



Fakultetet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Innovasjon innenfor det boligsosiale feltet i Tromsø kommune

Hvordan kan Tromsøbolig KF bidra til å bøte på problemer med fragmentering og koordinering i det boligsosiale arbeidet?

Gisle Johansen

Masteroppgave i Samfunnsplanlegging og kulturforståelse. SPL – 3900. 2023



Foto: Svein – Magne Tunli

Forord

Stor takk til professor Toril Ringholm for fantastisk veiledning gjennom både Bachelor og Masteroppgaveskriving. Takket være hennes faglige gode råd, deling av kunnskap, kloke Ole Brum sitater og støtte, kom jeg meg i mål med denne masteroppgaven.

Innovasjon innenfor det boligsosiale feltet i Tromsø kommune

Hvordan kan Tromsøbolig KF bidra til å bøte på problemer med fragmentering og koordinering i det boligsosiale arbeidet?

Innhold

1. Innledning.....	2
1.1 Både velferd og marked	3
2. Boligsosialt arbeid	5
2.1 Hvordan definere vanskeligstilte på boligmarkedet?	7
2.2 Hvem er det som er vanskeligstilte på boligmarkedet?.....	9
2.3. Innovasjon i Omsorg.....	10
2.4 Kunnskap om innovasjon i det boligsosiale arbeidet i Norge	11
2.5. Behovet for innovasjon i den boligsosiale politikken.....	13
3. Hva er Innovasjon?.....	17
3.1. Innovasjon i offentlig sektor: Styringsparadigmer og pådrivere og barrierer for innovasjon.....	18
3.2 Sammenhengen mellom styringsparadigme og boligsosialt arbeid	22
3.3 Å bygge opp et system for innovasjon	25
3.4 Innovative prosesser	26
3.5 Innovative institusjoner: Et økosystem for innovasjon.....	27
3.6 Økosystemets 4 dimensjoner	28
4. Oppsummering Teori.....	36
5. Metode og datainnsamling	38
6. Analyse	46
6.1 Prosess og utredning	47
6.2. Hvilke pådrivere og barrierer kan identifiseres i prosessen med å opprette det innovative tiltaket Tromsøbolig KF?	51
6.3. Hvilke elementer av et innovasjonsøkosystem kan identifiseres innenfor det boligsosiale feltet i Tromsø kommune?	67
6.4. Hvilke forutsetninger skal til for at Tromsøbolig KF kan utvikle seg og bli en vedvarende del av løsningen innenfor det boligsosiale arbeidet?	78
7. Avslutning.....	84
8. Referanseliste:.....	87

1. Innledning

Bolig er et nødvendig gode de færreste kan klare seg uten. For å kunne leve gode liv og delta i samfunnet, er bolig helt sentralt. Boligpolitikk er en viktig gren innenfor området velferd, bærekraft og folkehelse, og et grunnleggende element for den enkeltes velferd er å ha en god bolig og en god boligsituasjon (Ulfrstad, 2011, s.5).

Regjeringen lanserte i 2014 en Boligpolitisk handlingsplan, med et mål om at alle skal ha mulighet for å bo i gode boliger og gode bomiljø. Erfaringene fra denne planen om hvilke tiltak som har vist seg å være gode videreføres og forsterkes nå til den nye strategien for boligpolitikk fra 2020, «Alle trenger et trygt hjem». Til tross for disse store og gode ambisjonene er det et faktum at ikke alle har mulighet til å skaffe seg en bolig, eller kan klare å opprettholde en god boligsituasjon, og trenger derfor hjelp til å klare dette.

For enkelte grupper mennesker trengs det alternative tilbud, slik som gode leieordninger, omsorgsboliger, velferdsboliger og lignende, som kan imøtekomme behovene deres, uten at det kun skal oppfylles ved å måtte eie. Dette utfordrer det veletablerte narrative man har i Norge om at det beste for alle er å eie.

Kommunene er hovedaktørene innenfor det boligsosiale arbeidet (Dyb, 2015). Boligpolitikk og kommunenes håndtering av boligpolitikken er en viktig del av samfunnsplanleggingen og gjennomføringen av samfunnsutviklingen i Norge. Temaet er komplekst både i form av at det berører mange samfunnstema og politikkområder, krevende sektorsamordning gjennom planlegging, forvaltningsoppgaver og tjenesteyting, samt effektivt offentlig-privat samarbeid både i planlegging og gjennomføring. Det er store variasjoner i kommunenes utfordringer i boligpolitikken, fra kommuner i sterke vekstregioner til kommuner som arbeider for å få til vekst (Plathe, 2018)

I Regjeringens Solberg boligstrategi av 2021-2024 vektlegges blant annet behovet for innovative løsninger i det boligsosiale arbeidet (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2021). Årsaken til dette er at arbeidet innenfor det boligsosiale området, til tross for forbedringer, ikke når opp til aspirasjonsnivået man har satt seg, og at nye metoder og tilnæringsmåter søkes for å gjøre ytterlige forbedringer.

Jeg vil i denne masteroppgaven rette søkelyset mot hvordan Tromsø kommune jobber med innovasjon på det boligsosiale området, og undersøke hvilke pådrivere og barrierer som finnes i prosessen med å skape innovasjon, om det er elementer å finne som sier noe om innovasjon er en integrert del i kommunens arbeid, og ulike faktorer som påvirker det boligsosiale arbeidet.

I Tromsøs boligpolitiske handlingsplan av 2015-2018 nevnes det at et viktig tiltak for å jobbe effektivt mot realiseringen av boligsosiale mål er at det trengs bedre samordning og koordinering internt mellom kommunens ulike avdelinger, seksjoner og enheter, og at organisasjonsformer som sørger for akkurat dette er «lavt hengende frukt» som kan tenkes å gi stor effekt (Tromsø kommune, 2015). Det artikuleres også et ønske og behov for å tenke nytt på dette området. Opprettelsen av et nytt kommunalt foretak som ble foreslått i 2021,

og vedtatt i 2022 virker å ha bakgrunn i en slik oppfattelse, og blir den konkrete casen jeg i min masteroppgave ønsker å studere nærmere.

Jeg vil i denne masteroppgaven først introdusere boligens plass som viktig velferdsgode i Norge, for å så si litt om hva som definerer boligsosialt arbeid og vanskelighetstilling. Etter dette vil jeg skrive om innovasjon i offentlig sektor generelt, så sett opp mot det boligsosiale før jeg presenterer mine forskningsspørsmål.

Teorikapitlene ser på ulike sider av innovasjon. Blant annet sammenhenger mellom innovasjon i det offentlige og ulike former for styring, hva som kan fungere som pådrivere og barrierer for innovasjon i det offentlige, og hvordan man kan bruke økosystemtenkning for å se på ulike aspekter ved innovasjon i offentlig sektor, for å både legge til rette for systematisk skapelse av innovasjoner, men også som teoretisk ramme for å undersøke om det eksisterer slike systemer i det offentlige (Bason, 2018)

1.1 Både velferd og marked

I tillegg til at bolig er helt sentral for menneskelig velferd og deltagelse i samfunnet, er det også et viktig investeringsobjekt for mange (Gitmark, 2020). Dette gjør at boligen får en to-delt rolle som både velferdsgode og et markedsgode. Slik som boligpolitikken er i dag, blir boliger fordelt etter markedsprinsippene tilbud og etterspørsel, hvor «vinnere» og «tapere» i konkurransen om de mest ettertraktede boligene i de mest ettertraktede boligområdene tar sted. Dette står i sterk kontrast med hvordan vi tenker om og behandler velferdsgoder på andre områder, slik som skole, utdanning og helse, hvor behov og rettigheter er fordelingsmekanismene, i stedet for tilbud og etterspørsel - hvor god økonomi ofte vil være avgjørende.

Norsk boligpolitikk skiller seg også ut sammenlignet med mange andre land, ved at det legges stor vekt på at så mange som mulig skal eie egen bolig, som kan leses ut av regjeringens boligstrategi, og at å leie blir sett på som kun en midlertidig situasjon på veien for og en dag skulle kunne eie en egen bolig (Gitmark, 2020). Norge, sammenlignet med de andre skandinaviske landene for eksempel, har en svært liten andel offentlige utleieboliger (Nordahl, 2018), og det har lenge vært et dårlig og lite profesjonelt system for de som er leietagere (Revol & With, 2022). Dette er for mange mennesker problematisk. Av ulike grunner vil mange mennesker kun ha leie som eneste alternativ for å kunne bo, og det er estimert at dette til enhver tid gjelder over ~ 900 000 mennesker i landet (SSB, 2022). Årsaken til at dette er problematisk for mange, er flere grunner til: Mindre selvbestemmelse over egen bosituasjon, uforutsigbart med tanke på korte leiekontrakter, ofte uenigheter og opplevde konflikter på ulike måter med utleier - og ofte dårlig vedlikehold og boforhold er de mest vanlige problematiske sidene ved dagens leie- system mange opplever (Revol & With, 2022).

Når vi vet hvor sentralt en god bolig er for folks helse, mulighet for utdanning, yrkesliv og for å kunne delta i sosialt liv, er det mulig man underminerer potensialet ved dette når mennesker gjennom markedsfordelingsprinsippene ikke får tak i de boligene man har behov

for. Av denne grunnen er boligpilaren i velferdsstaten blitt omtalt som blant annet «vakkende», noe AP-politiker Trygve Bratteli kalte det for da han omtalte boligen som svært utsatt for privat næringsdrift, med den konsekvens at profitt går foran behov (Gitmark, 2020).

Boligsektoren skiller seg også fra de andre velferdspilarene på andre måter. Blant annet fordi politikk som ikke direkte dreier seg om bolig, og også den økonomiske utviklingen generelt, har større betydning for boligsektoren enn de tiltakene som direkte rettes mot den. Skatte og pengepolitikk, finansmarkedsreguleringer, renteendringer og inflasjon er eksempler på dette (Ibid).

Heldigvis er boligpolitikken i Norge ganske vellykket. I boligstrategien til regjeringen skriver de at de aller fleste bor i trygge og gode hjem. Eierlinjen står sterkt, og så mange som åtte av ti eier sin egen bolig, noe som er høyere enn i nabolandene våre (som kanskje ikke blir en helt presis/god sammenligning da andre land ikke har samme ambisjon rundt det å skulle eie) (Kommunal - og moderniseringsdepartementet, 2020).

Eierandelen er også høy blant innvandrere, og vi er et av landene med størst andel unge boligeiere. Gjennomsnittsalderen for å kjøpe egen bolig er 28 år, og det tallet har vært stabilt de siste ti årene (Ibid). Vi ser også at det blir færre bostedsløse i Norge. I fireårsperioden fra 2012 til 2016 ble antall bostedsløse redusert med en tredjedel, og i de store byene ble antallet redusert med hele 40 prosent – noe som betyr at det aldri har vært så få bostedsløse i Norge. Samtidig er det fortsatt en del mennesker som trenger hjelp til å skaffe en trygg og god bolig for seg og sine. De opplever gjerne å ha lite stabile boforhold og må flytte ofte, noe som går utover barna, som må bytte skole og skifte omgangskrets. Og fortsatt er det ~ 3 900 bostedsløse i Norge (Ibid).

Situasjonsbeskrivelsen ovenfor, hvor man kanskje får et inntrykk av at det meste går veldig bra, eller at det ikke er store utfordringer i boligsektoren/politikken, og medias generelle ensidige syn på bolig som økonomisk objekt, hvor man følger med på om kurvene for verdistigning går opp eller ned, overskygger ofte de aspektene ved bolig som burde bli gitt mer oppmerksomhet, ifølge forsker Mary Ann Stamsø (Gitmark, 2020). Hun mener at det manglende bildet som blir formidlet av de viktige informasjonskildene, som massemedia, gjør det vanskelig politisk å skulle kunne endre kursen mot en politikk som prioriterer bolig mer rettet mot sikret velferd for alle, før man tenker på det som en måte for å tjene penger på, og tiltrekke seg spekulanter. Ved at majoriteten av innbyggerne i dagens samfunn eier en egen bolig, og at mange av disse igjen velger å spare og sette pengene sine inn i boligene sine, og vil kunne potensielt tjene stort på salg på senere tidspunkt innenfor det liberale boligmarkedet, ligger kanskje noe av kjernen i problemet her (Gitmark, 2020)

Tilegnelse av bolig blir sett på som i stor grad å være et privat ansvar, hvor det er en selv som skal ha eller opparbeide seg de midler som trengs for å kunne ha et tak over hodet. Dette blir tydelig presisert i regjeringens strategi for boligsosial politikk av 2021-2024 (kommunal – og moderniseringsdepartementet, 2020), og har lenge vært en del av, og et sentralt syn på hvordan det norske boligregimet henholdsvis har vært og skal være (Gitmark, 2020). Videre kjennetegnes det Norske boligregimet av at staten kun skal ha en

markedskorrigerende funksjon som tilrettelegger for velfungerende boligmarkeder, og at den offentlige støtten til boligsosiale virkemidler kun retter seg inn mot de som er vanskeligstilte, definert som: «De som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd» (Gitmark, 2020 & Kommunal – og moderniseringsdepartementet,2020).

Norge, som scorer aller best på FNs utviklingsindeks (FN, 2019) og som lenge var ett av de landene med minst ulikhet, har siden 80-tallet opplevd økte forskjeller blant sine innbyggere, og det at «Likhetsnasjonen Norge» gikk over til et eierorientert og markedsstyrt boligregime var en sentral kilde til dette (Rom for alle, 2011). Svært mange eier som nevnt i dag sin egen bolig. Problemet er at terskelen samtidig er blitt høyere for dem som ennå ikke gjør det for å få dette til, og det er en økende grad av mennesker som blir holdt utenfor denne velferdsutviklingen (Gitmark, 2020).

2. Boligsosialt arbeid

Det er over flere år nedlagt mye arbeid og ressurser på å bedre boligsituasjonen for bostedsløse og andre vanskeligstilte på boligmarkedet, og som det blir fortalt i Regjeringens strategi for boligsosialt arbeid, har vi kommet en lang vei med å redusere dette antallet (Kommunal -og moderniseringsdepartementet, 2020). Av tiltak som har vist seg å være helt sentralt i dette arbeidet finner man:

- 1) Tydelige roller og ansvarsområder hvor samarbeid på tvers av etater og sektorer i det offentlige og med de private, som har direkte eller indirekte påvirkning på det boligsosiale feltet.
- 2) Prioritering i økonomiske og plansystemets planer – hvor disse sees i sammenheng med hverandre og øvrige samfunnstiltak.
- 3) Økt kunnskap og forskning på det boligsosiale feltet.

Til tross for en viten om disse suksessfaktorene og at de er viktige midler til å realisere boligsosiale mål, er de i praksis ofte svært vanskelig å gjennomføre av ulike grunner (Plathe,2018).

Det er kommunene som har det øverste ansvaret og den viktigste rollen i arbeidet i det boligsosiale arbeidet (Ulfrstad, 2011 & Dyb, 2015). Boligsosialt arbeid i kommunene foregår i et svært vanskelig og uoversiktlig terreng. For det første er boligsektoren i økende grad markedsstyrt, og det er blitt tydelig at bolig ikke er et rettighetsfestet velferdsgode (kun rett til bistand og støtte til midlertidig bo - opphold, og dette kan være i hospits, institusjon, brakker, hotell eller kommunale boliger). For det andre er boligsosialt arbeid et relativt nytt felt som involverer flere tjenester, profesjonsgrupper, og etater med ulike tradisjoner og handlingslogikker (Dyb,2015).

De strukturelle rammene for det boligsosiale feltet er velferdsstaten, velferdskommunen og markedet (Dyb, 2015). Et kjennetegn ved den moderne velferdsstaten og velferdskommunen

er en høy grad av spesialisering og institusjonell oppsplitting (Ibid). Økt spesialisering og inndeling i mange ulike politikk -og fagområder krever en økende grad av koordinering og samstyring (Ibid). I et bredt institusjonelt perspektiv kan velferdsstaten beskrives som et nett av enheter, og disse enhetene styres av egne normer og formelle regler. Douglas North (1990, hentet fra Dyb: 2015) omtaler institusjoner som trege, faste og tungt foranderlige, støttet av formelle (juridiske) rammer, økonomiske systemer, samt sosiale og kulturelle tradisjoner.

Arbeidsfordelingen i boligpolitikken er ikke lovbestemt, bortsett fra en viss forankring av boligpolitikk i lov om sosiale tjenester i arbeids – og velferdsforvaltningen, Helse -og omsorgstjenesteloven, og i plan og bygningsloven. Lov om sosiale tjenester i arbeids -og velferdsforvaltningen (sosiallovtjenesten) har som formål å bedre levekårene til vanskeligstilte, hvor hjelp til sted å bo, arbeid og sosial deltagelse og inkludering er blant de oppgavene som kommuner har ansvar for å gi. Kommuner står fritt til å velge hvordan organiseringen av dette arbeidet skal foregå, og staten bidrar med tilskudd på enkelte områder.

Lov om kommunale helse -og omsorgstjenester pålegger kommuner (eller private som samarbeider med kommuner) å sørge for nødvendig helse og omsorgstjenester, hvor tilrettelegging for at mennesker med særskilte behov kan mestre sine liv i egne boliger er et mål jamfør denne loven (Helse -og omsorgsloven, § 3-2 a, 2011)

Plan – og bygningsloven presiseres også under hensyn og oppgaver for planlegging at tilstrekkelig boligbygging og utjevning av helseforskjeller som er til beste for den enkelte og samfunnet skal være et mål for planleggingen. Kommunene står også nok så fritt her til å bestemme hvordan de skal organisere arbeidet. (Plan -og bygningsloven, 2008)

Samarbeid mellom stat og kommune i norsk boligpolitikk blir i NOU-en «Boligmarked og boligpolitikken» (2011) beskrevet etter det som kalles partnerskapsmodellen. Denne modellen bygger på at deltagerne er likeverdige partnere. Stat og kommuner skal i samarbeid løse de boligpolitiske oppgavene. Begge har et viktig ansvar, hvor det største er lagt på kommunene, men med ulike roller og oppgaver (Ulfrstad 2021 & Dyb, 2015). Rollefordelingen utspiller seg i hovedsak slik at det er staten som fastsetter boligpolitiske mål og juridiske rammevilkår, tilbyr økonomisk bistand til spesielle formål og bidrar med tiltak for å heve kompetansen på feltet. Kommunene er de som planlegger og tilrettelegger for bygging og utbedringer av boligområder gjennom arealplanlegging (ideelt i samsvar med samfunnsplanleggingen, og andre plandokumenter, hvor mål og målsettinger fra samfunnsdel overføres videre på bakkenivå i arealplanleggingen). I Regjeringens boligstrategi legges det vekt på at kommunen gjennom effektiv planlegging og byggesaksbehandling skal stimulere til et velfungerende boligmarked (kommunal -og moderniseringsdepartementet, 2020). Markedet bygger så og forsyner samfunnet med boliger, hvor de eier, bygger og forvalter boligmassen (Ulfrstad, 2011). Privat skapte og innsendte reguleringsplaner utgjør mesteparten av reguleringsplanene som produseres, men kommunen godkjenner disse, eller tilbakesender med foreslåtte endringer/forbedringer, hvis de er i tråd med kommunale planer og retningslinjer.

Dette henger sammen med det boligsosiale feltet på den måten at kommuner ofte ikke har tilstrekkelig med boliger de selv disponerer for å kunne leie ut til vanskeligstilte (både de som de av lov har et ansvar for, men også for andre), og ved å stimulere til et effektivt marked er tanken at kommunene kan kjøpe seg billigere inn i prosjekter for å huse enkelte grupper vanskeligstilte (økonomisk vanskeligstilte), samt at færre muligens blir økonomisk vanskeligstilt på grunn av dette. Dette blir en forenkling av realiteten i de fleste tilfeller, da det er flere faktorer og forhold som spiller inn i kommuners boligsosiale arbeid (Ulfrstad, 2011)

Det er også et mål i den boligsosiale politikken at boligsammensetningen i de ulike områdene i kommunene skal være heterogene (kommunal og moderniseringsdepartementet, 2021), og at planlegging i tillegg til et velfungerende marked skal kunne legge til rette og skape nettopp det. Heterogene boligsammensetninger vil si at det er en miks av beboerne på de ulike stedene i en kommune, med tanke på sosioøkonomisk status, kulturer, demografi, etc. Tanken bak dette er blant annet bedre integrering og samhold, synliggjøring av mangfoldet som finnes i samfunnet og unngåelse av segregering, hvor noen nyter bedre av ulike områdekvaliteter som finnes ulike steder, enn andre (Nordahl, 2018)

Hovedoppgaven i det boligsosiale arbeidet er å kunne hjelpe de som defineres som vanskeligstilte på boligmarkedet med å skaffe seg en god og trygg bolig og gode boligmiljø. Mens de fleste klarer å skaffe seg bolig på boligmarkedet på egen hånd, og/eller ved hjelp av foreldre/kausjonister, er det fortsatt mange som av ulike grunner ikke klarer dette, eller som på ett tidspunkt kanskje får det til, men så av ulike grunner faller utenfor (Ulfrstad, 2011).

2.1 Hvordan definere vanskeligstilte på boligmarkedet?

Det er flere definisjoner på hva det vil si å være vanskeligstilt på boligmarkedet. Den mest vanlige, som ofte tas i bruk av SSB og som regjeringen i siste boligstrategi har brukt er:

«De som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd»

Å omgjøre denne definisjon til en målbar størrelse er ingen enkel oppgave, og det har de senere årene blitt fremsatt flere ulike forslag til hvordan man kan måle vanskeligstilte på boligmarkedet (Monkerud, Astrup & Nordvik, 2019). Å fange opp alle som ikke har mulighet til å skaffe seg bolig, blir på en måte også i noen tilfeller uhensiktsmessig, i og med at mange personer ikke har som hensikt å gjøre dette før på et senere tidspunkt i livet (Studenter som bor hos foreldre under påbegynt studie, personer som sparer, etc.). Ved å inkludere disse i målinger, kan tallene gi inntrykk av at det er flere som har behov for hjelp enn det egentlig er. Videre er det også en utfordring å måle situasjoner som enda ikke har oppstått, som i det tilfellet at man ikke har mulighet til å skaffe seg eller opprettholde tilfredsstillende bosituasjon, er vanskelig å måle direkte (Thorsen, 2017).

Regjeringen har videre presisert hvem som er vanskeligstilt hvis de kan plasseres under en eller flere av følgende situasjoner:

- 1) Er uten bolig.
- 2) Står i fare for å miste boligen.
- 3) Bor i uegnet bolig eller bomiljø.

(kommunal og moderniseringsdepartementet, 2021)

Også her finnes det rom for ulike tolkninger på hvem som er vanskeligstilt avhengig av hvilke målemetoder man bruker og tolkninger man gjør.

Lotte Thorsen, forsker ved SSB, har gitt en oppsummering over noen ulike definisjoner og målekriterier som vanligvis har blitt brukt innenfor ulike instanser, brukerorganisasjoner og blant forskere (Thorsen, 2017), og de er:

- 1) Lavinntekt, i tillegg til trangbodd og/eller høy gjeldsbelastning. De med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert
- 2) Lavinntekt og leier og trangbodd
- 3) Lavinntekt og trangbodd og høy gjeldsbelastning
- 4) Husholdninger som har mottatt bostøtte eller sosialstønad og er trangbodd
- 5) Nederste inntektskvartil, i tillegg trangbodd og/eller høy gjeldsbelastning. De med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert.
- 6) Husholdninger uten yrkesaktive og ikke inntekt fra folketrygden som overstiger 2G, i tillegg trangbodd og/eller høy gjeldsbelastning
- 7) Lavinntekt, i tillegg trangbodd og/eller høy estimert bostøttsbelastning. De med formue over lavinntektsgrensen er ekskludert

Tallene på hvor mange som er vanskeligstilte i samfunnet kan variere ganske mye basert på hvilken av disse definisjonene man legger til grunn. I en sammenligning mellom ulike definisjoner, fant man at i 2015 kunne dette variere mellom 17 500 (strengt kriterier) til 259 000 personer (løst kriterier) (Thorsen, 2017). Tallene baserer seg på registerkopleinger mellom husholdninger og boliger og andre administrative registreringer som kan si noe om økonomiske forhold. Det poengteres at data som sier noe om boligstandard og områdekvaliteter mangler, og at derfor formuleringen som sier noe om tilfredsstillende bosituasjon vanskelig blir målt og tatt i betraktning (Ibid).

Det å skaffe og opprettholde et tilfredsstillende boforhold som er tilpasset husholdningens behov, henger i stor grad sammen med husholdningens økonomiske ressurser. Husholdningens økonomiske situasjon kan derfor brukes som en indikator på i hvor stor grad man har mulighet til å skaffe eller opprettholde tilfredsstillende boforhold (Ibid). Lavinntekt blir i de fleste mål definert som 60% av median inntekt eller mindre i befolkningen, som er EUs standard, mens OECD definerer det som 50% av medianinntekten eller mindre (Ulfrstad, 2011)

Trangboddhet blir definert som at antall rom per bolig er mindre enn antall personer som bor der, og i tillegg til at antall kvadratmeter per person er mindre enn 25 m² (Thorsen, 2017). I tidligere operasjonaliseringer av trangboddhet var grensen på 20 kvm² per person, noe som ville utgjort en forskjell på 165 000 personer i 2015 (54200 personer målt ved 25 kvm² – 377 000 personer målt ved 20 kvm²). Thorsen poengterer at det å se på om

folk bor trangt, og inkludere dette som et objektivt mål på om man er vanskeligstilt, trenger ofte ikke å være tilfellet. Mange kan av ulike grunner velge å bo trangbodd uten at dette er en tvungen situasjon, hvor man for eksempel har mulighet og økonomi til å bo romsligere, men at man da velger å ikke gjøre det av ulike grunner (Ibid).

Gjeldsbelastning kan også for mange være en årsak til at man blir klassifisert som vanskeligstilt på boligmarkedet. Slik SSB har valgt å operasjonalisere høy gjeldsbelastning er husholdninger med totalt tre ganger mer gjeld enn husholdningens samlede inntekt før skatt (Thorsen, 2017).

Regjeringen har som mål å gi årlige oppdateringer på antall vanskeligstilte i samfunnet, årsaksanalyser av hva som er de vanligste grunnene til at folk er vanskeligstilte, og kontinuerlig jobbe for å redusere dette antallet. Det samme vil, gjennom andre undersøkelser, gjelde for bostedsløse

2.2 Hvem er det som er vanskeligstilte på boligmarkedet?

Ved å følge de øvrige definisjonene på hvem som er vanskeligstilte kan man gjøre videre undersøkelser av hvilke grupper mennesker i samfunnet dette mest typisk gjelder, eller identifisere «livssituasjoner» som øker sannsynligheten for å være vanskeligstilt. Det er også vanlig å skille mellom de som er vanskeligstilte i en kortere periode og de som er varige vanskeligstilte eller bostedsløse (Thorsen, 2017). Oppsummerende konkluderer Lotte Thorsen i rapporten fra SSB at ifølge de fleste definisjoner man tar i bruk på vanskeligstilte vil man finne at innvandrere, de som leier i Oslo, unge, enslige, par med barn og større familier har en stor sannsynlighet for å være vanskeligstilt ved å legge til grunn de diskuterte definisjonene som er presentert ovenfor, og som hun diskuterer i nærmere detalj i denne rapporten. I 2020 og 2021 ble det presentert tall fra Eiendom Norge over hvor mye av den omsatte boligmassen en gjennomsnittslønnet singel sykepleier kunne regne med å få kjøpt i de store byene (Sykepleierindeksen), og det framkommer av disse tallene at også situasjonen i Tromsø er ganske prekær, hvor cirka 1 av 10 boliger er mulig å få kjøpt med en årslønn på ~ 585 000 kr (Eiendom Norge, 2021), som gjør at Tromsø havner rett bak Oslo som en av de byene hvor det er dyrest å kjøpe bolig. (i 2023 økte sannsynligheten litt for å kunne ha råd til bolig, med 15 %).

Lars Ulfrstad går nærmere inn på hvilke grupper mennesker i samfunnet som typisk er blant de vanskeligstilte ved å utvide vanskeligstiltbegrepet. Dette gjør han ved å se på når det er et misforhold mellom individets ressurser, og krav eller forventninger i boligsituasjonen (Ulfrstad, 2011). Ved denne utvidete definisjonen av vanskeligstilte dukker det opp flere grupper mennesker i samfunnet som ofte vil være mer utsatt for å ha problemer med å opprettholde eller oppnå en tilfredsstillende bosituasjon. Blant disse nevner han at særlig de som er funksjonshemmede, flyktninger, immigranter, utviklingshemmede, psykisk syke, rusmisbrukere og de som er kommet ut av fengsel i stor grad er representert (Ulfrstad, 2011).

Man ser også en tydelig sammenheng mellom dårligere økonomi og de som befinner seg blant disse gruppene.

I 2001 ble det lansert en rapport fra et utvalg som fikk i oppgave av Regjeringen Bondevik å se på om funksjonshemmedes rettigheter ble ivaretatt og var tilstrekkelige for å kunne leve verdige, og så langt det lot seg gjøre normale liv (NOU,2021: «Fra borger til bruker»). Et viktig bidrag og en faktor til måloppnåelse var at boliger og bomiljø ble utformet på en slik måte at folk med ulike former for nedsatt funksjonsevne kunne ha mulighet til å være så selvgående som mulig, med minst mulig hjelp fra andre. Lars Ulfrstad poengterer at funksjonshemmede ofte opplever å ha vanskeligheter med å finne egnede boliger og/eller bomiljø som svarer til de vanskeligheter og utfordringer som disse individene måtte ha (Ulfrstad, 2011). Dette kan være at dører er for smale til å få plass til rullestoler for de som er rullestolbrukere, at helninger utenfor inngangsdøren er for bratte, trappetrinn som er for store, at det mangler taktil – merking på gaten ved siden av huset som signaliserer at det er overgangsfelt for de som er blinde, etc.

Ett annet viktig steg, som ble nevnt i den offentlige utredningen (NOU,2021: «fra borger til bruker») var et større fokus på å gå vekk fra ordningen om å tilpasse enkelte boliger og bomiljø til dem med spesielle behov og nedsatt funksjonsevne, til å innføre universell utforming i alle nybygg og omgivelser, slik at denne gruppen på lik linje med resten av samfunnet ble inkludert som aktuelle brukere og kjøpere i hele samfunnslivet, i stedet for å fungere som et eget tilpasset segment som kunne bli sett på som underordnet øvrig samfunnsliv (NOU, 2001). Dette var en politikk som fikk bred oppslutning innenfor mange områder og andre grupper vanskeligstilte i samfunnet, spesielt innenfor området helse og omsorg, hvor fokus på selvstendighet og mestring i egne boliger ble prioritert foran spesialiserte institusjoner. Nedbyggingen av institusjonene og fokus på mestring av eget liv i egne hjem ble etter hvert den nye normen for rehabilitering, omsorg og livsmestring (Gitmark, 2020).

2.3. Innovasjon i Omsorg

I 2009 oppnevnte Regjeringen et utvalg som skulle gjøre en utredning innenfor helse -og omsorgssektoren, og se på behovet for nye løsninger på voksende utfordringer innenfor dette området (NOU,2011, s.35). Oppfatningen om offentlig sektor som en selvstendig aktør for tjenesteinnovasjon, og ikke bare som tilrettelegger for innovasjon i privat sektor, kommer tydelig fram her (Ringholm & Holmen, 2018).

«Innovasjon og omsorg fremstår ikke umiddelbart som et naturlig begrepspar. Snarere vil mange oppfatte ordene like motsetningsfylte som ild og vann. Det er på mange måter ord hentet fra forskjellige verdener. Innovasjon er det nye og ukjente, det risikable og eksperimenterende. Omsorg er det forutsigbare, det trygge og det til- vante. Innovasjon er et lite benyttet og nesten ukjent begrep i omsorgsverdenen, og omsorg er heller ikke det som først har fanget innovasjons- miljøenes interesse».

(NOU,2011).

Dette var innstillingen og utgangspunktet til utvalget som innledningsvis beskrev forholdet mellom innovasjon og helse -og omsorgs feltet. Til tross for det synet på at innovasjoner og praksiser innenfor helse -og omsorg ikke hadde hatt noe med hverandre å gjøre, mente utvalget at det faktisk hadde forekommet en del innovative grep på dette området tidligere, bare at det aldri hadde blitt omtalt som innovasjoner (NOU,2011).

Utvalget som ble nedsatt av regjeringen i 2009 la vekt på at Helse – og omsorgssektoren hadde store muligheter for forbedringer på en rekke punkter, og at potensialet for innovasjon var stort. Tanken om at det offentlige har rom for innovasjon ble på mange måter akseptert og overført til andre områder i det offentlige, med inspirasjon fra denne utredningen (NOU,2011)

Boligsosialt arbeid handler blant annet om å kunne gi god og tilstrekkelig omsorgshjelp og pleie/behandling til mange mennesker, da det er en sammenheng mellom boevne og helse (Ulfrstad, 2011). Innovasjoner på dette feltet har også forekommet. Et eksempel handler om hvordan det offentlige har utviklet en modell for behandling av eksempelvis rus -og psykiatripasienter, med inspirasjon fra USA (Ulfrstad, 2011). De tidligere modellene gikk ut på at mennesker med rus og psykiske problemer ofte skulle følge en trinnvis progresjon, der sluttresultatet førte til at de hadde gjort seg «fortjent» til en bolig. Dette ble avviklet til fordel for en parallell behandlingsform, inspirert fra studier i USA, der boligen ble sett på som en sentral del i selve løsningen for rehabilitering, hvor disse menneskene hadde et fast forankringspunkt der de fikk opplæring i det å bo, samtidig som de mottok den nødvendige hjelpen de hadde behov for. Denne modellen er kjent som «Housing first -prinsippet» (Ulfrstad, 2011 & Dyb, 2015)

Noen av punktene som ble fremhevet som viktige i bytte av modeller var blant annet at de menneskene som ble gitt en bolig som del av behandlingsprogrammet, følte seg mer avslappet og tryggere, og var derfor mer mottagelige for hjelp (Ulfrstad, 2011). Behovet for innovasjoner per nå, i forhold til bolig og omsorgshjelp slik det beskrives i utredninger fra Tromsø kommune (2021), er at tydelige roller og ansvar for å kunne gi riktige boliger til riktige mennesker, og god samordning og koordinering mellom ulike etater og profesjoner som skal hjelpe disse menneskene, mangler, og må på plass (Ibid).

[2.4 Kunnskap om innovasjon i det boligsosiale arbeidet i Norge](#)

På bakgrunn av dokumentstudier og samtaler med ulike relevante aktører innenfor det boligsosiale arbeidet, på et innovasjonsforum i regi av FAFO, har Inger Lise Skog Hansen og kolleger på bestilling fra Husbanken arbeidet med å kartlegge omfanget av sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap i det offentlige når det kommer til å løse boligsosiale utfordringer (Hansen, Grødem & Bakkeli, 2013).

De som deltok på innovasjonsforumet var Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeidsdepartementet, Husbanken, Arbeids- og velferdsdirektoratet, KS, Ferd Sosiale Entreprenører, KREM

(Kreativt og Mangfoldig arbeidsliv), et utvalg kommuner/bydeler og sentrale frivillige organisasjoner (Hansen et al, 2013). Temaet var utfordringer relatert til måloppnåelse i det boligsosiale arbeidet, og mulighetene for innovative tiltak på dette området.

I prosjektet Innovasjon i det boligsosiale arbeidet ble FAFO bedt om å undersøke følgende spørsmål fra Husbanken:

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

Potensialet for innovative tiltak ble ansett som stort av deltagerne, og de påpekte at det foregikk mer innovasjon på dette området nå enn før (Hansen et al, 2013). Blant disse mulighetene for å skape innovasjoner (ordet ideer ble brukt synonymt) var det mange som pekte på den fruktbare sammenhengen mellom planlegging, prioriteringer i budsjetter, bredt samarbeid mellom stat og kommuner, private aktører, brukergruppene og ideelle organisasjoner (Hansen et al, 2013). Dette er også i tråd med hva litteraturen peker på som noen viktige «ingredienser» om målet er å bygge opp om et system for innovasjon (Amdam, 2019). Til tross for at samarbeid ble påpekt som viktig for å nå boligsosiale mål, kunne samarbeide også være krevende, da man ikke alltid er enige om hvordan man skal gå fram for å jobbe mot måloppnåelse (Hansen et al, 2013).

Nasjonale strategier og boligsosiale handlingsplaner representere viktige innovasjoner som ble gjort tidlig på 2000-tallet, som var viktige i det videre arbeidet med å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Det som var nyskapende ved disse strategiene var at det ble vektlagt oppmerksomhet mot nødvendigheten av et bredt samarbeid mellom relevante aktører innenfor felt som hadde med planlegging, bolig og eiendomsforvaltning, fag – og tjenesteområder og tydelige oppgaver og ansvarsområder å gjøre (Hansen et al: 2013).

