning. I denne fasen kan det være forskjell på situasjoner der man har mulighet til å stoppe og tenke seg om, og situasjoner der tjenestene må fungere uten stans. Innovasjonsprosesser er lettere, og andre aktører kan være involvert, der man har mulighet til å stoppe opp. Boligsosiale tjenester kan ikke stoppe opp, men man kan ha faser som er roligere enn andre. Ringholm et al (2011) forslår at når tjenestene må løpe kontinuerlig, er de mest sannsynlige endringsagentene tjenesteutøvere i samarbeid med enhetsledere. Dette virker som et sannsynlig bilde også for boligsosialt arbeid. Dette har også sammenheng med at boligsosialt arbeid vil være en svært liten del av kommunens virksomhet, og normalt ikke vil tiltrekke seg videre oppmerksomhet fra sentrale politikere eller administrasjonsledere.

Aktørene

Det virker rimelig å anta at gode ideer til endring i det boligsosiale feltet oftest vil komme fra aktører som jobber tett på feltet. Da er det

viktig at kommunen har en organisasjon som er i stand til å lytte, og er villig til å prøve ut nye arbeidsmåter som aktører i feltet tror har noe for seg. Samtidig er det viktig å merke seg at forskningen ikke framhever enkeltpersoner med lyse ideer i problemdefinisjon- og idefasen, men snarere samspillet mellom frontlinjearbeidere og enhetsledere. I dette ligger det implisitt at gode kommunikasjonslinjer, og nærhet mellom utøvere og nærmeste ledere, kan fremme innovasjon. Dette er delvis et spørsmål om organisasjonskultur, men det er også viktig å se på hvordan tjenestene er organisert og hvilket mandat de ulike aktørene har.

Innovative prosjekter kan møte motstand, ikke minst fra profesjonsutøvere som er skeptiske til arbeidsmåter som ikke er utprøvd. Dette vil også gjelde på det boligsosiale området, som stiller store krav til samarbeid mellom etater. Hansen et al (2013) viste også at mange ansatte i kommunen var skeptiske til å samarbeide med eksterne aktører, gjerne på basis av en generell motstand mot privatisering. Ringholm et al (2011) framhever god forankring som viktig for å snu skepsis til entusiasme. I faser der motstanden ser ut til å dominere vil det også være viktig å ha en ildsjel, eller en gruppe ildsjeler, som holder prosjektet levende.

Forbilder, nettverk og pådriverorganisasjoner

Forbilder og inspirasjon utenfra ble oppfattet som viktig i studien av kommunal innovasjon. Studier av innovasjonsspredning finner at dette er prosesser man i bunn og grunn har lite kontroll over, fordi man ikke kommer noen vei hvis mottakeren ikke er mottakelig (Davies, 2014). Videre legger «spredningsstudien» vekt på nettverk preget av tillit, og på organisasjoner som kan fungere som pådrivere. Hvis man representerer en kommune som har en utfordring på det boligsosiale området, og man ser seg om etter inspirasjon, vil det altså være en fordel å ha et nettverk av ressurspersoner man stoler på. Kan nettverkssamlingene til Husbanken og fylkesmennene fylle denne rollen? Dette finnes det ingen studier av, men sannsynligvis er disse nettverkene for løse til å fullt ut ha en slik rolle. Nettverkene kan spre ideer, men det er usikkert om de er stabile nok, og tilstrekkelig preget av tillit, til å virke mobiliserende.

Den andre sentrale faktoren for spredning av innovasjon er organisasjoner som kan fungere som pådrivere. Slike mangler i det norske boligsosiale feltet. Husbanken forholder seg lojalt til at kommunene skal «eie» feltet, og er tilbakeholdne med å presse

bestemte løsninger på kommunene. Det finnes ingen organisasjoner i Norge som leter etter boligsosiale løsninger, prøver dem ut i noen få kommuner, og deretter ivrer for å spre dem til andre kommuner – overbeviser, tilpasser og bidrar med implementering. Et delvis unntak er Kirkens Bymisjon, som driver likeartede prosjekter i flere byer – men da er det snakk om prosjekter som organisasjonen driver, og som i liten grad berører kommunens aktivitet. Interessant nok legger dokumentet fra Oslo Innovation Week 2012 stor vekt på Husbankens rolle i innovasjonsprosessene (Social Innovation Camp Express, 2012). I dette dokumentet foreslås det at det opprettes minst to stillinger i Husbanken som skal jobbe med innovasjon, og at Husbanken aktivt skal tilrettelegge for samarbeid med andre aktører.

