

Else Ragni Yttredal, Susanne Moen Ouff og
Marte Hanche-Dalseth

Notat 3/2011

Iverksetting

Et refleksjonsnotat knyttet til Boligsosialt
utviklingsprogram

Prosjekttittel	Følgeevaluering av Boligsosialt utviklingsprogram
Prosjektansvarleg	Møreforsking Volda
Prosjektleder	Randi Bergen til sept. 2010, Else Ragni Yttredal d.d.
Oppdragsgjevar	Husbanken Region Øst
Ansvarleg utgjevar	Møreforsking Volda
ISSN	1891-5973
Distribusjon	http://www.moreforsk.no/volda.htm http://www.hivolda.no/fou

Notatserien er for ulike slag publikasjonar av mindre omfang, t.d. forprosjektnotat, foredrag, papers, artikkelutkast o.a. Eit hovudføremål med serien er å stimulere til publisering og fagleg debatt i miljøet. Kvar forfattar er ansvarleg for sitt arbeid. Manuset må vere gjennomarbeidd med omsyn til språk og struktur.

© Forfattar/Møreforsking Volda

Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplar til privat bruk. Utan særskild avtale med forfattar/Møreforsking Volda er all anna eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk.

INNHold

FORORD	4
INNLEDNING	5
IVERKSETTINGSTEORI	5
<i>Avgrensning av iverksettingsfase</i>	<i>6</i>
<i>Styringselementer</i>	<i>7</i>
<i>Iverksettere</i>	<i>8</i>
<i>Evalueringskriterier</i>	<i>8</i>
AVSLUTNING.....	9
REFERANSER.....	10

Forord

Møreforskning Volda følgeevaluerer Boligsosialt utviklingsprogram i Husbankens Region Øst. Til denne evalueringen hører seks leveranser: Et refleksjonsnotat og en statusrapport i 2010, tilsvarende i 2011 og et refleksjonsnotat og en sluttrapport i 2012. Mens det første refleksjonsnotatet hadde tema forankring, vil dette dreie seg om gjennomføring eller iverksetting.

Refleksjonsnotatene er ment å være innspill til refleksjon fra en part som står på sidelinjen i forhold til programarbeidet. De skal ikke være sjekklister, oppskrifter eller styringsdokument. Målgruppen for dette notatet er først og fremst programledere i kommunene og ansatte i Husbanken som jobber med Boligsosialt utviklingsprogram. Notatet vil også kunne bidra til refleksjoner og diskusjoner i kommunene og hos andre som jobber med boligsosialt planarbeid.

Forfatterne

Innledning

Husbanken har valgt en rammemodell for Boligsosialt utviklingsprogram som er bygd opp rundt fire faser over til sammen fem år (Husbanken Region øst. Programbeskrivelse 2011-2017):



De fire kommunene som ble tatt opp i første inntaksrunde, har gjennomført forberedende fase og program- og planfase, og skal i løpet av våren 2011 over i gjennomføringsfasen. Vår målsetning med dette refleksjonsnotatet, er å bidra til diskusjon og refleksjon i programorganisasjonen i overgangen mellom plan- og gjennomføringsfase. Overgangen til gjennomføring, eller iverksetting, som er et begrep oftere brukt i planleggingsteoretisk sammenheng, er ofte ansett som et svært kritisk punkt i planarbeidet:

Studiet av iverksetting retter søkelyset på hva som skjer, om noe, etter at politiske vedtak er fattet, og det er fastlagt en politikk på et samfunnsområde (Offerdal 2000:257)

I gjennomføringsfasen blir politikken gitt et innhold. Veien fra politikktutforming til gjennomføring er imidlertid ikke uten hindre og krokveier. Ofte vil det være nødvendig med politiske vedtak på ulike styringsnivåer, nasjonalt og lokalt før tiltak blir iverksatt. Dessuten vil mange aktører i forvaltningen og også aktører utenfor forvaltningen ha betydning for hvordan politiske vedtak blir omsatt til praktisk handling. "Banale" og upolitiske forhold som for eksempel profesjonsstrider, turnussystem og mangel på personell kan påvirke gjennomføringen.