En særdeles viktig poengtering omkring boligsosiale handlingsplaner som kom fram i en NOVA-rapport i 2011 (Sandlie, Langsether, Sørvoll, Skårberg & Hansen) pekte på at de boligsosiale handlingsplanene sjelden var et produkt av omfattende samarbeid og at det var

bygd opp et utilstrekkelig kunnskapsgrunnlag sett fra ulike aktørers ståsted, som både førte til lite eierskap blant de ulike aktørene og uenigheter om de strategiske valgene de boligsosiale handlingsplanene la opp til (Sandlie et al, 2011). Vedtakene av disse planene kunne også være basert på et snevert politisk flertall, og politiske skifter kunne endre prioriteringer, noe som gjorde at planene måtte revideres og nye prosesser gjennomføres.

I rapporten ble følgende anbefaling gitt:

«For at boligstrategiske planer skal oppleves som et nyttig arbeidsverktøy, må planene ha en bred forankring blant de som arbeider med boligpolitiske og boligsosiale spørsmål. Denne forankringen er nødvendig for å etablere en felles forståelse og engasjement for den boligstrategiske tenkningen i en kommune. Videre er det en utbredt antagelse at forutsetningen for at berørte aktører skal være villige til å prioritere og bidra med ressurser til gjennomføringen av boligstrategiske planer, er at aktørene også har fått muligheten til å delta og påvirke utformingen av disse planene.»

(Sandlie et al,2011)

Dette vil si at til tross for at boligsosialt arbeid har fått oppmerksomhet og blitt gitt prioriteringer, vist ved at kommuner lager handlingsplaner med mål om å hjelpe vanskeligstilte, er det ikke tilstrekkelig å overlate ansvaret med slike planer til én enkelt avdeling/faggruppe uten kontakt med andre relevante parter for at de skal ha mulighet for å ha en reell effekt.

Boligsosiale planer må være et resultat av bred deltagelse fra en rekke relevante aktører, og kunnskapsgrunnlaget må bygges opp av ulike relevante kompetanser hvor mål og midler diskuteres nøye. Roar Amdam (2019) skriver at det er stor sammenheng mellom en slik forståelse for å planlegge og det å skape innovasjoner. Samarbeidsdreven planlegging og samarbeidsdreven innovasjon kan ofte gå hånd i hånd hvis man får til ambisjonene om å slå sammen kunnskap og ressurser i en flat(ere) struktur som tar form av en blanding mellom kommunikasjon og konsensus, kompromisser og enighet om mål og midler.

For Tromsø kommune sin del, er dette et interessant og relevant tema å diskutere i forhold til opprettelsen av det nye kommunale foretaket, samt hvordan dette foretaket i det videre arbeidet skal løse boligsosiale utfordringer.

2.5. Behovet for innovasjon i den boligsosiale politikken

Boligsosialt arbeid er et fragmentert og komplekst problem -og politikk område (Gitmark, 2020; Ulfrstad; 2011, Dyb; 2015). Det vil si at utfordringene til vanskeligstilte har en rekke ulike årsaker, og at tiltakene for å løse dem hviler på mange adskilte ansvarsområder. Flere strategiske dokumenter på både nasjonalt og lokalt nivå har anerkjent dette problemet og artikulere et behov for å komme fram til løsninger som svarer til dette (Se blant annet Nasjonal Strategi for boligpolitikken fra både 2021, 2014 og 2011 – hhv. «Alle trenger et

trygt hjem», «Bolig for velferd» og «Rom for alle», og Boligsosial handlingsplan fra Tromsø kommune, 2015)

Utfordringene løses ikke bare ved å klargjøre ansvarsfordelingen, men forutsetter trolig også et arbeid for å bli enig om grunnleggende verdier for arbeidet og felles målsettinger, samt praktisk samarbeid på tvers av etater for å nå disse målsettingene (Dyb 2015 & Ulfrstad 2011). Utviklingen av det boligsosiale feltet vil nødvendigvis skje innenfor etablerte organisasjonsgrenser i samarbeid med og med motstand fra institusjoner med sine definerte oppgaver, etablert kunnskap og innarbeidede – tause og uttalte – tradisjoner (Dyb, 2015).

Boligsosialt arbeid og utfordringer er et godt eksempel på den type problem som i den engelske litteraturen blir kalt for «wicked problems», eller som Lars Ulfrstad referer til som et «umedgjørlig problem». «Gjenstridig problem» og «samfunnsfloker» er også begreper som brukes. Det som kjennetegner denne typen problemer, og som gjør utfordringene så kompliserte innenfor det boligsosiale feltet, er gjort opp av flere faktorer:

- Problemene er komplekse og har sammensatte årsaker.
- Ansvar for å gjøre noe med problemene er fragmentert, som vil si at ansvaret er spredt på en rekke etater og fagområder.
- Problemet kan beskrives på ulike måter.
- Ulike fagområder kan ha ulike beskrivelser og perspektiver på samme område, og alle kan være like gyldige.
- Det finnes ikke én enkel løsning på problemet.
- Løsninger på en side kan skape problemer eller utfordringer på en annen side.

(Ulfrstad, 2011).

«Wicked problems» ble først lansert som begrep og konsept i forbindelse med den økte kompleksiteten som ble identifisert ved det å skulle planlegge den brede samfunnsutviklingen på forskjellige steder, i en stadig mer kompleks og sammensatt verden (Rittel & Webber: 1973). Rittel og Webber beskriver hvordan samfunn som stadig er mer sammenknyttet og gjensidig påvirket av ulike sfærer, slik som den sosiale, miljømessige og økonomiske, gjør det å skulle anvende etablerte planleggingsprinsipper svært utfordrende og utdatert, fordi det man planlegger for har endret karakter fullstendig (Ibid).

Planleggingen, slik man forstod det tidligere (~ <1970), var en relativt tydelig og avgrensbar aktivitet og prosess innenfor et avgrenset område, hvor man hadde klart definerte mål, og eksperter som kunne anvende sin kunnskap i det som ofte trengte tekniske løsninger for å kunne løse problemer. Etter hvert ble denne forståelsen av planlegging utfordret, og planlegging ble i større grad en praksis og et teoretisk felt som tok innover seg flere hensyn og oppgaver som måtte sees i sammenheng, hvor flere typer av kunnskap og perspektiver ble innbakt (Ibid).

Vanskeligstilling i bositasjonen og bostedsløshet er komplekse problemer. Utfordringene er sammensatte på den måten at det ofte ikke er én enkelt grunn til at mennesker ikke klarer å skaffe seg og beholde en god bolig. Det er ofte nære sammenhenger mellom det å slite med å ha en god boligsituasjon, og det å ha det vanskelig i livet på andre måter. Som for eksempel det å slite psykisk og fysisk, som kan skyldes en rekke ulike hendelser i livet. Noen

eksempler på dette, som Lars Ulfrstad kaller utløsende faktorer, og som ofte har sammenheng med hverandre, kan være: Skilsmisser, depresjoner, alkohol og annet rusmisbruk, jobboppsigelser, økonomiske problemer/stor gjeld etc.

Å hjelpe mennesker med slike problemer krever ofte kunnskap fra ulike fagfelt, og disse fagfeltene/profesjonene må koordineres med hverandre for å kunne gi best mulig bistand til vanskeligstilte personer (Dyb, 2015). Dette kan bli svært fremtredende innenfor det boligsosiale feltet i større kommuner, hvor det ikke er uvanlig at mer enn ti tjenesteenheter er involvert i den samlede boligsosiale virksomheten (Hansen & Bakkeli, 2013). En god bosituasjon stiller også krav til selve boligene som disse menneskene skal motta hjelp i. Alle boliger skal møte tekniske krav som stilles i byggetekniske forskrifter (TEK 17), og det er også et kriterium om at mennesker med ulike funksjonsutfordringer også skal kunne bo på alle områder i samfunnet (prinsippet om universell utforming jfr. Plan -og bygningsloven 2008).

Lars Ulfrstad (2011) argumenterer for at en bolig er mer enn bare dette, og henviser til FNs menneskerettserklæring for hva en bolig bør være:

- Det fysiske domenet er et bosted eller en plass med adekvat fysisk standard der en person og vedkommende familie har eksklusiv tilgang.
- Det sosiale domenet er et bosted eller en plass for å opprettholde privatliv og sosiale relasjoner
- Det legale domenet er et bosted eller et sted en person og hans familie har legal disposisjonsrett til.

I en utredningsrapport fra Tromsø kommune (2021) framkommer det at svært mange av de boligene som kommunen disponerer ikke oppfyller alt av krav som stilles til en fullverdig bolig, og at dette blir et viktig innsatsområde i det boligsosiale arbeidet. Riktige boliger med god standard i tillegg til god omsorgshjelp for de som trenger det er en kombinasjon innenfor det boligsosiale arbeidet som trengs mer oppmerksomhet og innsats (Ibid).

I Innovasjonsmeldingen fra regjeringen 2019, påpekes det at det vil være viktig innenfor det offentlige å skape et miljø og en kultur for læring, hvor kunnskap og erfaring deles mellom de ulike sektorene og etatene. Det må bygges arenaer for slik kunnskapsdeling, og det må bli en integrert del av den offentlige virksomheten. Dette er det flere forskere og forfattere som argumenterer for, deriblant Guy Peters, som vektlegger disse tingene som viktig innenfor organisasjoner og institusjoner som søker å forbedre seg, og bli mer innovative (Peters: 2020). I praksis kan det ofte vise seg vanskelig. Kunnskap kan være omstridt, og mange nøler med å skulle ta til seg og teste ut ny kunnskap, blant annet fordi det involverer risiko for å feile (Peters, 2020).

En måte å fremme innovasjon på i det offentlige ved kunnskapsdeling og metodebruk kan være ved å prøve ut nye organisasjonsformer (St.Meld.30). Nærhet til og jevnlig kontakt med aktører som jobber direkte eller indirekte på samme felt vil ofte kunne ha nytte og verdi av å ha kontinuerlig dialog med hverandre. Samarbeid blir påpekt som en av hovedutfordringene i det boligsosiale arbeidet (Dyb, 2015). Økonomisk styring, planlegging, fagkompetanse, ressurser, ledelse og styring må sees i sammenheng med hverandre, hvor ulike enheter,

seksjoner, etater/sektorer og fagområder som skal involveres i et godt og helhetlig tilbud til de vanskeligstilte må organiseres på nye og bedre måter for å kunne gi et best mulig tilbud på kort og lang sikt (Hansen & Bakkeli, 2013)

Tromsø kommune beskriver selv det boligsosiale området som svært fragmentert, hvor uklare roller og ansvar, samt lite helhetstenking er beskrivelser de selv kommer med (Tromsø kommune, 2022; «Fremtidig boligorganisering»).

På bakgrunn av en slik problembeskrivelse har Tromsø kommune vedtatt å gjøre ett innovativt tiltak innenfor det boligsosiale området, ved å omorganisere seg på en ny måte, som aldri før er blitt prøvd ut, i et forsøk på å få til et mer effektivt og helhetlig arbeid med mål om en bedre situasjon for de vanskeligstilte menneskene som bor i kommunen (Tromsø kommune, 2022). I Rapporten «Fremtidig boligorganisering i Tromsø kommune (2022) skrives det at roller og oppgaver på dette feltet må sees mer i sammenheng med hverandre, og at det er nødvendig med en organisering som bidrar til helhetlig innsats på et område som i flere tiår har vært for fragmentert (Ibid). Omorganiseringen som er blitt vedtatt, går nå fra å være en etatsmodell/forvaltningsmodell, til en hybrid modell. Etableringen av et heleid kommunalt foretak som skal sørge for drift, forvaltning og vedlikehold av kommunens boliger er en del av denne innovasjonen, og handler om å samle kommunes boligportefølje og boligøkonomi på en ansvarlig aktør, kalt Tromsøbolig KF. Det helhetlige ansvaret for dette er det ingen enhet eller seksjon i Tromsø kommune som tidligere har hatt.

Det kommunale Foretaket Tromsøbolig skal ha ansvar for prosjektering, bygging, forvaltning, drift og vedlikehold av krisesenteret, kommunale velferdsboliger, rus- og psykiatriboliger, omsorgsboliger med og uten base, og formålsbygg med omsorgsbolig.

Det andre tiltaket som er en del av innovasjonen i Tromsø kommune er en omorganisering internt i kommunen, hvor det settes sammen en tverrfaglig enhet som skal jobbe for at vanskeligstilte mennesker skal få rett hjelp, til rett tid, basert på det disse fagpersonene i samarbeid med brukeren/ den vanskeligstilte – identifiserer som viktige behov som må tilfredsstilles for å kunne mestre bo – og - livssituasjonen sin. Denne innovasjonen som er skapt av Tromsø kommune, som er en omorganisering av det boligsosiale arbeidet, er ment for å bøte på problemer med fragmentering og lite helhetlig samarbeid.

På grunn av at Tromsø kommune selv artikulere et ønske og behov for å være mer innovative, samt oppfordringer og ønsker på nasjonalt nivå om kommuner som fokuserer mer på innovasjon, er det et interessant spørsmål om det innovative grepet, opprettelsen av Tromsøbolig KF, som i seg selv er en innovasjon, vil være et redskap for å styrke innovasjonsevnen til kommunen innenfor det boligsosiale arbeidet framover.

Mye av litteraturen som finnes om innovasjon i det offentlige er opptatt av hva det er som fremmer eller hemmer innovasjon (Ringholm & Holmen, 2019), og som bedre kan legge til rette for å skape innovasjoner. Det er flere teoretiske bidrag som sier noe om dette, blant annet fra Christian Bason (2018), Tofing & Triantafillou (2016) og Torfing & Sørensen (2022), som jeg lener meg på i denne oppgaven. Deler av det som disse forfatterne nevner som viktige elementer for å skape innovasjoner i det offentlige er også aspekter som

sammenfaller med det som Lars Ulfrstad (2011) beskriver som viktige kriterier for det offentlige innenfor det boligsosiale arbeidet.

Forskningsspørsmålene jeg ønsker å undersøke i forhold til dette er:

- 1) Hvilke pådrivere og barrierer kan identifiseres i prosessen ved å opprette det innovative tiltaket Tromsøbolig KF?
- 2) Hvilke elementer av et innovasjonsøkosystem kan identifiseres innenfor det boligsosiale feltet i Tromsø kommune?
- 3) Hvilke forutsetninger skal til for at Tromsøbolig KF kan utvikle seg og bli en vedvarende del av løsningen innenfor det boligsosiale arbeidet?

3. Hva er Innovasjon?

Innovasjon er blitt et såkalt «Buzz word» som man hører i mange sammenhenger på mange forskjellige områder. Men man tidligere først og fremst brukte begrepet om nyskaping i privat vare – og tjenesteproduksjon, har det i løpet av de siste 15 -20 år kommet sterkt inn i diskursen om nyskaping i offentlige tjenester.

Innovasjon er noe som blir hyllet og sett på som en viktig nøkkel for å imøtekomme fremtidens utfordringer og skape bedre samfunn (Torfing & Triantafillou, 2016). Innovasjon som forskningsområde har også tiltatt, og det dedikeres mye ressurser og innsats på dette feltet mange steder i verden, innenfor ulike sektorer, også det offentlige (Ringholm & Holmen: 2019). Det finnes forskjellige definisjoner av hva innovasjon er og hva som kjennetegner det. Det de alle har til felles er at det innebærer en form for endringer (Schumpeter, 1934). Endringene kan framkomme på ulike måter, og man kan snakke om endringer som små eller store, omfattende eller begrensede, radikale, inkrementelle og disruptive (Hartley, Sørensen & Torfing, 2013). I innovasjonsmeldingen fra regjeringen 2019 har de valgt å definere innovasjon i offentlig sektor slik som den er definert av OECD, som lyder:

«Innovasjon i offentlig sektor kan være en ny eller vesentlig endret tjeneste, produkt, prosess, organisering eller kommunikasjonsmåte. At innovasjonen er ny, betyr at den er ny for den aktuelle virksomheten, den kan likevel være kjent for og iverksatt i andre virksomheter.»

(Meld. St. 30, 2019-2020)

Denne, og flere andre definisjoner bygger ofte på den definisjonen Schumpeter legger til grunn for hva innovasjon er, som handler om å innføre noe nytt innenfor den konteksten den inngår i. (Schumpeter, 1934 & 1975). Schumpeter blir anerkjent som en av de mest innflytelsesrike økonomene i det 20. århundret. Han var professor i økonomi i Tyskland, Østerrike og USA i løpet av sin karriere, og er kjent for å være en av de første økonomene som tok opp spørsmålet om innovasjon i økonomisk teori, og han beskrev innovasjon som en av de viktigste driverne for økonomisk vekst.

I dagligtalen blir innovasjonsbegrepet ofte oppfattet eller snakket om som noe som er helt nytt eller banebrytende, og som ingen har gjort eller fått til før (Ringholm & Holmen: 2019). Slik trenger det altså ikke å være, og ved å kun se på innovasjon på en slik måte, er det mye som kan risikert bli oversett eller gå tapt i vurderingen av om man er innovative eller ikke. Ved å følge definisjonen som Schumpeter legger til grunn, og som også er blitt den faglige oppfatningen av begrepet i flere miljøer, kan innovasjon handle om å «låne» ideer eller metoder, og hente inspirasjon fra andre områder, for og så innføre den innenfor en egen organisasjon/kontekst, kanskje med noen modifikasjoner, i håp om å få til forbedringer innenfor eget felt, og trenger derfor ikke å være noe som ingen har sett eller gjort før (Ibid)

En gjennomgang i 2016 viste at over halvparten av studiene om innovasjon i offentlig sektor var publisert etter 2010 (De Vries et al, 2016). Forskningen på innovasjon i det offentlige viser stor variasjon i hvordan for eksempel ulike kommuner forholder seg til og forstår dette konseptet, og hvordan de samtidig føler på et press for å bli mer innovative enn det de er på nåværende tidspunkt (Hagen & Higdem, 2020). Det framkommer også generelt at kommuner, som til dels komplekse institusjoner, har en rekke barrierer når det kommer til det å integrere innovasjonstankegang og praksis inn i «tunge og seige» tradisjonelle og byråkratiske regler og rutiner (Hagen & Higdem, 2020).

3.1. Innovasjon i offentlig sektor: Styringsparadigmer og pådrivere og barrierer for innovasjon

Styringsparadigmer:

Ulike former for styringsparadigmer kan på ulike måter frembringe innovasjoner ved seg (Torfing & Triantafillou, 2016), men styringsparadigmer kan også tenkes på som innovasjoner i seg selv, ved at de introduserer nye ideer, prinsipper og praksiser for hvordan offentlige organisasjoner og institusjoner opererer og samhandler med borgere og andre interessenter.

Styringsparadigmer kan variere over tid og mellom land, og er ofte påvirket av politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle faktorer (Kooiman, 1993). Et styringsparadigme innebærer også en forståelse av statens rolle i samfunnet, hvordan offentlige tjenester skal leveres, fordeling av ressurser og ansvar, og prinsipper for ansvarlighet, deltagelse og åpenhet.

Asbjørn Røiseland og Signy Irene Vabo (2016) har i boken «Styring og samstyring» presentert en oversikt og gitt en innføring i hva som kjennetegner de ulike formene for styringsparadigmer som har vært dominerende siden ~ 1940 tallet, som jeg kortfattet vil gjengi her:

1. Offentlig administrasjon: Offentlig administrasjon var det dominerende styringsparadigmet i det meste av det 20. århundre. Det kjennetegnes av en hierarkisk organisering og en sterk vekt på byråkrati, regler og prosedyrer. Målet med offentlig administrasjon er å sikre rettferdighet, stabilitet og forutsigbarhet i

offentlige beslutninger og tjenester. Beslutningstaking skjer i henhold til lover og regler, og det er en klar skillelinje mellom politikk og administrasjon.

2. New Public Management (NPM): NPM dukket opp på 1980-tallet som en reaksjon på den tradisjonelle offentlige administrasjonen og var inspirert av privat sektor. Målet med NPM er å øke effektiviteten og kvaliteten på offentlige tjenester gjennom markedsorienterte mekanismer og konkurranse. Dette paradigmet kjennetegnes av deregulering, desentralisering, resultatorientering, kundesentrert tilnærming og innføring av konkurranse mellom offentlige og private aktører. NPM vektlegger også måling og evaluering av resultater, samt ansvarliggjøring av offentlige tjenesteytere.

3. Samstyring: Samstyring, også kjent som nettverksstyring, oppsto på slutten av 1900-tallet og tidlig 2000-tallet som en respons på utfordringene knyttet til NPM. Dette styringsparadigmet fokuserer på samarbeid, partnerskap og nettverk mellom offentlige, private og frivillige aktører. Samstyring legger vekt på tillit, dialog, involvering av interessenter og fleksibilitet i styringen av offentlige tjenester. Målet er å finne løsninger på komplekse problemer og utfordringer som krever tverrsektoriell og flernivåsamordning.

Pådrivere og barrierer:

Med pådrivere for innovasjon mener man hva det er som er motivasjonene og argumentene for å skape, tenke, handle, planlegge eller organisere seg på «nye» måter, og potensialet eller omstendighetene/faktorene som muliggjør dette. Barrierer er de hindrene som oppstår i veien for å få til ønsket innovasjoner, og motargumentene eller motivasjonene for å ikke gjøre dette (Bason, 2018).

Innenfor offentlige sektor kan man finne flere kilder til potensielle barrierer for innovasjon, ifølge Christian Bason (2007). Han peker da på at rammebetingelsene i offentlig sektor ikke er innrettet for å fremme innovasjon, og som eksempler på rammebetingelser nevner han politisk styring, statlig prosessregulering, sektorinndeling, dårlige vilkår for nyteknisk i form av faglig monokultur og nullfeilkultur, samt at det ikke er tradisjon i offentlig sektor for å sette brukernes behov i sentrum (ibid).

Offentlig forvaltning jobber innenfor et omfattende regelverk som skal praktiseres uten å gjøre feil, det er krav om sterk lojalitet innad i organisasjonene, og risikostyring skal gi høy grad av forutsigbarhet. Disse faktorene kan innebære redusert tilpasningsevne til nye arbeidsmåter og løsninger (Ulfrstad, 2011.).

Det er imidlertid ikke sikkert at offentlig organisasjoner alltid er så lite egnet for innovasjon som mange skal ha det til. Den formelle strukturen i offentlig sektor kan spille en viktig rolle for å fremme innovasjon ved at forutsigbare rammer og mer eller mindre tydelige roller innenfor sektorinndelte etater kan medbringe informasjon og kunnskap hvis(!) det er dialog og en form for nettverk mellom disse, som bidrar til gjensidig læring og kunnskapsformidling.

En veldefinert og effektiv organisatorisk struktur kan, ofte i regi av god og tydelig ledelse, skape effektiv kommunikasjon mellom de ulike leddene, som igjen kan skape et miljø som fremmer nytenking ved at informasjon og ideer sprer seg (Torfing & Triantafillou, 2016).

Jakob Torfing og Peter Triantafillou (2016) har i sammenheng med å studere pådrivere og barrierer for innovasjon sett på hvordan de ulike formene for styringsparadigmer i offentlig forvaltning kan påvirke dette. De forklarer at alle de noe forskjellige paradigmene har karakteristikk eller egenskaper ved seg som både kan fremme og hemme innovasjonsmulighetene.

De oppsummerer det slik:

Klassisk offentlig styring:

- 1) Muligheter: Er ofte avhengig av at lederskap, i ett ovenfra – ned forhold, gir direktiver eller incentiver til endringer og mobiliseringer. Klare roller og jobbsikkerhet kan støtte opp om utførelsen av nye ideer og løsninger. Administrative siloer kan stimulere spisset og dyp kunnskap mellom profesjonelle aktører.
- 2) Hindringer: Sentralisert og overordnet kontroll, fastsatte regler, protokoller og standardisering kan hindre kreativitet og entreprenørskap. Det er ofte et mål om stabilitet og forutsigbarhet. Trege og små endringer av gangen. Avgrensede siloer kan hindre kunnskapsdeling og gjensidig læring.

New Public management:

- 1) Muligheter: Konkurransen mellom offentlige og private aktører stimulerer kreativitet og nytenkning. Kunde/klient – orientering, hvor man blir vurdert av brukerne på hvor tilfredsstillende løsninger man kommer med. Strategisk lederskap og mindre reguleringer
- 2) Hindringer: Konkurransen kan hindre potensialet for fruktbare samarbeid mellom aktører, og begrensning av kunnskap og informasjon dem imellom. Konkurransen og iver etter å alltid bli bedre kan føre til unødvendig risikotaking. Fokus på prestasjon og å hele tiden skal forbedre seg kan slite ut ansatte og de kan bli demotiverte. Ressurser på evaluering og kontroll kan ta over ressurser som kunne bli benyttet på andre ting, som for eksempel brukerne/mottakere av eksempelvis ulike tjenester

New Public Governance/samstyring:

- 1) Muligheter: Mangfold av aktører kan gjennom samskapning få til mer enn hva de ulike aktørene separat kunne klart å få til. Delt ansvar og fordeling av risiko kan føre til at man tar modigere valg, ved at man unngår å ta all risikoen alene. Tillit fører til at aktørene står friere til å utføre oppgaver etter de metodene de mener er mest hensiktsmessige. Erfaringer, ressurser og ideer fra alle parter/organisasjoner som medvirker i samarbeidet blir brukt i prosessen mot måloppnåelse.
- 2) Hindringer: Begrenset konkurranse kan forhindre incentiver om forbedring. Fokus på prosess kan gå på bekostning av resultat. Gjensidig avhengighet og konsensus-basert arbeid kan føre til lettere stagnasjon ved at man er avhengig av enighet. Mindre tydelige, fastsatte roller og ansvar

(Torfing & Triantafillou, 2016)

Disse ulike styringsparadigmene opphever ikke hverandre, men eksisterer side om side i den innenfor den kommunale organisasjonen, hvor de opptrer i varierende grad av rendyrkede former og blandingsformer (Ringholm & Holmen, 2019).

Torfing og Triantafillou argumenterer for at man ikke kan si noe helt sikkert om hvilke av disse tre typene som til enhver tid og uavhengig av kontekst vil være den beste med tanke på et offentlig styre/organisasjon som er tilrettelagt for innovasjon, men at det er noe som vil variere fra kommune til kommune, og land til land. Det kan allikevel se ut til at en miks av disse ulike paradigmene, med ulik grad av vektlegging, kan være hensiktsmessig for samarbeidsdrevne innovasjon, men at det er for tidlig å konkludere med dette uten videre forskning (Ibid). Begrunnelsen for å synliggjøre elementer som kan stimulere til samarbeidsdrevne innovasjon handler om at samarbeid mellom ulike parter i samfunnet i større grad en enkeltaktører klarer å skape innovasjoner, og da særlig rettet mot de utfordringer det offentlige står ovenfor (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019)

Offentlig forvaltning har i en periode vært dominert av planleggingsstrategier som bygger på idealer om rasjonalitet, produktivitet og kostnadseffektivitet (Ulfrstad, 2011), som er kjennetegn ved NPM. Nye tilknytningsformer, som for eksempel offentlige foretak blir etablert (Ibid). Det blir lagt vekt på mål -og resultatstyring, på rapportering og på belønnings – og straffesystem. Personalpolitikken endres med vekt på prestasjonslønn og lønnsulikhet. Offentlige tjenester konkurranseutsettes, og det trekkes et skille mellom dem som bestiller tjenester og dem som produserer tjenester. Alle disse faktorene knyttes til kostnadskutt og budsjett disiplin (Ibid). NPM kan sies å legge sterkere vekt på økonomiske indikatorer enn på indikatorer knyttet til politisk styring. På området boligpolitikk og boligsosialt arbeid, ble boligjenestene i mange kommuner omorganisert i to eller flere ulike enheter på 1980-tallet etter såkalt «bestiller – utfører – modell» (Schiefloe & Værnes, 2011). En etat, gjerne et kommunalt foretak, anskaffer, drifter og eier de kommunale boligene, mens andre etater har ansvar for sosial, helse – og omsorgstjenester. På denne måten ville man skape en oversiktlig organisasjon der kostnadene knyttet til de forskjellige oppgavene var tydelig og mer forutsigbare, og der hver etat styrte etter egne målsettinger (Ulfrstad, 2011)

Opprettelsen av det kommunale foretaket, Tromsøbolig, er en innovasjon som har trekk av New Public Management ved at det er en selskapsform som skal sikre god økonomi, den er kundeorientert, og den bygger på kontrakter og kontrakts -oppfølging. Tanken bak en slik fristilling av offentlig tjenesteproduksjon er blant annet at økt autonomi og friere rammer skal lede til bedre resultater, og mer fornøyde ansatte og brukere (Torsteinsen, 2019).

Harald Torsteinsen har studert sammenhengen mellom innovasjon og fristilling av enkelte kommunale tjenester over til selskapsorganiseringer, og fant en positiv trend (Ibid). Det vil si at KF-ene eller AS-ene skapte nye og bedre løsninger på ulike utfordringer. Han skriver at dette går overens med hva litteraturen på dette området viser, men at det ser ut til å bygge på noen kriterier: God ledelse, kunnskap og økonomi.

Mekanismene for innovasjon kan være sterkere tilknyttet disse kriteriene enn bare fristilling i seg selv (Ibid). Torsteinsen skriver også at større grad av fristilling og autonomi (AS)

tenderer til å gi økt grad av innovasjon, men at dette også løper risken for større fragmentering og mindre helhetstenkning, ved i større grad å være frakoblet fra kommunene, enn det et kommunalt foretak ville vært (Ibid).

Dette er også et interessant perspektiv i forhold til det boligsosiale arbeidet i Tromsø kommune. Et AS eller KF kan potensielt skape innovative løsninger i større grad enn hva en kommunal enhet plassert i det hierarkiske systemet ville gjort, men vil dette gå på bekostning av helhetsperspektivet som er så viktig i dette arbeidet? (Ulfrstad, 2011).

Det interessante spørsmålet som må stilles i forhold til dette, handler om hvilke hensyn som skal veie tyngst når det kommer til å prioritere mellom økonomiske indikatorer på måloppnåelse, eller indikatorer som ser på måloppnåelse i forhold til de ulike menneskene som trenger hjelp til å mestre en vanskelig livssituasjon.

Det kan virke paradoksalt å skulle velge å gjøre et innovativt tiltak innenfor det boligsosiale feltet, nemlig opprettelse av et kommunalt foretak, hvor det er en logikk som handler mer om økonomiske incentiver og fristilling, mens det påpekes av ulike forskere, og fra ulike rapporter (Ulfrstad: 2011, Dyb :2015, Regjeringen 2020) at det kreves mer ressurser, samarbeid og koordinering på dette området, for å kunne gi bedre hjelp til vanskeligstilte mennesker.

3.2 Sammenhengen mellom styringsparadigme og boligsosialt arbeid

Lars Ulfrstad poengterer at det å jobbe effektivt for å hjelpe vanskeligstilte mennesker krever individuell tilpasning og samarbeid på tvers av faggrenser, etater og forvaltningsnivåer (Ulfrstad, 2011). Vanskeligstilte mennesker er en heterogen gruppe, som vil si at årsaken til at en er vanskeligstilt vil variere fra person til person - og i tillegg til å ha særskilte utfordringer som vanskeliggjør en god bosituasjon, er det ikke uvanlig for ulike mennesker og ha et sammensatt sett med utfordringer som ikke enkelt lar seg tydelig avgrense (Ibid). Det er for eksempel ikke uvanlig å se at mennesker som sliter enten fysisk eller psykisk, også etter hvert får utfordringer med begge deler – da de henger ganske tett sammen med hverandre, og at dette igjen kan vanskeliggjøre relasjoner, arbeid, læring/utdanning osv (Ibid).

Så, hva har dette å gjøre med styringsparadigmer? Som presentert i foregående kapittel, med eksempler hentet fra Torfing og Triantafillou (2016), kan ulike styringsparadigmer bidra til å skape innovasjoner på litt ulike måter, og det er ulike egenskaper ved hvert paradigme som kan virke som både pådrivere og barrierer for innovasjon, avhengig av kontekst (Ibid). Innenfor en kontekst av boligsosialt arbeid, er det derimot flere som kritiserer enkelte styringsparadigmer mer enn andre for å være til hinder for innovasjon på dette feltet (Ulfrstad;2011, Hansen et al; 2013). Lars Ulfrstad (2011) og Hansen et al (2013) retter da særlig kritikk mot New Public Management regime (NPM) som problematisk i dette

henseende, da logikken bak en slik modell ikke vil være kompatibel med hensyn som vektlegges innenfor det boligsosiale området. Enkelte kritiserer også New Public management for å ikke ha levert på sine løfter om å være mer effektivt og kostnadsbesparende (Hood & Dixon, 2015). Det sterke fokuset Lars Ulfrstad retter mot samarbeid som nøkkel for å håndtere utfordringer på det boligsosiale feltet, er også en kritikk som Torfing, Sørensen og Røiseland (2019) retter mot New Public Management for å være til hinder for på et generelt grunnlag.

Som nevnt i kapitlet om innovasjon i offentlig sektor, kan det være problematiske sider ved innføringen av økonomiske prinsipper og indikatorer i oppsplittede resultatenheter i sammenheng med det boligsosiale arbeidet. Fristilte resultatenheter er avgrenset til å jobbe mot klart definerte mål, og i sammenheng med kommunale boliger har det vært vanlig å opprette kommunale foretak som en måte å få kontroll på, og oversikt over boligøkonomien og boligporteføljen. Foretaksmodeller er enheter som skal sikre økonomisk forsvarlig drift, og det finnes flere eksempler på at økonomiske hensyn innenfor et foretak kan få negative konsekvenser for vanskeligstilte mennesker, da de blir kastet ut fra kommunale boliger på grunn av at de ikke oppfyller krav i kontrakten sin om å kunne betale husleie til riktige tider (Ulfrstad, 2011).

Studier av utkastelser fra kommunale boliger mellom årene 2006 og 2008 (Holm & Astrup, 2009) viser at antallet utkastelser fra kommunale boliger i ulike byer er relativt høyt, og at Tromsø er en av kommunene hvor utkastelser fra kommunale boliger er blant de høyeste i landetⁱ (Ibid). Dette kan ha en sammenheng med at en relativt høy andel av de som er vanskeligstilte i Tromsø kommune er mennesker som sliter med rus og psykiatri (Tromsø kommune, 2021) og som det vises til i NIBR-rapport 26, «Utkastelser og tvangssalg», er denne gruppen høyt representert blant de som blir kastet ut av kommunale og private leieboliger (Holm & Astrup, 2009).

Slike utkastelser er svært uheldige, både for individet, kommuneøkonomien og samfunnet (Ulfrstad, 2011). I de tilfellene hvor kommunale boligforetak har måttet kaste ut folk fra de kommunale leieboligene på grunn av at de ikke har kunnet betale for seg, eller oppfylt krav i kontrakten sin på andre måter, vil foretaket si opp leieforholdet, og den vanskeligstilte må finne et nytt sted å bo. Her ser man derimot hvordan problemet med manglende samordning mellom oppsplittede enheter melder seg: Kommunen vil i de aller fleste tilfeller fortsatt ha ansvar for å hjelpe disse menneskene, som det framgår i lov om sosiale tjenester (2009) og i lov om kommunale helse -og omsorgstjenester (2011), men vil ende opp som dyrere løsninger plassert hos andre enheter/etater, da opphold på hospitser og enkelte institusjoner koster mer, og man risikerer også dårligere omstendigheter for den vanskeligstilte som trenger hjelp, til å raskere kunne bli selvstendige borgere (Ulfrstad, 2011). Lars Ulfrstad peker på studier av boligsosialt arbeid, hvor det offentlige som har fulgt prinsippene i «Housing first» fra USA, så at individer som fikk hjelp under gode og stabile boforhold, helst i egne hjem, kom raskere i arbeid, opplevde bedre helse, og ble fortære selvstendige, sammenlignet med de som måtte gjøre seg fortjent til en bolig først. Ulfrstad peker på at vi ikke har gjort lignende studier i Norge på akkurat dette feltet, og at Housing first prinsippet kan være følsomt for kontekstuelle forskjeller. Er det for eksempel forskjell

på behandlinger og tjenester i de institusjonene man har i USA og Norge som kan bidra til ulike effekter? Er det systematiske forskjeller blant de som har fått tilbud om Housing first - tjenester og de som ikke gjør det som kan ha påvirket resultatene?

