

ROLLER OG RAMMEVILKÅR FOR FRIVILLIG SEKTOR I BOLIGSOSIALT ARBEID

Rune Ervik • Tord Skogedal Lindén



Uni Research Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie.

Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter.

Manuskriptene er godkjent av redaksjonsrådet, normalt etter en fagfellevurdering.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISBN 978-82-8095-111-3
ISSN 2387-5615 (elektronisk)

Uni Research Rokkansenteret
Nygårdsgaten 112
5008 Bergen
Tlf. 55 58 50 00
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

ROLLER OG RAMMEVILKÅR FOR FRIVILLIG SEKTOR I BOLIGSOSIALT ARBEID

RUNE ERVIK OG TORD SKOGEDAL LINDÉN

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH AS, BERGEN

DESEMBER 2016

Rapport 8–2016

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
Summary: Roles and conditions for the voluntary sector in social housing	6
Innledning	7
1. Metode og valg av case	10
1.1. Om boligsosialt arbeid og frivillig sektors rolle	13
2. Ulike forståelser av frivillighet innenfor boligsosialt arbeid	18
2.1. Ulike aktørers oppfatning av frivillig sektors rolle i boligsosialt arbeid	21
2.2. Begrunnelser for frivillig sektor i boligsosialt arbeid	22
2.3. Frivillig sektors rolle i boligsosialt arbeid.....	24
2.4. Er det boligsosiale feltet annerledes enn andre felt?	27
2.5. Småskalafrivillighet, sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap – en presentasjon av utvalgte eksempler	28
2.6. Oppsummering	33
3. Rammevilkårs betydning for frivillig sektor	34
3.1. Frivillig sektors syn på rammebetingelser: Anbudsproblematikk, identitet, merverdi og informasjonsflyt.....	34
3.2. Kommunalt boligsosialt arbeid og frivillig sektor: Muliggjørende infrastruktur, skjermede anbud og konkurranse	41
3.3. Husbanken og KMD: Forenkling i søkerregime, omlegging av tilskuddsordninger og behov for forskning	43
3.4. Oppsummering	46
4. Frivillighet og den offentlige velferdsmodellen: mulige konsekvenser av endringer i frivillig sektors rolle	49
4.1. Endringer i velferdsmix: norske og skandinaviske erfaringer	49

4.2. Mulige konsekvenser av endringer i frivillig sektors rolle i det boligsosiale arbeidet.....	51
4.2.1. Spenninger mellom ulike velferdsleverandører	51
4.2.2. Etske utfordringer	54
4.2.3. Koordinering.....	56
4.3. Sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap.....	56
4.4. Oppsummering	58
5. Konklusjoner	59
Appendix: Intervjuguide.....	62
Intervjuguide Frivillig sektor og boligsosialt arbeid	62
Litteratur	64

Forord

I 2015 gjennomførte Jill Loga (prosjektleder), Ivar Eimhjellen og Camilla Lied første del av prosjektet «Frivillig sektor og boligsosialt arbeid» for Husbanken. Rapporten deres problematiserte sentrale begrep, og fokuserte på frivillige aktørers rolle i boligsosialt arbeid, både historisk og hvilken rolle de kan spille fremover. Del to av prosjektet tar utgangspunkt i de tre rollene Loga, Eimhjellen og Lied mener frivillig sektor kan fylle i boligsosialt arbeid. Gjennom dokumentanalyse og intervju med offentlige aktører og aktører i det boligsosiale feltet utvider foreliggende rapport analysen med ny kunnskap om forståelsen av frivillighet, betydningen av rammevilkår og mulige konsekvenser om frivillig sektor får en annen rolle på feltet enn i dag.

Denne rapporten er utarbeidet av Rune Ervik og Tord Skogedal Lindén (prosjektleder) ved Uni Research Rokkansenteret. Prosjektet har vært utført i perioden september – desember 2016. Prosjektgruppen har fått god hjelp fra en referansegruppe bestående av Christine Frantzen (Husbanken), Anne Skevik Grødem (Institutt for samfunnsforskning), Arnhild Taksdal (Kirkens Bymisjon) og Kari Ludvigsen (Høyskolen i Bergen). Referansegruppen har gitt innspill underveis i oppdraget, kommet med kommentarer til rapportutkast på et møte i Oslo i desember eller bidratt med gjennomlesing og skriftlige kommentarer. Jill Loga og Ivar Eimhjellen ved Uni Research Rokkansenteret har vært viktige støttespillere underveis. Vi takker Hilde Kjerland i administrasjonen ved Uni Research Rokkansenteret for hjelp med å ferdigstille også denne rapporten. Vi vil også takke alle som har stilt opp til intervju i prosjektet og hjulpet oss med å fremskaffe dokumenter o.l.

Vi takker Husbanken for et interessant oppdrag. Hos oppdragsgiver har vi hatt et godt samarbeid med Rune Flessen og Øyvind Ustad.

Bergen, desember 2016

Tord Skogedal Lindén

Uni Research Rokkansenteret

Sammendrag

Denne rapporten utgjør andre del av prosjektet «Frivillig sektor og boligsosialt arbeid» og er utført for Husbanken. Prosjektets første rapport beskriver tre roller i boligsosialt arbeid for frivillig sektor: tradisjonelle ideelle organisasjoner, småskalafrivillighet og frivillig innsats, sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap.

Med utgangspunkt i denne tredelingen undersøker rapporten tre hovedspørsmål: Hvilke forståelser av frivillighet ligger til grunn for myndighetenes satsing og forventinger til frivillig sektor og boligsosialt arbeid? Hvordan påvirker dagens rammevilkår (betingelser) frivillig sektors form og innhold? Hvilke konsekvenser vil en endret rolle for frivillig sektor ha for den offentlige velferdsmodellen?