Kommuner som erkjenner et problem på det boligsosiale området og ønsker å gjøre noe med det, har en ressurs i Norge i Husbankens eksempelsamlinger. Husbanken har en betydelig rolle – ikke i å «selge» bestemte løsninger, men i å holde oversikt og sørge for at kommunene lett kan finne inspirerende eksempler fra inn- og utland. Kommuner på jakt etter forbilder og inspirasjon har dermed et sted å henvende seg. Fylkesmannen kan også opptre som støttespiller og diskusjonspartner, og bidra til å knytte kontakter mellom aktørene i fylket.

Eksterne fagmiljøer

Det er uklart hvilken rolle eksterne fagmiljøer spiller i å utvikle innovasjoner. Hartley et al. (2013) åpner for å inkludere «scientific experts» i samarbeidet om å utvikle sosiale innovasjoner, og Ringholm et al. (2011) påpeker at et eksternt fagmiljø hadde en viktig rolle i minst en av de studerte innovasjonene. Innenfor boligsosialt arbeid finnes det i liten grad slike fagmiljøer å trekke på ved høyskolene og universitetene. Det finnes utdanningsprogrammer i boligsosialt arbeid, og også et masterstudium på feltet. Dette er lagt opp som praksisnære studier med perspektiver fra sosialt arbeid. En nylig publisert evaluering stilte spørsmålsteget ved om det spesifikke boligsosiale perspektivet var tilstrekkelig dekket i studiet (Hansen, Nordvik, & Grønningsæter, 2014:36). Det er uklart i hvilken grad disse utdanningstilbudene tilbyr et fagmiljø som kan fungere som støttespiller for kommunene i utviklingen av innovative prosjekter, og i hvilken grad kommunene eventuelt benytter seg av denne kompetansen.

En annen tilnærming kan være å henvende seg til innovasjonsforskningsmiljøene. Mange forskere og tilknyttede praktikere vil ha erfaring med å utvikle innovative prosjekter, gjerne i

offentlig sektor, om ikke nødvendigvis knyttet til boligsosialt arbeid. Slike aktører kan tilby et utenfrablikk, og bidra til organisasjonsutvikling og organisatorisk læring. Forskningsrådet har de siste årene gjennomført flere større satsinger på disse temaene, der det inviteres til samarbeid mellom forskning og praksisfelt. De fleste av disse retter seg primært mot private bedrifter, men det finnes også muligheter for støtte til innovasjon i offentlig sektor. Ikke minst er det interessant å merke seg at Høgskolen i Lillehammer i 2014 opprettet tilbudet «Nasjonal innovasjonsskole for kommunesektoren», med midler fra Kommunal- og regionaldepartementet. Formålet er at deltakerne gjennom studiet skal utvikle kompetanse i planlegging og gjennomføring av et innovasjonsprosjekt i sin egen kommune.

Den innovative boligsosiale organisasjonen

Gjennomgående har vi i denne rapporten påpekt at vi har lite kunnskap om hvordan innovasjoner oppstår og implementeres, og at vi vet lite om variasjonen i hva slags organisasjoner som utgjør fertil grunn for innovasjon. Hvis vi likevel skal driste oss til en skisse av hvordan en innovativ kommuneorganisasjon vil se ut, kan et første bud være at organisasjonen har ansatt kompetente fagpersoner til å jobbe i praksisfeltet. Disse medarbeiderne har fagkompetanse, oversikt over arbeidet og tilstrekkelig stabilitet i jobbsituasjonen til å tenke på hvordan arbeidet gjøres. Videre har organisasjonen rutiner for å sikre god kontakt mellom mellomledere og aktører i feltet, slik at fagpersonene har lett tilgang til ledere. Det må finnes et forum der ledere og medarbeidere kan diskutere faglige problemstillinger, slik at problemer og mulig løsninger fanges opp og artikuleres. Lederen bør i neste omgang ha en slik posisjon i kommuneorganisasjonen at hun kan skape en beslutningssituasjon. Dette innebærer både å skape rom for at en beslutning skal tas, og å sørge for at en beslutning faktisk blir tatt.