En sektorinndelt resultatenheter, slik som et kommunalt foretak, vil kunne vise til gode økonomiske resultater ved at det prioriterer leietagere som klarer å forholde seg til kontrakten sin, men kommuneøkonomien på lengere sikt, i et helhetlig perspektiv, vil kanskje kunne tape på dette, i form av dyrere boligtilbud og sannsynligvis lengere oppfølging av individer (Ulfrstad, 2011). Når ulike etater jobber med sine avgrensede budsjetter og målsettinger, mister man også blikket for det tverrfaglige og helhetlige som det boligsosiale arbeidet krever, og for å nå velferdsfokuserede mål, kan dette bety at man innenfor enkelte enheter/etater må nedprioritere egne mål på kort sikt (Boligbedriftens budsjett for eksempel) for å lykkes på lang sikt (kommuneøkonomien totalt sett) (Ibid).

For å kunne komme frem til bedre løsninger, å skape innovasjoner, med et utgangspunkt i hva som vil være til det beste for individet, og ikke resultatene innenfor et New Public Management paradigme (økonomiske indikatorer, kortsiktighet, kontroll og avgrensing), argumenterer Torfing, Sørensen og Røiseland (2019) at man må gå bort ifra denne logikken og i mye større grad fokusere på helhetlige løsninger og samarbeid rundt oppgaver i det offentlige. En annen forfatter som også påpeker de samme utfordringene innenfor NPM, om helhetlig tenkning og fokus på hva som er det beste for individene, er Roar Amdam (2019). Han skriver at forholdet mellom tjenestetilbyder og kunde innenfor dette regimet hviler på et for standardisert og lite fleksibelt grunnlag, og at dette kan være gunstig for økonomisk kontroll (man vet hvilke priser man knytter til de ulike tjenestene og at dette passer fint inn i et organisert, oversiktlig økonomisk budsjett) men tar ikke høyde for at det ofte kan oppstå situasjoner hvor det individet man skal hjelpe har behov for mer omfattende tjenester enn det kontrakten sier tjenesteutøver skal utøve. Dette vil si at man er nødt til å vite nøyaktig hvilke tjenester og oppfølging et individ har behov for på forhånd ved signering av en kontrakt, men som har vist seg å være problematisk, da kunnskap om behov for hva ulike individer trenger ofte tilegnes i perioden man tilbringer tid med disse personene (Amdam, 2019).

I samtaleforumet om innovasjon i offentlig sektor, nevnt i kapittel 3.4, utført av Hansen og kolleger, var det flere av deltagerne som pekte på vanskeligheter ved å skape innovasjoner innenfor det boligsosiale feltet også i et byråkratisk system (Hansen et al, 2013). Flere mente at reguleringer gjennom lover og forskrifter kunne gi for trange handlingsrom, og både ledere og politikere kunne være redd for å trå feil innenfor et slik rammeverk, og at gode løsninger måtte «ofres» for å fokusere på å følge regler og prosedyrer de er pålagt å følge. Hierarkier, godkjenningprosesser og kontrollmekanismer som sørger for at regler og prosedyrer følges gjør systemet svært lite fleksibelt og mottagelig for endringer, og eventuelle endringer skjer kun hvis det initieres på øverste nivå. Det byråkratiske systemet tillater ikke at det tas risiko og gjøres feil, og nevnes derfor som en barriere for innovasjon fra informantene i forumet. En av informantene som jobber i en ideell organisasjon på det boligsosiale feltet sier at muligheten for dem til å ta risikoer er det som har gjort dem i stand til å komme med gode tiltak og løsninger (Ibid).

3.3 Å bygge opp et system for innovasjon

I den senere tid har flere forfattere og forskere vektlagt behovet for at det offentlige trenger å tenke nytt omkring hvordan de institusjonelle rammene og styringsparadigmene bør se ut for å kunne skape bedre løsninger innenfor flere felt. Det er flere grunner til det ifølge Torfing & Sørensen (2022). Endrede og komplekse samfunnsutfordringer, begrensede ressurser til tjenester og større forventninger og ambisjoner til det offentlige og av det offentlige, er noe som nevnes.

Til tross for et større fokus på innovasjon i offentlig sektor de siste årene, argumenterer Jacob Torfing og Eva Sørensen i artikkelen «The three orders of public innovation: Implications for research and practice» (2022), at det offentlige enda ikke har klart å transformere seg til det de i artikkelen kaller for en «serie -innovatør». (Torfing & Sørensen, 2022). Mange av innovasjonene som har blitt skapt i regi av offentlig sektor har vært sporadiske og reaktive, skriver de, i stedet for systematiske og proaktive. Forfatterne argumenterer for at ved å utvide det teoretiske rammeverket, til å ikke bare se på selve innovasjonene i form av policyer, reguleringer og tjenester som blir skapt, men også de prosessene, de institusjonelle rammene og bakenforliggende faktorene (pådrivere og barrierer) til dette, kan man forsterke offentlig sektors potensial for å skape innovasjoner på en mer systematisk måte (Ibid). En oversikt og teoretisk modell for dette presenterer de slik:

Selv om innovasjoner er «på moten» for tiden, og med god grunn i mange av de tilfellene hvor man har kunne vise til at nyskapingar har bidratt til å skape verdier for et lands eller kommuners innbyggere, burde man ifølge Torfing og Sørensen ikke fokusere på innovasjoner for innovasjonens egen skyld, men heller som et middel for å skape eller endre noe til det bedre (Torfing & Sørensen, 2022). I tilfeller hvor man på enkelte områder ikke opplever særskilte utfordringer eller misnøye med hvordan ting er, bør man ikke rette inn innsats og ressurser på å skulle prøve å gjøre dette enda bedre, men heller allokere/prioritere dette på områder der man har identifisert feilene og/eller utilfredsstillende måter å gjøre ting på, hvor man tydelig opplever at ting har et forbedringspotensial. Det er ikke alltid like enkelt å skulle si noe om innovasjoner kan sies å være gode eller dårlige, da man kan ha tilfeller hvor det som oppleves som bra og positivt for enkelte ved noen typer innovasjoner, for andre kan oppleves som forverring og noe negativt (Torfing & Sørensen, 2022). Innenfor det boligsosiale området nevner Lars Ulfrstad som et eksempel på dette at endringer i organiseringen rundt tilbudet til vanskeligstilte på enkelte områder kan oppleves som en forverring fra brukernes ståsted, men som positivt for personalet. Et eksempel kan være at helseteknologi (apper) kan brukes for å lettere få oversikt over tilstanden til pasienter og at man ikke trenger å besøke dem like ofte, men at brukerne setter pris på å få besøk av hyggelig personale som gir dem økt sosial kontakt.

Mye av det Torfing & Sørensen (2022) og Røiseland (2019) beskriver som viktige elementer for å bygge opp et system for innovasjon sammenfaller med elementer som Lars Ulfrstad

beskriver som viktige i et system som bedre kan skape løsninger innenfor det boligsosiale arbeidet. Noen av disse elementene er:

- 1) Prosesser som inkluderer relevante aktører i et samarbeid om løsninger
- 2) Læreprosesser, framfor avgrensede resultatmål
- 3) Systemets effektivitet må måles ut fra brukere, ikke systemet selv
- 4) Politikktutforming og iverksetting bør ha som mål å forbedre systemene, heller enn å kontrollere dem
- 5) Strategier for innovasjon, læring, refleksjon og evaluering
- 6) Horisontalt og vertikalt samarbeid og koordinering.

Et offentlig system som skal rigges for innovasjon bør også sees på som en sirkulær, framfor en lineær prosess (Torfing & Sørensen, 2022; Ulfrstad, 2011). Det vil si at systemet bør omfatte kontinuerlig læring, tilpasninger og forbedringer, og at politikk, reguleringer og tjenester endres som resultat av erfaringer og evalueringer, og vice versa.

3.4 Innovative prosesser

I lys av innovative «suksesser», da spesielt i tjenesteproduksjon som kommuner leverer innenfor området helse -og omsorg, og økt oppmerksomhet mot et ønske og behov om det offentlige som regelmessig innovatør, har det vært et økende fokus på det som blir kalt for generativ styring (Generative Governance) (Torfing & Sørensen, 2022).

Torfing og Sørensen deler opp det offentlige i tre viktige nivåer/trinn i en sammenhengende kjede som kan rangeres i forhold til hverandre når det kommer til å studere mekanismene og kapasiteten for innovasjon i det offentlige systemet, og som påvirker hverandre gjensidig. Fokuset har som nevnt vært på selve innovasjonene som det offentlige har skapt, men for å rigge det offentlige til for å bli det forfatterne kaller «serial innovators» må også blikket rettes mot generativ styring og institusjonelt design (Torfing & Sørensen, 2022). En oversikt og teoretisk modell som illustrerer denne sammenhengen presenterer de slik:

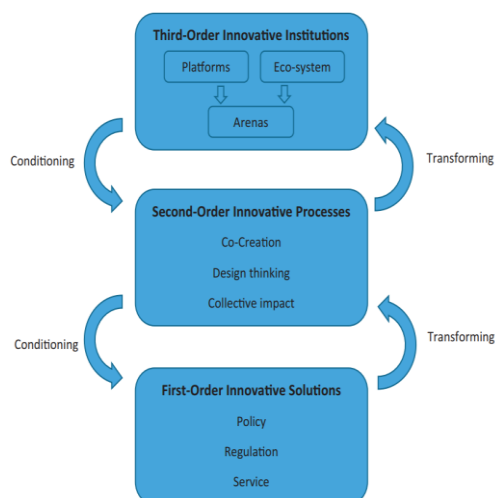


Figure 1. How the three orders of innovation condition and transform each other.

(Hentet fra Torfing & Sørensen, 2022)

Generativ styring betyr å skape prosesser som fostrer nye ideer, muligheter og løsninger (innovasjoner). Dette er det andre trinnet/nivået i kjeden innenfor den offentlige innovasjonsmekanismen som forfatterne skisserer. Det første nivået er selve innovasjonene som manifesteres i form av reguleringer, policyer og tjenester. Noen typer av generative prosesser har vist seg å være bedre enn andre: Sentraliserte, rasjonelle og algoritmiske (faste/statiske oppskrifter) beslutningsprosesser, etterfulgt av implementering basert på kommando og kontroll, tenderer til å innstramme mulighetsrommet for innovasjoner (Damanpour:1996 & Roberts:200). I kontrast til dette vil distribuert (lokale), pragmatiske og heuristiske (praktisk/lettvint) prosesser basert på fleksibilitet og tilpasningsdyktighet i større grad tendere til å skape innovative prosesser (Hopkins et al,2014). Sistnevnte former for generative prosesser har vært mest vanlige å observere i konkurrerende økonomiske markeder hvor det finnes et mangfold av bedrifter som hele tiden må utvikle seg for å overleve. I slike markeder er det derimot lite bruk av informasjonsdeling/kunnskapsdeling og samarbeid mellom disse konkurrerende aktørene, noe som kan hindre «innovasjonssynergier» (når ressurser, teknologi og ideer samles) (Torfing & Sørensen, 2022). Her er det viktig å påpeke at det er ikke all litteratur som støtter dette, og det finnes flere eksempler på at ulike former for samarbeid mellom konkurrerende bedrifter skjer (Jost & Velden:2006 & Hamel, Doz, Prahalad:1989)

3.5 Innovative institusjoner: Et økosystem for innovasjon

Man kan ikke forvente andreordens (trinn to) innovasjonsprosesser uten at de institusjonelle rammene for dette er etablert (Torfing & Sørensen:2022). For at de generative prosessene skal utfolde seg og vedvare, må dette forankres i en «stabil praksis som støttes opp av formelle så vel som uformelle regler og normer» (Generative institusjoner) (Ansell & Torfing: 2021). Arenaer hvor aktører kan komme sammen for å diskutere ideer og systemer for å spre disse ideene og fange opp kunnskap og lærdom på en systematisk, stabil og vedvarende måte er det tredje trinnet i innovasjonssystemet i det offentlige som må gis oppmerksomhet, ifølge Torfing og Sørensen (2023). Generative institusjoner er en relativt stabil infrastruktur som skaper rom og muligheter for aktører til å komme sammen for å skape innovasjonsprosesser (Ibid.) Torfing & Sørensen peker på tre typer viktige generative institusjoner: Arenaer, plattformer og innovasjonsøkosystemer (Ibid), hvor sistnevnte er et teoretisk rammeverk som er blitt stadig mer benyttet for å undersøke innovasjonspotensialet i det offentlige, og som nyere litteratur om innovasjon i det offentlige bruker som teoretisk rammeverk, og som ofte forbindes med arbeidet til Christian Bason (2018).

Begrunnelsen for å bruke konseptet om et innovasjonsøkosystem handler om det økte fokuset på og i det offentlige om å skape innovasjoner på en mer systematisk og permanent måte, heller enn basert på tilfeldigheter, og «ad-hoc» tiltak. Det er et teoretisk rammeverk som gir et perspektiv på ulike dimensjoner/elementer i det offentlige hvor det ligger både potensialer og barrierer for å få dette til. Bason (2018) og Torfing & Sørensen (2022) argumenterer for at å studere, samt legge til rette det offentlige med utgangspunkt i et slik

teoretisk rammeverk er en nyttig måte for å jobbe mer effektivt med den type problem som i stor grad det offentlige står ovenfor i dag, «Wicked Problems».

Vanligvis når man tenker på et økosystem, ser man for seg et komplekst og dynamisk samfunn av planter, dyr og mikroorganismer som samhandler med hverandre og med miljøet rundt dem. Dette inkluderer både de fysiske og biologiske faktorene som påvirker økosystemet, som for eksempel klima, geologi, vann, luft, sollys, jord, næringstilgjengelighet og interaksjoner mellom arter. Økosystemer finnes i ulike størrelser og varianter, fra små vanddammer til store skoger eller ørkener, og alle består av en rekke ulike arter og samspill mellom dem. Alle disse artene og samspillene er med på å opprettholde balansen og stabiliteten i økosystemet.

Det er blitt stadig mer vanlig å benytte seg av økosystemtenkning som analogi for å beskrive hvordan ulike aktører i et samfunn interagerer med hverandre på ulike og komplekse måter innenfor ulike kontekster (Granstrand & Holgersen:2020). Konseptet om innovasjonsøkosystem har som nevnt økt i popularitet de siste 15 årene, men det har vært en del ambiguitet rundt begrepets innhold og mening (Ibid). I likhet med innovasjonsbegrepet, finnes det flere måter å definere hva et innovasjonsøkosystem er, og ulike definisjoner vektlegger ulike aspekter. Ut fra en gjennomgang av litteraturen på dette feltet, med henblikk på hvordan begrepet blir brukt og forstått innenfor ulike profesjons- og yrkessirkler, presenterer forskerne Ove Granstrand og Marcus Holgersson (2020) et forlag til hva et innovasjonsøkosystem er, basert på fellestrekk ved disse definisjonene:

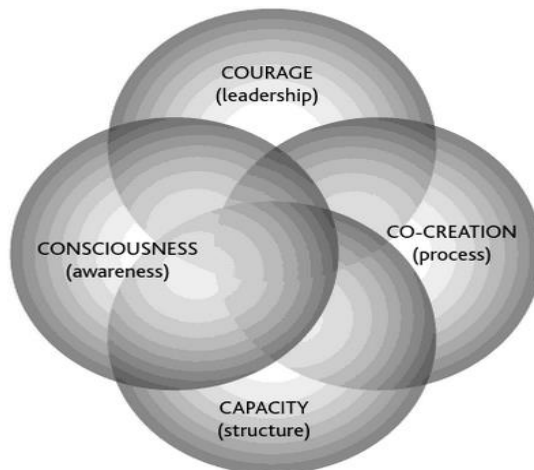
«An innovation ecosystem is the evolving set of actors, activities, and artifacts, and the institutions and relations, including complementary and substitute relations, that are important for the innovative performance of an actor or a population of actors» (Granstad & Holgersson:2020, s.1)

Min tolkning er at et økosystem for innovasjon omhandler aktører, aktiviteter og gjenstander (produkter, kapital, ressurser, kunnskap, teknologi og tjenester) som utvikler seg i felleskap med hverandre, som kan institusjonaliseres, og som er viktig for å kunne skape innovasjoner for enkelte aktører, eller en gruppe av aktører innenfor dette felleskapet. Enkelte relasjoner i dette fellesskapsmiljøet mellom ulike aktører kan oppstå, utvikle seg, eller bli byttet ut med andre relasjoner, alt ettersom hva som er hensiktsmessig og mulig for at aktøren skal kunne trives/utvikles i det miljøet den er en del av, og opererer innenfor.

3.6 Økosystemets 4 dimensjoner

Christian Bason (2018) skriver om økosystemtenkning innenfor offentlig innovasjon som en viktig forutsetning for å utvikle innovasjoner på en mer systematisk måte. Det ligger et enormt potensial for det offentlige i å skape endringer med positive virkninger, dersom man har kunnskap om hvordan man kan legge til rette for å få dette til. Akkurat som økosystemer i den naturlige verden er de ulike komponentene i et sosialt økosystem avhengig av hverandre, og kan ikke forvente å utvikle seg avskilt (Ibid). For å studere og legge til rette for et økosystem som fostrer innovasjoner har Bason utviklet en modell som fanger opp de ulike komponentene i et innovasjonsøkosystem:

Figure 1.1: The public sector innovation ecosystem

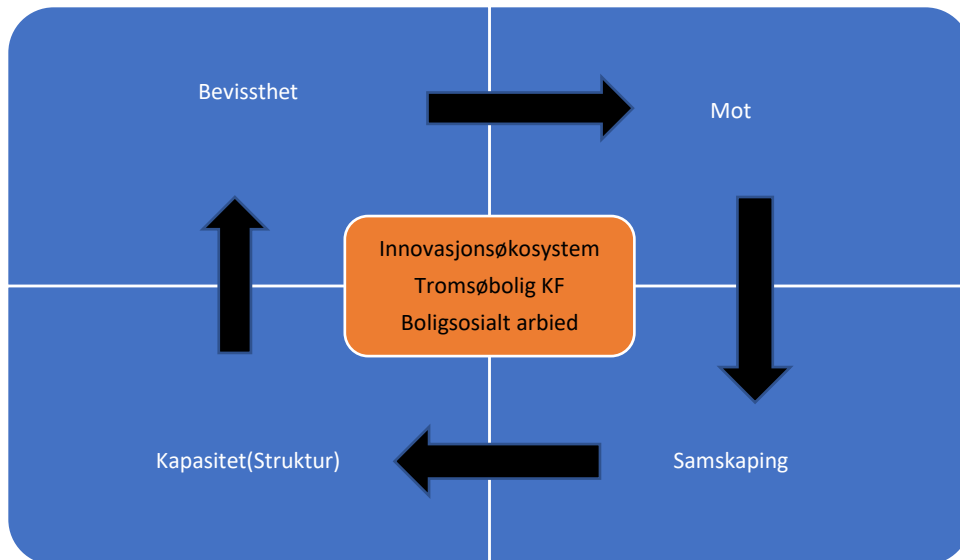


(Hentet fra Bason: 2018).

Bason argumenterer for å drive offentlig sektor i retning av å bli mer innovativ, må politiske og administrative ledere og ansatte i offentlig sektor utvikle og mestre disse fire interrelaterte dimensjonene som forsterker hverandre, og som former en helhetlig metode for å bedre kunne lykkes med å skape innovasjoner (Bason:2018). Det er to viktige sider ved dette innovasjonsøkosystemet: Barrierer og pådrivere. Disse er å finne innenfor hver av de ulike dimensjonene, og er ifølge Bason viktige å identifisere hvis man ønsker å legge best mulig til rette for en offentlig sektor som i størst mulig grad skal kunne være innovativ.

Disse dimensjonene som til sammen utgjør et innovasjonsøkosystem fungerer utmerket som et startpunkt for en analytisk inngang og rammeverk for å finne ut om offentlige institusjoner, slik som Tromsø kommune, utnytter potensialet for å skape innovasjoner og innovative tiltak på ulike samfunns - deltagelse - eller tjenesteområder. Rammeverket belyser ulike innganger for å studere om, og hvordan offentlige institusjoner utnytter mulighetsrommet for å innovere, samtidig som man kan undersøke hva som gjør at man får dette til eller ikke (pådrivere og barrierer).

Jeg vil beskrive dimensjonene kortfattet her, for å så anvende disse innenfor det boligsosiale område i Tromsø kommune, for å se om det finnes elementer av økosystem for innovasjon, og hvordan det kommunale foretaket, Tromsøbolig er et resultat og del av dette.



Bevissthet:

For at offentlige aktører skal kunne realisere ambisjoner om å være innovative, må det i organisasjonene være klart for alle som er en del av den om hvorfor dette er viktig, og hvorfor det er verdt innsatsen å jobbe for dette (Bason: 2018). Som Torfing og Sørensen nevner, er ikke innovasjon for innovasjons skyld et mål, men heller et virkemiddel for å skape positive endringer der hvor det er et behov for det. For å bedre kunne skape en bevissthet om hvor kritisk innovasjon kan være for det offentlige, for å skape bedre samfunn og løse kompliserte samfunnsutfordringer (Wicked problems), må suksesshistorier spres om hvordan dette skjer i ulike offentlige organisasjoner/institusjoner, for å vise til faktiske episoder hvor dette har foregått, og for å inspirere andre til å gjøre det samme og vise at det er mulig (Bason:2018). Andre måter å skape bevissthet på er å øke kompetansen til aktører om innovasjon, legge til rette for mer kunnskapsdeling og dialog, samt utnytte potensialet som ligger i digitale plattformer og ulike veiledere (Ibid). Bason skriver at å gjenkjenne hva som er Wicked problems i det offentlige er en viktig del av bevisstgjøringen, da denne typen utfordringer er det som krever mer oppmerksomhet og går på tvers av de ulike dimensjonene i innovasjonsøkosystemet (Ibid)

Dette begynner å skje i stor grad allerede, ifølge Bason. For å øke bevisstheten om nødvendigheten for å skape innovasjoner, må det etableres en felles forståelse for hva dette betyr, hvordan man bedre kan legge til rette for det, hvorfor det er viktig, og et språk og vokabular som er tydelig for alle i hva som menes når man snakker om det i ulike situasjoner, samt unngå å snakke om komplekse problemer som «tamme» eller gjøre forsøk for å forenkle problemer (Bason, 2018). Bason viser til et eksempel hvor det ble satt i gang en studie for å se på hvilke faktorer som bidro til at ulike bedrifter i større grad enn andre skapte innovasjoner (Patterson et al, 2009), hvor disse nevnte aspektene skilte seg tydelig ut som viktige pådrivere og suksessfaktorer.

Mot:

Å tenke eller gjøre noe nytt, spesielt det som utfordrer etablerte praksiser, sannheter og narrativ, kan være utfordrende å gjøre i ulike sammenhenger. Bason (2018) framhever mot

som et viktig aspekt og pådriver ved å skape innovasjoner. På grunn av at innovasjoner handler om å introdusere noe nytt, bærer dette preg av en viss mengde risiko, og fare for å feile. Denne risikoen kan i verste fall gjøre at man mister status, omdømme, eller jobben sin, hvis man for eksempel er en politiker i posisjon eller leder. Offentlige ledere, som for eksempel politikere, bør skape visjoner for fremtidige samfunn, og ha et langsiktig perspektiv, i det som Bason kaller mot til å lede (Ibid).

Som offentlig ansatt er det også viktig å være en aktiv pådriver for å gjøre ting som skaper positive utfall for organisasjonen, og en som sier fra, eller kommer med ideer ut ifra den erfaringen og det perspektivet den ansatte besitter, til ledere, som kan få ny kunnskap eller bevissthet om det som skjer innad i organisasjonen. Dette krever mot og kan være utfordrende, spesielt hvis det handler om ting som kanskje kan tenkes å ikke bli godt mottatt, eller en tanke om at det av ulike grunner ikke blir gjort noe med uansett (Bason, 2018). Mot kan være viktig i mange henseender og i mange forskjellige roller, men Bason skriver at det kanskje er spesielt viktig hos ledere, mellomledere og politikere, som kan inspirere til mot ved å oppmuntre alle ansatte av organisasjonen til å fremme synspunkter, ideer og meninger – og komme med de selv (Ibid).

Mot blir påpekt av Bason som den kanskje viktigste karakteristikken ved ledere og politikere som ønsker å innovere, og er en helt nødvendig egenskap i de ulike leddene i en organisasjon for å få dette til. Vanskelige avgjørelser, risiko, uvitenhet og ulike former for hindre kan oppstå som barrierer i innovasjonsfremmende arbeid, og mot må til for å overkomme disse (Bason, 2018)

Louise Brown og Stephen Osborne (2012) skriver om sammenhengen mellom risiko og innovasjon, og skriver at mot kan i sammenheng med innovasjon defineres som å være villig, eller tørre å ta risikoer (Ibid). Mens innovasjoner ofte representerer noe som er positivt, har risiko ikke den samme klangen, og noe som man tradisjonelt innenfor det offentlige har tenkt på som noe man i størst mulig grad ønsker å unngå (Ibid). Forutsigbarhet og trygghet blir sett på som viktige sider ved det offentlige, og dette kan på mange måter stå i et motsetningsforhold til det å skape innovasjoner. Å utfordre «status quo» kan føre til usikkerhet, misnøye og tvil hos mange forskjellige parter i samfunnet, avhengig av hva slags endringer det handler om.

Argumentene derimot for at det offentlige nå må innta en rolle hvor innovasjoner blir en større del av det offentlige systemet, hviler på at gevinstene ved dette kan være store, og gi positive utfall på områder som krever dette, deriblant det boligsosiale (Ulfrstad, 2011). Brown og Osborne argumenter for et rammeverk i offentlig beslutningstaking som ser på forholdet mellom hvor stor nytte en innovasjon kan gi, helst målt ved å se på hvor stor sosial gevinst noe gir, kontra hva det kan koste å ikke gjøre det, samt et kunnskapsgrunnlag som ser på mulige negative konsekvenser av innovasjoner, og måter å minimere risikoen for at de negative konsekvensene skal inntreffe. Denne prosessen bør være så transparent og inkluderende som mulig, for å bygge legitimitet rundt innovasjon i det offentlige (Brown & Osborne, 2012).

Samskaping:

Det er flere definisjoner av hva samskaping er, men som oftest referer det til en prosess der flere personer eller organisasjoner samarbeider for å utvikle, skape, eller løse noe sammen (Bason, 2018). Samskaping fokuserer på å engasjere ulike perspektiver, erfaringer og ferdigheter fra ulike mennesker eller organisasjoner i en felles innsats for å skape noe som er mer enn summen av delene. Det er en kreativ og samarbeidsorientert tilnærming til problemløsning og innovasjon som ofte brukes i samfunns- og forretningsutvikling. Samskaping kan også innebære en mer likeverdig og inkluderende måte å samarbeide på, der alle deltakerne har en stemme og bidrar til å forme resultatet. Dette kan bidra til å øke engasjementet, motivasjonen og kreativiteten til deltakerne, samtidig som det kan føre til mer effektive og bærekraftige resultater (Ibid)

Samstyring og samskaping har en del til felles.. Mens samstyring handler om samarbeid mellom ulike aktører, hvor politikk utvikles og iverksettes i strukturer som ikke bygger på hierarki, men har relevans for offentlig styring, handler samskaping om at dette samarbeidet bidrar til å skape løsninger på problemer. Samskaping handler også om ulike måter hvor borgere, private og brukere/kunder av offentlige tjenester kan trekkes aktivt inn som ressurs i tjenesteproduksjon og problemløsning (Ibid).

Det er flere måter å gjennomføre og tenke om samskaping på, men Christian Bason argumenterer for at i hjertet av samskaping bør det ligge et fokus på det som heter «Design - tenking» (Bason, 2018). Denne formen for samskaping har økt i popularitet i mange forskjellige sektorer i verden, som et svært potent virkemiddel for å skape nye og bedre løsninger (Ibid). Noe av kjernen i denne tilnæringsmåten for det offentlige handler om større grad av involvering med de menneskene man utformer løsninger for.

Design – tenking, i tillegg til å være en prosess hvor relevante aktører deltar i å diskutere forskjellige løsninger på de aktuelle problemene man søker å løse, tar også i bruk nyttige verktøy for å hjelpe deltagerne med å bedre engasjere seg i det som diskuteres (Bason, 2018, Torfing & sørensen, 2022). Verktøy kan være alt mulig forskjellig som gjør det lettere å forklare, visualisere, eller tenke om ting som man prøver å utforske på. Det kan være kart, bilder, apper, modeller, satellittfoto, Post-it lapper, tankekart, osv. Og det kan i tilfellet om å hjelpe vanskeligstilte mennesker, handle om å erfare på nært hold hvordan disse menneskene opplever sin livssituasjon, ved at de får fortelle om det, kanskje aller helst i omgivelser som forsterker inntrykket av hvordan deres livsverden ser ut. Til slutt handler det ofte om å eksperimentere, måle og lære, i en gjentakende prosess hvor man for hver gang raffinerer både prosessen og forhåpentligvis utfallet (Bason, 2018).

Kapasitet (struktur)

Kapasitet til innovasjon handler om å organisere det offentlige på en slik måte at man høyner sannsynligheten for å skape innovasjoner (Bason,2018) På samme måte som Torfing & Sørensen (2022), argumenterer Bason for at et større fokus må gis til alle de ulike leddene/nivåene som utgjør den helhetlige offentlige strukturen innenfor et økosystem, og hvordan alle disse leddene i strukturen kan utformes på en måte som støtter opp om en helhet som bedre er rigget for å innovere. For å illustrere denne strukturen, har Bason satt opp en pyramide som lister opp alle disse nivåene:

Figure 1.2: Capacity: the innovation pyramid



(Hentet fra Bason, 2018)

Øverst i pyramiden befinner de institusjonelle og politiske forholdene seg, mens de hverdagslige forholdene nederst. Jeg vil gi en kort sammenfatning av nivåene:

Kontekst:

Kontekst referer til det rammeverket som nyskaping skjer innenfor. Hvis vi tenker på innovasjon i det boligsosiale arbeidet, kan en slik kontekst, inspirert av Evelyn Dyb (2015), beskrives som velferdsstaten, boligmarkedet og samordning og koordinering mellom profesjons-utøvelse. Utgangspunktet for å diskutere nyvinninger i forbindelse med å hjelpe vanskeligstilte mennesker, er at velferdssamfunnet Norge forplikter seg til å forebygge og hjelpe mennesker som av ulike grunner har behov for det til å kunne leve verdige og gode liv. Å ha en god og stabil bo-situasjon er sett på som et viktig middel for å realisere dette, men tilgangen til bolig skjer via markedet, og er i motsetning til andre velferdsområder noe en selv har ansvar for å erverve seg. Enkelte kommuner, slik som Tromsø kommune, prioriterer kanskje det boligsosiale feltet som et viktig satsingsområde, og blir derfor en del av den politiske konteksten som gir innovasjon på dette feltet ekstra oppmerksomhet. Profesjons-utøvelse handler om å besitte kunnskap om hvordan ulike mennesker med ulike behov og problemer kan få hjelp til å løse disse, og siden dette ofte er et sammensatt problemområde, må det foregå samordning og koordinering mellom ulike profesjoner for å best kunne løse dette.

Strategi:

Bason peker på to viktige typer strategier innenfor denne pyramiden. Den ene handler om en strategi for å utvikle kunnskap og mulige løsninger om et felt som har behov for at man gjør det. Det andre handler om hvordan denne kunnskapen og løsningene igjen implementeres i en egen strategi for å nå det målet man har satt seg. For eksempel: Design – tenkning, hvor aktører som jobber innenfor det boligsosiale feltet, og ulike grupper av vanskeligstilte mennesker kommer sammen for å diskutere mulige løsninger for hvordan man kan nå boligsosiale mål på en effektiv måte. Ideene eller løsningene disse aktørene kommer fram til, ofte lettere sagt enn gjort, blir så en integrert del av kommunens øvrige

plansystem, som i kommunal kontekst kan være: Samfunnsdel, arealdel, områdeplaner, reguleringsplaner og handlings – og økonomiplan på et overordnet og strategisk nivå.

Strategi er å konsentrere seg om to viktige spørsmål: *Hva og Hvordan*. Disse to viktige spørsmålene er det strategisk arbeid bygger på, og det verktøyet som skal samle en organisasjon i en tydelig og definert retning (Bason, 2018). Strategi er det nest øverste nivået i pyramiden på grunn av at det har en sentral rolle i å binde det politiske og de kontekstuelle rammene som definerer for eksempel en kommunes funksjon og oppgaver, og hvordan denne kommunen skal gå operativt til verks for å jobbe med dette, og nå fastsatte mål.

Organisering:

Et fremtredende trekk ved dagens samfunn er at mange av de problemene man søker løst er svært komplekst. For å være i best mulig stand til å kunne finne gode løsninger på komplekse, gjenstridige problemer, må man samarbeide (Bason, 2018 ; Toring & Sørensen, 2022).

Et godt samarbeid internt i en kommune, samt med eksterne aktører, både offentlig, privat og sivile organisasjoner er det som burde kjennetegne en organisasjon som søker å adressere komplekse utfordringer. Bason peker på flere studier av tilfeller (NAO, 2006:2009, Eggers & O'Learys, 2009) hvor den typen organisering som baserer seg på utstrakt samarbeid, og godt samarbeid internt, i langt større grad lykkes i å skape innovative tiltak, enn de som tviholder på en organisasjonsform som er preget av adskilte siloer. på grunn av at organiseringer rundt samarbeid blir så viktig, må en organisasjon være fleksibel og tilpasningsdyktig, og formelle regler og strukturerende institusjonelle trekk må kunne utfordres og endres på til nye, som utgjør noe kvalitativt bedre enn slik det var før.

Innovasjonslab:

Innovasjonslab er et uttrykk for ambisjonene om å systematisk jobbe med innovasjon innenfor en organisasjon/institusjon og mellom dem, for å etablere dedikerte forsøk på å skape innovasjon innenfor ulike områder, ved at aktører som jobber innenfor disse feltene kan komme sammen for å diskutere kreative løsninger og ideer (Bason, 2018). Det finnes flere eksempler på innovasjonslabber i Norge, ved både kommuner og fylkeskommuner, og stat. I for eksempel Tromsø kommune, har de en egen seksjon som heter «Samfunn innovasjon og næring» som har som formål å samle interne og eksterne aktører og miljøer for å diskutere ideer og mulige løsninger ved ulike sider av arbeidet med bærekraftig utvikling, og som skal skape strategiske samarbeid mellom disse aktørene. Dette er et ledd i den kommunale organisasjonen som skal utvikle løsninger sammen med andre, for å nå mål som er artikulert i kommuneplanens samfunnsdel (Tromsø kommune).

Slike innovasjonslaber tar plass i den organisatoriske delen ved å fungere som en koordinerende og samlende enhet for øvrige enheter, avdelinger og sektorer i det offentlige, og er et element som har blitt stadig mer institusjonalisert de siste årene (Bason, 2018).

Mennesker og kultur:

På bunnen av pyramiden befinner de hverdagslige aktivitetene og menneskene seg, som er det institusjoner og organisasjoner består av, og som er grunnsteinen for hvor innovasjoner blir skapt, mottatt, eller hindret (Bason, 2018). Det er mange forskjellige måter å organisere arbeidet i det offentlige på, men Bason argumenterer at uavhengig av form for organisering (nesten), hvis ønsket er å skape en kultur for innovasjon, gjør man dette best hvis det følger noen vesentlige kriterier. Disse er: 1) Mindre detaljstyring av arbeidernes hverdag. 2) Et fleksibelt system hvor arbeidere kan kontrollere sin arbeidshverdag og jobbe på måter de ser på som gode for det de skal oppnå. 3) En kultur som oppmuntrer/gir insentiver til å ville utforske nye løsninger og komme med ideer. 4) avvikle en null-feil kultur 5) Rom for samarbeid på tvers av egne grenser og kunnskapsdeling. 6) Se på diversitet som en ressurs, hvor man kan utfordre hverandres synspunkter.

Det er ikke all teori som støtter fullt ut disse synspunktene om at disse kriteriene alltid er ensidig positive for å utvikle en organisasjon/institusjon til å bli mer innovative (Røiseland, Sørensen & Torfing, 2019). Det kan være tilfeller hvor ovenfra og ned styring gir klare retningslinjer eller føringer som skaper klarhet for ansatte om hva som forventes av de for at man skal nå mål på en effektiv måte. Dette kan også være noe ansatte setter pris på, da man kan bli rådvile om hva som forventes av dem, og skaper usikkerhet. Oversikt og kontroll kan også føre til at ansatte gjør en større innsats fordi de vet at de blir evaluert, og at hvis de gjør en god jobb kan dette gi dem godt omdømme fra ledere som gir dem muligheter for å klatre oppover i systemet. Forutsetningen for at innovasjon forekommer på denne måten, derimot, hviler på at lederen(e) har kunnskap og mot til å iverksette det de mener er nye, og bedre måter å løse ting på.