Det boligsosiale utviklingsprogrammet i Region Øst er på god vei inn i gjennomføringsfasen. Det er et komplekst program og kommunene og Husbanken vil trolig møte på mange utfordringer i sitt arbeid for å nå målsetningene. Vi vil derfor trekke fram noen av disse utfordringene og samtidig peke på hvilke diskusjoner som kan være nyttige å ta i Husbanken og i kommunene for å styrke mulighetene for suksess på dette stadium i programmet.

Iverksettingsteori

Det er gjort mange studier som prøver å kartlegge hvilke faktorer som påvirker iverksetting. Men feltet er uoversiktlig og faktorene som påvirker iverksetting er mange. I en gjennomgang av ulike iverksettingsstudier, identifiserte O'Toole (1986 fra Offerdal 2000: 261) over 300 variabler som var viktige for å forstå gjennomføring av offentlig politikk.

Offerdal (2000) peker likevel på at det er to hovedretninger i iverksettingsstudiene: Top-down (ovenfra-og-ned) tilnærminger og bottom-up (nedenfra-og-opp) tilnærminger. De to skiller seg fra hverandre på mange måter. Litt karikert kan man si at top-down teoretikere har et styringsrasjonelt utgangspunkt med tro på en forholdsvis hierarkisk styringslinje mellom politiske vedtak, gjennomføring og resultat. Med en top-down tilnærming, er iverksetting vellykket dersom den er gjennomført i tråd med de *politiske målsetningene*. Bottom-up teoretikere har større fokus på i hvilken grad iverksettingsprosessen bidrar til å løse *samfunnsproblemer* og er mer opptatt av strukturene som påvirker iverksettingen. Fokus i de to tilnærmingerne er dermed noe forskjellig og

det er også flere forhold som skiller de to retningene fra hverandre. Offerdal oppsummerer hovedskillene i de to tilnærmingene som vist i Tabell 1 (Offerdal 2000:270)

Tabell 1 Sammenligning av top-down og bottom-up tilnærming til iverksetting (Offerdal 2000, han trekker også veksler på andre teoretikere i tabellen).

	Ovenfra-og-ned	Nedenfra-og-opp
Avgrensning av iverksettingsfase	Fasen mellom offentlig vedtak og lokal operasjonalisering.	Alle faser er relevante.
Evalueringskriterier	Samsvar mellom offisielle mål og utfall.	Samsvar mellom ønsket endring i en sosial situasjon og faktiske resultater av tiltaket.
Iverksettere	Ansatte i forvaltningen.	Ansatte i forvaltningen i samspill med andre interessenter.
Organisasjonsmodell	Stabile strukturer, formelle autoritetsrelasjoner. Rasjonell organisasjonsteori.	Uformelle strukturer, spesielle nettverk mellom likeverdige aktører. Institusjonell organisasjonsteori.
Styringselementer	Kontroll, direkte påvirkning, regelbruk, påbud.	Tilpasning gjennom forhandling, kompromiss og interessepolitikk. Nettverksbygging.
Ledelsessyn	Lederen som styrer.	Lederen som tjener.

Gjennomføringen av offentlig politikk vil være preget av elementer fra begge de teoretiske perspektivene. Tabellen tydeliggjør likevel dilemmaer knyttet til iverksetting av offentlig politikk generelt. Disse dilemmaene vil også være relevante ved iverksetting av boligsosialt arbeid mer spesielt. Vi setter i dette notatet fokus på de elementene i framstillingen til Offerdal vi vurderer som de viktigste for Husbanken og kommunene å være bevisste i det arbeidet de nå skal i gang med.

Avgrensning av iverksettingsfase

Tradisjonell instrumentell planleggingsteori skiller klart mellom planleggingsfase og iverksettingsfase. Planleggingsfasen skal også tidsmessig gå forut for iverksetting. Empirisk forskning viser imidlertid at de ulike fasene går i hverandre og påvirker hverandre. Michael Lipsky (1980) påpeker blant annet at måten de som møter brukerne, det såkalte "bakkebyråkratiet" (Street level bureaucracy), velger å løse oppgavene sine på, vil ha stor betydning for hvordan politiske målsetninger blir satt ut i livet. Bakkebyråkratene (street level bureaucrats) kan være leger, sykepleiere, politi, saksbehandlere osv. Deres kunnskap, holdninger og tolkninger av egen rolle vil være avgjørende for hvordan tiltak blir gjennomført. Dette vil være tilfelle delvis uavhengig av intensjonene med politiske vedtak. Dette gjør nedenfra-og-opp tankegangen om at alle faser er relevante, mer troverdig.