Når beslutningen er tatt, går kommunen over fra idefasen til implementeringsfasen. Her er det viktig at kommunen er villig til å ta en viss risiko, og har et realistisk forhold til at man ikke nødvendigvis lykkes. Den nye satsingen bør diskuteres i ulike fora, med vekt på å få fram motforestillinger og kritikk, slik at det er en rimelig grad av konsensus før nye ideer implementeres. Medarbeideren som lanserte den nye ideen vil sannsynligvis fungere som pådriver og «ildsjel», og bør oppleve å ha organisasjonen i ryggen. En «ildsjel» bør ha et mandat og reell mulighet til å øve innflytelse.

Denne beskrivelsen illustrerer at en innovasjonsprosess har mange muligheter til å spore av, eller til å ikke starte opp i det hele tatt. Arbeidstakere som har for spredte oppgaver, blir i jobben for kort tid, eller er faglig usikre, vil verken generere nye ideer eller tørre å sette ord på de ideene de måtte ha. Hvis lederen er fraværende eller uinteressert, er det fare for at de gode ideene blir værende i hodet til innovatøren, eller bare diskuteres på pauserommet. En leder som ikke har gjennomslag oppover og sidelengs i organisasjonen, kan ikke målføre en innovasjon. Og selv om alt dette skulle være på plass, vil innovasjonen strande hvis samarbeidspartnerne setter seg på bakbeina, eller lederne i kommunen foretrekker det kjente og trygge. Vellykket innovasjonsarbeid har dermed mange nivåer. Innovasjon, i likhet med flaks, kommer ikke på bestilling, men man kan legge betingelsene til rette for at gode ideer kan oppstå og slå rot.

Avslutning

En Fafo-rapport fra 2013 konkluderte med at innovasjonstakten i boligsosialt arbeid har gått ned over tid: fra en kreativ fase i Prosjekt bostedsløse, via en utvidelse- og konsolideringsfase i På vei til egen bolig, til en videreføring av etablerte arbeidsmåter i boligsosiale utviklingsprogrammer (Hansen et al., 2013). Det påpekes riktignok at de boligsosiale utviklingsprogrammene innebærer en ny form for samarbeid mellom Husbanken og kommunene, men hovedbildet er likevel at «innovasjonstakten har sakkett noe ned i det boligsosiale arbeidet de siste årene» (Hansen et al., 2013b:76).

Denne konklusjonen er basert på en gjennomgang av de statlige satsingene, nyere evalueringer av boligsosiale satsinger, og gjennomgang av et utvalg kommunale planer. Det var ikke en del av Fafo-prosjektet å studere aktiviteten i enkeltkommuner. Gitt at det boligsosiale feltet er bygget opp de siste ti årene, gjennom flere statlige satsinger, opprettelsen av boligsosiale utdanningstilbud og etablering av en infrastruktur for boligsosial satsing i kommunene, er det sikkert at det boligsosiale arbeidet i kommunene har et annet volum og en annen innretning enn for 15-20 år siden. Men har kommunene institusjonalisert et sett av arbeidsmåter som fungerer sånn noenlunde, eller driver de aktivt utviklingsarbeid? Finnes det noen kommuner som er «innovasjonskommuner», og som også innoverer på det boligsosiale området, eller er innovasjon i boligsosiale arbeid noe helt annet enn innovasjon i offentlig forvaltning mer generelt? Hvordan preger

Husbankens rolle, de statlige satsingene, og de boligsosiale utdanningsmiljøene kommunenes ønske om og mulighet til innovasjon? Dette vil være interessante spørsmål å forfølge i senere studier.

Det kan ikke være tvil om at kommunene jobber med vanskeligstilte på boligmarkedet på en mer planmessig og profesjonell måte i dag enn de gjorde før Prosjekt bostedsløse. Selv om det kan argumenteres for at innovasjonstakten har blitt lavere over tid, er ikke dette en trist historie: man skal ikke undervurdere betydningen av fagmessig sosialt arbeid. Men som vist i kapittel 1 er det stadig en rekke uløste problemer på det boligsosiale området, og det er rom for å utvikle nye arbeidsmåter, som involverer nye aktører, og som retter seg mot nye brukergrupper.