Et dynamisk syn på dimensjonene for innovasjon

Alle disse dimensjonene og nivåene som er presentert av Bason, Torfing og Sørensen i innovasjonskjeden er viktige og gir ulike perspektiver på innovasjon i det offentlige (Torfing & Sørensen; 2022, Bason; 2018). Institusjonene, prosessene og løsningene (innovasjonene) har ofte blitt studert separat uten et blikk på forholdet og sammenhengen mellom disse, hvor innovasjonene som er blitt gjort er blitt kreditert alle nivåene, uten at dette nødvendigvis er tilfellet (Torfing & Sørensen, 2022). Et mer nyansert syn på hvor og hvordan innovasjoner har oppstått i denne kjeden, av forskere og/eller andre involverte aktører i prosessen, kan bidra til å gi mer presist innhold til hva det er som fungerer eller ikke i forhold til de respektive nivåene/dimensjonene (Ibid). Hvis man for eksempel kun ser på innovasjoner som blir gjort av de forskjellige kommunene (kvantitative undersøkelser, for eksempel) uten henblikk på hva det var som utløste disse, vil kunnskap som også kan formidles til andre kommuner om hvordan bli mer innovative potensielt gå tapt.

Eksempelvis: Hvis man kun har fokus på prosessene rundt hvordan innovasjoner foregår, vil man kanskje ikke få en forståelse for hvordan ulike kontekster (institusjonelle rammer) bidrar til eller hindrer prosessene. Hvis man kun ser på de institusjonelle rammene, og ikke har en forståelse eller et blikk for hvordan aktørene i prosessene forholder seg til og samarbeider med hverandre, gir dette et mangelfullt bilde. Som Torfing & Sørensen nevner, kan man også forsøke å studere hvordan reguleringer, tjenester og policyer påvirker de institusjonelle rammene og prosessene, og det er dette som utgjør den interessante

dynamikken mellom de ulike nivåene, ifølge forfatterne, hvor de påvirker hverandre gjensidig.

En forståelse og et perspektiv rundt alle disse trinne/nivåene i innovasjonskjeden i det offentlige, og på hvilke måter de henger sammen, kan bidra til at kommuner innenfor sine gitte kontekster kan legge bedre til rette for et system som fremmer innovasjoner (Ibid). I Tromsø kommune, på det boligsosiale feltet, kan en slik teoretisk modell benyttes for å se på hvordan for eksempel reguleringer og tjenester på dette området ser ut i dag, hvordan dette fremmer eller hemmer bruken av arenaer for samarbeid, og eventuelt hvordan disse samarbeidene foregår. For å i det hele tatt skulle gjøre dette, må det først være en bevissthet om nytten av å gjøre dette, og spørsmål om hvem, hvorfor og hvordan blir sentralt.

4. Oppsummering Teori

Jeg vil i dette kapitlet gi en kort oppsummering av tematikken for denne masteroppgaven, og forklare sammenhengen mellom det å studere innovasjon i forhold til det boligsosiale arbeidet. Jeg vil så oppsummere kort det teoretiske rammeverket jeg benytter meg av for å analysere det empiriske grunnlaget jeg har samlet inn, og forklare hvordan det skal bidra til å svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene.

Problemstilling:

Innovasjon innenfor det boligsosiale feltet i Tromsø kommune:

Hvordan kan Tromsøbolig KF skape løsninger for å bidra til å bøte på problemer med fragmentering og koordinering i det boligsosiale arbeidet?

Forskningsspørsmål:

- 1) Hvilke pådrivere og barrierer kan identifiseres i prosessen ved å opprette det innovative tiltaket Tromsøbolig KF?
- 2) Hvilke elementer av et innovasjonsøkosystem kan identifiseres innenfor det boligsosiale feltet i Tromsø kommune?
- 3) Hvilke forutsetninger skal til for at Tromsøbolig KF kan utvikle seg og bli en vedvarende del av løsningen innenfor det boligsosiale arbeidet?

1) Hvorfor se på innovasjon i forhold til boligsosialt arbeid?

Utgangspunktet for å skulle velge innovasjon som tema i en masteroppgave kan sees i sammenheng med den økte oppmerksomheten og vektleggingen som rettes mot det offentlige om å bli mer innovative, både fra det offentlige selv (Innovasjonsmeldingen; 2019, Boligsosial handlingsplan; 2015), forskningsmiljøer (Bason, 2018) og befolkningen (Regjeringen, 2021).

Det boligsosiale feltet er et av områdene som spesifikt pekes på hvor det er behov for innovasjoner («Boligsosial handlingsplan», Tromsø kommune; 2015 & «Alle trenger et

nytt hjem, Regjeringen; 2021), og da spesielt innovasjoner tilknyttet utfordringer som har med fragmentering å gjøre.

2) Boligsosialt arbeid og Wicked problem

Boligsosialt arbeid har jeg valgt å kategorisere som et «wicked problem», som Lars Ulfrstad (2011) selv definerer det, og som jeg lener meg på i denne oppgaven for å beskrive det boligsosiale området. Begrunnelsen for å skulle kategorisere det boligsosiale området som et Wicked problem handler om at årsakene til at individer er vanskeligstilte på boligmarkedet i mange tilfeller er mangfoldige og komplekst (Ibid). Roller, oppgaver og ansvar i den offentlige strukturen for å hjelpe disse menneskene med den boligen/oppholdsplassen og de tjenestene/omsorgshjelpen de trenger for å overkomme sine utfordringer er fordelt (fragmentert) på mange forskjellige nivåer og områder (Ibid). Disse områdene (seksjoner og enheter med tilhørende faggrupper og arbeidsoppgaver, blant flere) må sees i sammenheng med hverandre for å kunne gi effektive løsninger (Dyb,2015). Det er ikke noe tydelig svar på hvilke framgangsmåter som er riktig for å løse boligsosiale utfordringer derimot, og man kan være uenige om kunnskap om hva ulike problemer egentlig består av, hva som er viktige prioriteringer, løsninger etc. Tromsø kommune (og andre kommuner) beskriver det boligsosiale området som fragmentert og lite helhetlig (Tromsø kommune, 2015) , men av uvisse grunner har det ikke skjedd de store endringene på dette feltet, før i 2022, da det ble vedtatt å opprette et kommunalt boligforetak med ansvar for å blant annet huse vanskeligstilte mennesker. Boligsosialt arbeid som et «Wicked problem», og ambisjoner om innovative løsninger for å håndtere dette ligger som et bakteppe og utgangspunkt for denne oppgaven.

Tromsøbolig KF er et innovativt tiltak på det boligsosiale området, og er en tydeliggjøring av ansvar og roller for hvem som skal bidra til å skaffe riktige boliger, til riktige individer, på rett sted og til rett tid (Tromsø kommune, 2022). Ansvaret for dette har ingen i Tromsø kommune tidligere hatt. Årsaken til å skulle se på hva som er pådrivere og barrierer for å opprette dette kommunale foretaket har sin sammenheng med å studere hvilke faktorer som fremmer eller hemmer kommuners arbeid med innovasjoner, og få kunnskap om disse, her rettet mot det boligsosiale arbeidet.

3) Analyse

1: Hvilke pådrivere og barrierer kan identifiseres i prosessen ved å opprette det innovative tiltaket Tromsøbolig KF?

Christian Bason (2018), Torfing & Triantafillou (2016) og Torfing & Sørensen (2022) og Røiseland (2019), som presentert i denne oppgaven har flere perspektiver på hva det er som fremmer eller hemmer innovasjon i det offentlige, og diskuteres dette i sammenheng med blant annet styringsparadigmer, økosystemer, institusjoner og prosesser. Det legges stor vekt på samarbeid og samskaping som viktige elementer hos disse forfatterne, og dette er også viktige elementer i det boligsosiale arbeidet (Ulfrstad, 2011). for å svare på forskningsspørsmålet har jeg fulgt prosessen, sett på hvilke argumenter og perspektiver som kommer til syne fra ulike aktører i kommunen.

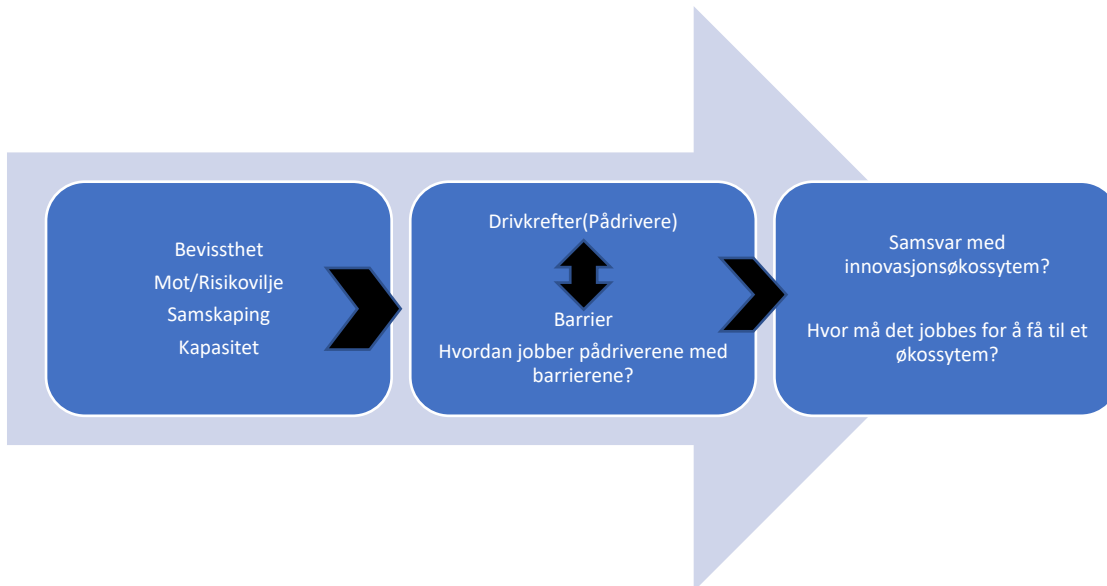
2: Hvilke elementer av et innovasjonsøkosystem kan identifiseres innenfor det boligsosiale feltet i Tromsø kommune?

For å svare på dette spørsmålet vil dimensjonene i økosystemet som Bason presenterer være det analytiske rammeverket jeg benytter meg av. Flere av de elementene Bason mener bør være til stede for at offentlige aktører skal klare å bedre legge til rette for å systematisk skape innovasjoner sammenfaller mye med det forfatterne ovenfor nevner.

3: Hvilke forutsetninger skal til for at Tromsøbolig kan utvikle seg og bli en vedvarende del av løsningen innenfor det boligsosiale arbeidet?

For at Tromsøbolig KF skal «overleve» som aktør på det boligsosiale feltet henger dette sammen med flere faktorer. Mange av disse faktorene vil sammenfalle med dimensjonene i Basons økosystem, hvor blant annet barrierer for innovasjon må identifiseres og overkommes. Lars Ulfstad sine vektlegginger av forutsetninger for et godt boligsosialt arbeid diskuteres også.

4) Modell for analyse



5. Metode og datainnsamling

I dette kapitlet ønsker jeg å presentere de metodene jeg har valgt i min masteroppgave for å samle inn empiri som skal svare på mine forskningsspørsmål, og si litt om rekruttering av informanter og litt om forskningens kvalitet og etiske hensyn. Kvalitative metoder, da spesielt intervju, dokumentanalyse og observasjon er de metodene jeg har brukt for å samle det empiriske materialet som legger grunnlaget for analyser og funn i denne masteroppgaven. NSD godkjenning for datainnhenting er blitt sikret gjennom forskningsprosjektet Strategic Housing.

5.1 Intervju

Den mest utbredte datagenereringsmetoden innenfor kvalitativ forskning er ulike former for intervjuing. Særlig såkalte semistrukturerte intervjuer eller dybdeintervjuer (Tjora, 2017). Målet med semistrukturerte/dybdeintervju er i hovedsak å skape en situasjon for en relativt fri samtale som kretser rundt noen spesifikke temaer som forskeren har bestemt på forhånd (Tjora, 2017). Ved å skape en avslappet stemning og en noenlunde romslig tidsramme (ofte en time eller mer), er det meningen å få informanten til å reflektere over egne erfaringer og meninger knyttet til det aktuelle temaet for forskningen. Ved bruk av åpne spørsmål vil jeg gi informanten mulighet til å reflektere og komme i dybden av det jeg undersøker. Det er også mulighet for å gi informanten rom til digresjoner, som hen vil finne viktig, og som jeg kanskje ikke hadde tenkt på tidligere, som kan gi opphav til nye interessante innfallsvinkler som tidligere ikke var tenkt.

Ved bruk av dybdeintervju er man ute etter å studere meninger, holdninger og erfaringer sett fra intervjusubjektets ståsted (fenomenologi). I studier av organisasjonsendringer kan man for eksempel være opptatt av hvilke endringer de ulike ansatte har vært berørt av, hvordan de har opplevd spesifikke endringer, hva de eventuelt har gjort for å takle problemer som har dukket opp, hvordan denne håndteringen eventuelt har dempet negative erfaringer, om erfaringer knyttet til spesielle forhold til egen posisjon eller arbeid, om det er knyttet til selve arbeidet eller andre forhold på arbeidsplassen, og lignende (Tjora, 2017). For å gjøre en kartlegging av hva som er pådrivere og barrierer for innovative tiltak i kommunen er jeg blant annet interessert i å kartlegge de ulike meningene/motivasjonene, holdningene og erfaringene de ansatte som jobber innenfor det boligsosiale området har om den jobben som blir gjort på dette området, deres roller, hva som er og har vært utfordringsbildet i det boligsosiale arbeidet sett fra deres ståsteder, og hvordan man best mulig når boligsosiale mål sett fra deres perspektiver, hva de mener om det nye innovative tiltaket om å organisere deler av det boligsosiale arbeidet i et KF, eventuelt andre innovasjoner som har skjedd på dette feltet, og flere spørsmål tilknyttet dette.

En viktig forutsetning for å lykkes med dybdeintervjuene er at man greier å skape en avslappet stemning hvor informanten(e) føler at det er greit å snakke åpent selv om veldig personlige erfaringer, hvor det er lov å tenke høyt, og hvor digresjoner er tillatt. I intervjuer med mine informanter har jeg bedt dem selv om å finne fram til sted og tidspunkt de mener er best, som hovedsakelig har vært der de jobber.

5.2 Rekruttering av informanter

Å velge ut hvem som skal være med i en undersøkelse er en viktig del av all samfunnsforskning, både i kvalitative og kvantitative studier (Johannesen, Christoffersen & Tuftes, 2016). Ofte vil antall informanter, eller kilde til data i et kvalitativt utvalg være mindre enn ved kvantitative undersøkelser. En tommelfingerregel for hvor stort et utvalg av informanter bør være i kvalitative studier er at man klarer å belyse problemstillingen i tilstrekkelig grad (Johannesen et al, 2016).

Noen av informantene jeg har snakket med har god informasjon på hvilke roller, meninger, synspunkter etc., andre aktører har på dette feltet (kontakt mellom partene), samt at det synliggjøres i enkelte dokumenter som høringsinnspillene og utredninger, som gjør at jeg

ikke nødvendigvis trenger å søke alle disse aktørene opp selv, og som jeg av pragmatiske grunner ikke gjør. Det har i noen tilfeller tatt svært lang tid å opprette kontakt med enkelte personer jeg har ønsket som informanter, og som er viktige, da de er tett koblet på denne omorganiseringen og er sentrale aktører i det nåværende og videre boligsosiale arbeidet. Noe av grunnen til dette handler om at det har vært et stort arbeid i kommunen den siste tiden med å ferdigstille en del sentrale planer, samt omorganiseringer som har tatt mye tid, som jeg er blitt fortalt av en informant i kommunen.

Informantene jeg har rekruttert og snakket med er politikere, administrative ledere, ansatte i Tromsøbolig KF og ett styremedlem i Tromsøbolig KF. Ett av intervjuene jeg har gjennomført med en kommuneansatt har vært en bekjent av meg, som har fungert både som informant ved at denne personen jobber ved en enhet som jobber indirekte på det boligsosiale området, og at denne personen har kunne henvist meg til andre informanter i kommunen, som hen mente jeg kunne ha nytte av å snakke med. De fleste intervjuene har vært planlagt og gjennomført som semistrukturerte intervju, som har blitt tatt opp på lydband mens noen har vært mer spontane møter, hvor jeg har hatt mulighet til å ta notater.

Oversikt over intervjusubjekter:

- 1) Politiker og styremedlem i Tromsøbolig KF (semistrukturert intervju, Lydopptak)
- 2) Politiker AP. (samtale)
- 3) Administrativ leder, Tromsø kommune. (samtale ~15 minutter)
- 4) Ansatt Tromsøbolig KF (Semistrukturert intervju, Lydopptak)
- 5) Ansatt, Boligkontoret, Tromsø kommune (semistrukturert intervju, lydopptak)
- 6) Ansatt Tromsø kommune (semistrukturert intervju, lydopptak)

Formålet med disse intervjuene er å få samlet inn informasjon over hva som er viktig i det boligsosiale arbeidet sett fra informantenes ståsteder, hva som er utfordringsbildet, hvordan skal det kommunale foretaket Tromsøbolig bidra i dette, forutsetninger for at det kommunale foretaket skal skape positive endringer, og mer. Videre er dette data som skal kodes og kategoriseres for å kunne si noe om dette er elementer som er å finne innenfor Basons innovasjonsøkosystem

5.3 Observasjon

Observasjon og observasjonsstudier har tradisjonelt særlig kjennetegnet sosialantropologien. I denne tradisjonen har årelange feltstudier i fremmede kulturer vært idealet for god forskning (Tjora, 2017). Etter hvert spredte denne bruken av metode for datainnsamling seg til flere disipliner, og er i dag relativt ofte brukt innenfor flere av disse. Som metode for datagenerering i denne masteroppgaven har jeg brukt observasjon fra politiske møter som er blitt tatt opp på video, hvor ulike former for omorganiseringer innenfor det boligsosiale feltet har vært tema.

Bruk av video for å registrere data i observasjonsstudier har vært relativt lite benyttet i samfunnsvitenskapene, til tross for mediets fortrinn når det gjelder detaljerte analyser av handling og samhandling (Heath, Hindmarsh & Luff, 2010). Heath og kolleger argumenterer

for at bruk av video gjør det lettere å fokusere på detaljer som ikke framkommer ved bruk av annet kildemateriale, som for eksempel kroppsspråk og gestikuleringer, som kan være nyttig i enkelte sammenhenger, som når man ønsker å studere sosial interaksjon, og studere det som et meningsbærende element (symbolsk interaksjonisme, Aakvaag, 2008). Jeg har ikke hatt fokus på å studere kroppsspråk som et meningsbærende element, men kun brukt video for å fokusere på og analysere hva som blir sagt av de ulike politikerne som gir innsikt i motivasjonene og argumentene for ulike former for organisering i det boligsosiale arbeidet.

Videooptakene jeg har brukt som kilde til data har vært fra kommunestyrets og formannskapetets møter om behandling og vedtak av det nye kommunale KF'et, som både er lagt ut på kommunes nettsider og på Youtube. Meningsutvekslingen mellom politikere og kommunedirektøren har gitt mye god informasjon/data som belyser deler av de ulike forskningsspørsmålene mine, og det at man kan gå gjennom videoene flere ganger har gjort det mulig å gjøre grundige undersøkelser, som jeg kanskje ikke ville hatt mulighet for hvis møtene ikke hadde blitt dokumentert ved bruk av videoptak.

Bruk av video som ligger åpent tilgjengelig på nett gjør at dette blir en relativ enkel måte å dokumentere funn på. Et aspekt som Aksel Tjora peker på som kan være en utfordring ved bruk av video, som han har undersøkt i samtaler med intervjuobjekter som har blitt filmet, er at man kan bli mer reservert for å si sine egentlige meninger (Tjora, 2017). Kanskje er man redd for å si noe «feil» eller «upassende» for offentligheten.

Videooptakene som er innhentet og analysert er:

- 1) Kommunestyremøte, Tromsø kommune. Youtube. 26.01.2022
- 2) Kommunestyremøte, Tromsø kommune. Youtube. 14.12.2022
- 3) Formannskapsmøte, Tromsø kommune. Youtube. 15.06.2021

Formålet med observasjon av videooptakene fra disse politiske møtene er å samle inn informasjon som så skal kodes og kategoriseres for å kunne si noe om hva som er pådrivere og barrierer for opprettelsen av det kommunale foretaket Tromsøbolig KF. Jeg skal så se om disse kan plasseres innenfor Basons innovasjonsøkosystem, og om det er sider av det Torfing, Sørensen (2022) og Røiseland (2019) peker på som viktige drivere eller barrierer som blir synliggjort.

5.4 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en forskningsmetode som brukes for å samle inn og analysere informasjon fra ulike typer tekster og dokumenter, som bøker, tidsskrifter, rapporter, brev, nyhetsartikler, elektroniske kilder etc. Hensikten med dokumentanalyse er å få innsikt og kunnskap om et bestemt fenomen, tema eller forskningsspørsmål ved å undersøke eksisterende dokumenter og tekster.

Gjennom dokumentanalyse er det mulig å studere historiske trender, utvikling av ideer og konsepter, samt sammenhenger og mønstre innenfor et bestemt område. Denne metoden gir en muligheten til å analysere og tolke informasjonen som finnes i dokumentene for å skape en dypere forståelse av emnet som studeres. Dokumentanalyse kan også bidra til å

styrke eller utfordre eksisterende teorier og hypoteser, og generere nye spørsmål og perspektiver for videre forskning (Johannesen et al, 2016). Dokumentanalyse kan også være en veldig nyttig metode for å samle informasjon om emner som ikke kan undersøkes direkte, eller for å supplere informasjon samlet ved andre metoder (Ringdal, 2018).

Jeg har innhentet flere dokumenter som belyser ulike sider av det boligsosiale arbeidet i Tromsø kommune, hvor forslag til ulike omorganiseringer av deler av det boligsosiale arbeidet blir presentert, og hvor både fordeler og ulemper tilknyttet de ulike organiseringene legges fram. Dokumentene jeg har samlet inn består av rapporter og utredninger (interne og en ekstern), to høringsinnspill, avisartikler og en risiko -og sårbarhetsanalyse (ROS) som er gjennomført for å belyse mulige negative konsekvenser som opprettelsen av Tromsøbolig KF har for ansatte i kommunen. I disse dokumentene framkommer det både ulike meninger, holdninger og perspektiver som er interessante for min problemstilling og forskningsspørsmål.

Dokumentene jeg har analysert er:

- 1) Rapport, Tromsø kommune: «Boligorganisering i Tromsø kommune» (2022)
- 2) Utredning, Tromsø kommune: «framtidig boligorganisering i Tromsø kommune» (2022)
- 3) Utredning, Tromsø kommune: «utredning av boligorganiseringen i Tromsø kommune» (2021)
- 4) Rapport, BDO: «Boligeiendom organisert i KF eller som KF i kombinasjon med AS» (2021)
- 5) Høringsinnspill, Tromsø kommune (2021 & 2022)
- 6) Risiko og sårbarhets analyse, Tromsø kommune: «ROS analyse av omstilling». (2021)
- 7) Nyhetsartikler, Nordlys

Dokumentanalyse kan utføres på forskjellige måter, avhengig av forskningsspørsmålene og dokumentene som skal analyseres. En vanlig tilnærming er å starte med en bred lesning av dokumentene for å få en overordnet forståelse av innholdet og konteksten, og deretter utføre en mer detaljert analyse av spesifikke temaer eller konsepter (Thagaard,2018). De ulike type tekniker man kan bruke for å analysere dokumenter avgjøres i stor grad av hvilke forskningsspørsmål forskeren ønsker å undersøke (Bratberg, 2017). Noen ulike former for dokumentanalyse er diskursanalyse, ideanalyse, innholdsanalyse, retorisk/argumentasjonsanalyse og historisk analyse (Ibid). Av og til kan det også være noe overlapp mellom disse teknikkene, eller uklarhet av hvilke av dem som vil være best egnet, da enten forskningsspørsmålene er formulert på måter som kan forårsake dette, eller at forskningsspørsmålene havner et sted mellom flere teknikker.

Dette har vært tilfellet for meg, da jeg ikke helt tydelig klarer å se hvilke av de ovennevnte teknikkene som best beskriver formålet med mine analyser, og som skiller seg helt klart ut for meg. Jeg vil si at jeg bruker en kombinasjon av overnevnte teknikker, men med ulik vektlegging. Enkelte elementer kan peke på at tematisk analyse og ideanalyse, i kombinasjon med en modifisert form av argumentasjonsanalyse, som jeg mener passer inn under de

punktene som Øyvind Bratberg peker på som angivende for bruk av disse analyseteknikkene, er passende (Bratberg, 2017).

Ideanalyse dreier seg om det systematiske studiet av meningsbærende budskap (Ibid). Utgangspunktet for ideanalysen er å få fram ideer ulike aktører fremmer, og hvordan disse kobles til handlingsvalg. Handlingsvalg i denne oppgaven kan jeg koble til de ulike alternativene for organiseringer, som støttes opp med argumenter og motivasjoner. Argumentasjonsanalyse er en metode som hører inn under retorikken, men hvor jeg ikke er opptatt av å studere overbevisningselementene (derav modifisert), men heller hva som utgjør forskjellene i argumenter som støtter opp eller mot valget av en foretaksorganisering i det boligsosiale arbeidet fra involverte aktører. Mens ideanalyse ser på hvilke ideer som framkommer fra ulike aktører, vil argumentasjonsanalyse se på argumentene som presenteres.

Innholdsanalyse kan også være passende, da omfanget over pådrivere og barrierer er et element jeg undersøker.

Innenfor flere av disse analyseformene påpeker Bratberg (2017) at et deduktivt rammeverk som undersøker teoretiske kategorier i et empirisk material er vanlig. I og med at jeg gjør analyser ut ifra det teoretiske rammeverket til Bason (2018), og ser om det finnes elementer av hans innovasjonsøkosystem, er dette en deduktiv tilnærming.

5.6 Forskningens kvalitet

Ofte benyttes de tre kriteriene pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet som indikatorer på om forskning er av god kvalitet (Tjora, 2017). Enkelt sagt kan man hevde at pålitelighet handler om intern logikk eller sammenheng gjennom hele forskningsprosjektet. Tydelige krav til datagenerering, som problemstillingen eller forskningsspørsmålet fordrer, krever ofte bruk av visse metoder, og disse metodene skal generere lignende resultater uavhengig av hvem det er som gjennomfører dem. Dette betyr at hvis en annen forsker gjentok undersøkelsen med samme metode og data, ville ikke resultatene sprike i stor grad. Jeg skriver her at resultatene ikke vil sprike i stor grad på grunn av at selv om dokumenter, videoopptak og intervjusubjekter er de samme uavhengige av hvem som er forsker, kan datamaterialet og empirien derimot tolkes og forstås noe forskjellig fra person til person, og det kan tenkes at informanter gir noe ulike svar på samme spørsmål fra ulike forskere, avhengig av ulike faktorer som kan tenkes å variere.

Observasjoner man gjør kan også utføres med fokus på enkelte elementer som andre forskere velger å ikke gjøre, men heller har interesse for andre sider ved det som skal undersøkes, og derfor produseres ikke de samme resultatene. Siden kvalitative undersøkelser bygger på et fortolkende paradigme, vil det være viktig å redegjøre så godt som mulig for hva disse fortolkningene er bygget på, for eks: Hvilke spørsmål ble stilt og hvilket svar fikk man på dette? hvilke svar ble gitt av disse informantene som ledet til denne konklusjonen, og hvilke analytiske verktøy ble benyttet for å studere for eksempel dokumenter man har samlet inn? Hva ble vektlagt? Hva ble ikke tatt med? Hvilke refleksjoner gjorde jeg (Tjora, 2017)

Gyldighet knytter vi til spørsmålet om hvorvidt de svarene vi finner i vår forskning faktisk er svar på de spørsmål vi forsøker å stille (Tjora, 2017). Spørsmålene vi stiller må også være knyttet til faglig interesse og nytte, og at de bidrar til å undersøke det som er forskningsspørsmålet. Det vil også være viktig for forskningen at man har et godt nok datagrunnlag før man eventuelt kommer med noen konklusjoner, og trekker frem styrker og svakheter ved de dataene man har samlet inn. Ved å redegjøre for de valg jeg tar når det kommer til innhenting av data jeg benytter meg av, dens relevans, analyse, styrker og svakheter ved forskningsdesignet og dataomfanget vil dette være med på å styrke oppgavens gyldighet.

Generaliserbarhet refererer til i hvilken grad funnene fra en studie kan overføres eller anvendes på andre situasjoner, populasjoner eller kontekster. En høy grad av generaliserbarhet betyr at forskningsresultatene er relevante og gyldige ikke bare for den spesifikke gruppen eller situasjonen som ble studert, men også for andre, lignende grupper eller situasjoner.

5.7 Etske hensyn

Det er ulike etiske betraktninger som må hensyntas ved ulike forskningsopplegg, men det finnes også en del generelle etiske forpliktelser som til enhver tid er gjeldene (Ringdal, 2018). Forskningsetikkloven som trådte i kraft 2017 nevner at all forskning skal være i henhold til plikt om aktsomhet og følge forskningsetiske retningslinjer (Forskningsetikkloven, 2017).

Blant disse generelle reglene skal man sørge for følgende:

- 1) Hensyn til personer
- 2) Informasjon om samtykke
- 3) Meldeplikt når det kommer til lagring av data
- 4) Regler for personvern
- 5) Konfidensialitet og privatlivets fred

Utgangspunktet for all forskning er at forskeren skal arbeide ut fra en grunnleggende respekt for menneskeverdet. Dette innebærer blant annet at det må stilles konkrete krav til forskningsprosessen for å sikre dem som deltar frihet og selvbestemmelse, beskyttelse mot skade, og å trygge privatliv og familie (Ringdal, 2018). Personer som deltar i forskningsprosjektet, skal bli gitt informasjon om hva prosjektet handler om og de skal gi sitt samtykke til å delta i studien.

Videoobservasjoner jeg benytter meg av, og offentlige dokumenter, hvor jeg bruker personers meninger og argumentasjoner som en del av grunnlaget for mine analyser og konklusjoner, har jeg ikke fått et direkte samtykke til å bruke, men siden dette er offentlige tilgjengelige dokumenter og videoopptak strider dette ikke mot forskningsetiske regler (Tjora, 2017).

Jeg vil hovedsakelig ikke henvise til posisjoner eller stillinger som gjør at intervjusubjektene jeg har vært i kontakt med blir identifiserbare i denne oppgaven, men der hvor dette skjer er

personen(e) blitt kontaktet for eventuelle sitatsjekker eller hvor de er blitt referert til på andre identifiserbare måter, om godkjenning.

5.8 Koding og kategorisering

Koding og kategorisering er sentrale begreper innen kvalitativ forskning som handler om systematisering og analyse av innsamlet data, som for eksempel tekst, intervjuer og observasjoner (Thagaard, 2018). Prosessen med koding og kategorisering involverer å bryte ned dataene i mindre meningsfulle enheter, og organisere disse enhetene i grupper basert på deres likheter og forskjeller. Målet er å identifisere mønstre, temaer og sammenhenger i dataene som kan bidra til å besvare forskningsspørsmålene mine.

Koding er å lete etter informasjon som kan bidra til å svare på eller belyse det jeg i mine forskningsspørsmål stiller til datamaterialet, og koplingen mellom det teoretiske rammeverket og analyse av innsamlet data handler om at teori blant annet skal hjelpe meg å identifisere relevante konsepter, variabler og sammenhenger i dataene for å tolke funnene i lys av eksisterende teori.

Å gå fra koding til kategorisering handler om å plassere meningsfulle enheter i data, som for eksempel et ord, en kort frase, setning eller et begrep som representerer et bestemt tema inn i generelle kategorier.

For min del innebærer dette for eksempel å se på hva det er i mitt empiriske materiale som sier noe om drivkreftene eller barrierene for å skulle opprette et kommunalt foretak som svar på utfordringene Tromsø kommune opplever innenfor det boligsosiale feltet, for å så plassere dette innenfor ulike deler av Basons innovasjonsøkosystem: Bevissthet, Mot, Samskaping, kapasitet.

Eksempelvis: sitat fra politiker «Vi må tørre å ta store grep på et område som så sårt trenger det, og har gjort det lenge, og jeg mener at å organisere dette i et foretak er riktig vei å gå»

Her vil en kode kunne være ordet «tørre» som man igjen kan plassere inn under kategorien «Mot», som er en av dimensjonene i Basons innovasjonsøkosystem, og som er en viktig pådriver for innovasjon ifølge Bason (2018). Dette igjen kan hjelpe meg med å belyse forskningsspørsmålet om det finnes elementer av et innovasjonsøkosystem som Bason fremhever som et sentralt element i det offentlige for å integrere og fremme innovasjonsmulighetene i det offentlige.

5.9 Styrker og svakheter

Styrker ved denne oppgaven er at den dataen som er samlet inn og de informantene jeg snakker med er veldig relevant for å svare på mine forskningsspørsmål. Til tross for å ikke ha det omfanget av informanter jeg ønsket meg er de jeg har snakket med å regne som nøkkelinformanter, da de er tett påkoblet det arbeidet som er blitt gjort tilknyttet det boligsosiale feltet og har mye kjennskap til tematikken og historikken. Dette er informanter som er sentrale i det videre arbeidet. Dokumentene redegjør for ulike sider ved det boligsosiale feltet, hvor både fordeler og ulemper ved ulike organisasjonsformer legges frem,

synspunkter og argumenter blir presentert, økonomiske og juridiske rammer blir synliggjort, etc.

Svakheter ved denne oppgaven er mangel på informanter som kunne bidratt til å gi et mer utfyllende og nyansert bilde på ulike deler ved det jeg undersøker. Informantene jeg ikke har fått tak i ville være et godt supplement til å belyse argumentene og synspunktene for hvorfor det er ønskelig å beholde en organisasjonsform som fortsatt er i kommunen. Informantene jeg har snakket med er i hovedsak veldig for en foretaksorganisering, og dette blir ikke godt balansert med informanter som ikke er det, hvor jeg kunne fått et bedre grunnlag for sammenligning, og informasjon som ikke framkommer eller blir utdypet i dokumentene. Dette kan føre til skjevhet i dataen ved at man samler inn data fra intervjusubjekter som i hovedsak belyser de positive sidene, og kanskje vil dempe de negative.

Selv om noen av dokumentene gir informasjon om dette, hadde jeg et ønske om å få mer innsikt og forståelse for drivkreftene rundt forvaltningsorganiseringen, som var det majoriteten av de merknadene til høringsinnspill var for. Svakheter ved dokumentene jeg har hentet inn kan handle om nøytralitet. Det vil si at en intern utredning som er gjennomført av administrative ansatte i en kommune kan ha interesse for ulike utfall, og at denne interessen kan gi utslag for det som skrives.

6. Analyse

Formålet med analysen er å besvare forskningsspørsmålene jeg stiller. Jeg vil bruke hvert forskningsspørsmål som overskrift og som struktur i dette analysekapitlet, hvor hvert analysedelkapittel vil bli oppsummert, tolket og diskutert i sammenheng med det teoretiske rammeverket som er brukt i denne oppgaven.

Jeg vil først gi en kort introduksjon til starten i prosessen med å etablere det kommunale foretaket Tromsøbolig KF, for å så si litt om den politiske motivasjonen og drivkreftene som ligger bak initiativet om å gjøre dette tiltaket innenfor det boligsosiale feltet. Dette framkommer i intervju med ett av styremedlemmene for det nyopprettede foretaket, og en annen sentral politiker som har ønsket en foretaksorganisering. Her vil jeg analysere hva som er pådriverne for å gjøre innovative tiltak på dette feltet, og hva som har vært og er noen av barrierene som har måtte overkommes.

Etter dette, i forskningsspørsmål 1, vil jeg gjennom dokumentanalyse og analyse av intervju med andre aktører innenfor det boligsosiale området, undersøke videre hva som har vært pådrivere og barrierer i prosessen om etableringen av foretaksorganiseringen, sett fra flere aktørers ståsted, for å kunne si litt om eventuelle likheter og forskjeller.

Jeg vil så undersøke om det er elementer av Basons innovasjonsøkosystem som kan identifiseres i Tromsø kommune i forskningsspørsmål 2, for å både kunne si noe om det er

elementer å finne, samt hvor innenfor disse dimensjonene det eventuelt må jobbes for å styrke dette økosystemet sett i sammenheng med det boligsosiale feltet.

i Forskningsspørsmål 3 vil jeg undersøke hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for at Tromsøbolig skal utvikle seg og bli en vedvarende aktør innenfor det boligsosiale feltet, diskutert i sammenheng med hva Lars Ulfrstad argumenter for som viktige elementer i dette arbeidet, og knyttet opp mot de fire dimensjonene i Basons økosystem som er ment for å styrke en praksis rettet mot innovasjon, som blir viktig i det videre arbeidet på det boligsosiale feltet.