I Boligsosialt utviklingsprogram har vi sett at program- og planfasen ikke så lett lar seg avgrense i tid, både fordi planlegging og organisering tar lenger tid enn forventet og fordi planlegging av programmet vil måtte skje parallelt med at det blir gjennomført boligsosiale tiltak i kommunen og at programmet er avhengig av andre prosesser som pågår parallelt i kommunene. Hvilke personer som er aktive og støttende (evt. motarbeider) programarbeidet i den innledende fasen, vil også ha betydning for hva man kan få til i gjennomføringen av programmet.

Det vil ut fra dette blant annet være grunn til å vurdere i Husbanken og kommunene:

- Har skillet mellom de ulike fasene i Boligsosialt utviklingsprogram fungert etter intensjonen? Hva er sterke og svake sider ved denne inndelingen?
- På hvilken måte blir informasjon og kunnskap utvekslet mellom de som utformer målsetninger og de som gjennomfører arbeidet?

Styringselementer

Når det gjelder styring, går hovedskillet mellom de to tilnærmingene på hvordan man mener kontroll, regler og påbud påvirker gjennomføring. I praksis i dag, er offentlig sektor preget av de store endringene knyttet til styring og ledelse som ble innført på slutten av 1990-tallet. Endringene som i en samlebetegnelse kalles New Public Management (NPM) er i stor grad inspirert av markedsorientert tankegang i privat sektor og innebærer endringer både i organisasjonsstruktur, ledelsessyn og styring. NPM prøver på mange måter å oppnå både mer kontroll og mer frihet samtidig. Mål og resultatstyring er et element av NPM og blir av Christensen m.fl. karakterisert som et "stort og komplisert kontrollorientert system" (Christensen mfl. 2002:100). Grunnen de gir for denne konklusjonen er at målsetninger og resultatindikatorer har blitt svært detaljert og at kravet om formalisert skriftlig rapportering mellom administrative enheter har økt sterkt.

I et nedenfra-og-opp perspektiv må en ta i bruk forhandlinger mellom ulike aktører som kan iverksette vedtatt politikk, bygge nettverk til disse og inngå kompromisser for totalt sett å få en best mulig måloppnåelse. Teoretikeren Jürgen Habermas (1984) vil kunne bidra for å oppnå forståelse av slike prosesser. Han påpeker i sin kommunikative teori at det er to faktorer som er avgjørende for å oppnå ny kunnskap, forståelse og enighet mellom parter. Det ene er om måten det kommuniseres på åpner for en bred dialog der nye ideer og ny kunnskap kan oppstå og formidles. Den andre er om intensjonen med kommunikasjonen er å oppnå ny innsikt og forståelse eller om intensjonen er å få gjennom sine meninger og synspunkter uavhengig av om dette er til det beste for å nå målsetningene.

Det boligsosiale utviklingsprogrammet har mange elementer av innovasjon i seg. På mange måter forsøker man gjennom programmet å utvikle nye måter å jobbe for vanskeligstilte i boligmarkedet og dette innbefatter nye måter å organisere dette arbeidet på. Dette gjelder samspillet mellom Husbanken som en stor statlig aktør og kommunene, men også hvordan man arbeider innad i kommunene. Kompleksiteten i det boligsosiale arbeidet fordrer dermed at det blir lagt vekt på reelt samspill mellom ulike aktører. Ett spørsmål vil dermed være hvordan blandingen av ulike styringselementer fungerer i det boligsosiale utviklingsprogrammet. Et annet er hvordan behovet for nyskaping og samspill i programmet blir påvirket av eksisterende elementer av kontroll (som mål og resultatstyring) mellom nivåene og innad i kommunene.

Ut fra dette har vi noen spørsmål til diskusjon:

- På hvilken måte er det Boligsosiale utviklingsprogrammet (på alle nivåer) preget av en nedenfra-og-opp og ovenfra-og-ned tankegang?
- Hvordan påvirker denne måten å arbeide på gjennomføringen av arbeidet?