Litteratur

- Albury, D. (2005). Fostering Innovation in Public Services. *Public Money & Management*, 25(1), 51-56.
- Andersen, H. S., Turner, L. M., & Søholt, S. (2013). The special importance of housing policy for ethnic minorities: evidence from a comparison of four Nordic countries. *International Journal of Housing Policy*, 13(1), 20-44.
- Andreassen, T. A., & Fossetøl, K. (2014). Utfordrende inkluderingspolitikk. Samstyring for omforming av institusjonell logikk i arbeidslivet, helsetjenesten og NAV. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 55(2), 173-202.
- Baglioni, S., & Sinclair, S. (2014). Introduction: Social Innovation and Social Policy. *Social Policy and Society*, 13(03), 409-410.
- Barth, F. (1962). *The Role of the Entrepreneur in Social Change in Northern Norway*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Barvik, G., & Forfang, F. (2013). Flyktninger - innbyggere uten kommune, Kronikk, 22. januar 2013. VG.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press.
- Bekkers, V., Tummers, L., & Voorberg, W. (2013). *From public innovation to social innovation in the public sector: a literature review of relevant drivers and barriers*. Paper presented at the EGPA 2013 Conference, Edinburgh.
- Bengtsson, B., Annaniassen, E., Jensen, L., Ruonavaara, H., & Sveinsson, J. R. (red.). (2006). *Varför så olika?: Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Malmö: Égalité.
- Benjaminsen, L., & Dyb, E. (2008). The Effectiveness of Homeless Policies - Variations among the Scandinavian Countries. *European Journal of Homelessness*, 2, 45-67.
- Benjaminsen, L., & Lauritzen, H. H. (2013). Hjemløshed i danmark 2013. National kortlægning. København: SFI – Det nationale forskningscenter for velfærd.
- Bergem, R., Yttredal, E. R., & Hanche-Olsen, M. (2012). Fundamentet er lagt. Evaluering av Boligsosialt utviklingsprogram Delrapport 2011. Volda: Møreforskning, Rapport nr. 25/2012.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage an Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.

- Damvad. (2012). Utredning om sosialt entreprenørskap. København: Damvad. Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/NHD/Vedlegg/Rapporter_2012/sosialt_entreprenorskap_mars2012.pdf
- Davies, A. (2014). Spreading Social Innovation: A Case Study Report A deliverable of the project "The theoretical, empirical and policy foundation for building social innovation in Europe (TEPSIE). European Commission - 7th Framework Programme. Brussels: European Commission, DG Research.
- Davies, A., & Simon, J. (2013). Growing Social Innovation: a literature review 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.
- Denvall, V., Granlöf, S., Knutagård, M., Nordfeldt, M., & Swärd, H. (2011). Utvärdering av "Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar" Slutrapport. Lund: Socialhögskolan.
- Departementene. (2014). Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020) Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Djellal, F., & Galluoj, F. (2012). *Two decades of research on innovation in services: which place for public services?* Paper presented at the 1st International EIBURS-TAIPS conference on Innovation in the public sector and the development of e-services, Urbino.
- Dyb, E. (2003). *Prosjekt bostedsløse: midtveisevaluering*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt, rapport nr. 358
- Dyb, E. (2005). *Prosjekt bostedsløse - Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt, rapport nr. 7
- Dyb, E., Helgesen, M. K., & Johannessen, K. H. (2008). På vei til egen bolig - evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007. Oslo: NIBR, rapport nr. 15
- Dyb, E., & Johannessen, K. H. (2013). Bostedsløse i Norge 2012: en kartlegging. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning, rapport nr. 5
- Dølvik, J. E. (2013). Grunnpilarene i de nordiske modellene. Et tilbakeblikk på arbeidslivs- og velferdsregimenenes utvikling *NordMod2030* . Oslo: Fafo, rapport nr. 13
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- European Commission. (Udatert). Research on Social Innovation. Inventory of projects funded under the EU Research Framework Programmes. Brussels: European Commission
- European Union. (2013). Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation. Brussels: European Commission.