En påminnelse av hva som klassifiseres som pådrivere og barrierer:

Med pådrivere for innovasjon mener man hva det er som er motivasjonene og argumentene for å skape, tenke, handle, planlegge eller organisere seg på «nye» måter, og potensialet eller omstendighetene/faktorene som muliggjør dette. Barrierer er de hindrene som oppstår i veien for å få til ønsket innovasjoner, og motargumentene eller motivasjonene for å ikke gjøre dette (Bason, 2018).

6.1 Prosess og utredning

I dette kapitlet vil jeg presentere en enkel oversikt og en tidslinje for prosessen med å etablere det kommunale foretaket Tromsøbolig KF.

2020:

Ordfører bestiller en rapport fra administrasjon med oversikt over behovet for kommunale boliger fram mot 2030. Det kommer fram at det er behov for cirka 1300 nye boliger, og at det er et stort vedlikeholdsetterslep på mange av de boligene kommunen i dag eier, estimert til å være 450 boliger.

08.08.2021:

Kommunedirektøren bestiller en utredning fra administrasjonen over ulike organisasjonsformer for å få til en bedre satsing på det boligsosiale arbeidet (Tromsø kommune, 2021: «Utredning av boligorganiseringen i Tromsø kommune»). Anbefalingen fra arbeidsgruppen er å fortsatt organisere boligarbeidet internt i kommunen, men hvor det gjøres større endringer, og dermed beholde en forvaltningsmodell

Til denne utredningen følger det med et samlet Høringsinnspill fra enhetsledere/representanter som er involvert i det boligsosiale arbeidet og som blir påvirket av omorganiseringer som blir gjort, og som har kommet med innspill og merknader til denne utredningen.

15.06.2021:

Formannskapet i Tromsø kommune drøfter utredningen samt merknadene fra høringen, og vedtar som innstilling til kommunestyret at foretaksorganisering er den ønskede organisasjonsformen, og altså ikke administrasjonens anbefaling om en forvaltningsmodell

23.06.2021:

Kommunestyremøte. I dette kommunestyremøtet er det flertall for Formannskapets innstilling om en foretaksorganisering, men før man bestemmer seg for et endelig vedtak ber kommunestyret om en videre utredning av en foretaksmodell, samt utredning av en foretaksmodell i kombinasjon med et AS.

18.01.22:

Formannskapsmøte og politisk behandling av utredning om foretaksorganisering og organisering som KF i kombinasjon med et AS (Tromsø kommune, 2022 «Fremtidig boligorganisering i Tromsø kommune»). Høringsinnspill tilknyttet denne utredningen er vedlagt utredningsdokumentet politikerne er blitt gitt. Innstillingen fra dette Formannskapsmøtet er igjen å vedta et KF, med mulighet for en kombinasjon med et AS.

26.01.2022:

Kommunestyremøte. Utredningen av foretaksmodellen diskuteres blant politikerne, samt høringsinnspill fra ansatte i administrasjonen. Ulike sider ved boligpolitikken og det boligsosiale diskuteres, hvor ulike problembeskrivelser kommer frem, og noe drøftelse omkring fordeler og ulemper ved forskjellige organisasjonsformer. Foretaksmodellen blir vedtatt med stort flertall i kommunestyremøtet.

Politisk ønske om endringer i boligorganiseringen og boligsosialt arbeid

I dette avsnittet vil jeg kort si litt om det politiske bakteppet som ligger til grunn for å initiere en prosess omkring Tromsø kommunes arbeid rundt innovasjonsideen, altså omorganiseringen av det boligsosiale arbeidet og opprettelsen av Tromsøbolig KF.

Dette er for å gi litt innblikk i hva denne saken handler om, og så i den videre analysen gå mer systematisk gjennom det empiriske materialet for å identifisere pådrivere og barrierer som jeg har identifisert.

Ett av de første intervjuene jeg gjennomførte tilknyttet denne oppgaven var med en politiker som er kommunestyremedlem, og som er nyvalgt styremedlem for Tromsøbolig KF. På spørsmål om hva som var pådriverne for denne innovasjonen, og hva som var årsaken til at denne ideen oppstod fikk jeg som svar at:

«(..) Alt for dårlig botilbud til flere av våre innbyggere (...) Tomme, slitte og dårlige boliger som står tomme og har gjort det lenge, og alt for få boliger (..) Ingen som kunne svare på hvorfor disse var i dårlig stand eller stod tomme (...) Det er gjort flere utredninger på dette området tidligere, og det har kun resultert i mindre endringer uten noen reell effekt (...) KF'et opprettes fordi vi ønsker å fjerne

fragmenteringen og tydeliggjøre ansvaret for kommunale boliger på en samlet aktør, og få på plass midler og ressurser som gjøre dette på en god måte»

Styremedlemmet gir her en beskrivelse av den sosiale boligpolitikken som fragmentert og lite helhetlig, slik situasjonen for mange kommuner lenge har vært, og fortsatt er innenfor dette området (Dyb, 2015 & Ulfrstad, 2011. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken 2021-2024). Det er verken etablert en tydelig boligøkonomi eller tydelige roller og ansvar i dette arbeidet sier informanten, og det er svært stor mangel på helhetlig tenkning omkring dette arbeidet, til tross for tidligere utredninger som påpeker det samme. En viktig pådriver som blir nevnt for å organisere dette i et KF, er at interne omorganiseringer i kommunen på dette området ikke har fungert tidligere, og at det er behov for å tenke helt nytt.

«Vi er nødt til å gjøre noe mer drastisk på dette området (...) Dette er også et felt som krever tydelig prioritering.»

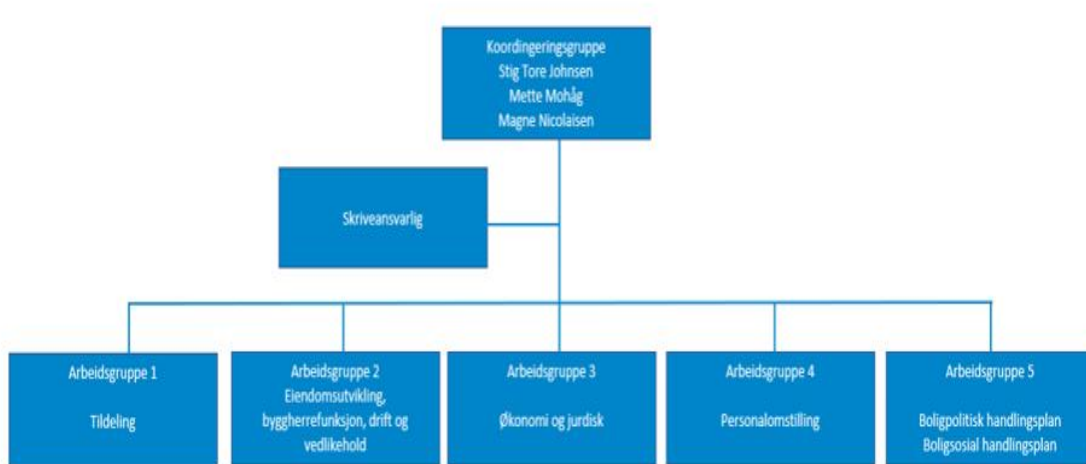
Styremedlemmet forteller om en situasjon der kommunen har tapt penger, og har hatt lite tilfredsstillende løsninger til vanskeligstilte mennesker, på å i flere år ikke ha prioritert økonomi til å bygge nok riktige og gode boliger, samt ikke renovert den boligmassen man har hatt. Det har gitt kommunen boliger som ikke tilfredsstiller ulike kvalitetskrav, og som derfor står tomme, samt at man ikke har hatt boliger som er godt nok tilpasset ulike grupper mennesker som har særskilte behov. Pengene man kunne ha brukt på dette er gått til andre kommunale områder som kommunen har ansvar for, som skole, barnehage, SFO og tekniske oppgaver blant annet. Oppgavene har vært presserende på kort sikt, eller ansett det som viktigere, men man har sett at de blir dyrere for kommunen på lang sikt. I samtale med en annen politiker som har vært involvert i denne omorganiseringen, var svaret omtrent det samme på spørsmål om hva som var motivasjonen for å etablere et boligforetak:

«Økonomi fra og til bolig ender bare opp i det kommunale sluket (..) og for å gjøre noe med dette er det et behov for å skille ut en egen boligøkonomi (...) KF'et får i oppgave om å ha dette ansvaret, og skal fungere som et tydelig skille fra den ordinære driften ...»

Som neste spørsmål til styremedlemmet i Tromsøbolig, er jeg interessert i å høre om hvordan prosessen i dette arbeidet har vært, og hvilke utfordringer man har møtt på i å skulle realisere dette innovative tiltaket. Svaret var at dette var noe AP, med ordføreren i spissen, hadde som mål og ønske å skulle gjøre noe med da de tiltrådte som politisk styrende i 2019, og at ansettelsen av ny kommunedirektør i 2020, med stor kompetanse på dette feltet, ble sett på som en styrke i å skulle få til et effektivt arbeid med å bedre situasjonen på dette området. Etter at ny kommunedirektør kom på plass, ble det raskt satt i gang et omfattende arbeid med å skulle gjøre endringer innenfor det boligpolitiske og boligsosiale området. Kommunedirektøren fikk i oppdrag å gjøre omfattende utredninger av situasjonen for Tromsø kommune, og av framtidige behov når det gjaldt bolig for vanskeligstilte, samt å engasjere både interne og eksterne arbeidsgrupper som skulle vurdere ulike tiltak for organisering av boligtilbudet til vanskeligstilte mennesker i kommunen.

Det ble satt ned fire arbeidsgrupper med kompetanse fra ulike felt i kommunen hvorav tre leverte ferdigstilte utredninger og rapporter. Arbeidsgruppene skulle se på ulike sider ved

dette spørsmålet, samt komme med anbefalinger til organisering av det boligsosiale arbeidet. Det ble også engasjert en ekstern konsulent (BDO) som skulle se på juridiske og økonomiske aspekter ved ulike former for organisering.



Arbeidsgruppene som ble nedsatt for å se på ulike temaer (hentet fra Tromsø kommune, 2022).

Informanten forteller at beslutningen om å gjøre en endring på dette feltet var det fullstendig enighet om, både blant politikerne og administrasjonen, men nøyaktig hvordan denne endringen skulle se ut har det vært ulike meninger om, uten at informanten husker i detalj hva det konkret handlet om.

Fra og med første politiske behandling i formannskapsmøte (Tromsø kommune, Formannskapsmøte 15.06.21. Sak: 81-101) kom det fram i samtale mellom politikerne og kommunedirektøren at engasjementet for å få til en helhetlig satsing på dette feltet har vært stort, og både ordfører og kommunedirektør kommer med innledende kommentarer om at dette mest sannsynlig er den viktigste saken de kommer til å behandle i sittende 4 -års periode (Politiske møter i Tromsø kommune, 2021, 2:09:45 & 2:24:34). I forkant av møtet har formannskapsmedlemmene lest og satt seg inn i hva utredningen fra arbeidsgruppene har rapportert, og det er tilsynelatende stort engasjement for dette temaet.

Oppsummering og diskusjon:

Utgangspunktet for å gjøre innovative tiltak på dette området, i form av omorganiseringer, har vært en politisk villet og initiert prosess. Det er mangel på tydelige roller og plassering av ansvar, og det er et ønske om å få til en bedre organisering som tydeliggjør dette, og fjerner noe av den fragmenteringen som har vært. Som Torfing & Triantafillou (2016) skriver, er ofte innovasjoner innenfor et tradisjonelt styringsparadigme initiert fra øverste hold, fra politikere eller administrative ledere, hvor direktiver om utredninger, mobiliseringer og endringer kommer fra.

En viktig del av innovasjonsarbeidet er å skape bevissthet rundt hva som er kjernen i de utfordringene som det offentlige står overfor, og undersøke hvilke tiltak som kan bidra til å løse disse utfordringene (Bason, 2018). Ønsket om utredninger og endringer innenfor kommunens organisasjon er uttrykk for innovasjonsvilje fra politikerne. Barrierene som er identifisert fra politisk hold i den organiseringen kommunen har hatt frem til dette tidspunktet, som kommer fram i intervjuet, handler om en organisasjonsform som har vært for oppsplittet, hvor det heller ikke har vært prioritert nok økonomiske midler og ressurser til dette feltet. For å overkomme disse barrierene må det altså prioriteres mer midler og ressurser, og det er behov for å gjøre endringer på det organisatoriske feltet. Som både Bason (2018) og Torfing & Triantafillou (2016) skriver, er det ikke uvanlig at ulike siloer innenfor et tradisjonelt offentlig styre er innordnet etter egne målsettinger og oppgaver, som kan være til hinder for informasjons og kunnskapsdeling hvis det ikke er kontakt mellom dem. Oppsplittede siloer er en barriere i å effektivt jobbe med boligsosiale problemstillinger, da det krever stor grad av samarbeid og sektorsamordning (Ulfrstad, 2011), og hemmer innovasjonspotensialet som ligger i en organisasjon, ifølge Bason (2018)

Ett annet aspekt som er interessant å se på, som diskuteres av Torfing & Sørensen (2022), handler om hvordan reguleringer kan påvirke organisatoriske elementer i en kommune, som prosesser og arenaer for samarbeid. Husleieinntekter fra kommunale boliger er gått til andre lovpålagte oppgaver i kommunen. I og med at det er tjenester og oppfølging til individer som er lovpålagte oppgaver, og ikke nødvendigvis en «god bolig» (Ulfrstad, 2011) har dette muligens bidratt til en situasjon hvor kommunen ikke har prioritert selve aspektet med bolig like høyt, og på så måte fungert som en form for barriere i deler av det boligsosiale området.

Slik jeg tolker intervjuene, er en måte å sørge for en bedre boligsituasjon på, å opprette et foretak som blant annet låser økonomi gjennom husleieinntektene fra beboerne til dette foretaket, som så ikke kan benyttes til andre formål.

6.2. Hvilke pådrivere og barrierer kan identifiseres i prosessen med å opprette det innovative tiltaket Tromsøbolig KF?

Som nevnt innledningsvis i analysekapitlet, er pådrivere for innovasjoner de motivasjonene, ønskene og argumentene for å skulle skape, tenke, handle, planlegge eller organisere seg på nye måter, og omstendighetene/rammene og faktorene som muliggjør dette. Barrierer for innovasjon er de hindrene som står i veien for å få dette til, som for eksempel motargumentene og motivasjonene for å ikke gjøre det.

Datamaterialet som synliggjør prosessen ved å etablere det kommunale foretaket som jeg har hentet inn og analysert er fra følgende kilder:

- 1) Utredningsdokument fra Tromsø kommune. «Fremtidig boligorganisering i Tromsø kommune» (2022) «og «Utredning av boligorganiseringen i Tromsø kommune «(2021).
- 2) Høringsinnspill tilknyttet begge disse rapportene (Utredning av boligorganiseringen i Tromsø kommune <- høringsinnspill 1. Fremtidig boligorganisering i Tromsø kommune <- Høringsinnspill 2)
- 3) Formannskapsmøte (2021 & 2022), kommunestyremøte (2022)
- 4) Intervju ansatt boligkontoret (2022)

1. Rapport: Utredning av boligorganisering i Tromsø kommune:

Virksomhetsområde avdeling for bymiljø og avdeling for Helse -og omsorg i administrasjonen i Tromsø kommune fikk i 2020 et oppdrag fra kommunedirektøren om å gjøre en utredning på blant annet det boligsosiale området, og komme med en anbefaling om hvordan man bør organisere dette arbeidet (Tromsø kommune, 2021, «Utredning av boligorganiseringen i Tromsø kommune»).

I dette dokumentet har forfatterne selv angitt hva de mener er fordeler og ulemper med en foretaksorganisering:

Fordeler

- 1) Tydelig økonomi. Økonomi til vedlikehold og drift kan sikres bedre i et KF en hva det har gjort i kommunen. Inntektene fra leieforholdene får en tydelig plassering
- 2) Mulighet for et profesjonelt styre
- 3) Konsentrerer forvaltning av boligene til en aktør og ett vedlikeholdsregime
- 4) Bo-veiledere/miljøvaktmestre jobber tett sammen de øvrige vaktmestre
- 5) Samler boligforvaltningen økonomisk og faglig
- 6) Tydeliggjøring av ansvarsfordelingen

Ulemper

- 1) Mindre mulighet for direkte politisk styring og demokratisk kontroll
- 2) Transaksjons- og etableringskostnader. Foretaket må kjøpe tjenester man tidligere fikk «gratis» i kommunen, eksempelvis IT-tjenester, økonomitjenester, fakturahåndtering, revisjon, osv.
- 3) Boligområdet krever samhandling, gjennomføringskraft og klar rolleavklaring. Av erfaring kan dette være utfordrende i en KF-modell.

(Tromsø kommune, 2021)

Arbeidsgruppen har satt sammen en liste for hva de mener er fordeler og ulemper ved organisasjonsmodellene AS og Etats – modell/forvaltningsmodell i tillegg, og mener fordelene og ulempene er mye av de samme i et KF og etatsmodell, men ganske annerledes i et AS. Et AS vil være for profitorientert skriver de, og man vil miste kommunens samfunnsansvar av synet (Tromsø kommune, 2021).

Som en del av kunnskapsgrunnlaget er det hentet inn informasjon på hvordan andre kommuner har valgt å organisere det boligsosiale arbeidet, og det ser ikke ut til å være noe fasit på hvordan dette bør gjøres. Et annet spørsmål er hvorvidt det skal overføres kunnskap og kompetanse fra de ulike seksjonene og enhetene i kommunen til et kommunalt foretak, men utredningen viser til eksempler fra andre kommuner hvor dette ikke gjøres, men hvor det da må samarbeides godt mellom foretak og enheter i kommunen (Ibid).

Etter en gjennomgang av både ulemper og fordeler ved ulike typer av organiseringer, den økonomiske situasjonen tilknyttet ulike sider ved boligøkonomien, eksempler fra hvordan andre kommuner har valgt å organisere det boligsosiale arbeidet og en oversikt over dagens situasjon har arbeidsgruppen lagt ved en egen anbefaling for organisering.

Deres anbefaling er 1) en tydeliggjøring av ansvar knyttet til det som har med organisering av tiltak og virkemidler for individer som har behov for hjelp, og 2) en tydeliggjøring av ansvar for de som skal sørge for boliger til disse menneskene.

Arbeidsgruppen mener dette gjøres best ved å lage en ny seksjon for bolig, som aldri er gjort før i Tromsø kommune, plassert i avdeling for bymiljø, som er samlokalisert med seksjon for byutvikling, utbygging, drift og forvaltning, og eiendom (Tromsø kommune, 2021). Dette oppfattes å være hensiktsmessig da det er mye overlapp mellom forskjellige oppgaver hos disse, og man kan samle kunnskapsmiljøet sammen (Ibid). Den andre omorganiseringen er opprettelsen av en ny tjeneste i avdeling for Helse -og omsorg som skal ha det helhetlige ansvaret for individrettede tiltak.

De har skissert følgende oversikt for hvordan dette vil se ut:

Tjenester og boligrådgivning	Boligforvaltning og -utvikling
En tjeneste i avdeling for helse og omsorg som:	Boligforvaltning i avdeling for bymiljø:
<ul style="list-style-type: none"> • Tildeler av velferdsboliger og omsorgsboliger • Forvalter ny boligsosial lov • Forvalter av individretta virkemidler, som startlån, bostøtte, tilskudd til tilpasning og tilskudd til kjøp av bolig • Informasjon og veiledning til innbyggere som vil skaffe seg egen bolig ved hjelp av husbankens virkemidler, eller tilrettelegge egen bolig når helsen svikter • Oversikt over boligbehov • Utarbeider behovsmeldinger på nye boligbehov • Ansvar for oppfølging av boligsosial plan, sammen med boligforvaltning 	<ul style="list-style-type: none"> • Ansvar for drift og forvaltning av boligene • Eier boligene og leieinntektene • Helhetlig ansvar for boligøkonomien • Forvalter leiekontraktene, innkreving av husleie og oppfølging av leieforholdet i kontraktsperioden • Bo-veiledning/miljøvaktmestere • Ansvar for fremskaffelse av boliger etter behovsmelding gjennom ulike anskaffelsesstrategier • Ansvar for utvikling av boligmassen etter prioriterte behov

(Hentet fra Tromsø kommune, 2021, «Utredning av boligorganiseringen Tromsø kommune»)

Begrunnelsene for arbeidsgruppens anbefalinger oppsummerer de slik:

- En foretaksorganisering tar bort hovedfokus på hva som er de egentlige problemene vi forsøker å løse. Før man kan tenke seg en foretaksorganisering er det nødvendig å rydde i de problemene som er identifisert gjennom utredningsarbeidet.

- Før man kan organisere boligene i en foretaksmodell, er det nødvendig å gjennomføre en økonomisk due diligence (selskapsgjennomgang). Formålet med dette er å avdekke eventuelle skjulte verdireduserende faktorer og begrense risikoen for negative overraskelser etter at virksomheten er overdratt.
- Arbeidsgruppa mener det er viktig å sikre økonomi til boligarbeidet før man velger en foretaksmodell. Pr. i dag er ikke økonomien tilknyttet boligene god, og det blir i fremtiden behov for å bevilge midler til vedlikehold og renovering. Dette må gjøres gjennom et planmessig arbeid som kommer til å måtte gå over mange år, jf. Trondheim kommunes arbeid på området.
- Forvaltningsmodellen gir best grunnlag for sterk og direkte politisk styring.
- Pr. i dag jobbes det med omorganisering internt i både avdeling for bymiljø og avdeling for helse og omsorg. Arbeidsgruppa mener det er viktig at dette ses i sammenheng med organiseringen av boligarbeidet.
- Det er viktig at det organisatoriske, juridiske og økonomiske rammeverket er på plass før etablering av eventuelt foretak.
- Arbeidsgruppa anbefaler at det gjennomføres en evaluering av prosessen som har vært om et år fra nå, og en evaluering av resultatet av endringen om to år.

Uansett valg av organisasjonsform, er det avgjørende at det bevilges budsjettmidler til vedlikehold og renovering av boligmassen kommunen eier, i tillegg til det boligsosiale arbeidet.

1.1 Høringsinnspill tilknyttet utredning av boligorganisering i Tromsø kommune

Hva som er pådrivere og barrierer for å gjøre innovative tiltak vil kunne variere fra ulike aktørers ståsteder. Både ledere og politikere i Tromsø kommune har vært interessert i å hente inn kunnskap og synspunkter fra flere relevante aktører i det kommunale apparatet, og jeg vil her presentere noen av de innspillene som kom til arbeidsgruppen og kommunedirektøren. Mens de fleste aktørene og innspillene støtter arbeidsgruppens anbefaling av organisasjonsmodell plassert i den kommunale forvaltningen, var det ett innspill fra en sentral enhet i det boligsosiale arbeidet som var uenig i både anbefalingen om organisering, og deler av kunnskapsgrunnlaget. Dette var boligkontoret i Tromsø kommune. Boligkontoret savner flere viktige sider ved det boligsosiale som ikke ble nevnt i rapporten (høringsinnspill 1).

Boligkontoret mener for eksempel at hele det boligsosiale området burde samles på ett sted for å bedre kunne se ulike sider av arbeidet i sammenheng, og mener at det boligsosiale arbeidet ikke bør ligge i kommunen, noe jeg da tolket som at boligkontoret ønsket et KF. Dette ble bekreftet i et intervju med en informant som er ansatt ved boligkontoret, på et senere tidspunkt. Informanten som jobber ved boligkontoret argumenterer i intervjuet at alt det boligsosiale bør samles under ett sted, med kun en leder, i stedet for en avdeling med flere seksjoner og mange ledere. Dette for å virkelig gjøre det om til et mer effektivt satsingsområde.

Informanten som har jobbet på dette feltet i mange år, forteller om lignende utredninger tidliger, hvor anbefalingene også da var interne omorganiseringer, og som ble gjennomført, men hvor de ikke medførte store endringer i praksis, ei heller i det helhetlige arbeidet som har vært for lite fokus på. I Høringsinnspillet og intervjuet med representanten fra boligkontoret kommer det også fram at det er for lite fokus på brukerperspektivet i den utredningen som er gjort av administrasjonen. Informanten ønsker bedre synliggjøring av hvordan ulike organisatoriske endringer ikke bare skal ha et fokus på effektivitet og økonomi, men også hvordan livene til brukerne, de vanskeligstilte menneskene som skal bo i de ulike boligene, blir forbedret.

Det påpekes fra boligkontoret at en utfordring ved å ha to forskjellige kompetansemiljøer (bolig/eiendom og Helse og omsorg) separert fra hverandre, er at behovsmeldinger fra Helse og omsorg ikke oversettes riktig av de som sitter i Bolig/eiendom, som fører til at man ikke klarer å skaffe riktige boliger, samt at det tar alt for lang tid. For å gjøre noe med dette må kompetansen samles på ett sted i stedet for to.

Boligkontoret kommer i sin merknad til høringsinnspillet med en liste av ulike utfordringer de mener ikke kommer godt nok til syne i utredningen som er gjort av arbeidsgruppen/administrasjonen, og som blir viktig uavhengig av organisering:

- 1) For få og for lite differensierte kommunale boliger/omsorgsboliger
- 2) Lite treffsikkerhet på behovsmeldinger. Det fremskaffes ikke rett type boliger. Dette kommer av for langt mellom behovsmelder og utfører.
- 3) For mange lederledd og interessenter i disse sakene. Prosjektleder har ikke løpende dialog med behovsmelder.
- 4) Stort vedlikeholdsetterslep, manglende oppgraderinger/renovering og retting av løpende avvik i boliger som er bebodd
(Høringsinnspill 1)

I tillegg til dette nevner boligkontoret at ulike boligsosiale virkemidler burde ikke, slik som arbeidsgruppen har foreslått, ligge på forskjellige steder i kommunen, men heller samles hos en aktør, for å se disse i sammenheng, og for å gjøre det tydeligere og enklere for brukere og Husbanken ved å ha bare ha ett kontaktpunkt og forholde seg til.

I intervju med informanten fra boligkontoret blir jeg fortalt at det er de på boligkontoret som «kjenner» på hvordan tiltak og arbeid som gjøres i kommunen faktisk påvirker de menneskene som kommunen skal hjelpe, og at organisatoriske endringer bør sees på som et middel ideelt slik at det skaper positive endringer hos sluttbrukerne. Man må huske at det er her man bør blir evaluert på, og som er krav på tilfredsstillende måloppnåelse, og at det ikke ene og alene handler om å tydeliggjøre ansvar og roller, sier informanten, selv om dette er en viktig del, og stor utfordring i det boligsosiale arbeidet nå.

2. Formannskapsmøte: 15.06.2021

For å sitere Ordføreren i Tromsø kommune fra første behandling av saken i Formannskapsmøte:

«(...) *Ved siden av økonomi, er det dette jeg har brukt mest tid på i min tid i kommunen*
«[snakker om boliger]

Ordføreren nevner at det største skillet vi har i samfunnet i dag er mellom de som eier sin egen bolig og de som leier kommunale boliger. Å hjelpe mennesker som ikke klarer å skaffe seg bolig selv, og bistå disse menneskene i å få en bedre livssituasjon, påpeker ordføreren på som et viktig satsingsområde.

Når jeg har kodet informasjonen fra dette Formannskapsmøtet (meningsbærende utsagn om hva som er pådrivere og/eller barrierer for å gjøre omorganisering på dette området) finner jeg fram til flere. På dette Formannskapsmøtet diskuteres den interne utredningen som kommunedirektøren har bestilt - blant politikerne i posisjon, hvor deres virkelighetsbilde av utfordringene på dette feltet kommer fram (Formannskapsmøtet 15.06.2021 del 1 (sak 81-101))

En felles motivasjon for å skulle gjøre endringer på det boligsosiale feltet, som det framkommer fra politikerne og kommunedirektøren på dette møtet, er at man ikke er fornøyd med situasjonen slik den er i dag. Uklarhet rundt ansvar og roller, samarbeid om oppgaver, mangel på langsiktighet og gode strategier, er gjennomgående trekk som fungerer dårlig i dag kommer det frem i utredningen som er gjort, og som politikerne er enige i. Dette blir en svært viktig pådriver for å gjøre innovative grep!

Videre er det en del interessante momenter som kommer opp i formannskapsmøtet. Noen er veldig opptatt av å skulle gjøre endringer på grunn av at de mener dagens organisering rundt fagkunnskap, miljøer for gjensidig læring og kombinasjonen av kunnskap mellom individuelle behov og utforming av boliger må tettes, mens andre mener at dette ikke er problemet i like stor grad som det å sikre god boligøkonomi, og anser det som det viktigste tiltaket per nå. Det blir argumentert for at det byråkratiske systemet, med hierarki og mange beslutningsledd er en stor kilde til problemet. Det kommer fram meninger om at det er for stor avstand mellom ulike ledd i den kommunale organiseringen, som gjør at gjennomføring tar alt for lang tid, at kommunikasjonen mellom disse er for dårlig, og at oppgaver og roller er utydelige. En kortfattet beskrivelse fra ordføreren som sier han har brukt tid på å sette seg inn i problemet, gjør følgende beskrivelse:

«Hvis Helse -og omsorg har behov for en bolig, går de til seksjon for eiendom. Så må eiendom gå til finans, som så må se dette opp mot budsjett og så få dette vedtatt. (...) Men så er det usikkerhet på hva bestillingen egentlig var, og det sendes så tilbake til Helse -og omsorg for klargjøring». (Tromsø kommune, 2021, 2:11:00)

Ordføreren mener dette problemet ikke tas godt nok høyde for i den anbefalingen som er kommet fra arbeidsgruppen, og er en barriere for effektivitet og gjennomføring, og ønsker ikke å fortsette med et slikt system/organisasjonsmodell som fortsatt skal ligge i kommunen. En motivasjon for å ville organisere det boligsosiale arbeidet i et kommunalt foretak er ønsket om en organisering som er mer effektiv, hvor ulike ledd som har med realisering av boliger til vanskeligstilte å gjøre blir samlet under ett.

Kommunedirektøren får spørsmål fra politikerne vedrørende hva som er de reelle endringene i organisering mellom det som foreslås nå, og slik det frem til nå har vært i kommunen. Kommunedirektøren svarer at man blant annet får en boligforvaltning som skal sikre at økonomi gjennom husleieinntekter går til vedlikehold av boliger og opprettholder boligens realverdier. En stor utfordring for Tromsø kommune er at man ikke har brukt leieinntektene til å vedlikeholde boligmassen, og slik sett etter tid fått mange boliger som ikke er i god nok stand, og man har ikke kunne leie disse ut. Direktøren sier at det er dette et selskap ville gjort for å ta vare på verdiene sine (Tromsø kommune, 2:26:01). Det andre grepet er bedre samordning mellom de enhetene i kommunen som har ansvar for bistand til vanskeligstilte individer, hvor disse skal koordinere seg og bli enige om hva som er behovet for hvilke typer boliger man trenger til disse menneskene.

Kommunedirektøren svarer også på hvorfor man denne gangen skal lykkes med en omorganisering som fortsatt er i kommunen når det tidligere ikke har fungert, på spørsmål fra politikerne:

«Dette lander veldig på ledelse (..) Hvis kommunen lander på dette forslaget vil det være en tydelig bestilling til undertegnede om at dette er viktig»

Slik jeg tolker det som blir sagt fra kommunedirektøren, så har det vært mangel på god og tydelig ledelse på dette området tidligere, som har ført til lite forbedringer. Jeg tolker det sik at hvis politikerne nå vedtar en organisering som administrasjon har foreslått, så vil det være kommunedirektøren som er ansvarlig for det boligsosiale arbeidet, og vil som leder prioritere dette som et viktig område, hvor det kanskje ikke har vært tilfellet i like stor grad tidligere, med andre kommunale ledere.

Ordføreren sier som en av første talere i formannskapsmøtet at han mener at det som foreslås av endringer er noe man klarer å enda mer effektivt få til i et KF. Han er uenig i konklusjonene som blir gitt i arbeidsgruppen punkt 6 om at det trengs ytterligere utredninger før man setter i gang en boligorganisering i et KF.

Formannskapsmøtet avsluttes med et ønske fra noen politikere om å innhente meninger og perspektiver fra flere aktører i kommunene som er involvert i dette arbeidet, for å få tydeligere fram hva som oppleves som hovedutfordringer fra deres ståsteder, og hvordan de ulike forslagene til organiseringer skal svare på disse. Dette blir vedtatt, men det er noen som mener at dette arbeidet tar alt for lang tid, og at det nødvendige kunnskapsgrunnlaget allerede er til stedet.

3. Kommunestyremøtet. 23.06.2021

Video av dette kommunestyremøtet finnes verken på kommunens nettsider eller på deres Youtube kanal. Men saksprotokollen er å finne inne på kommunens politiske møtelister (saknr: 79/21. 23.06.2021).

I referatet står det at et KF er den organisasjonsmodellen politikerne har ønsket å vedta, eventuelt i en kombinasjon med et AS. Videre at hovedhensikten med å samle boligforvaltningen og det boligsosiale i eget foretak er å sikre gjennomføringskraft og en helhetlig tenking rundt kommunens boligarbeid.

Det går fram at en ny utredning er bestilt hos administrasjonen, hvor det skal utredes hvordan selskapet/selskapene kan organiseres, hvilke funksjoner som må inn i selskapet/ene samt avklaring av juridisk og økonomisk rammeverk. Politikerne har vedtatt å følge arbeidsgruppens råd om å gjøre en selskapsgjennomgang før opprettelsen av KF'et (med mulig kombinasjon av AS), hvor formålet er å avdekke eventuelle skjulte verdireduserende faktorer og begrense risikoen for «overraskelser» etter at virksomheten er overdratt. Endelige vedtak er altså ikke gjort, men skal stemmes over i kommunestyret etter den nye utredningen er gjennomført, og gjennomgått politisk.

Det politiske partiet Nei til bompenger ønsket at dette arbeidet skulle samles som et rent AS, mens det politiske partiet Rødt ønsket å beholde det opprinnelige forslaget til arbeidsgruppen fra administrasjonene om å opprette en ny kommunal enhet/seksjon, og fortsatt være en del av den kommunale forvaltningen. Det store flertallet er derimot for KF organisering.

4. Formannskapsmøte 18.01.2022

I forkant av dette formannskapsmøtet, som holdes 7 mnd. etter det det forrige, hvor spørsmålet om boligorganisering ble diskutert, har det kommet en ytterlig utredning som er bygget på flere innspill, konferanser og dialogmøter/Workshops. Deriblant fra private aktører, Husbanken og Oslo boligbygg KF. Disse, blant flere, ble invitert på Tromsø kommunes boligkonferanse, som var et åpent arrangement for alle interesserte for å høre og diskutere den fremtidige boligutviklingen i kommunen, som ordføreren nevner på dette Formannskapsmøtet (Tromsø kommune, 2022, 1:17:05). etter at utredningen «Fremtidig boligorganisering i Tromsø kommune» (2022) var ferdig skrevet, ble også denne sendt ut på høring, hvor høringsinnspillene ble implementert i et endelig revidert utkast.

På dette formannskapsmøtet er det færre innlegg fra politikerne enn hva det var på det første møtet, men det kommer noen interessante fremlegg. Ett av dem handler om å gjøre dette KF -et til et non-profit-selskap. Akkurat dette innspillet diskuteres ikke noe nærmere, muligens på grunn av at det har blitt diskutert på et tidligere tidspunkt, i forkant av møtet, og at det er et punkt som legges fram i utredningsdokumentet, som klargjør dette poenget. Utredningen sier at «Det kan ikke i første omgang forventes at et nytt KF vil generere overskudd eller nye penger» (Tromsø kommune, 2022. «Fremtidig boligorganisering i Tromsø kommune, s.10). I samtale med en informant for det nye KF'et, Tromsøbolig, kommer det fram at målet ikke skal være å skape profitt, men økonomi til å holde vedlikehold ved boligene, og på sånn måte være selvgående (Lydopptak, 30:07).

Dette skiller seg vesentlig ut fra skildringene om kommunale foretak gitt av Lars Ulfrstad (2011) som referert til tidligere, da profitt er en sentral del av de boligforetakene som blir nevnt. Dette er veldig interessant, og noe jeg ikke var klar over selv før i samtale med denne informanten og etter å ha lest utredningen.