Iverksettere

Med tro på en tradisjonell hierarkisk styringslinje mellom politiske beslutninger og iverksetting i forvaltninga, er de ansatte i forvaltninga de "rette" og eneste iverksetterne av slike beslutninger. Dersom en tenker seg at slike linjer ikke fungerer, eller er tilstrekkelige til å få utført offentlig politikk, kommer gruppa av iverksettere til å omfatte langt flere aktører enn kommunens egne. Iverksettere kan like gjerne finnes i frivillige organisasjoner, eller innenfor privat sektor.

Flere studier har vist at en av de store utfordringene knyttet til boligsosialt arbeid i kommunene er den fragmenterte organiseringen av dette arbeidet (bl.a. Langsether, Hansen, & Sørvoll, 2008, Riksrevisjonen 2007-2008, Foranalysene i kommunene (Langsether og Sandlie 2010, Rambøll 2010a, b, c)). Mange personer knyttet til ulike tjenesteområder, avdelinger og virksomheter skal sammen bidra for å kunne oppnå gode resultater. Dette setter store krav til samordning og samarbeid internt i kommunene og også til kompetanse om boligsosialt arbeid hos en lang rekke aktører.

Utvikling av bedre tilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet er også svært avhengig av samarbeid med aktører utenfor kommuneorganisasjonen. For eksempel vil brukerne være de som best kjenner sine egne behov. Frivillige organisasjoner som er nært brukerne vil kunne bidra til kunnskap og også gode tjenester på flere måter. Et godt samarbeid med privat sektor i form av for eksempel entreprenører, husbyggere og huseiere vil for enkelte kommuner være avgjørende for å skaffe til veie nødvendige boliger.

Godt samspill både internt i kommuneorganisasjonen, med brukere, private aktører, med frivillige organisasjoner og andre offentlige aktører som NAV og Husbanken vil dermed ha stor betydning for at programmet skal lykkes. Et spørsmål blir da hvordan dette samspillet fungerer og hvordan det er organisert.

Noen spørsmål til ettertanke:

- Hvem er til vanlig gjennomførere av boligsosialt arbeid? (Både i og utenfor kommuneorganisasjonen.)
- Hvem av disse er aktive i det Boligsosiale utviklingsprogrammet?
- På hvilken måte kan man bedre samarbeidet mellom de som gjennomfører boligsosialt arbeid både internt i kommunen og utenfor kommuneorganisasjonen?

Evalueringskriterier

Evalueringskriterier er en forutsetning for læring, og læring er en forutsetning for nytenkning og innovasjon. I Kunnskapsplanen for utviklingsprogrammet (2009) er læring satt opp som ett av evalueringskriteriene Husbanken skal måle satsingen i forhold til: *Satsingen skal gi varig læring* (Husbanken Region Øst, 2009:4). Husbanken har satt i verk flere typer tiltak som skal bidra til læring på flere nivåer i løpet av programperioden.

Med utgangspunkt i Offerdal sin oversikt i Tabell 1, ser vi at ytterpunktene i tilnærmingen til kriterier for evaluering, strekker seg fra 1) at det er samsvar mellom offisielle mål og utfall, og 2) at det er samsvar mellom ønsket endring i en sosial situasjon og faktiske resultater av tiltaket. Et eksempel på dette skillet er knyttet til hvilke kriterier kommunene setter seg for å måle måloppnåelse i det Boligsosiale utviklingsprogrammet. Dersom målet er "10 nye kommunale boliger innen 2012", er det

lett å måle graden av måloppnåelse, men dersom behovet egentlig er knyttet til bedre booppfølging for de som allerede bor i kommunale boliger, fanger ikke dette kriteriet opp en slik mangel.

Argyris og Schön (1978) har med sin bok "Lærende organisasjoner" vært en inspirasjon for senere tenkning rundt læring. De skiller mellom enkeltkrets- og dobbelkretslæring. Enkelkretslæring innebærer at organisasjonen oppdager feil og mangler som de deretter retter opp (1978,18). Disse korreksjonene kan være mer eller mindre sentrale for organisasjonen. Dobbeltkretslæring skiller seg fra enkeltkretslæring ved at organisasjonen endrer de grunnleggende normene som ligger til grunn for handlingene (1978,21).