- Evers, A., & Ewert, B. (2014). Social Innovations for social cohesion: 77 cases from 20 European cities. I A. Evers, B. Ewert & T. Brandsen (red.), *Social Innovation for Social Cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities* (ebook). Liege: EMES network/ WILCO project.
- Evers, A., Ewert, B., & Brandsen, T. (red.). (2014). *Social Innovations for Social Cohesion. Transnational patterns and approaches from 20 European cities* (ebook). Liege: EMES network/ WILCO project.
- Ewert, B., & Evers, A. (2014). Blueprints for the Future of Welfare Provision? Shared Features of Service Innovations across Europe. *Social Policy and Society*, 13(03), 423-432.
- Fagerberg, J., & Fosaas, M. (2014). Innovation and Innovation Policy in the Nordic Region. *NordMod 2030*. Oslo: Fafo, rapport nr. 13
- Fløtten, T., & Grødem, A. S. (2014). *Helhetlige tiltak mot barnefattigdom: en kunnskapsoppsummering*. Oslo: Fafo, rapport nr. 18
- Fløtten, T., Pedersen, A. W., & Lødemel, I. (2009). Når problemet er fattigdom. In B. R. Nuland, B. S. Tranøy & J. Christensen (red.), *Hjernen er alene - institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fuglsang, L. (2010). Bricolage and invisible innovation in public service innovation. *Journal of Innovation Economics & Management*, 5(1), 67-87.
- Fuglsang, L., Rønning, R., & Enquist, B. (2014). *Framing innovation in public service sectors*. New York: Routledge.
- Glänzel, G., Schmitz, B., & Mildemberger, G. (2012). Social finance investment instruments, markets and cultures in the EU A deliverable of the project "The teoretical, empirical and policy foundations for building sosicla innovations in Eruope (TEPSIE). *European Commission - 7th Framework programme*. Brussels: European Commission, DG Research.
- Grødem, A. S. (2012). *Statlige tilskuddsmidler mot fattigdom og sosial eksklusjon: hvordan fungerer de lokalt?* Oslo: Fafo, rapport nr. 24
- Grødem, A. S., Fløtten, T., & Nielsen, R. A. (2012). Area-based policies in urban areas: how to promote good living conditions for children and youth. Host country report for EU Peer Review in Social Inclusion.
- Grødem, A. S., & Sandbæk, M. L. (2013). *Helt bakerst i køen: barnefamilier med ustabile boforhold*. Oslo: Fafo, rapport nr. 45
- Gustavsen, K., & Kobro, L. U. (2012). Sosialt entreprenørskap som ledd i innsatsen mot fattigdom. TF-rapport nr. 305: Telemarksforskning.
- Hansen, H. T., Lundberg, K. G., & Syltevik, L. J. (red.). (2013). *Nav - med brukeren i sentrum?* Oslo: Universitetsforlaget.
- 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 nr. 38

- Hansen, I. L. S., & Grødem, A. S. (2012). *Samlokaliserte boliger og store bofellesskap: perspektiver og erfaringer i kommunene*. Oslo: Fafo, rapport nr. 48
- Hansen, I. L. S., Grødem, A. S., & Bakkeli, V. (2013). *Boligsosiale utfordringer og sosial innovasjon*. Oslo: Fafo, rapport nr. 49
- Hansen, I. L. S., Nordvik, V., & Grønningsæter, A. B. (2014). Boligsosialt arbeid og kompetanseutvikling. Evaluering av videreutdanning i metodisk boligsosialt arbeid. Delrapport. Oslo: Fafo, rapport nr. 6
- Hansen, T., Dyb, E., & Holm, A. (2002). *Evaluering av Prosjekt bostedsløse: oppstartsfasen*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt, rapport nr. 325
- Harrison, D., & Jenson, J. (2013). Social Innovation Research in the European Union. Brüssel: EU, tilgjengelig på http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/social_innovation.pdf
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), 27-34.
- Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6), 821-830.
- Heule, C., Knutagård, M., & Swärd, H. (2010). Bostad först - et innovativt försök. *Alkohol och Narkotika* (1), 9-12.
- HM Government. (2013). Growing the social investment market: 2014 progress update. London: HM Government.
- Husbanken (2009), Statens tiltakspris mot bostedsløshet. HB 7.F.41. Oslo: Husbanken
- Husbanken. (2013). Housing First - kort introduksjon. Oslo: Husbanken.
- Ibenholt, T., & Bakli, O. (2009). Bosetting av flyktninger. Oslo: Devoteam daVinci.
- IMDi. (2014). Måndsrapport for busetting.
- Jenssen, A. G., & Tronvoll, I. M. (2012). *Brukermedvirkning - likeverd og anerkjennelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kerlin, J. A. (2012). Considering Context: Social Innovation in Comparative Perspective. In A. Nicholls & A. Murdock (red.), *Social Innovation: Blurring Boundaries to Reconfigure Markets* (pp. 66-88); Palgrave Macmillan.
- Koch, P., & Haugnes, J. (2005). On innovation in the public sector – today and beyond. Oslo: NIFU STEP, Publin Report No. D20
- Kommunernes Landsforening. (2014). Kommunerne har brug for boliger til nye flygtninge. København: Kommunernes Landsforening.
- KS (2014). Bosettingsmodeller - en sammenligning av Norge, Sverige og Danmark.
- Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B., & Kangas, O. (red.). (2012). *Changing Social Equality. The Nordic welfare model in the 21st century*. Bristol: Policy Press.
- Langsether, Å., Hansen, T., & Sørvoll, J. (2008). Fragmentert og koordinert: Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner. Oslo: NOVA, rapport nr. 18