Økonomiske faktorer kan allikevel være ett av aspektene som utgjør et risikoelement i det videre arbeidet. Som en ikke-profit organisasjon vil finansiering komme via kommunes budsjett, og i vanskelige økonomiske tider vil dette kunne påvirke det kommunale foretaket. Forholdet mellom leieprisnivå og hva ulike vanskeligstilte mennesker har av økonomi til å få

ting til å gå rundt er også et risikoelement. På den ene siden kan et KF skru opp leieprisene i samsvar med økonomiske konjunkturer og sørge for å få inn nok inntekt til å dekke ulike kostnader til drift og vedlikehold, men på den andre siden vil dette gå ut over ulike vanskeligstilte menneskers økonomi, og skape en vanskeligere situasjon for dem.

I intervju med informanten fra Tromsøbolig nevnes det at man blir svært avhengig av Husbanken i slike tilfeller, da bostøtte - ordninger blir et helt sentralt virkemiddel å benytte seg av, og at dette er avhengig igjen av at Husbanken har fått tilstrekkelig med midler i de nasjonale budsjettene. Her kommer det altså frem hvordan Tromsøbolig fremdeles blir påvirket og er avhengig av andre aktører.

I votering over om man skal gå inn for KF som foretrukket organisering fra Formannskapetets fram mot kommunestyremøtet, stemmes det for. Totalt 10 stemmer for, og 1 stemme mot.

«Historisk øyeblikk»

(ordføreren, Tromsø kommune)

5. Rapport: «Fremtidig boligorganisering i Tromsø kommune», Høringsinnspill 2 og risiko og sårbarhetsanalyse

I rapporten «Fremtidig boligorganisering i Tromsø kommune (2022) kommer det bedre frem hvor den totale boligporteføljen er plassert, hvor mange av disse som har for dårlig standard og behov for renovering, og økonomiske anslag for hva det vil koste å renovere samt vedlikeholde boligmassen som har behov for det (Tromsø kommune, 2022). Det skrives at dette ikke er nøyaktige tall og at videre analyser er nødvendig, men et foreløpig estimat anslår at summer ligger på rundt 1 milliard kroner (Ibid)

Rapporten er et samlet dokument bestående av 4 arbeidsgruppers arbeid med å belyse ulike sider av saken med å opprette et kommunalt foretak. Det ble bestilt en rapport fra et eksternt konsultantselskap (BDO) som skulle vurdere de juridiske og økonomiske sidene ved et kommunalt foretak og et kommunalt aksjeselskap.

I dette endelige utkastet er det inkorporert en arbeidsgruppe som har jobbet med den boligsosiale handlingsplan i kommunen, som ble etterspurt for å bli sett i sammenheng med det øvrige arbeidet som skjer på det boligsosiale området. I høringsinnspillet (Høringsinnspill 2) kom det kommentarer fra boligkontoret om at det er et behov for en samlet strategi for å bedre sikre gjennomføringskraft.

Arbeidsgruppe 1 har laget en mer detaljert oversikt over boligtyper, målgrupper og sammenhengen med andre boligsosiale virkemidler. Tabell nedenfor gir en oversikt over

kategorisering av ulike boligtyper.

Boligkategori	Kort beskrivelse	Målgruppe	Tildeling	Kontrakt	Andre aktuelle boligsosiale virkemidler
1. Utleiebolig til vanskeligstilte	Omtales som kommunal bolig, velferdsbolig og tilrettelagt bolig for personer med nedsatt funksjonsevne. Omsorgsbolig	Utleieboliger uten heldøgns /fast bemanning. Er et tilbud til vanskeligstilte som har utfordringer med å skaffe seg bolig på egen hånd. Kan ha a. t.j. i hjemmet.	KF/AS	KF/AS	Startlån eller tilskudd Bostøtte Boveiledning Miljøvaktmester Økonomisk bistand Tilvisningsavtale Fra leie til eie m.m.
2. Bosted med heldøgns bemanning	Døgnbemannet Tilrettelagt oppfølging og støtte Noen omtaler dette som omsorgsbolig (f.eks. innenfor PU)	Bosted eller bokollektiv med heldøgns bemanning. Behov for helse- og omsorgstjenester grunnet: - Psykisk lidelse - Fysisk funksjonssvikt - PU - Rusproblemer - Eldre med særlige hjelpebehov Bor i egen bolig med kontrakt og helsetjenester	Kommunen	KF/AS	Bostøtte Veiledning og miljøvaktmester Oppfølging økonomi
3. Institusjon og omsorgssenter	Sykehjem Er også et bosted med heldøgns bemanning	For de med størst somatiske utfordringer	Kommunen	Kommunen	Virkemidler ikke så aktuelle
4. Bo - og tjenestetilbud	Det tilbys en bolig som en del av helsetilbudet. Bo - og tjenestekontrakt er midlertidig. Har kun Ishavsvegen i dag som benyttes som et bo- og tjenestetilbud. Har flere botiltak, eks Minelli der tjenesten er det viktigste.	For personer med behov for behandling, rus/psyk.	Kommunen	Boavtale med aktuell institusjon	
5. Midlertidig bolig	Nødbolig (2 uker av gangen)	Et midlertidig botilbud til personer i akutte nødsituasjoner. Krav til forsvarlighet	Kommunen/ NAV	Boavtale med aktuell institusjon	«Housing First»

(Hentet fra Tromsø kommune, 2022)

Omorganiseringen til et KF betyr at det er flere ansatte som blir berørt, og det er utarbeidet en egen Risiko -og sårbarhetsanalyse i forhold til dette (ROS), hvor ulike punkter som angår arbeidstakeres situasjon blir vurdert. Deriblant om det er lav (grønn), middels (gul) eller høy (rødt) sannsynlighet for at arbeidstakere slutter på grunn av stress og usikkerhet tilknyttet omorganiseringen, som er satt til rødt nivå! (ROS, 2022). Dette er en potensiell stor barriere for å gjennomføre det innovative tiltaket om en KF- organisering, da det ser ut til at man risikerer og miste mye god kompetanse og arbeidskraft hvis det medfører ansatte som slutter.

Ett annet viktig punkt og barriere som angår usikkerhet og risiko for ansatte som slutter - er i forhold til oppsplittede miljøer, som også er vurdert til rødt! (Ibid). Det kan se ut som at det er stor misnøye ved denne omorganiseringen blant flere ansatte, som det framkommer i denne ROS – analysen.

I ROS analysen kan man lese under «Risikofaktorer» og tilknyttede kommentarer til ulike punkter hvor det er bekymringer som angår dette KF'et:

- 1) Bekymret for manglende samarbeid mellom kommune og KF
- 2) Bekymret for at KF skal tenke mist mulig vakanse (tomgang), og ikke tenke riktig bolig til rett person
- 3) Bekymret for at foretaket ikke skaffer riktige boliger
- 4) Mister brukerperspektivet ved å skille ut boligsosialt arbeid ved kontrakt
- 5) Ikke riktig bo-veiledning og oppfølging

(ROS, 2022)

For å bøtte på problemet med koordinering når det kommer til tildeling av boliger til ulike grupper vanskeligstilte skal det settes ned et tverrfaglig team som skal ha tett ukentlig dialog med foretaket (Tromsø kommune, 2022). Kommunedirektøren anbefaler også daglige møter mellom kommune og foretak når det trengs, hvor kunnskaps/informasjonsdeling er et viktig suksesskriterium for at man skal lykkes med å få på plass riktige boliger til rette individer (Ibid).

Et eksternt konsultentselskap, BDO (2022), fikk i oppdrag om å gjøre omfattende analyser av både juridiske og økonomiske sider ved å opprette samt drifte et KF, og eventuelt et KF i kombinasjon med et AS. De har presentert en kort oppsummering av hva de har registrert som fordeler og ulemper ved boligorganiseringen:

Forholdet til	Forvaltning KF og Eiendom AS	Bolig KF
Bolig-økonomien	<ul style="list-style-type: none"> Inntekter må dekke utgifter, inklusive renter og avskrivninger som opprettholder forsvarlig egenkapital Synliggjør boligutgifter og nødvendige utgifter til vedlikehold Administrasjon av to selskaper (Forvaltning KF og Eiendom AS) 	<ul style="list-style-type: none"> Inntekter må dekke utgifter, inklusive renter og avdrag over tid Synliggjør boligutgifter og nødvendige utgifter til vedlikehold Administrasjon av ett selskap
Finansiering	<ul style="list-style-type: none"> Står fritt til låneopptak så lenge man opprettholder forsvarlig egenkapital Dyrere lån gjennom Kommunalbanken, eller privat bank Kan inkludere private investorer 	<ul style="list-style-type: none"> Bundet av kommuneloven mht. låneopptak Fordelaktig finansiering gjennom kapitalmarkedet Kan ikke inkludere private investorer
Skatter og avgifter	<ul style="list-style-type: none"> Kan utløse skatt Overføring av hjemmel utløser dokumentavgift 	<ul style="list-style-type: none"> Unntatt skatteplikt Utløser ikke dokumentavgift
Kommune-økonomien	<ul style="list-style-type: none"> Forplikter kommunen økonomisk Gjeld konsolideres ikke med kommunen, reduserer kommunens gjeldsgrad Lengre avskrivningstider allokterer kostnaden som et uttrykk for reinvesteringsbehov over lengre tid som bedrer netto driftsresultat i kommunen 	<ul style="list-style-type: none"> Forplikter kommunen økonomisk Ingen regnskapsmessig effekt gjennom konsolidering av regnskap Noe større fleksibilitet i kommune-økonomien

(hentet fra BDO, vedlagt

saksdokumenter ved Tromsø kommune, 2022)

Det påpekes også at kommunen ikke vil kunne dra nytte av boligsosiale virkemidler som Husbanken tilbyr ved en AS-organisering (BDO, 2022).

Et AS kan gi muligheter for større låneopptak skriver de, men dette vil i vanskelige økonomiske perioder kunne resultere i økte leiekostnader for beboere og kreve større overføringer fra kommunen. Arbeidsgruppe 3, som har sett på juridiske og økonomiske sider ved et KF og AS basert på det BDO har skrevet, samt gjort egne vurderinger, anbefaler kun et KF (Tromsø kommune, 2022). Kommunedirektøren anbefaler også et KF, men vil ikke utelukke et AS en mulighet i fremtiden, avhengig av situasjonsbildet (Ibid).

6. Kommunestyremøte 26.01.2022

Rapporten som tar for seg de ulike sidene ved opprettelsen, driften, og det boligsosiale arbeidet i et KF, eventuelt i kombinasjon med et AS er utgangspunktet for samtalen i dette kommunestyret. Nok en gang skal saken diskuteres politisk før det skal gjøres et vedtak.

Rødt er fortsatt bekymret for at demokratisk og politisk kontroll går tapt som følge av å opprette et KF, mens politisk posisjon, med AP i spissen, som har ønsket et KF svarer at kommunestyret vil fortsette å ha kontroll ved en slik organisering, ved at de oppnevner styret til et KF'et, samt at det er politikere fra ulike partier som skal sitte i styret. Her har jeg funnet frem til at det er styremedlemmer fra partiene AP, Høyre og Fremskrittspartiet som er representert i styre til Tromsøbolig KF ([Tromsø kommune.no/Tromsøbolig -KF](http://Tromsø.kommune.no/Tromsøbolig-KF))

Politisk posisjon fremmet et forslag om at hovedverneombud og fagforeningene trekkes inn i den videre prosessen, for å sikre rettighetene og interessene til de ansatte som blir påvirket av en omorganisering. Dette ble enstemmig vedtatt på slutten av møtet.

De fleste innleggene gir uttrykk for en positiv innstilling til å opprette et KF, med mange argumentasjoner om hvorfor det er positivt. Partiet Nei til bompenger er også for kombinasjonen med AS. Det kommer frem i diskusjonene mellom de som er motstandere av dette forslaget, og de som er for, at det er risiko tilknyttet å vedta en større omorganisering, men at denne risikoen nå på bakgrunn av de utredningene som er gjort, minimerer sannsynligheten for negative utfall. En grunn til at risikoen er minimert ifølge AP - er at man gjennom de interne og eksterne utredningene har gjort det som kalles for «due dilligence» eller selskapsgjennomgang, som ser på juridiske og økonomiske aspekter ved dette, samt regler for støtte fra Husbanken, og analyser av fremtidsutsikter.

Representant fra SV sier at man er nødt til å gjøre endringer på det boligsosiale området til tross for at det fortsatt finnes risikoelementer, og at man må tørre å gjøre modige valg. Representanten utfordrer partiene som er imot forslaget om KF på å være like modige. Som svar fra partiet Rødt blir det sagt at de endringene som det opprinnelige forslaget la opp til fra administrasjonene, er endringer som også aldri før er prøvd ut, og at det vil kunne være tilstrekkelig, samtidig som man bevarer en slik viktig oppgave i kommunen under kontroll av kommunestyret.

En representant fra Nei til bompenger sier at dette er et område som krever folkevalgt styring, og at det ikke har vært noe form for politisk styring på dette feltet i 25 år. Politikeren sier at 37% av boligene er ubeboelige, og det sier seg selv at den folkevalgte styringen på dette området har vært for dårlig. Denne politikeren argumenter for at boligorganiseringen i aller høyeste grad er et økonomisk spørsmål, og at et AS vil være det riktige valget, da et AS vil være mer effektivt i sitt arbeid enn hva et politisk kontrollert organ vil klare. Det kommer flere responser på at dette alene ikke er utfordringen, og at dette er et veldig komplekst tema.

Ordføreren er veldig opptatt av at effektivitet rundt dette arbeidet blir veldig viktig, og hevder at det oppnår man mye bedre i et KF sammenlignet med systemet i kommunen, men at man samtidig bør ha politisk kontroll. Ordføreren mener også at husleieinntektene blir låst til boligen i et KF, mens når man er underfinansiert på viktige lovpålagte oppgaver i kommunen bruker man pengene fra husleie til dette. Representant fra SP mener at det er

for mange aktører og lederledd involvert i boligorganiseringen, og sier «*For mange kokker blir for mye søl*», men at forslaget fra administrasjonen om en intern forvaltningsmodell kunne gjort noe med problemene, med enheter som ble slått sammen, med kommunedirektøren som ansvarlig for å lede dette arbeidet.

Eie-til leie ordninger diskuteres, da de savner en slik satsing som et boligsosialt virkemiddel. En representant fra AP tar ordet og sier dette er noe boligkontoret i kommunen har hatt som virkemiddel i flere år allerede, og at Husbanken har man i den siste tiden hatt enda mer kontakt med. Det blir sagt at selv om det nå er snakk om hva Tromsø kommune selv kan gjøre på den organisatoriske fronten, vil man være helt avhengig av å samarbeide bredt, med både stat, private aktører, ulike bydelsråd og frivillige organisasjoner for å kunne få et godt og effektivt arbeid om en helhetlig boligpolitikk. Politikerens avslutter med å si at det denne saken handler om er at alle skal kunne ha et trygt hjem

Flere av de som har ordet er enig, og sier at brukerperspektivet, slik som noen av merknadene til denne saken påpeker, er glemt, og at det har vært for dårlig av Tromsø kommune å miste dette viktige aspektet ved saken av synet. Uansett ny organisasjonsform, må det være en bedre kultur for å ivareta perspektiver og hensyn som tar for seg brukerne, nevnes det.

Det er en som sier han er litt usikker på hvordan rollefordelingene mellom de mange kommunale boligaktørene som finnes nå blir å se ut, og ønsker en avklaring fra kommunedirektøren på dette. Kommunedirektøren sier dette er et godt poeng, og at disse grensesnittene må avklares i det videre arbeidet framover (Tromsø kommune, 1:29:58).

Siste del av møtet går ut på å stemme mellom to forslag som er fremstilt. Det ene er å følge det opprinnelige forslaget fra arbeidsgruppen til administrasjonen om å opprette en ny kommunal enhet/seksjon. Det andre er et KF, hvor det på et senere tidspunkt skal bestemmes om det også skal være et AS. Det er forslaget om å etablere et kommunalt foretak som blir vedtatt, med 40 stemmer for, og 2 stemmer mot (1:27:29)

Oppsummering og teoretiske koblinger:

Det har ut ifra analyse av dokumentene som er sett på i dette kapitlet, og observasjon fra videoopptak av kommune og formannskapsmøte, dannet seg et mønster i form av skillelinjer som taler for og imot en foretaksorganisering mellom ulike aktører i Tromsø kommune:

Aktør	fordeler (KF)	ulemper (KF)	Løsning
Arbeidsgruppe fra administrasjonen	1) Tydeligere økonomi og oversikt over de boligsosiale virkemidlene 2) En aktør i stedet for flere – effektivitet 3) Tydelig ansvar 4) Profesjonelt styre	1) Mindre mulighet for politisk styre 2) Dårligere samhandling og gjennomføringskraft 3) Store kostnader knyttet til etablering, rekruttering og overføring	Forvaltningsmodell

		4) Andre IT-systemer/dårlig kommunikasjon	
Boligkontoret	<ol style="list-style-type: none"> 1) Bedre sammenheng og helhetlig tenking 2) Tydelig ansvar og færre lederledd 3) Bedre effektivitet og gjennomføringskraft 4) Mer fokus på sluttbrukerne/de vanskeligstilte 5) Enklere for tjenesteapparatet og koordinere seg mot en aktør 6) Bedre egnet for å skaffe riktige boliger 	Forutsetninger: <ol style="list-style-type: none"> 1) Samle et bredt kompetansemiljø i KF 2) Samle alle boligosiale virkemidler i KF 3) Lage en tydelig strategi 4) Økonomi 	Foretak
Politikere	<ol style="list-style-type: none"> 1) Tydeligere roller og ansvar 2) Sikre økonomi til boligene 3) Mindre byråkrati/mer effektivitet 4) Resultatstyring 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Mindre politisk kontroll/ansvarsfraskrivelse 2) Kostnader til etablering, honorar til styre 3) Økonomiske indikatorer og prioriteringer framfor hensyn for vanskeligstilte 4) Risiko/usikkerhet 5) 	Majoritet for foretak Partiet rødt for forvaltningsmodell
Ansatte/ROS-analyse		<ol style="list-style-type: none"> 1) Bekymret for mindre/dårlig samarbeid med kommune og andre tjenester 2) Bekymret for at KF prioriterer økonomi over behov 3) Mindre fokus på riktige/gode boliger 4) Mindre brukerperspektiv 5) Dårligere oppfølging til vanskeligstilte 	Blir ikke eksplisitt lagt fram, men tolker forvaltningsmodell – også sett i sammenheng med høringsinnspill

De viktigste pådriverne og barrierene i denne prosessen med å realisere det nye foretaket kan oppsummeres slik:

Pådrivere:	Barriere:
-------------------	------------------

<p>1) Politikere, med spesielt AP med ordfører i spissen er veldig opptatt av å få på plass et bedre velferdstilbud for vanskeligstilte mennesker med fokus på boliger. Det gjøres utredninger og det skapes en felles <u>situasjonsforståelse om at det er behov for endringer</u></p> <p>2) Det ansettes en ny kommunedirektør i kommunen som har stor <u>kompetanse</u> på bolig og eiendomsutvikling som deler det samme engasjementet som politikerne</p> <p>3) Det er stort <u>engasjement</u> i administrasjonene berørende dette temaet – som kommer frem i utredninger og høringsinnspill.</p> <p>For å skape en bedre løsning foreslås det en ny form for organisering rundt det boligsosiale arbeidet i kommune, med anbefaling fra administrasjonen om en forvaltningsmodell internt i kommunen. Dette får stort sett støtte fra involverte enheter i kommune. Dette ønsker derimot ikke politikerne og vil utrede for en foretaksorganisering som senere blir vedtatt</p>	<p>Som det framkommer i ROS – analysen er det tilsynelatende stor motstand mot å organisere det boligsosiale arbeidet i et KF – hvor kommune risikerer i verste fall å miste kompetanse på grunn av ansatte som slutter. Som Bason skriver om barrierer i det offentlige for innovasjon, er motstand mot endringer ett av elementene å finne (Baon, 2018).</p>
--	--

Det er flere beskrivelser og forståelser av hva som er utfordringene i denne saken, og mens tilsynelatende aller ser ut til å være enige om at det er behov for endringer, er ikke alle enige i hva slags endringer dette bør være. Noe av det som kanskje er mest i interessant er at løsningen på fragmentering og forslag til organisering for bedre samarbeid og helhetstenking fører fram til ulike ønsker om organisering blant disse aktørene.

Argumentene, overveielser av fordeler og ulemper med ulike former for organisering, og forståelsen av problemet som arbeidsgruppen fra administrasjonen er befattet med fører frem til en løsning om interne organisasjonsendringer i kommunen. Politikerne og boligkontoret på sin side mener forutsetningene er bedre for helhetstenking og samarbeid med en foretaksorganisering. Når vi sammenligner argumentene, handler uenigheten om hvilken form for organisering som i størst grad ivaretar brukernes behov.

Problemkomplekset kan på den måten sies å ha trekk av «wicked problems» (Ulfrstad, 2011). Det er ikke én «korrekt» oppfattelse av problemet, problemet kan tolkes ulikt avhengig av ståsted, det er ulike forslag til løsninger, det er motstand mot forandring, og det er usikkerhet tilknyttet ulike løsninger (Ibid).

Et veldig interessant aspekt ved denne saken er den store misnøyen blant ansatte som blir påvirket av omorganiseringen (ROS – analyse, 2022). Dette er en tydelig og stor barriere for den innovasjonen som er foreslått av politikerne, og er ett av de punktene som blant annet Bason (2018) peker på som vanlige barrierer for innovasjoner i det offentlige, ved at det på forskjellige måter er motstand mot forandring.

Innovasjonen om å opprette et kommunalt foretak er gjort etter en stor utredning, hvor det var politikerne i posisjon og kommunedirektøren som initierte prosessen, og som har vært sentrale aktører og pådrivere for å gjøre endringer på det boligsosiale feltet. Slike ovenfra og ned direktiver er ofte den måten innovasjoner framkommer på ved et tradisjonelt styringsparadigme, som Torfing & Triantafillou (2016) påpeker. Samtidig ser vi en prosess hvor en rekke ulike aktører er involverte og blir koblet på, og politikerne er interesserte i innspill, meninger og mer kunnskap på dette feltet. Mange poengterer at dette er et komplekst område, og både i de politiske møtene og i saksdokumentene er kompleksiteten fremtredende i beskrivelsen som blir gitt.

Både Bason (2018) og Torfing & Sørensen (2022) er opptatt av at det må skapes arenaer for dialog og samarbeid for å bedre kunne håndtere slike problemer, hvor både kunnskap og erfaringer diskuteres. De politiske arenaene, formannskapsmøter og kommunestyremøter, samt digitale plattformer for innsendte høringsinnspill og deling av informasjon og kunnskap via utredninger, har vært viktig for denne prosessen. Både kunnskap og erfaringer fra andre kommuner som arbeidsgruppen har lagt frem i denne utredningen er blitt brukt som eksempler, og innspill fra andre private og offentlige aktører, slik som boligkonferansen som ble holdt i kinoen under rådhuset. Prosess, inkludering og meningsutveksling for ulike synspunkter er punkter som Bason (2018), Torfing, Sørensen (2022) & Røiseland (2019) ser på som viktige pådrivere for innovasjon, da det er en del av bevisstgjøring, kunnskapsinnhenting og informasjonsdeling.

Samhandlings og samarbeidselementet blir er viktige redskap for å overvinne barrierer både når det kommer til å skape innovasjoner (Bason; 2018, Torfing & Sørensen; 2022, Torfing, Sørensen & Røiseland; 2019) og i det boligsosiale arbeidet (Ulfrstad; 2011, dyb; 2015, hansen et al ;2013). Selv om samhandling og samarbeid påpekes som viktige elementer, vil en vesentlig barriere for dette være hvis man er uenige om kunnskap, verdier, mål, løsninger etc., noe som man ser antydninger til i dette tilfellet.

Mens noen aktører ønsker å plassere ansvaret for boligøkonomien og utleieboliger til vanskeligstilte mennesker hos én aktør (KF), og at kompetanse som har med det boligsosiale og vanskeligstilte mennesker også skal være en viktig del av dette (boligsosiale virkemidler), er det andre som mener at det bør opprettes et skille mellom disse. Altså at et KF får ansvar kun for det som har med fysisk tilrettelegging å gjøre, mens kommunen har ansvar for det sosiale/individuelle. Dette er innstillingen og anbefalingen sent i prosessen fra kommunedirektøren, som det kommer frem i dokumentet «Fremtidig boligorganisering i Tromsø kommune» (2022). Her anbefales det at KF' et skal motta behovsmeldinger fra de som jobber i avdeling Helse -og omsorg i kommunen, og de oppfordres til å ha daglig/ukentlig kontakt (Tromsø kommune, 2022). Dette kan muligens bidra til å skape tillit, forhindre silotenkning og bidra til å skape gode løsninger, som Bason (2018) Torfing &

Sørensen (2022) og Torfing, Sørensen & Røiseland (2019) fremhever som viktige grunner til å skape samarbeidsprosesser. Dette grepet kan tolkes som et forøk på å forsone en del av de uenighetene som har kommet til syne i denne prosessen og som er en tydelig barriere for det videre arbeidet, i og med at ROS – analysen viste at det var meget sannsynlig at man kunne komme til å miste viktig kompetanse.

Det oppfordres til faste dialogmøter og prosesser rundt tildeling og behovsmeldinger for vanskeligstilte mennesker mellom KF -et og kommunen. Over tid kan dette bidra til å bli det som Torfing & Sørensen (2022) anbefaler som en del av å bygge et system for innovasjon, og bli en institusjonalisert del av det boligsosiale arbeidet. Dette blir et interessant punkt å følge med på i det videre boligsosiale arbeidet.

Det politiske partiet Rødt har i denne prosessen vært bekymret for at man mister politisk og demokratisk kontroll ved opprettelsen av dette KF 'et. Som svar til denne bekymringen, kom det frem i intervju med politiker og styremedlem for Tromsøbolig at det ble engasjert flere politikere enn det som først var tenkt for dette styret. Dette ble som et slags kompromiss for å imøtekomme bekymringen fra Rødt, forteller informanten, som ment at poenget fra Rødt er valid.

Det blir spennende å se hvordan man i det videre arbeidet adresserer barrieren med den tilsynelatende store motstanden som finnes blant kommunale ansatte i dette arbeidet, og som er en viktig del av det å få innovasjoner til å vedvare, i det Bason snakker om som et viktig element/dimensjon i innovasjonsøkosystemet under kapasitet -> «mennesker og kultur»

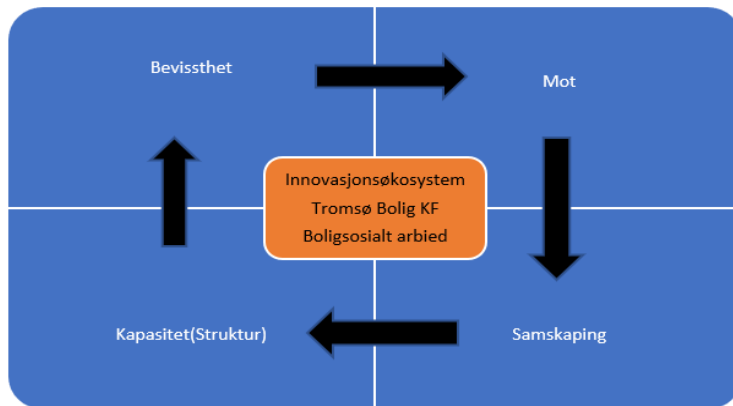
Som nevnt i metodekapittel 5.9, om styrker og svakheter, er det ikke alle sider som blir belyst like godt, hvor det hadde vært fordelaktig med mer data som kunne nyansert bildet noe mer.

6.3. Hvilke elementer av et innovasjonsøkosystem kan identifiseres innenfor det boligsosiale feltet i Tromsø kommune?

For å svare på dette forskningsspørsmålet bruker jeg det teoretiske rammeverket Bason har konstruert over ulike dimensjoner som inngår i et innovasjonsøkosystem, og hvordan dette blant annet har bidratt til å skape innovasjonen Tromsøbolig KF, samt foretakets rolle i dette økosystemet.

Innenfor hver av de fire dimensjonene i økosystemet (Bevissthet, mot/risikovilje, samskaping, kapasitet) er det tilhørende pådrivere og barrierer som må adresseres som enten kan fremme eller hemme innovasjoner, men også for å vedlikeholde de over tid (Bason, 2018). Christian Bason og Torfing & Sørensen (2022) argumenterer for at hvis man ønsker mer innovasjon i det offentlige, så må man skape et teoretisk rammeverk som sier noe om hvor i det offentlige det ligger et potensiale (pådrivere) for å skape innovasjoner, og

hvor det ligger hindringer (barrierer) for å skape innovasjoner. Basons innovasjonssystem er et slikt rammeverk, som kan undersøkes empirisk.



Bevissthet:

Det må skapes bevissthet i en offentlig organisasjon/institusjon om hva som er de komplekse utfordringene man står ovenfor, og hva som gjør dem så komplekse (Bason,2018). Det må også skapes en bevissthet om hvorfor innovasjoner er nødvendige i tilfeller hvor man står ovenfor komplekse utfordringer, og hvordan man kan gå fram for å jobbe med dette. Årsaken til at Bason argumenterer for at en felles forståelse av et problem eller en utfordring er viktig, handler om at det er en viktig forutsetning for å jobbe effektivt for å realisere ulike mål som har til hensikt å løse gitte problemer (ibid). En kommune, som både er en politisk institusjon, og har en administrasjon hvor det jobber mange mennesker innenfor ulike avdelinger, seksjoner og enheter, burde det være en felles forståelse for hva det er man ønsker å få til på et felt som det boligsosiale (Ulfrstad, 2011).

Nettopp en slik felles forståelse har vist seg å være vanskelig å skape, da ulike mennesker som jobber innenfor ulike deler av offentlig forvaltning kan ha ulike forståelser av det boligsosiale feltet, og dermed ha ulike oppfatninger av hva som er gode løsninger (Ulfrstad, 2011)

Ressurser er begrenset i det offentlige, og det gjelder å prioritere ressurser der de trengs mest. Det virker å være bevissthet om kompleksiteten som inngår på det boligsosiale feltet, som det framkommer i de utredninger, rapporter, politiske møter og intervjuene jeg har gjennomført, og det vies nå både oppmerksomhet og vilje for å få til endringer på dette feltet, som ifølge flere politikere har blitt neglisjert (Formannskapsmøte). Det virker derimot også å være til dels ulike problembeskrivelser av hva boligsosialt arbeid går ut på, og hva som er viktige prioriteringer i dette arbeidet, som man kan lese av de ulike høringsinnspillene og høre i de politiske møtene.

I samtale/intervju med styremedlem for Tromsøbolig KF snakker vi om flere årsaker til at det boligsosiale temaet er komplekst. Til å begynne med kommer det frem hvordan opprettelsen av dette KF'et først og fremst har handlet om en tydeliggjøring av hvem som skal ha ansvaret for å skaffe til veie de boligene man har behov for i kommunen for ulike grupper vanskeligstilte, samt skape en egen boligøkonomi som skilles fra den øvrige kommunale

driften. Videre kom vi inn på flere faktorer som gjør at dette alene ikke er tilstrekkelig for å bøte på utfordringer, og som påvirker det boligsosiale arbeidet. Et mangfold av aktører og politikkområder, varierte og til dels overlappende behov til vanskeligstilte mennesker, ressursbegrensninger, interessekonflikter, nasjonal politikk og lovverket var noe av det som ble nevnt. Begrepene langsiktig og komplekst nevnes flere ganger i løpet av intervjuet, og informanten påpeker at det kommer til å ta mange år før man klarer å se resultatene av denne satsingen og det arbeides som legges ned. På spørsmål om hva det er som i så fall skal betraktes som bedre resultater, får jeg som svar at det er det snakk om en situasjon hvor det er færre mennesker i kommunen som har en dårlig bo-situasjon, og som får den boligen og hjelpen de trenger for å mestre sine liv.

Jeg har avslutningsvis i intervju med både styremedlem og en ansatt i Tromsøbolig KF spurt om det er realistiske mål man har satt seg, om at alle mennesker skal kunne ha en god bolig og bo-situasjon. En av informantene er litt nølende og stiller spørsmål tilbake:

«hvem er alle, og hva er gode bo-situasjoner? (..) hva er godt nok? (..) Det er ganske hårete mål sånn som det er artikulert ... men det bør i alle fall være snakk om å hjelpe de som lider mest ..»

Den andre informanten svarer:

«På en måte bør det jo være en selvfølge (..) Både et offentlig og privat ansvar derimot(..) vi ønsker jo å ha riktige boliger til riktige beboere og bidra til at alle skal få muligheten til å bo godt»

Som Bason poengterer (2018) er det viktig å fange opp kompleksiteten der det finnes rundt offentlige problemer, og et felles språk som lar aktører reflektere rundt dette og skape bevissthet. Styremedlemmet forteller om en prosess som har involvert veldig mange aktører i kommunen, og at man på politisk nivå har vært helt enige om tiltaket om å opprette et kommunalt foretak, med unntak av ett politisk parti, Rødt. Et eksempel som styremedlemmet, og flere politikere har latt seg inspirere av, er fra Oslo kommune, og den jobben det kommunale foretaket Oslo Boligbygg har bidratt med på det boligsosiale området. Styrelederen for Oslo boligbygg er et av de andre styremedlemmene som er hentet inn til Tromsøbolig for å styrke kompetansen, og for å dele erfaringer og innsikt fra de arbeidet de har gjort i Oslo.

Kompetanse er en del av det å øke bevisstheten innenfor det offentlige om potensielle innovative løsninger som kan gjøres, og er en viktig pådriver for Tromsøbolig KF i det videre arbeidet. Ett interessant aspekt som kan påpekes er at i det utredningsarbeidet som er lagt fram av administrasjonen (Tromsø kommune, 2021. «Utredning av det boligsosiale arbeidet») så pekes det på eksempler fra en rekke andre kommuner hvor ulike former for organiseringer har fungert godt.

Mot/Risikovilje

Å tenke eller gjøre noe nytt, spesielt det som utfordrer etablerte praksiser og normer, kan være utfordrende å gjøre i ulike sammenhenger og krever ofte mot (Bason, 2018). I intervju med en informant fra Tromsøbolig KF blir det nevnt at det å flytte deler av et viktig velferdsområde ut av den ordinære kommunale driften inn i et KF, bryter betraktelig med det som har vært tradisjon for Tromsø. I en sak i avisen Nordlys kan man lese om at

styrelederen og styremedlemmer betegner dette som alt annet en risikofritt, og at det hviler et stort ansvar på dem med å lykkes i denne satsingen, og at fallhøyden er stor skulle man mislykkes (<https://www.nordlys.no/boliggigant-under-etablering-fallhoyden-enorm-om-vi-skulle-mislykkes/s/5-34-1726249>)

Bason skriver at også for de ansatte som jobber i ulike deler av det offentlige er det viktig å stå frem med synspunkter og ideer om hvordan man kan skape positive endringer for organisasjonen de er en del av (Bason, 2018). I merknad fra boligkontoret i høringsinnspill til den interne utredningen, kommer det synspunkter som strider mot arbeidsgruppens anbefaling om fremtidig boligorganisering. Dette kan være et eksempel på det Bason peker på som «Mot» hos engasjerte ansatte, der den enheten som kanskje har hatt mest med bistand og hjelp til vanskeligstilte mennesker å gjøre i det kommunale apparatet, velger å motsi det som har vært anbefalingene fra den nedsatte arbeidsgruppen. Bason nevner som en viktig pådriver for innovasjon at åpen refleksjon i en organisasjon er viktig, hvor det er rom for å komme med ulike synspunkter som en del av det å skape bevissthet.

Mot kan tenkes på som villigheten til å ta risikoer (Brown & Osborne, 2012), noe dette innovative tiltaket innebærer. En typisk barriere i det offentlige for å få til å skape innovasjoner, er mangelen på risikovilje (Bason, 2018; Torfing & Triantafillou, 2016). I de politiske møtene der denne saken har vært diskutert, er det flere av politikerne som sier at de må våge å ta modige valg, og at politikerne må engasjerer seg mer i denne saken som i for mange år har blitt gitt for lite politisk oppmerksomhet. Det er snakk om relativt store økonomiske bevilgninger som går til satsingen på å etablere et foretak og andre boligsosiale prioriteringer, som betyr at det bevilges mindre økonomiske ressurser på andre – lovpålagte områder, som bidrar til å gjøre denne satsingen risikabel.

En viktig pådriver for etableringen av et kommunalt foretak er risikoviljen som politikerne nå viser, og et tegn på mot, som er et element i Basons innovasjonsøkosystem.