De peker dermed på at læring i organisasjoner skjer på ulike nivåer. Flere andre organisasjonsteoretikere har bygd videre på denne erkjennelsen. Med bakgrunn i Argyris og Schön kan man tenke seg at læring også i Boligsosialt utviklingsprogram kan skje på ulike nivåer. Som eksempel kan vi bruke programsamlingene, som er ett av tiltakene Husbanken bruker for å lykkes med utviklingsprogrammet, og dermed for å bedre det boligsosiale arbeidet i kommunene. Enkelkretslæring knyttet til programsamlingene, vil være å ta lærdom av praktisk gjennomføring av samlingene, og rette opp feil og mangler fra en samling til den neste for at samlingene skal bli et best mulig verktøy for Husbanken og kommunene. Dersom man skal oppnå en dypere form for læring må en i tillegg vurdere om programsamlingene som sådan fører til læring som sikrer bedre boligsosialt arbeid i kommunene. I et dobbelkretsperspektiv vil enda mer grunnleggende spørsmål være knyttet til målsetninger, prioriteringer og verdier. Er boligsosialt arbeid den beste måten å hjelpe vanskeligstilte? Skal det offentlige i bunn og grunn hjelpe vanskeligstilte eller er bolig et privat anliggende? Fokus på organisatorisk læring kan også si noe om på hvilken måte og i hvilken grad læringen blir tilbakeført innen hver enkelt organisasjon (både kommuner og Husbanken) og om verdier tilpasses i disse organisasjonene.

Spørsmål det i denne sammenheng kan være grunn til å stoppe opp ved:

- I hvilken grad utvikler man gjennom programmet bedre arbeidsmåter for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet ? (Både i Husbanken og kommunene)
- På hvilken måte blir det i gjennomføringen av programarbeidet lagt opp til helhetlige vurderinger av målsetningene og grunnlaget for arbeidet?

Avslutning

Teoretisering og refleksjon rundt iverksetting handler ikke først og fremst om at den ene tilnæringsmåten er gal og den andre er riktig. God iverksetting vil dreie seg om både å mestre en ovenfra-og-ned tilnærming og å forstå og manøvrere godt i kompliserte strukturer med mange involverte aktører. Det blir dermed avgjørende å få ting til å fungere gjennom "linja" i organisasjonen. Styringssignaler, strukturer og planer har stor betydning. Samtidig er det grunn til å reflektere blant annet over om man oppnår mer dersom man klarer å ansvarliggjøre og bygge på initiativ fra den enkelte i det boligsosiale arbeidet, enn dersom man skaper kompliserte og detaljerte måle- og kontrollinstrumenter. Dette vil gjelde både internt i kommuneorganisasjonen, mellom Husbanken og kommunene og kommunene i forhold til brukere og andre eksterne aktører.

Referanser

Bøker, rapporter og artikler

Argyris C. og D. Schön 1978: *Organizational Learning*. Reading Mass.: Addison-Wesley.

Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Larsen, Helge O., Lægreid, Per og Roness, Paul G. (2002):
Forvaltning og politikk. Universitetsforlaget.

Habermas, Jürgen (1984): *The Theory of Communicative Action. Volume one. Reason and the Rationalization of Society*. Polity press. Cambridge.

Langsether, Å., Hansen, T., & Sørvoll, J. (2008). Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner. Oslo: NOVA.

Langsether, Åsmund og Sandlie, Hans Christian (2010). Boligsosiale utfordringer og løsninger. En forstudie til Boligsosialt utviklingsprogram i Lørenskog kommune. NOVA – Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. notat nr. 8/10.

Lipsky, M. (1980): *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

Offerdal, Audun (2000). *Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?* I Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence E. (red): "Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering".

Rambøll 2010a. Bærum kommune. Foranalyse av boligsosiale utfordringer. Sluttrapport Mai 2010

Rambøll 2010b. Hamar kommune. Analyse av boligsosiale utfordringer. Sluttrapport januar, 2010

Rambøll 2010c. Lillehammer kommune. Foranalyse boligsosialt arbeid. Sluttrapport juni 2010.

Dokumenter

Husbanken Region øst: Programbeskrivelse 2011-2017. Boligsosialt utviklingsprogram.

Husbanken Region Øst: Boligsosialt utviklingsprogram i kommunene. "Gjennomføre en helhetlig og lokalt tilpasset politikk for de vanskeligstilte på boligmarkedet."

Riksrevisjonens Dokument nr. 3:8 (2007-2008)