- Lundberg, K. G. (2013). Individualiserte mål, standardiserte løsninger, lokalt skjønn og brukernes kompetanse. Spenninger på velferdsfeltet. I H. T. Hansen, K. G. Lundberg & L. J. Syltevik (red.), *Nav - med brukeren i sentrum?* (pp. 111-132). Oslo: Universitetsforlaget.
- Malmö stad. (2011). Slutrapport, Förstudie Innovationsforum
Malmö: Malmö stad, Stadskontoret.
- McHugh, N., Sinclair, S., Roy, M., Huckfield, L., & Donaldson, C. (2013). Social impact bonds: a wolf in sheep's clothing? *Journal of Poverty and Social Justice*, 21(3), 247-257.
- Moland, L. E., Lien, L., Nygård, L., & Hofstad, T. (2013). Læringsnettverk og innovasjon i kommunene. Oslo: Fafo, rapport nr. 52
- Mulgan, G., Reeder, N., Aylott, M., & Bo'sher, L. (2011). Social Impact Investment: the challenge and opportunity of Social Impact Bonds. London: the Young Foundation.
- 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.
- Nordic Innovation Centre. (2011). Measuring Public Innovation in the Nordic Countries (MEPIN). Oslo: Nordic Innovation Centre.
- Nordvik, V. (2010). Boligpolitikk - i går, i dag og i mårra. *Husbankens tertialrapport*, 1. kvartal 2010.
- NOU 2011:7. Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid. .
- NOU 2011:11. Innovasjon i omsorg.
- NOU 2011:15. Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden.
- Olsen, J. P. (2004). Innovasjon, politikk og institusjonell dynamikk . Oslo: ARENA, rapport nr. 4
- Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Barberis, E., Wukovitsch, F., Leubolt, B. (2013). *The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics*. ImProVE Methodological Paper No. 13/02. Belgia: Antwerpen
- Oslo kommune. (Udatert). Gode hus for skjeve liv.... i Schandorffsgate 4. Oslo kommune, bydel St.hanshaugen. Tilgjengelig på <http://www.bydel-st-hanshaugen.oslo.kommune.no/>
- Palmås, K. (2013). Varför vi misslyckats: Tio års diskussion om socialt entreprenörskap. In L. Trägårdh, P. Selle, L. S. Henriksen & H. Hallin (red.), *Civilsamhället klämt mellan stat og kapital*. Stockholm: SNS Förlag.
- Paulsen, V., Berg, B., & Thorshaug, K. (2010). "Det hadde vært fint å få være med å velge": brukerundersøkelse blant flyktninger i bofellesskap. Trondheim: NTNU samfunnsforskning, Avdeling for mangfold og inkludering.
- Pedersen, J.-T. (2010). *Ekstrem-Bo: "Uknuselig" miljøbolig for personer med ekstreme atferdproblemer*. Tilgjengelig på <http://www.husbanken.no/~media/Boligsosialt/Arendal/Notodden%20-%20Notat%20Ekstrem-Bo.ashx>
- Rambøll. (2012). Statlig dialog med kommunene på det boligsosiale området. Oslo: Rambøll Management Consulting.