Samskaping

Som den tidligere boligpolitiske handlingsplanen til Tromsø kommune påpeker (Tromsø kommune, 2015 - 2018) vil et bredt samarbeid mellom ulike aktører være viktig for å kunne klare å jobbe effektivt mot boligsosiale mål.

I Intervju med styremedlem for det nye KF' et og en informant fra boligkontoret sier begge at man er helt avhengig av bredt samarbeid. På spørsmål om man har gode samarbeidsarenaer og dialog rundt problemstillinger tilknyttet det boligsosiale arbeidet, er svaret fra styremedlemmet:

«Så vidt jeg vet har vi ikke det (..) men interessant, vi skal ha et møte om det i dag (..) vi har veldig mange møter med husbanken, som sier de aldri har hatt så mange møter med Tromsø kommune før (..) ordføreren alene har hatt 7 møter med Husbanken, og vi jobber mye med dette temaet, vi er ekstremt opptatt av dette temaet (..)»

Informanten forteller videre at det har vært møter med direktøren i Husbanken for hvordan Tromsø kommune kan stimulere til mer samarbeid og skape flere gode løsninger med blant annet private, hvor det er en rekke ulike virkemidler man kan benytte seg av som Tromsø

kommune i for liten grad har vært gode til å benytte seg av. Det er snakk om tilvisningsavtaler og dele-eie løsninger, som flere andre kommuner har vært gode til å ta i bruk, hvor man har hatt åpne invitasjoner til private om å diskutere ulike konsepter for boliger og gode bomiljøløsninger. Husbanken tilbyr både gode betingelser på lån til boligbygging og tilskudd til boligsosiale prosjekter for å stimulere kreative løsninger.

Informanten fra boligkontoret forteller om et godt samarbeid med private utbyggere som kommunen har hatt de siste årene. Her nevnes det også hvor viktig det har vært for boligområdet i kommunen at man har fått en kommunedirektør som kan dette med bolig og eiendom, og politikere som nå satser på dette området. God ledelse og kompetanse i prosesser hvor man skal samarbeide med både private og Husbanken nevner Informanten som svært viktig for å jobbe mot mål og visjoner, både generelt og boligsosialt. Samarbeidet mellom kommunen (boligkontoret) og det kommunalt eide aksjeselskapet Arnestedet om utvikling av tomter til boligsosiale formål trekkes også fram som svært godt, og informanten nevner noen private utbyggere som de siste årene har vært mer kontaktsøkende overfor kommunen den siste tiden, da de har vært fornøyd med det samarbeidet de har hatt de siste årene.

Både Bason (2018) og Torfing & Sørensen (2022) snakker om en form for samskaping som de kaller «Design-thinking», eller Design-tenkning på norsk. Dette går i korte trekk ut på å inkludere flere aktører i en prosess som handler om å utvikle løsninger på problemer sammen. De argumenterer for at et mangfold av perspektiver og ulike former for kunnskap som blir brakt sammen i et felles forum for å diskutere kreative ideer om løsninger har vist seg å være svært nyttig (Ibid). Her vektlegges blant annet viktigheten av å inkludere de menneskene det offentlige skal hjelpe i å utvikle løsninger for dem selv. En ting er å samarbeide om utvikling av nok og riktige boliger til en heterogen gruppe vanskeligstilte som har behov for hjelp til å skaffe seg en god bolig og bosituasjon, en annen ting er å gi riktig hjelp, støtte og oppfølging til hvert enkelt individ, som ofte kan ha sammensatte utfordringer (Ulfrstad 2011, Dyb, 2015).

På spørsmål om hvorvidt de menneskene man skal bygge boliger og gi tjenester til får medvirke i sin egen situasjon er svaret at KF 'et ikke direkte er med på selve tildelingen av boliger til ulike vanskeligstilte, men at de er veldig opptatt av at de ulike beboerne skal ha gode tjenester tilknyttet bosituasjonene sin, og boliger som kan tilfredsstillte visse ønsker beboerne skulle ha. Deriblant har KF'et overtatt mange bo-veiledere og miljøvaktmestere fra kommunen, fra boligkontoret, som skal fungere som øyne og ører for dem, og fange opp utfordringer, ønsker og behov fra beboerne som de så videreformidler. Informanten sier at det er en ambisjon å samle opp så mange innspill de klarer fra de forskjellige beboerne for å så se på hva de selv kan bidra til å gjøre noe med, og skape gode løsninger sammen, men også videreformidle innspill til de andre tjenestene der det er hensiktsmessig. Informanten forteller at bo-veilederne og miljøvaktmesteren er veldig viktige i det boligsosiale arbeidet, da de klarer å bygge relasjoner med leietakerne over tid, noe som skaper tillit.

En barriere som må overkommes når det kommer til bedre samskaping, er bedre involvering og koordinering med statlige aktører - som ulike helseinstitusjoner og fengsler, nevnes det

fra informanten fra Tromsøbolig. Disse aktørene kan sitte på kunnskap som kan være av interesse, og tettere dialog med disse aktørene kan føre til bedre planlegging og tilpassing.

Kapasitet

Kapasitet i forbindelse med innovasjon handler om en organisasjon eller en kommunes evne til å utvikle, implementere og adoptere nye og forbedrede metoder, prosesser, produkter eller tjenester. Det innebærer en rekke ulike aspekter, inkludert kompetanse, ressurser, organisasjonsstruktur og -kultur, lederskap, og nettverk og samarbeid.

Å bygge innovasjonskapasitet er å øke sannsynligheten for at en organisasjon kan generere og iverksette nye ideer som er ment for å jobbe mer effektivt med de utfordringer man står ovenfor (Bason, 2018). Innovasjonskapasitet i en offentlig organisasjon er en funksjon som ikke bare er avhengig av god organisering, men også av intern kultur, eksterne omgivelser/rammer, og det institusjonelle rammeverket. Kapasitet kan ifølge Bason tenkes på som en pyramidestruktur hvor de strukturelle, institusjonelle og politiske kontekstuelle forholdene befinner seg øverst, mens de mer hverdagslige praksisene, mennesker og kultur befinner seg nederst i denne pyramidestrukturen. Drivkrefter og barrierer for innovasjon befinner seg innenfor alle delene av denne pyramiden, og jeg vil i det videre undersøke disse. I praksis har det vist seg å være en del overlapp mellom disse leddene, som gjør det vanskelig å skille de helt fra hverandre.

Strategi

Det er to typer strategier som er viktige i det offentlige for å øke sannsynligheten for innovasjon (Bason, 2018). En strategi for å utvikle kunnskap på viktige prioriterte områder, og en annen strategi som bruker denne kunnskapen for å nå politiske mål.

Samtidig som jeg har jobbet med denne oppgaven har Tromsø kommune sendt ut på høring en ny boligstrategi (Tromsø kommune, 2023, «Rett hjem»). På kommunes nettsider kan man også lese kunnskapsgrunnlaget som denne strategien er bygget på (Tromsøkommune/bolig.no). Det jobbes med en egen strategi for KF'et som skal ligge som styrende plan for arbeidet framover. Informanten fra Tromsøbolig sier at dette blir en strategi med flere delmål, men mer overordnet handler det om å få til å bygge riktige boliger, på rett sted til riktig tid. Informanten mener at slike planer må ha rom for noe fleksibilitet, da uforutsette hendelser kan gjøre at man er nødt til å endre på planer og strategier underveis.

Det finnes også en egen behovsplan for rus -og psykisk helse som sier noe om det behovet som trengs av ulike typer boliger for denne vanskeligstilte gruppen mennesker i fram mot 2027 (Tromsø kommune, 2021). Denne planen har vært en del av arbeidet med boligpolitisk og boligsosiale handlingsplan. Informanten fra Tromsøbolig opplyser om at det for første gang arbeides med en eiendomsstrategi i Tromsø kommune, som de er en del av.

Behovsplan for rus -og psykisk helse ble utarbeidet av en tverrfaglig arbeidsgruppe fra seksjon velferd, arbeid og inkludering, med representanter fra boligkontoret, NAV Tromsø,

Enhet for psykisk helse og rus og forvaltningskontoret (Tromsø kommune, 2022, s.2). Gruppen ble etter en stund også supplert med ansatte fra Seksjon for drift og forvaltning, da arbeidsgruppen mente det var behov for å kunne lettere kommunisere/visualisere behov til de som hadde ansvar for fysiske tilrettelegginger i boligene.

På spørsmål til informanten fra Tromsøbolig om det er et fokus på innovasjon som en del av strategiarbeidet, får jeg som svar at det er et ønske om å gjøre flere nye grep, blant annet for å gjøre hverdagen til mange av leieboerne enklere med tanke på kontakt for hjelp til ulike ting. Informanten snakker om å skape digitale løsninger for beboerne der de kan enkelt henvende seg til KF -et om ulike bekymringer, på for eksempel en nettside, hvor KF'et får som ansvar å følge dette opp.

«i stedet for å ringe rundt i hele kommunen for å få tak i riktig person skal de (beboerne) nå ha kun en plass å henvende seg, uansett type problem (...) Såkalt one -stop – shop, som er veldig enkelt å forholde seg til.. (...) mye mindre stress i hverdagen deres»

Informanten snakker også om et ønske og ambisjon i KF'et om nye digitale løsninger for bedre koordinering, prosesser og samordning mellom brukere og tjenesteytere, men at systemene for dette må utvikles sammen med systemene man bruker i kommunen, og at dette kun er på idé- stadiet per nå.

KF 'et er også interessert i å kunne utnytte samarbeid med private for å komme frem til interessante nye løsninger:

«Vi leker med tanken om et pilot-prosjekt, der vi kjøper inn tjenester fra det private om å drifte kanskje 20 enheter med tilhørende tjenester (...)»

Direktøren sier at det kan være mye å lære fra slike prosjekter, og at private ofte kan ha en helt annen måte å tenke om ting på, ofte med et rasjonalistisk utgangspunkt/ fokus på kostnadseffektivitet, som kan vise seg å være nyttig for KF 'et hvis det samtidig bidrar til gode løsninger

Organisering

Samarbeid står veldig sentralt i nyere innovasjonslitteratur, og i litteratur om boligsosialt arbeid (Torfing, Sørensen,2022; Triantafillou, 2016, Røiseland, 2019, Ulfrstad, 2011; Hansen et al, 2013). Samarbeid er et viktig element som er å finne i strategitenkningen til Tromsøbolig KF, og kommunedirektøren anbefaler tett dialog og samarbeid som en veldig viktig forutsetning for å få til et effektivt videre arbeid med boliger og tjeenster til vanskeligstilte mennesker i kommune (Tromsø kommune, 2022. «Fremtidig boligorganisering», s. 6)

Å organisere virksomheten i det offentlige rundt et konsekvent samarbeid, er noe som krever oppmerksomhet og dedikasjon (Bason,2018). I de intervjuene jeg har hatt, sier informantene at samarbeid er en viktig nøkkel for å effektivt jobbe med boligsosiale målsettinger. Informant fra Tromsøbolig sier at de er helt avhengige av å dele informasjon og oppdatere seg på kunnskap for å kunne utvikle seg og gi den beste hjelpen til mange av de

menneskene som de skal bistå, og at man kommer ingen vei uten et godt samarbeid med flere aktører. Man er også nødt til å bli enige om mål og prioriteringer i dette arbeidet, og se ressursene man besitter i sammenheng.

Dårlig samarbeid og lite koordinering blant de ulike avdelingene, seksjonene og enhetene i Tromsø kommune er presisert i utredninger, rapporter og i noen av de samtalene jeg har hatt som utfordring på det boligsosiale området.

Interessant nok kan det se ut til at samarbeid med eksterne nesten ser ut til å fungere bedre enn samarbeid med interne, slik jeg tolker det fra intervju med informant fra boligkontoret. Grunnen til dette, som informanten forteller, er at de ulike rollene og ansvaret for å planlegge, regulere, prosjektere, utrede, finansiere etc., ligger plassert på ulike steder med flere ledere involvert i kommunen. Når det sendes inn en behovsmelding fra boligkontoret eller tildelingsutvalget, så vet de ikke hvem som har som ansvar å følge dette opp helt fram til realisering. I samarbeid med private er roller og ansvar mye tydeligere definert.

I samtale med politiker og styreleder for Tromsøbolig blir jeg fortalt noe lignende, og som har vært en del av beslutningsgrunnlaget for foretaksorganiseringen. Hvis man får plassert så mye som mulig av oppgaver og roller plassert på ett sted med én leder bidrar dette til oversikt og effektivitet. Informanten sier ikke like mye om samarbeid med private annet enn at man ønsker å videreføre den gode erfaringen med boligkonferanser sammen med private, kommune og Husbanken.

Et annet interessant aspekt ved organiseringen i Tromsø kommune som kan fungere som barriere for det boligsosiale arbeidet, handler om sektorlogikker. I intervju med en ansatt for seksjon for eiendom blir det nevnt at økonomi har vært en veldig viktig prioritering for denne seksjonen den siste tiden, og at et viktig mål er å se på muligheter for å maksimere profitt som går til inntekt til kommunen. For å maksimere profitt er det ofte gunstig å selge unna en del tomter og areal til næringsformål, eller private utbyggere som betaler godt for tomter til å bygge kommersielle boliger, sier denne informanten. Det kan også være snakk om å selge unna boligheter som er såpass slitt og i dårlig tilstand at i stedet for å bruke penger på renovering, kan man heller tjene penger på å selge de unna. Hensikten med dette er å styrke økonomien til kommunen, som går til ulike offentlige pålagte formål, som for eksempel offentlige formålsbygg og infrastruktur.

Informanten nevner at det ikke er uvanlig i kommunen at de ulike sektorene i for eksempel planmøter ofte er interesserte i å fremme sine interesser, og jobbe for å styrke sine egne budsjetter og posisjoner, noe som kan være til hinder for samarbeid. Informanten sier at seksjonen har et viktig ansvar for å følge opp det som kommer av bestillinger fra Helse – og omsorg, men at det i perioder kan komme ulike signaler fra ulike hold om hva som bør prioriteres. Prioriteringer kan også vektlegges i den grad overordnede planer sier noe om hva som bør satses på, og informanten sier at en forankring av det boligsosiale kanskje mangler i plandokumenter som kommuneplanens samfunnsdel eller i utbyggingsprogram

Jeg stiller spørsmål om det er andre sider ved organiseringen som gjør det vanskelig med godt samarbeid, og får som svar at dette er noe informanten har opplevelser med som utfordrende til tider. Det er en del frustrasjon rundt en del av de behovsmeldingene som

kommer fra Helse og omsorg, da det ikke er tydelig hva det egentlig er behov for. Det kommer fram at det er vanskelig å tolke hva som står i noen behovsmeldinger, og at man derfor er usikker på hva behovet egentlig er.

Både sektorlogikker, prioriteringer rundt ulike oppgaver, og vanskelig kommunikasjon kan oppstå som barrierer innenfor dette området som gjør det vanskelig å samarbeide. Som Lars Ulfrstad (2011) skriver er det boligsosiale arbeidet på mange måter uklart, på den måten at nøyaktig hva som skal forstås med dette arbeidet og hva som menes med å jobbe mot boligsosiale mål ikke er entydig. Som eksempel skriver han at hva som skal regnes som god bolig, hva som skal regnes som gode tjenester og god oppfølging, hvem som skal bidra til å finansiere dette, og hvem som skal ha ansvaret for koordinering er elementer som bidrar til uklarhet, og skaper utfordringer med samarbeid (Ibid)

Innovasjonslab

En innovasjonslab kan være en enhet som er etablert i det offentlige for å bistå i prosesser med å skape nye ideer, og realisere de (Bason, 2018). slike enheter er å finne i både det private og det offentlige (Ibid). Det nærmeste jeg kom til å finne en slik type enhet i Tromsø kommune var en seksjon som het «Seksjon for samfunn, innovasjon og næring». På Tromsø kommunes nettside står det at dette er en seksjon som skal jobbe med blant annet nyskaping og samskaping relatert til mål som er nedfelt i kommuneplanens samfunnsdel. Fordi det ikke lykkes for meg å få til et intervju med seksjonslederen har jeg ikke valide intervjudata som kan fortelle om og hvordan dette skjer i praksis.

Man kan imidlertid også tenke på KF'et som en slags innovasjonslab, da formålet med dette er å prøve ut nye måter å jobbe på, og som det er gjort rede for i det foregående, skal det prøves ut flere nye grep. Dette skal evalueres, og oppskaleres hvis det viser seg suksessfullt

Mennesker og kultur

Informanten fra boligkontoret sier at god ledelse og kompetanse er viktig for å få til et fungerende arbeid, og at en styrke ved det boligsosiale arbeidet i kommunen er at man har fått et politisk engasjement og vilje for å gjøre grep, samt en kommunal leder øverst i systemet som har mye og god kompetanse på dette feltet.

Bason lister opp noen kriterier som han mener er viktige for å støtte opp om arbeidere i en organisasjon og for å bygge en kultur som er bedre egnet til å skape innovasjoner (Bason, 2018). Disse er:

- 1) Mindre detaljstyring av arbeidernes hverdag
- 2) Et fleksibelt system hvor arbeiderne kan kontrollere sin arbeidshverdag og jobbe på måter de selv ser på som gode for å løse oppgaver
- 3) En kultur som oppmuntrer og gir incentiver til å ville utforske nye løsninger og komme med ideer
- 4) Avvikle en null-feil kultur

- 5) Rom for samarbeid på tvers av egne grenser
- 6) Utveksle kunnskap og se på diversitet som en ressurs i stedet for begrensing

I samtale med informanten fra Tromsøbolig KF, sier han at de er relativt frie til å løse oppgaver slik de mener er best, men at man har et styre og en økonomi som er bundet til kommunen som kan være begrensninger med tanke på full autonomi. Jeg har ikke samlet mye data som direkte svarer på alle disse punktene Bason lister som viktige for å støtte opp om en kultur som er innrettet for å bedre fremme innovasjoner, men i samtale med ansatt for boligkontoret og i samtale med en ansatt og bekjent som jobber i seksjon for eiendom gis det uttrykk for å være en del frihet under ansvar, som den ansatte i seksjon for eiendom kaller det.

KF'et er nytt, og det er å mulig å undersøke hvordan disse ovennevnte elementene kommer til uttrykk i praksis, men av det som kommer frem i samtale med informanten er det ambisjoner som kommer til uttrykk som kan synliggjøre deler av det. Bredt samarbeid med kommune, stat (Husbank, fengsel helseinstitusjoner) og private angår som en viktig del av strategien. Informasjon deling og kunnskapsdeling blir nevnt som viktig, og nye digitale løsninger og dialog med leietakerne – gjennom boveiledere og miljøvaktmestere som skal fange opp ønsker og behov skal brukes som informasjon til nye og bedre løsninger er ambisjoner som blir beskrevet fra informanten

I avisen Nordlys har de i et intervju med kommunaldirektøren og direktør for stab belyst noen av overnevnte aspekter, hvor det kommer fram at det er et ønske om å bygge en organisasjonskultur som ikke er detaljstyrt ovenfor de ansatte, og at det skal være lov til å gjøre feil og lære av det. Mye går på tillitt, er noe kommunaldirektøren i dette intervjuet sier (<https://www.nordlys.no/da-han-kom-inn-i-kommunen-skjonte-han-at-noe-matte-gjores-jeg-ble-overrasket/s/5-34-1740849>)

Oppsummering og diskusjon

De fire dimensjonene i innovasjonsøkosystemet som Bason har utviklet er viktig å mestre for politiske og administrative ledere, samt øvrige ansatte i det offentlige for å i større grad kunne få til å skape innovasjoner på en mer systematisk måte (Bason, 2018). Forholdet både mellom de ulike dimensjonene, men også mellom politikere, offentlige ledere og ansatte i det offentlige som opererer innenfor disse dimensjonene, påvirker hverandre gjensidig i dette økosystemet ifølge Bason (Ibid)

Den kanskje største barrieren innenfor dette økosystemet som er å identifisere har med organisering å gjøre. Det er her Tromsø kommune nå har gjort et innovativt grep og tiltak i håp om å skape positive endringer på det boligsosiale området. Som barriere innenfor organisering i det offentlige peker Bason blant annet på lite/dårlig samarbeid mellom ulike sektorer. Forutsetningen for et samarbeid handler blant annet om å vite hvem man skal samarbeide med, som på mange måter har vært uklart da Tromsø kommune ikke har hatt en tydelig boligsektor med et tydelig lederansvar, som den ansatte fra boligkontoret jeg har vært i kontakt med påpeker. En annen barriere her har vært at det er logikker som tilsier at

samarbeid kan være ugunstig, da hver sektor jobber med ulike prioriteringer til tider for å nå ulike mål, og at det er mangel på strategi som forener disse sektorene i ett felles mål, hvor oppgaver og ressurser sees mer i sammenheng.

To viktige pådrivere for innovasjon på dette feltet, er bevisstgjøring om dårlig samhandling i organisasjonen (utredning), og den politisk risikovilje/ mot når det gjelder å gjøre relativt store endringer for å bøte på dette problemet.

I dette kapitlet har jeg presentert empiriske funn (intervju og dokumenter) som viser hvordan deler av de ulike dimensjonene i Basons innovasjonsøkosystem kommer til uttrykk og hvordan pådrivere og/eller barrierer gjør seg gjeldende. Samtidig som det finnes elementer til innovasjonsøkosystem innenfor det boligsosiale feltet i Tromsø kommune, er det også «hull» i økosystemet. Noen av hullene oppstår fordi ikke alle relevante elementer innenfor hver av de ulike dimensjonene blir like godt belyst. For å fullt ut kunne redegjøre for eksistensen av et innovasjonsøkosystem slik Bason har illustrert, og en bedre oversikt over pådrivere og barrierer, trengs det nærmere undersøkelser og mer data, som jeg ikke har klart å innhente i løpet av denne perioden. Eksempler på data som kunne ha vært bra og ha ville vært intervjuer med flere aktører som er involvert i dette arbeidet. Kanskje spesielt de som har det operative ansvaret for vanskeligstilte mennesker, og som skal sørge for gode tjenester, har jeg ikke noe data på. Dimensjonene Bevisstgjøring, mot, samskaping og kapasitet, samt pådriverne og barrierene for nye løsninger fra perspektivet til de som er mer «hands on» hadde vært et interessant perspektiv å studere, da det muligens ville vært andre aspekter ved det boligsosiale som ikke kommer godt fram fra politisk og administrativt hold.

Det finnes flere eksempler på at samarbeid er en viktig satsing og prioritering blant sentrale aktører som er involvert i det boligsosiale arbeidet, og noe som skal satses enda mer på i det videre arbeidet, som ansatt og styremedlem for Tromsøbolig har gitt uttrykk for. Jeg har ikke funnet gode eksempler på det som Bason (2018), Torfing & Sørensen (2022) kaller for «Design – tenking» i kommunen, men KF'et har ambisjoner om noe som kan ligne på dette, og er i en prosess med å lage en strategi hvor det er ambisjoner om bredt samarbeid med både private, kommunen, og de ulike leieboerne som er «kunder» eller brukergruppen som leier boliger fra KF'et. Nøyaktig hvordan en slik strategi blir å se ut, og hvordan det er tenkt at de ønskede samarbeidspartene skal involveres og ta del i utviklingen av denne strategien er enda uvisst, da dette er i begynnelsesfasen, og at hele 2023 handler om å få «landet» dette kommunale foretaket. Det arbeidet som skjer med å etablere en strategi og få på plass andre viktige elementer, blir svært viktig for å ha best mulige forutsetninger for å lykkes i det videre arbeidet på dette feltet, skrives det i utredningen «Fremtidig boligorganisering (2022).

Arenaer for samarbeid er også noe forfatterne (Bason, 2018, Torfing & Sørensen;2022, Torfing & Triantafillou ;2016, Røisseland;2019) argumenter for er viktig for å skape prosesser som kan fremme innovasjoner. Dette er noe det har vært mangel på, men det er ambisjoner om å skulle få det til i mye større grad, noe både Tromsøbolig og boligkontoret mener det er godt grunnlag for nå.

De ulike dimensjonene i innovasjonsøkosystemet må adresseres i det videre arbeidet med å opprettholde innovasjoner som er skapt, og for å fortsette å skape nye innovasjoner (Bason, 2018).

For Tromsøbolig KF som blir en sentral aktør i det videre boligsosiale arbeidet, må dimensjonene bevissthet, mot, samarbeid og kapasitet videreutvikles, og barrierer må identifiseres og overkommes, for å videre skape innovative løsninger innenfor et felt som sannsynligvis i lang tid kommer til å finnes seg innenfor området av «Wicked problems» (Ulfrstad, 2011). I neste kapittel kommer jeg inn på hva dette arbeidet konkret kan/bør bestå i.

6.4. Hvilke forutsetninger skal til for at Tromsøbolig KF kan utvikle seg og bli en vedvarende del av løsningen innenfor det boligsosiale arbeidet?

«Vi må sitte på et felles virkelighetsbilde»

(Sitat: Direktør Tromsøbolig KF, Lydopptak, 1:13:10)

Hva mener de ulike intervjupersonene skal til for å bedre situasjonen for vanskeligstilte mennesker i kommunen, og hvordan skal det nye KF'et skal bidra til dette?

Det kommer fram at KF'et alene ikke vil være tilstrekkelig for å imøtekomme dagens og fremtidens utfordringer, på grunn av at dette er et felt som krever innsats fra flere hold. Blant annet nevnes politisk prioritering og samarbeid med en rekke aktører som viktige faktorer. Informantene jeg har snakket med mener at dette KF'et vil være viktig for å tydeliggjøre ansvaret for hvem som skal sørge for å skaffe de boligene man trenger, samt ansvar for vedlikehold og drift av boligene. Et tydelig ansvar for dette har det ikke vært før i kommunen, og som et resultat har kommunen i dag mange boliger som ikke kan tas i bruk på grunn av for dårlig standard, samt at det er mangel på et differensiert og godt tilbud av boliger til mange av kommunens innbyggere.

Informantene jeg har snakket med vektlegger ulike sider ved det boligsosiale arbeidet, og som er forutsetninger som må være til stede i det boligsosiale arbeidet. Ordføreren mener at man har fått til mye bra den siste tiden for å legge til rette for å skulle bedre situasjonen for ulike grupper vanskeligstilte mennesker i kommunen, både nå og i fremtiden. Opprettelsen av KF'et er bare ett av de tiltakene man har gjort sier ordføreren. Mye handler også om politiske prioriteringer på andre områder. Én slik prioritering handler om tilstrekkelig med bevilgninger i budsjetter som har med det boligsosiale å gjøre. Nok midler bevilget i startkapital til det nye KF'et samt bevilgninger i handlings -og økonomiplan satt av til helse og omsorg, som har det operative ansvaret for å følge opp vanskeligstilte mennesker nevnes. Direktøren i Tromsøbolig KF sier at helt sentrale kriterier for dem handler om forutsigbare rammer for investeringer og drift over tid. Strategien som er under utvikling vil gå gjennom flere kommunestyreperioder, og endringer i inntekter som skal gå til vedlikehold eller fravær

av investeringer for nye prosjekter vil være med på å pulverisere gjennomføringsevnen, og muligheten for å oppnå målsettingen.

Tromsøbolig er opptatt av å få på plass en tydelig strategi for hvordan man skal gå fram i årene som kommer med å bygge riktige boliger på de riktige stedene til rett tider. En slik plan sier informanten, kan på mange måter kan være utfordrende, da fremtiden er svært usikker, og at planer trenger å være fleksible på grunn av uforutsette hendelser. Eksempler på slike hendelser som direktøren nevner kan være når kommunen tar imot flyktninger som trenger boliger. Slike hendelser gjør at man er nødt til å omjustere seg og få til løsninger som ikke er planlagt i forveien

Å prioritere det kommunen har av hensiktsmessig areal til å bygge ulike former for boliger til vanskeligstilte er også et viktig aspekt, som nevnes av både informant fra boligkontoret og Ordfører. Her nevnes blant annet Åsgårdsmarka i Tromsø. Dette er en tomt som ble solgt til Tromsø kommune fra Staten og Fylkeskommunen, hvor det nå skal reguleres til boligutvikling for ulike mennesker som ikke klarer å komme seg inn på boligmarkedet på egenhånd, samt boliger med baser til de som har hjelpebehov.

Her har kommunen tenkt å bygge både velferdsboliger og omsorgsboliger. Et antall på cirka 450 boliger skal bygges på Åsgård, og vil utgjøre en stor andel av det framtidige behovet som ble kartlagt fram mot 2030, som var estimert til å være 1300 boliger. Ordføreren nevner dette som en stor seier for Tromsø, da det opprinnelig var planer fra stat og fylkeskommune om å selge dette til høystbydende på det åpne markedet, men hvor man gjennom dialog har sett på dette som en mulighet for det offentlige å realisere politikk om et bedre botilbud til vanskeligstilte mennesker. Det er det kommunalt eide aksjeselskapet Arnestedet som har fått i oppdrag om å utvikle dette området, og direktøren for Tromsøbolig sier at det er en stor fordel og dele samme lokale med direktøren for Arnestedet da de har behov for å koordinere mye av arbeidet de gjør sammen.

Det er også svært viktig at man er samlet rundt det samme virkelighetsbildet, nevner direktøren, og dette fordrer jevn dialog og samarbeid med både kommunale og statlige aktører som er involvert. Dette med virkelighetsbilde blir nevnt i sammenheng med at jeg stiller spørsmål om hva som er noen av hovedutfordringene i det videre arbeidet for det kommunale foretaket (Lydopptak, 11:10).

Direktøren er innom flere interessante punkter i løpet av intervjuet som er viktige forutsetninger for at KF'et skal kunne utvikle seg som en viktig aktør på det boligsosiale området. Kunnskapsutvikling og utveksling av informasjon, samarbeid med både de som jobber i ulike deler av kommunen og statlige aktører som Husbanken, kriminalomsorgen og helseinstitusjonene nevnes, samt god dialog med de ulike leietagerne. Per nå sier direktøren at det trengs gode arenaer for samarbeid, da mye av behovsmeldingene som kommer inn fra ulike aktører ikke er godt nok koordinert, og kommer fra flere kanaler. Direktøren nevner derimot at det planlegges for flere workshops framover, hvor ulike temaer for det framtidige arbeidet skal diskuteres. Direktøren for Tromsøbolig er opptatt av å også ha et godt samarbeid med avdeling for bymiljø i kommunen, da man er nødt til å ha et fokus på ikke bare boligene i seg selv og gode tjenester til beboerne, men også se på hvordan utearealene

kan påvirke trivselen for disse beboerne og spille inn på rehabilitering. Vi er inne på temaet om hvordan fysisk og psykisk helse ofte har en sammenheng, og ved å gjøre noe med uteområdene som oppfordrer til aktivitet/ bevegelse kan dette igjen virke positivt for det psykiske.

Direktøren påpeker at et nedslitt og lite ivaretatt bomiljø kan forårsake det motsatte og skape mistriksel, men hvis man kunne fått til et samarbeid med bymiljø, og kanskje noen av beboerne i et område om å oppgradere uteområdene, kan dette bidra til sosial inkludering samtidig som områdene får en oppgradering. Det er også et fokus for Tromsøbolig å få opp standarden rundt enkelte av de kommunale områdene slik at de ikke skiller seg negativt ut fra de ordinære bomiljøene, og bidrar til bedre estetikk.

Direktøren snakker om at det er mye lærdom å kunne hente fra andre kommuner som har organisert seg slik som de nå har gjort i Tromsø, og som har fungert som inspirasjon. Hoved eksemplet som har blitt fulgt er fra Oslo kommune, hvor direktøren har planlagt flere besøk for å se hvordan Oslo boligbygg KF arbeidet på dette feltet, og hvordan de samarbeider med andre aktører for å skape gode løsninger. Å bygge nettverk og utnytte potensialet som ligger i det, nevner direktøren som en viktig forutsetning for Tromsøbolig for å kunne utvikle seg som en viktig aktør. Grunnen til dette er at man gjennom nettverk kan tilegne seg kunnskap og informasjon, og få til gode samarbeid. Som tidligere nevnt snakker også direktøren om hvordan man kan engasjere partnerskap med private om å tilby tjenester til noen vanskeligstilte for å lære av slike prosjekter, og se på om det finnes et potensial for å videreutvikle og oppskalere nye konsepter man tidligere ikke har tenkt på. Direktøren sier at man må være forsiktig med å ikke distansere seg for mye fra kundegruppen sin ved å engasjere private aktører i slike prosjekter, og det ansvaret man har for dem, og at dette blir en viktig balansering (44:20)

Både direktør og styrelederen for Tromsøbolig er opptatt av at dette er et langsiktig arbeid, som krever gode prosesser, og at det nok vil ta tid før man kan vise til gode resultater. I tillegg til at Tromsøbolig skal være en profesjonell utleieaktør som skal sørge for at ulike grupper vanskeligstilte mennesker har en god bolig og bo-situasjon jobbes det også med andre private utbyggere om å få på plass gode leieordninger i de ordinære bomiljøene i kommunen. Bruken av tilvisningsavtaler, bostøtte og startlån er noe som har økt betraktelig i Tromsø kommune den siste tiden forteller ansatt for boligkontoret (Lydopptak, 25:20).

I dokumentet «Boligorganisering» (Tromsø kommune, 2022) er det skrevet flere punkter for hvordan den nye organiseringen rundt tilbudet til vanskeligstilte skal lykkes, og de kan oppsummeres slik:

- Tett samarbeid mellom kommune og foretak
- Kartlegging av fremtidig behov og strategier for å jobbe mot realisering
- Gjøre nytte av boligsosiale virkemidler og utnytte mulighetene som ligger ved Husbanken
- Bedre brukermedvirkning
- Forankre det boligsosiale i sentrale styringsplaner

Det står i dette dokumentet at det foreligger en behovsplan allerede for fremtidige bygg og boliger, men at det er behov for jevnlig oppdateringer av denne etter hvert som situasjonen endrer seg. Det tar lang tid å ferdigstille boligprosjekter, og strategien som utarbeides i KF'et må gjøre prioriteringer i forhold til hva det er størst behov for å få bygd raskest. Dette må gjøres i dialog med kommunen.

Den økonomiske delen av dette arbeidet har for meg vært interessant å utforske med utgangspunkt i det om Lars Ulfrstad har sett på som en utfordring ved ulike selskapsformer, nemlig at økonomiske hensyn kommer framfor sosiale hensyn (Ulfrstad, 2011). Som nevnt tidligere i denne oppgaven har det vist seg at dette KF'et ikke skal skape profitt. Samtidig må man sørge for at man får inn de leieinntektene som er avtalt med beboerne. Jeg spør hva som skjer hvis det viser seg at leieboere ikke klare å betale leien sin, eller bryter kontrakten på andre måter, som for eksempel hvis det forekommer hæverk. Jeg spør også om utkastelser er et alternativ i slike tilfeller. Jeg er også interessert i å høre hvordan det som kalles for gjengs leie påvirker leieboere på steder der det er dyrt.

Som svar får jeg at det er flere verktøy man må ta i bruk. Både kommunen, Nav og Husbanken har ulike støtteordninger for slike tilfeller. De som har veldig dårlig råd får støtte fra NAV til å dekke husleie, og Husbanken tilbyr også bostøtte til de som oppfyller kravene til det. Tildelingsutvalget gjør også vurderinger av ulike leietakere med hensyn på om de skal gis såkalte «hardbruksboliger» som er resistente mot hæverk. Dette er derimot ofte ikke en lett vurdering, da man er opptatt av at boliger ikke skal bære for mye preg av et fengsel. Bo-veiledere og miljøvaktmestre skal også fungere som et preventivt hjelpemiddel. I noen tilfeller kan den økonomiske støtten NAV gir til menneskene som leier hos KF'et, forhånd trekkes til leie. Det skal ikke være en praksis om utkastelser, men det kan være snakk om forflyttinger av leieboere i vanskelige situasjoner. I utgangspunktet skal leieforholdene ikke vare mer enn i 5 år, men av ulike grunner er det ofte at man har folk boende i kommunale boliger langt lengere enn dette sier informanten,

Dette med gjengs leie nevner direktøren som utfordrende. Gjengs leie går ut på at man tar et gjennomsnitt av leiepriser innenfor et område og bruker som leiepris i KF -et. Direktøren sier at grunnen til at dette er utfordrende handler om at leieprisene i Tromsø er på et høyt nivå, og en del kommunale boliger har ikke en standard som tilsier at man skal ta så mye betalt som det boliger av bedre kvalitet bidrar til å skape av leiepriser. Direktøren mener at dette bør sees nærmere på, hvor standarden for boliger får en mer sentral rolle i å fastsette leieprisene på enn beliggenhet.