- Rambøll, & SFI. (2013). Hjemløsestrategien. Afsluttende rapport. København: Rambøll.
- Rasmussen, I., & Strøm, S. (2013). Samfunnsøkonomiske effekter av investeringer i sosialt entreprenørskap. Oslo: Vista analyse.
- Regeringskansliet. (2007). *Hemlöshet - många ansikten mangas ansvar*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringskansliet. (2014). Bostad sökes. Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren. Stockholm: Regeringskansliet.
- Riksrevisjonen. (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*. (Dok 3:8 (2007-2008)). Oslo: Departementenes servicesenter.
- Ringholm, T., & Aarsæther, N. (2013). Demokrati i kommunale innovasjonsprosesser? . In T. Ringholm, H. Teigen & N. Aarsæther (red.), *Innovative kommuner* (pp. 15-30). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Ringholm, T., Aarsæther, N., Bogason, P., & Ellingsen, M.-B. (2011). Innovasjonsprosesser i norske kommuner. Åpninger, pådrivere og mellomromskompetanse. Tromsø: Norut.
- Rønning, R., Knutagård, M., Heule, C., & Swård, H. (2013). *Innovationer i välfärden - möjligheter och begränsningar*. Stockholm: Liber.
- Rønning, R., & Teigen, H. (2007). *En Innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sahlin, I. (1996). *På gränsen til bostad. Avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Lund: Arkiv.
- Sahlin, I. (1998). The Staircase of Transition: European Observatory of Homelessness.
- Sandlie, H.-C., Langsether, Å., Sørvoll, J., Skårberg, A., & Hansen, T. (2011). *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner: fire casestudier*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, rapport nr. 5
- Sandlie, H. C. (2013). Leiemarkedet. I H. C. Sandlie & A. S. Grødem (red.), *Bolig og levekår i Norge 2012*. Oslo: NOVA, rapport nr. 14
- Sandlie, H. C., & Seeberg, M. L. (2013). *Fremtidens leiemarked i et internasjonalt arbeidsmarked*. Oslo: NOVA, notat nr. 1
- Schumpeter, J. (1934). *The Theory of Economic Development*. London: Transaction Books.
- Social-Børne-og Integrationsministeriet (2013). *Sociale 2020-mål: Målsætninger for de mest udsatte frem mod 2020*. Tilgjengelig på <http://sm.dk/filer/nyheder/dokumenter-til-nyheder-2013/faktaark-sociale-2020-mal.pdf>.
- Social Innovation Camp Express. (2012). Rapport fra Social Innovation Camp Express. Nye boliger på nye måter. Oslo: Oslo Innovation Week 2012.
- Socialstyrelsen. (2012). Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011 - omfattning och karaktär. Stockholm: Socialstyrelsen.

- St.meld. nr. 61 (1989-90) *Bosetting og integrering av flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag – organisering, ressursbruk og finansieringsordninger*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- St. meld. nr. 50 (1998-1999). *Utjamningsmeldinga*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- St. meld. nr. 29 (2012-2013). *Morgendagens omsorg*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- St. prp. nr. 1 (2008-2009). *Statsbudsjettet*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Støa, E., Denizou, K., & Lappegard Hauge, Å. (2007). *Endelig hjemme. Utforming av boliger for vanskeligstilte*. Trondheim: Husbanken, NTNU, SINTEF
- Søholt, S., Ødegård, A. M., Lynnebakke, B., & Eldring, L. (2012). *Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked*. Oslo: NIBR/Fafo.
- Sørvoll, J. (2011). Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv *NOU 2011:15, vedlegg 2*.
- Teigen, H., Aarsæther, N., & Ringholm, T. (2013). *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Teigen, H., Ringholm, T., & Aarsæther, N. (2013). Innovatør frå alders tid. In T. Ringholm, H. Teigen & N. Aarsæther (red.), *Innovative kommuner* (pp. 15-30). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Teigen, H., Skjeggedal, T., & Skålholt, A. (2010). *Kommunesektorens innovasjonsarbeid - ein analyse av verkemidlar og verkemiddelaktørar*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- The Robertson Trust. (2012). *Social Investment in Scotland: A Funder's Perspective on Public Social Partnerships and Social Impact Bonds*. Glasgow: The Robertson Trust.
- The Scottish Government. (2011). *A Practical Guide to Forming and Operating Public Social Partnerships*. Tilgjengelig på <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/48453/0119024.pdf>.
- Thorshaug, K., Svendsen, S., Paulsen, V., & Berg, B. (2011). *"Det er litt sånn at veien blir til mens en går": kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger*. Trondheim: NTNU samfunnsforskning, Avdeling for mangfold og inkludering.
- Ulfstad, L.-M. (1997). *Bostedsløshet i Norge: kartlegging av bostedløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt, rapport nr. 216
- Ulfstad, L.-M. (2011). *Velferd og bolig: om boligsosialt (sam-)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget
- Utbult, M. (2007). *Måste innovasjoner vara av metall?* Stockholm: Vinnova.
- Wahlgren, K. (2012). *Bostads- och bostättningsfrågor i kommunernas flyktningmottagande i Stockholms län. Kartläggning 2011*. Stockholm: Kommunförbundet Stockholms län.
- Ytrehus, S., Sandlie, H. C., & Hansen, I. L. S. (2008). *På rett vei. Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*. Oslo: Fafo, rapport nr. 6.

- Yttredal, E. R., Ouff, S. M., & Hanche-Olsen, M. (2013). Kunsten å ha to fugler i hånden samtidig. Evaluering av boligsosialt utviklingsprogram. Sluttrapport. Volda: Møreforskning, rapport nr. 35
- Ødegård, G., & Saglie, J. (2013). Stemmerett for 16-åringer: Forsøk som flernivåinnovasjon. I T. Ringholm, H. Teigen & N. Aarsæther (red.), *Innovative kommuner* (pp. 15-30). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Institutt for samfunnsforskning

2014:16

Forfatter/ Author	Anne Skevik Grødem
Tittel/Title	Innovasjon og styring i boligsosialt arbeid
Sammendrag	Hva skal til for å øke innovasjonstakten idet boligsosiale arbeidet? Dette er hovedspørsmålet i denne rapporten. Dette overordnede spørsmålet er omformulert i tre problemstillinger: - Hvilke særtrekk har boligsosialt arbeid i Norge som kan virke innovasjonshemmende eller innovasjonsfremmende? - Hvilke former for organisering og ledelse bidrar til å fremme innovasjon, og hvilke organisatoriske faktorer hemmer innovasjon? - Hva er innovasjonsrommet i boligsosialt arbeid? Rapporten er basert på en litteraturgjennomgang, og gjennomgår litteratur om boligsosiale innsatser i Norge og om sosial innovasjon i Norge og Europa. I tillegg gis en kort presentasjon av boligsosialt arbeid og innovasjon i Sverige og Danmark.
Emneord	Innovasjon, bolig, sosialt arbeid, organisasjoner, brukermedvirkning, Norge, nordiske land
Summary	What can be done to promote innovation in social housing? This is the main question in this report. This overarching question is rephrased in three research questions: - What are the defining features of social housing policies in Norway, and how can these characteristics inhibit or promote innovation? - What forms of organisation and management helps to promote innovation, and what organisational factors inhibit innovation? - What is the space for innovation in social housing? The report is based on a literature review, reviewing literature on social housing in Norway and social innovation in Norway and Europe. In addition, a brief presentation of social housing and innovation in Sweden and Denmark is presented.
Index terms	Innovation, housing, social work, organisations, user involvement, Norway, Nordic countries

INNOVASJON OG STYRING I BOLIGSOSIALT ARBEID

Hva skal til for å øke innovasjonstakten i det boligsosiale arbeidet? Dette er hovedspørsmålet i denne rapporten. Dette overordnede spørsmålet er omformulert i tre problemstillinger:

- Hvilke særtrekk har boligsosialt arbeid i Norge som kan virke innovasjonshemmende eller innovasjonsfremmende?
- Hvilke former for organisering og ledelse bidrar til å fremme innovasjon, og hvilke organisatoriske faktorer hemmer innovasjon?
- Hva er innovasjonsrommet i boligsosialt arbeid?

Rapporten er basert på en litteraturgjennomgang, og gjennomgår litteratur om boligsosiale innsatser i Norge og om sosial innovasjon i Norge og Europa. I tillegg gis en kort presentasjon av boligsosialt arbeid og innovasjon i Sverige og Danmark.

Institutt for
samfunnsforskning

Institute for
Social Research

Munthes gate 31
PO Box 3233 Elisenberg
NO-0208 Oslo, Norway
T +47 23 08 61 00
samfunnsforskning.no

ISBN (trykk): 978-82-7763-456-2
ISSN (Online): 978-82-7763-457-9
ISSN: 0333-3671