Grunnen til at dette med økonomi ligger som en forutsetning for at Tromsøbolig KF skal kunne vedvare og utvikle seg som aktør innenfor det boligsosiale arbeidet handler om at det er en sentral del av det å vedlikeholde og drifte boligene. Samtidig som det er viktig å ha økonomi til dette, som kommer gjennom hovedsakelig leieinntekter, har de fleste leieboerne ikke god nok råd til å tåle høye leiepriser. Økende leiepriser som bli forårsaket av endringer i for eksempel konsumprisindeksen, kan skape en vanskelig situasjon hvor behovet for inntekt til foretaket og en vanskeligere økonomisk situasjon for leietakerne må veies. Det er her viktigheten av å bruke ordninger som ligger hos Husbanken, kommunen og NAV kommer frem. Hensyn til økonomi og de vanskeligstilte menneskene kan kanskje klares å balanseres

ved bruk av disse virkemidlene. På slik måte kan forutsetninger om økonomi til foretaket og støtte til leie for leietakerne harmoniseres.

Endringer av den opprinnelige planen for etableringen av Tromsøbolig KF

I ettertid av etableringen av det kommunale foretaket har det skjedd en vesentlig endring av den opprinnelige tanken om plassering av de boligsosiale virkemidlene og personalsammensettingen i KF'et. I stedet for at de boligsosiale virkemidlene, samt personale fra ulike enheter fra avdeling Helse -og omsorg går over til den nye KF'et (noen få unntak), skal disse fortsette å være plassert i kommunen. De boligsosiale virkemidlene blir samlet ved enhetene i Avdeling for helse – og omsorg, og et tverrfaglig tildelingsutvalg bestående av representanter fra ulike enheter som skal bistå ulike grupper vanskeligstilte mennesker blir å fungere som kontaktpunkt mellom det nyopprettede KF'et og kommunen. Dette kommer fram i den siste boligrapporten som er skrevet av Tromsø kommune (Tromsø kommune, 2022, «Boligorganisering») og i intervju med direktør for Tromsøbolig KF

Representanter fra enhetene Boligkontoret, NAV – Tromsø, Forvaltningskontoret, Rus og psykiatri og Flyktnings- tjenesten utgjør til sammen tildelingsutvalget fra kommunen. Ansvar for kontrakt og kontraktsoppfølging ligger derimot i det nye KF'et, som det har vært uenigheter om (intervju direktør Tromsøbolig, da noen mener at dette også er et viktig boligsosialt virkemiddel som bør sees i sammenheng med de andre virkemidlene.

Det kan virke som at den store motstanden blant berørte ansatte som kom til uttrykk i ROS - analyse om endringene i deres arbeidssituasjon som opprettelsen av det nye KF'et medførte, ble såpass stor, at den opprinnelige ideen ikke ble gjennomført. Dette har jeg ikke tematisert i intervjuene, og jeg kan ikke si med sikkerhet hvordan avveiningene her har foregått

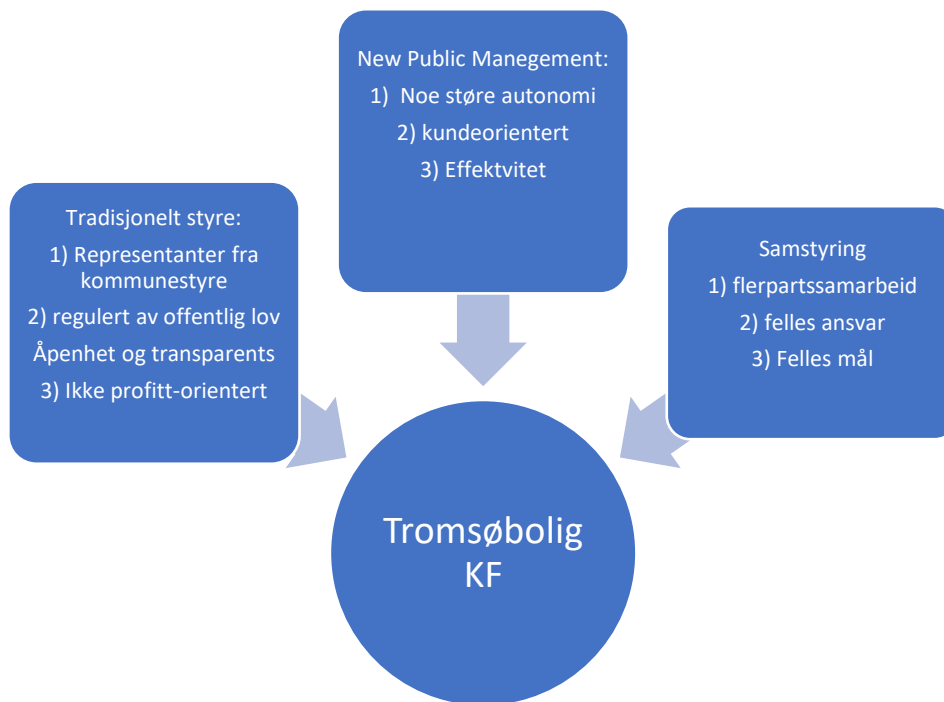
Oppsummering og diskusjon

Som noen av de aktørene og informantene jeg har snakket med påpeker, er det en rekke forutsetninger som skal til for at KF'et skal bli en sentral aktør i det videre boligsosiale arbeidet. Lars Ulfrstad (2011) påpeker samarbeid som svært viktig for et godt boligsosialt arbeid, hvor relevante aktører i det offentlige må kobles på i en koordinert og helhetlig innsats.

Ulfrstad har som nevnt tidligere i denne oppgaven reist bekymring omkring kommunale foretak som aktør i det boligsosiale arbeidet, da disse New Public Management inspirerte selskapsformene har hatt en tendens til å være for opptatt av økonomiske indikatorer, tydelige resultatmål og krav om effektivitet, og for lite på de sosiale indikatorene (Ulfrstd, 2011). New Public management blir heller ikke sett på som et styringsparadigme som er godt egnet for samarbeidsdrevet innovasjon i det offentlige, ifølge Torfing, Sørensen & Røiseland (2019). Kortsiktig profitt -orientering og for lite fokus på det langsiktige helhetsbilde, som utfordringer innenfor det offentlige krever, hvor man ser utover egne budsjetter og mål – krever andre måter å organisere det offentlige på (Ibid)

Det jeg mener å kunne se derimot, i Tromsøbolig KF, er elementer eller trekk som kan gjøre det riktige å karakterisere det som en blanding mellom ulike former for styringsparadigmer. Mens effektivitet har vært et argument fra flere om å etablere et

foretak, samt tydelig økonomi og leieforhold som reguleres av kontrakter, som er trekk ved NPM, har foretaket ambisjoner om bredt samarbeid utover egen organisasjon, hvor sosiale indikatorer ser ut til å spille en vel så riktig rolle som økonomi. Dette er elementer å finne i paradigme om samstyring. KF 'et er også en del av kommunen og er under politisk kontroll ved at kommunestyret bestemmer mandat og det er valgte politikere som sitter i styret til foretaket. KF 'et vil også befinne seg innenfor reglementet til det offentlige og være pliktig til å sørge for åpenhet og transparens i det de gjør. Det ville forholdt seg annerledes om det var et AS.



Som Torfing & Triantafillou (2016) skriver vil ulike styringsparadigmer opptre i varierende grad sammen. I sammenheng med å studere innovasjoner skriver de at vektleggingen av ulike paradigmer kan i ulike kontekster variere for hva som er best egnet, og som Harald Torsteinsen skriver (2019) kan dette henge i større grad sammen med mekanismer som god ledelse, kunnskap og økonomi – hvor jeg i intervju med ansatte i Tromsøbolig KF har vist til at dette er viktige aspekter ved det videre arbeidet. Nettverk og dialog med andre sentrale aktører, hvor informasjon, ressurser, erfaringer og kunnskap kan formidles blir en viktig del av dette.

Lars Ulfrstad skriver at å jobbe med wicked problems forutsetter både innovasjon, tilpasningsdyktighet og fleksibilitet (2011). Som vist til i denne oppgaven, er dette elementer som er å finne som ambisjoner i det videre arbeidet for Tromsøbolig KF. Flere av elementene som Bason (2018) fremhever i sitt innovasjonsøkosystem er også å finne igjen, uten at man på dette tidspunkt kan si at det samsvarer helt med ett fullverdig innovasjonsøkosystem, eller om det med sikkerhet kommer til å bli det.

7. Avslutning

I denne oppgaven har jeg sett på hvordan Tromsø kommune jobber med innovasjon på det boligsosiale området. Jeg har sett på hvilke faktorer som har vært viktige pådrivere for å gjøre endringer på dette området, men også hvordan ulike forslag til endringer har støtt på uenigheter innad i organisasjonen mellom ulike aktører, og vært en form for barriere. Jeg har brukt konseptet om innovasjonsøkosystem, med elementene bevissthet, mot/risikovilje, samskaping og kapasitet, for å undersøke hvor i kommunen innenfor det boligsosiale området det er pådrivere og barrierer for å gjøre innovative tiltak blant disse. Til sist har jeg ønsket å undersøke hvilke forutsetninger som må til for at Tromsøbolig KF skal bli en vedvarende aktør som skal bidra til å skape gode løsninger på det boligsosiale området.

Problemstillingen for denne oppgaven har vært: *Hvordan kan Tromsøbolig KF bidra til å bøte på problemer med fragmentering og koordinering i det boligsosiale arbeidet?* Kunnskap om dette har blitt samlet inn gjennom dokumenter, videoobservasjon fra politiske møter og intervju. En svakhet ved datamaterialet er at jeg har relativt få intervjuer, og spesielt med henblikk på informanter som har vist misnøye med etableringen av et foretak, som jeg har ingen av. Dokumenter hvor argumentasjon mot en foretaksorganisering blir presentert veier noe opp for dette, men nyanser og data på en del mer spesifikke spørsmål rundt dette er ikke blitt innhentet, som ville gitt et bedre grunnlag for å svare på problemstillingen.

Det viktigste ved opprettelsen av Tromsøbolig KF, som de fleste aktører er enige om, er at det er en tydeliggjøring av ansvar og roller. Dette fjerner mye av den fragmenteringen som har vært i Tromsø kommune, da det verken har vært en enhet som har hatt det samlede ansvaret for å skaffe til veie de riktige kommunale boligene det har vært behov for, samt en egen boligøkonomi som prioriterer vedlikehold av boligene man har. Denne etableringen er en tydeliggjøring for hvem i kommunen man må samarbeide med og ha dialog med for å framskaffe de riktige boligene til den rette tiden. Når det kommer til å koordinere

Det har derimot vært bekymringer om hvor egnet et slik foretak er som samarbeidspartner og aktør på det boligsosiale området, som framkommer fra noen av de dokumentene jeg har brukt som empirisk materiale. Bekymringene dreier seg blant annet om man får til det samarbeidet som kreves og om hensynet til de vanskeligstilte menneskene får den prioriteringen og oppfølgingen som trengs.

Det jeg mener å ha identifisert i det datamaterialet som jeg har brukt er en skillelinje mellom de som mener at fragmentering og helhetstenking ivaretas best med ett kommunalt foretak, og de som mener det best ivaretas med en omorganisering internt i kommunen. Mens flesteparten av politikerne og enheten boligkontoret er for en foretaksmodell, ser det ut til at flesteparten i den kommunale administrasjonen heller mot en såkalt forvaltningsmodell behold internt i kommunen. Det er noe ulike argumenter og synspunkter som fra disse ulike aktørene fører til disse ulikhetene i preferanser, som jeg i denne oppgaven har gjort en framstilling av, og som jeg har argumentert for er et trekk å finne i det som Lars Ulfrstad påpeker som vanlig situasjon innenfor det boligsosiale temaet, og som er et såkalt «Wicked problem».

I det videre boligsosiale arbeidet peker Lars Ulfrstad på en del viktige kriterier som må jobbes med for å skape gode løsninger. Blant disse er innovasjon et viktig aspekt. Samarbeid, bevisstgjøring, mot/risikovilje og kapasitet er både viktige kriterier innenfor det boligsosiale arbeidet (Ulfrstad, 2011) og for å økes sannsynligheten for å drive frem innovasjoner (Bason, 2018; Torfing & Sørensen, 2022, Torfing & Sørensen & Røiseland, 2019).

Det er elementer av disse å finne av ambisjoner i det nye foretaket Tromsøbolig KF, som vist til i denne oppgaven. Både tett samarbeid med offentlige, private og beboere som skal motta tjenester, og arenaer for dialog og samskaping fremheves som viktige av nevnte forfattere og er for noen av de aktørene i Tromsø kommune og Tromsøbolig KF jeg har snakket med elementer som blir gitt fokus.

Det finnes flere gode eksempler på hvordan et samarbeid mellom kommune, Husbank og private kan føre meg seg nye måter å skape gode løsninger for innbyggere i en kommune. Informanten fra Tromsøbolig KF snakker om hvordan det er et ønske om økt grad av slike samarbeid, og at det er gode ideer som kan «stjeles» fra for eksempel boligbygg KF i Oslo.

Ett eksempel på godt samarbeid mellom kommune, Husbank og private, som har ført frem til innovative løsninger er fra Vallerveien i Bærum

(<https://www.tagarkitekter.no/prosjekter/vallerveien-regulering/>). Det har vært et stort fokus på bærekraft i dette prosjektet, hvor både sosiale, økonomiske og miljømessige hensyn har blitt vektlagt og vært førende prinsipper for utviklingen av dette området. Her finnes det en miks av forskjellige boliger, hvor både omsorgsboliger og velferdsboliger blir integrert med vanlige boliger. Et sentralt fokus for Tromsøbolig KF er også dette med bærekraft, og som det framkommer i intervju er det ambisjoner om å få til noe som kan ligne på prosjekter slik som dette. Forutsetningene for å få dette til krever at det er politisk (risiko)vilje, gode arenaer for dialog og samskaping mellom private og Husbank, og økonomiske bevilgninger i fremtiden som avgjøres av og er et usikkerhetsmoment på grunn av politiske skifter og andre eksterne påvirkninger.

Det er mange usikkerhets og risikoelementer som hører med å skulle få til spesielt større typer innovasjoner, og det er mange ulike former for barrierer det offentlige kan og vil støtte på i arbeid med forskjellige typer av «Wicked problems», som boligsosialt arbeid og bærekraftig utvikling. I denne oppgaven har forfattere som Bason (2018) utviklet et teoretisk rammeverk – innovasjonsøkosystem, som er ment for å rigge det offentlige til for å i større grad skulle kunne klare å skape innovative løsninger innenfor dette problemområdet, men hvor det nok alltid finnes utfordringer.

Jeg vil avslutningsvis si at det for Tromsø kommunes del ser ut til at man nå begynner å bevege seg i en retning av å gjøre store tiltak og endringer innenfor det boligsosiale området, hvor det er både politisk og administrativ vilje for å gjøre forbedringer. Så vil tiden vise om noen av barrierene som har kommet til syne og til dels påvirket det opprinnelige forlaget om en foretaksorganisering skape utfordringer i det videre arbeidet, eller om man klarer å komme frem til løsninger. Tromsøbolig KF er avhengig av tett og god dialog med kommunen, som nå har ansvaret for de boligsosiale virkemidlene og, og kommunen er

avhengig av tett og god dialog med KF 'et for å skaffe til veie både riktige boliger, og det omfanget av boliger som det nå er planer om å realisere fram mot 2030.

8. Referanseliste:

Adekunle, A, A & Fatnubi, A, O. (2012). *Approaches for setting -up Multi- Stakeholder platforms for Agricultural Research and Development*. World Applied Science Journal:

Hentet fra:

<https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=d911e9410035313c2875bdabadf122103e9c1c0d>

Askim, J. Christensen, T. Firmete, A.L. Læreid, P. (2008). *Challenges and effects of administrative reform – Reorganizing the Norwegian Welfare administration*.

Rokkansenteret. Hentet fra: [https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/1956/4290/Notat%2010-](https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/1956/4290/Notat%2010-2008%20Laegreid%2C%20Askim%2C%20Christensen%20og%20Fimreite.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

[2008%20Laegreid%2C%20Askim%2C%20Christensen%20og%20Fimreite.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/1956/4290/Notat%2010-2008%20Laegreid%2C%20Askim%2C%20Christensen%20og%20Fimreite.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Bason, C. (2007). *Vælferdsinnovation. Ledelse af nytænkning i den offentlige sektor*.

København. Børsen offentlig.

Bason, C. (2018). *Leading public sector innovation. Co – creating for a better society*.

(2.Utgave). Policy Press. Great Britain.

BDO, Rapport. (2021). *Boligeiendom organisert i KF eller som KF i kombinasjon med AS*.

Hentet fra:

<file:///C:/Users/Gisle/Downloads/Rapport%20Boligeiendom%20i%20KF%20eller%20AS%20-%20BDO%20AS%20av%2012%20des%2021.pdf>

Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for Samfunnsvitere*. CAPPELEN DAMM AS, Oslo.

Brown, L. & Osborne, P, S. (2012). *Public Management Review – Risk and Innovation*. Hentet fra:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2012.707681>

Bulkeley, H. Coenen, L. Frantzaskaki, N. Hartmann, C. Kronsell, A. Mai, L. Marvin, S.

McCormick, K. Steenbergen, F. Palgan, V, Y. (2016). *Urban Living Labs: Governing urbain sustainability transitions*. SciencDirect. Hentet fra:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877343517300325>

De Vries, H. Bekkers, V. & Tummers, L. (2016). *Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda*. Wiley online library. *Public Administration*. Wiley online library.

Denzin, N.K. & Lincoln, S,Y. (2018). *The Sage hanbook of Qualitative Research*.(5 utg.). Sage Ltd. London. Hentet fra:

<http://www.daneshnamehicsa.ir/userfiles/files/1/9-%20The%20SAGE%20Handbook%20of%20Qualitative%20Research.pdf>

Eiendom Norge. (2021, 17 august). *Sykepleierindeksen h1 2021*. Hentet fra:

<https://eiendomnorge.no/aktuelt/blogg/sykepleierindeksen-h1-2021>

- Gitmark, H. (2020). *Det norske hjem – fra velferdsgode til spekulasjonsobjekt*. Res Publica, Oslo.
- Gitmark, H. (2020). *Det Norske Hjem. Fra velferdsgode til spekulasjonsobjekt. (1.utg)*. Res Publica. Oslo
- Granstrand, O. & Holgersson, M. (2020). *Innovation ecosystems: A conceptual review and a new definition*. Elsevier.
- Hamel, G. Doz, Y & Prahalad, C, K. (1989). *Collaborate with your competitors -and win*. Harvard Business Review. Hentet fra: <https://hbr.org/1989/01/collaborate-with-your-competitors-and-win>
- Hansen, I. & Bakkeli, A. (2013). *Boligsosiale utfordringer og sosial innovasjon*. Fafo-rapport, hentet fra: <https://www.fafo.no/images/pub/2013/20339.pdf>
- Hansen, I. Grødem, A, S. & Bakkeli, V. (2013). *Boligsosiale utfordringer og sosial innovasjon*. Hentet fra: <https://www.fafo.no/images/pub/2013/20339.pdf>
- Hansen, Sandskjær, G. Helgesen, Kristine, M. & Vabo, Irene, S. (2018). *Politikk og demokrati – En innføring i stats – og kommunalkunnskap*. (4.utg). Gyldendal Akademisk. Oslo
- Hartley, J., Sørensen, E., Torfing, J. (2013). Collaborative Innovation: A viable Alternative to Market Competition and organizational Entreprenaurship. Public Administration Review. Hentet fra: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/puar.12136>
- HDI – Indeks for menneskelig utvikling. Hentet fra: <https://www.fn.no/Statistikk/hdi-menneskelig-utvikling>
- Heath, C. Hindmarsh, J. & Luff, P. (2010). *Video in qualitative research. Analyzin social interaction in everyday life*. Sage. London. Hentet fra: https://books.google.no/books/about/Video_in_Qualitative_Research.html?id=pD9dBAAQBAJ&printsec=frontcover&source=kp_read_button&hl=en&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- Helsedirektoratet. (2022, 20 juni). *Psykiske lidelser, rusmiddelproblemer og avhengighet*. Hentet fra: <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/koronavirus/psykiske-lidelser-rusmiddelproblemer-og-avhengighet>
- Holm, A. & Astrup, C, K. (2009). *Utkastelser og tvangssalg*. NIBR-rapport. Oslo. Hentet fra: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5638/2009-26.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Holmen, A, T, K & Ringholm, T. (2019). *Innovasjon møter kommune*. CAPPELEN DAMM AS, Oslo.
- Holmen, A. K. T. & Ringholm, T. (Red). (2019). *Innovasjon møter kommune. (1.utg)* CAPPELEN DAMM. Oslo.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less?* Oxford, UK: Oxford University Press. Hentet fra: <Torfing og Triantafillou 2016.pdf>

https://recipeforworkforceplanning.hee.nhs.uk/Portals/0/HEWM_LinksAndResources/A%20Government%20that%20worked%20Better%20and%20cost%20less%20-%20June%202015%20-%20Copy%20-%20Copy.pdf?ver=KqxxPWbxvJEopzhfpxeYg%3d%3d

Horst W. J. Rittel & Melvin M. Webber. (2011). *Dilemmas in a General Theory of Planning*. Springer. Hentet fra:

https://www.sympoetic.net/Managing_Complexity/complexity_files/1973%20Rittel%20and%20Webber%20Wicked%20Problems.pdf

Innes, J. E. & Boheer, D. E. (2018). *Planning with complexity – An introduction to Collaborative rationality for public policy*. Routledge. New York

Jost, P.J., van der Velden, C. Mergers in Patent Contest Models with Synergies and Spillovers. *Schmalenbach Bus Rev* **58**, 157–179 (2006). hentet fra: <https://doi.org/10.1007/BF03396728>

Kangro, K & Lepik, K. (2021). *Co-creating public services in social hackathons: Adapting the original hackathon concept*. Taylor & Francis online. Hentet fra:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09540962.2021.1940584>

Karppinen, K. & Moe, H. (2012). "What we talk about when we talk about document analysis." *Trends in communication policy research: New theories, methods and subjects* (2012): 177-193. Hentet fra:

https://www.researchgate.net/profile/Kari_Karppinen/publication/299366807_What_We_Talk_about_When_We_Talk_about_Document_Analysis/links/5719cca808aed43f63235a46/What-We-Talk-about-When-We-Talk-about-Document-Analysis.pdf

Kommunal -og moderniseringsdepartementet. (2020). *Alle trenger et trygt hjem*. Hentet 28.mai. 2022:

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

Kooiman, J. (1993). *Modern Governance*. Sage Publications. London. Hentet fra:

[https://books.google.no/books?hl=en&lr=&id=CRXt1WgkaIMC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Kooiman,+J.+\(1993\).+Governing+and+Governance.+Sage+Publications.&ots=pmyyJcNbfO&sig=-9vTYsMncpCrhfdgOjpdigEjzE4&redir_esc=y#v=onepage&q=Kooiman%2C%20\(1993\).%20Governing%20and%20Governance.%20Sage%20Publications.&f=false](https://books.google.no/books?hl=en&lr=&id=CRXt1WgkaIMC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Kooiman,+J.+(1993).+Governing+and+Governance.+Sage+Publications.&ots=pmyyJcNbfO&sig=-9vTYsMncpCrhfdgOjpdigEjzE4&redir_esc=y#v=onepage&q=Kooiman%2C%20(1993).%20Governing%20and%20Governance.%20Sage%20Publications.&f=false)

Leietakere i Norge, hentet fra: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/bolig-og-boforhold/statistikk/boforhold-registerbasert>

Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. (2000). *The Only Generalization is: There is no Generalization*. I Gomm, R., Hammersley, M. og Foster, P. (red.) *Case Study Method: Key Issues, Key Texts* (s. 27–44). London: Sage.

Livskvalitet i Norge. Hentet fra: https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/levekar/artikler/livskvalitet-i-norge-2021/_attachment/inline/c2d3a9a8-5dad-4745-ac05-e5f2417ffec0:b844119bf0cfaaf253f214b7ac75c316792b4624/RAPP2021-27_web.pdf

Nadim, M. (2015). *Generalisering og bruken av analytiske kategorier i kvalitativ forskning*. Sosiologisk tidsskrift. Idunn. Hentet fra: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1504-2928-2015-03-01>

Nederlof, S & Wongtschowski, M. (2011). *Putting heads together: Agricultural innovation platforms in practice*. Researchgate, hentet fra: https://www.researchgate.net/publication/254809709_Putting_heads_together_agricultural_innovation_platforms_in_practice

NHO. (2022, 24 april). *Slik kan næringslivet hjelpe flyktninger*. Hentet fra: <https://www.nho.no/regionkontor/nho-rogaland/artikkelarkiv/slik-kan-naringslivet-hjelpe-flyktningene/>

Nordahl, B. I. (red). (2015).2 utgave. *Bolig og boligpolitikk*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

NOU (2011:11). *Innovasjon i Omsorg*. Regjeringen. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-11/id646812/?ch=1>

NOU. (2021). *Fra bruker til borger. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. april 1999. Avgitt til Sosial- og helsedepartementet 29. juni 2001*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1e18b045dd9346849813392b34c9cdc1/no/pdfa/nou200120010022000dddpdfa.pdf>

Oslo kommune. (2020). *Programplan for områdeløft*. Versjon 08.01.2020. Hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13356229-1579102940/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/Bydel%20Gamle%20Oslo/Omr%C3%A5del%C3%B8ft%20Gr%C3%B8nland%20og%20T%C3%B8yen/Programplan%202020%20for%20Omr%C3%A5del%C3%B8ft%20Bydel%20Gamle%20Oslo.pdf>

Oslo kommune. (2021). *Forslag til programplan for områdeløft*. Versjon 18.11.2021. hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13428252-1638455047/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Bydeler/Bydel%20Gamle%20Oslo/Politikk%20Bydel%20Gamle%20Oslo/Lokalstyret%20for%20omr%C3%A5del%C3%B8ft%20Gr%C3%B8nland%20og%20T%C3%B8yen/2021/21-12-09/Sak%2021-33%20Orientering%20om%20oversendelse%20av%20programplan%202022/Sak%2021-33%20Vedlegg%20%20Programplan%20for%20omr%C3%A5del%C3%B8ft%20Bydel%20Gamle%20Oslo%202022.pdf>

Payne, G. og Williams, M. (2005). Generalization in Qualitative Research'. *Sociology*, 39(2): Hentet fra: <https://scholar.google.com/scholar?q=Payne%2C+G.+og+Williams%2C+M.+%282005%29+%27Generalization+in+Qualitative+Research%27.+Sociology%2C+39%282%29%3A+295%E2%80%933314.>

Peters, G. (2020). *Designing institutions for designing policy*. University of Pittsburgh, USA. Hentet fra: [Peters20_Designing_institutions.pdf](#)

- Revolv, M. With, M. (2022, 11 mars). *Leietakere mindre fornøyd med livet*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/levekar/artikler/leietakere-mindre-fornoyd-med-livet>
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance and accountability*. Buckingham: Open University Press. Hentet fra: <https://scirp.org/reference/referencespapers.aspx?referenceid=613988>
- Ringdal, K. 4.utgave. (2018) *Enhet og mangfold – Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Vigmostad & Bjørke AS.
- Rittel, H, J. & Webber, M, M. (1973). *Dilemmas in a General Theory of Planning*. Policy sciences, Vol. 4. Springer
- Rooyen, A, F. Ramshaw, P. Moyo, M. Stirzaker, R. & Bjornlund, H. (2017). *Theory and application of agricultural innovation platforms for improved irrigation schme management in Southern Africa*. International journal of water resources development. Hentet fra: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07900627.2017.1321530>
- Sandlie, H, C. Langsether, Å. Sørvoll, J. Skårberg, A. & Hansen, T. (2011). *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i Norske kommuner*. NOVA-rapport hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1b94480d31fd49298de3f1efa48d5f28/nova2011-5.pdf?id=2251233>
- Schiefloe, M. S, & Værnes, R. (2011). *Bestiller og utfører: koordinering og samarbeid*. Idunn: Hentet fra: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1504-7989-2010-04-08>
- Schumpeter, J.A. (1934, 1975). *The theory of economic development: an incuiry to profits, capital, credit, interest and the business cycle*. Cambridge, Mass: Harvard university press.
- Simson, K. Umblijs, J. (2019). *Vanskeligstilte på boligmarkedet -Dynamikk og tilstandsavhengighet*. Hentet fra: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.2535-5988-2019-02-05>
- SSB. (2020). *Innvandrere bor trangere*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/innvandrere-bor-trangere>
- St.meld. nr 30. (2019-2020). *En Innovativ offentlig sektor*. Kommunal -og moderniseringsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/14fce122212d46668253087e6301cec9/no/pdfs/stm201920200030000dddpdfs.pdf>
- St.Meld.nr 50. (1998-1999). *Utjamningsmeldinga – om fordeling av inntekt og levekår*. Arbeids – og inkluderingsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-50-1998-99-/id431369/?ch=1>
- Steen, k. & Van Bueren, E. (2017). *The defining characteristics of Urban Living Labs*. Technology innovation management review: Hentet fra: <https://timreview.ca/article/1088>

Stevens, V. & Verhoest, K. (2016). *How to metagovern collaborative networks for te promotion og policy innovation in a dualistic federal system?* The Public Sector Innovation journal. Hentet fra: [How to Meta govern Collaborative Networks for the Promotion of Policy Innovations in a Dualistic Federal System?](#)

Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). *Making governance networks effective and democratic trough metagovernance.* Wiley Online Library. Hentet fra: [MAKING GOVERNANCE NETWORKS EFFECTIVE AND DEMOCRATIC THROUGH METAGOVERNANCE - SØRENSEN - 2009 - Public Administration - Wiley Online Library](#)

Sørensen, E. & Torfing, J. (2022). The three orders of public innovation: Implivcations for Research and Practise. Idunn. Nordic Journal of innovation in the public sector

Tjora, A. 3. utgave. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis.* CAPPELEN DAMM AS, Oslo.

Torfing, J. & Trintafillou, P. (2016). *Enhancing Public Innovation by transforming Public Governance?.* Hentet fra:

Torfing, J. Sørensen, E. & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into av Arena for co-creation: Barriers, Drivers, Benefits, and ways forward. Journals. Sagepub.

Torfing, J. Triantafillou, P. (2016). *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance?* Hentet fra: [https://bibsyst-almaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/search?query=any,contains,Hiqdem,%20U%20and%20Hagen,%20A\(ed.\)%20\(2020\):%20Innovation%20In%20Public%20Planning%20%E2%80%93%20Calculate,%20Communicate%20and%20Innovate.%20Palgrave%20Macmillan&tab=default_tab&search_scope=default_scope&vid=UBTO&offset=0](https://bibsyst-almaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/search?query=any,contains,Hiqdem,%20U%20and%20Hagen,%20A(ed.)%20(2020):%20Innovation%20In%20Public%20Planning%20%E2%80%93%20Calculate,%20Communicate%20and%20Innovate.%20Palgrave%20Macmillan&tab=default_tab&search_scope=default_scope&vid=UBTO&offset=0)

Tranøy, B.S & Østerud, Ø. (2001). *Den fragmenterte staten – Reformen, makt og styring.* Gyldendal Norsk Forlag AS 2001. Oslo.

Tromsø kommune, (2022). *Boligorganisering.* Hentet fra:

<https://innsyn.tromso.kommune.no/motekalender/motedag/200543722>

Tromsø kommune. (2015-2018). *Nok og riktige boliger, på rett sted.* Hentet fra:

[file:///C:/Users/Gisle/AppData/Local/Temp/Boligpolitisk handlingsplan Kortversjon Troms.pdf](file:///C:/Users/Gisle/AppData/Local/Temp/Boligpolitisk%20handlingsplan%20Kortversjon%20Troms.pdf)

Tromsø kommune. (2021) *Utredning av boligorganiseringen i Tromsø kommune.* Hentet fra:

<file:///C:/Users/Gisle/Downloads/Utredning%20av%20boligorganiseringen%20i%20Troms%C3%B8%20kommune-4.pdf>

Tromsø kommune. (2021). *Formannskapsmøte 15.06.2021.* Youtube:

https://www.youtube.com/watch?v=VaBbMG_daWo

Tromsø kommune. (2021). *Høringsinnspill (1).* Hentet fra:

<https://innsyn.tromso.kommune.no/motekalender/motedag/200382631>

Tromsø kommune. (2022 -2025). *Handlingsprogram.* Hentet fra:

https://pub.framsikt.net/2022/tromso/bm-2022-handlingsprogram_2022-2025/#/

Tromsø kommune. (2022). Formannskapsmøte 18.01.2022. Youtube:
https://www.youtube.com/watch?v=GZ25qUWuJhw&list=PLrHcC9K-f6bB6p_o3isJZ8lcWOu6L-EyG&index=26&t=3452s

Tromsø kommune. (2022). *Fremtidig boligorganisering i Tromsø kommune*. Hentet fra:
<file:///C:/Users/Gisle/Downloads/Rapport%20-%20fremtidig%20boligorganisering%20-%2012012022.pdf>

Tromsø kommune. (2022). *Høringsinnspill (2)*. Hentet fra:
<https://innsyn.tromso.kommune.no/motekalender/motedag/200543742>

Tromsø kommune. (2022). Kommunestyremøte 15.06.2022. Youtube:
<https://www.youtube.com/watch?v=gRnnYEPKvFk&list=PLrHcC9K-f6bAdT3QD5Jg-0v2chUi-sS1Q&index=38>

Tromsø kommune. (2022). Kommunestyremøte 26.01.2022. Youtube:
<https://www.youtube.com/watch?v=2nwERrCT4yk&t=3725s>

Tromsø kommune. (2022). *Risiko -og sårbarhetsanalyse (ROS)*. Hentet fra:
<https://innsyn.tromso.kommune.no/motekalender/motedag/200543722>

Tromsø kommune. (2022). *Svar på Høringsinnspill*. Hentet fra:
<https://innsyn.tromso.kommune.no/motekalender/motedag/200543722>

Tromsø kommune. (2023) Tromsøbolig KF. Hentet fra:
<https://tromso.kommune.no/tromsobolig-kf>

Tromsø kommune. (2023). Kunnskapsgrunnlag – boligstrategi. Hentet fra:
<https://tromso.kommune.no/bolig>

Tromsø kommune. (2023). *Rett hjem – boligstrategi for Tromsø komune*.
<https://tromso.kommune.no/bolig>

Ulfrstad, L. (2011). *Velferd og bolig, om boligsosialt (Sam)arbeid*. Kommuneforlaget AS, Oslo

Yuan, Q. & Hernandez, M. (2021). *Open innovation in the public sector: creating public value through civic hackathons*. Taylor & Francis online. Hentet fra:
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2019.1695884>

ⁱ 2006: 97 Begjæringer og 40 utkastelser
 2007: 72 Begjæringer og 35 utkastelser
 2008: 100 begjæringer og 36 utkastelser

Vedlegg:

Intervjuguide – Semistrukturerte intervju

- Hvordan skal Tromsøbolig bidra til at vanskeligstilte mennesker skal få en god bo-situasjon?

-
- Hvordan skal Tromsøbolig bidra til at vanskeligstilte mennesker skal få en god bo-situasjon? Kombinasjonene av riktige boliger til riktige leietagere og bistand til å mestre et boligforhold
 - Hva er utfordringer ved å få til dette?
 - hvem er de vanskeligstilte i Tromsø, hva slags boliger har man behov for, og hvor skal boligene bygges?
 - Hvem må man samarbeide med for å nå disse målene, og hvordan ser et slikt samarbeid ut (kommunale etater, Husbanken, private, NAV, kriminnalomsorgen, departementer, etc)? Får vanskeligstilte mennesker selv medvirke til sin boligsituasjon?
 - Er det enighet eller uenighet om hva som må prioriteres i dette arbeid, og om kunnskap og metoder for å hjelpe vanskeligstilte mennesker?
 - Hva slags kunnskap og kompetanse er viktig i dette arbeidet/i KF-et, og hva slags rolle og egenskaper er viktige for en leder i dette?
 - Er det et fokus på innovasjon i Tromsø kommune/ Tromsøbolig, hvordan jobber man med dette?
 - Fordeler ved å organisere (deler av) det boligsosiale arbeidet i et KF kontra andre organisasjonsformer, og ulemper?
 - Hva blir KF ets rolle i forhold til andre aktører, som Arnestedet, seksjon for eiendom, stiftelsen kommunale boliger og Husbanken?
 - Planer og strategier for KF'et - koordinering med andre sentrale kommunale planer og strategier (KPA & boligpolitisk handlingsplan, utbyggingsprogram etc)?
 - Hvordan spiller Rammebetingelser inn: Juss, Økonomi, marked & offentlig styring?
 - Hva skal til for å lykkes eller skape bedre resultater i det videre arbeidet?
 - Hva er noen vesentlige kriterier?
 -