Rapporten bygger på dokumenter og intervju med nasjonale og lokale aktører på det boligsosiale feltet i offentlig og frivillig sektor. Analysen viser at offentlige dokument ikke gir klare svar på hvilken rolle frivillig sektor bør ha i det boligsosiale arbeidet. Frivillighet trekkes frem som generelt viktig på feltet, og offentlige aktører ser et spesielt stort potensiale i småskalafrivillighet (ubetalt frivillig innsats). Mens både offentlige aktører og andre aktører i det boligsosiale feltet understreker betydningen av tilskuddsordninger er den andre gruppen vesentlig mer kritisk til anbudsutsettelse og følger av EU-direktiv. De ideelle organisasjonene er opptatt av hvordan dette utfordrer deres verdigrunnlag, identitet og autonomi, og skaper konkurranse mellom ideelle organisasjoner og kommunene, og de ideelle organisasjoner seg imellom, i stedet for å fremme samarbeid. Dersom frivillig sektor gis en annen rolle i boligsosialt arbeid kan dette skape spenninger mellom ulike velferdsleverandører, etiske utfordringer og behov for koordinering fra det offentlige. Rapporten gir eksempler på hvordan småskalafrivillighet og sosialt entreprenørskap har bidratt til innovasjon i boligsosialt arbeid, og diskuterer mulige utfordringer forbundet med sosialt entreprenørskap og bruk av metoder fra forretningsverdenen.

Summary: Roles and conditions for the voluntary sector in social housing

This report makes up the second part of the project on «Voluntary sector and social housing work» (*Frivillig sektor og boligsosialt arbeid*) commissioned by the Norwegian Housing Bank (*Husbanken*). The first report of the project describes three roles within social housing work for the voluntary sector: Traditional voluntary organizations, grassroots voluntarism and voluntary work and the role as contributing to social innovations and social entrepreneurship. Starting from this threefold division this report investigates three main questions: What are the understandings of voluntariness to which the authorities are leaning in their efforts and expectations towards the voluntary sector and social housing work? How are current framework conditions impacting on the structure and content of the voluntary sector? What consequences may be expected from a different role of the voluntary sector for the public welfare model? The report builds on documents and interviews with national and local stakeholders within the field of social housing work, representing both public and voluntary sector actors. The analysis reveals that public documents do not provide clear answers on what the future role of the voluntary sector ought to be within social housing. Voluntarism is promoted as of general importance within this field, and public sector actors see a great potential in grassroots voluntarism (e.g. unpaid voluntary efforts). Whereas both public actors and other stakeholders within the social housing field stress the importance of arrangements for subsidies and contributions, the other group is basically more critical towards contracting out and implications from new EU-directives on public procurements. The voluntary sector organizations are concerned with how this may endanger their value basis, identity and autonomy and leads to competition between voluntary organizations and the municipalities, as well as between voluntary organizations themselves, instead of promoting cooperation. If the voluntary sector is given another role within social housing work, this may create tensions between different service providers, ethical challenges and needs for improved coordination from public authorities. The report provides examples on how grassroots voluntarism and social entrepreneurship have contributed towards social innovation within social housing work and discusses possible challenges related to social entrepreneurship and the application of methods from the world of business.

Innledning

Denne studien er andre del av prosjektet som publiserte rapporten *Frivillig sektor og boligsosialt arbeid* i 2015 (Loga, Eimhjellen og Lied 2015). Rapporten fra 2015 var basert på litteraturstudier, gjennomgang av enkelte offisielle dokument og tilskuddsordninger. Denne studien følger opp den første rapporten gjennom ny datainnsamling, og bygger på en mer spisset dokumentanalyse og intervju med ulike aktører i det boligsosiale feltet.

Vi tar utgangspunkt i hovedkonklusjonen i forrige rapport på dette prosjektet der Loga mfl. (2015:83–88) konkluderer med at det kan identifiseres tre ulike hovedroller for frivillig sektor i boligsosialt arbeid. Den første rollen er som tradisjonell ideell organisasjon med lang erfaring med profesjonalisert tjenesteproduksjon innenfor boligsosialt arbeid.¹ Den andre rollen gjelder såkalt småskalafrivillighet, som består i frivillig innsats både innenfor og utenfor medlemsmodellen. Denne er særlig knyttet til deltagelse i lokalsamfunn og nærmiljø, og kanskje særlig relevant for den delen av boligsosialt arbeid som omhandler områdesatsinger. Til sist identifiseres en rolle for frivillig sektor som innovatør. Her er fokuset på såkalt sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon.

Denne rapporten undersøker tre hovedspørsmål: Hvilke forståelser av frivillighet ligger til grunn for myndighetenes satsing og forventinger til frivillig sektor og boligsosialt arbeid? Hvordan påvirker rammevilkår frivillig sektors form og innhold? Hvilke konsekvenser vil en endret rolle for frivillig sektor ha for den offentlige velferdsmodellen? Hovedfokus ligger på spørsmål 1 og 2 mens vi for spørsmål 3 drøfter utvalgte problemstillinger. Med utgangspunkt i de to kommunene Bergen og Oslo har vi gjort et utvalg innenfor frivillige sektor med sikte på å identifisere typer av frivillighet i boligsosialt arbeid som beskrevet ovenfor.

Selv om hovedfokus i denne studien er på frivillig sektor, er det viktig å trekke frem at boligsosialt arbeid skjer innenfor en kontekst der kommunen er en helt sentral aktør. Dette er nedfelt i lovverket både gjennom lov om kommunale tjenester i NAV og i helse og omsorgstjenesteloven. I den førstnevnte ligger den sterkeste kommunale forpliktelsen, der kommunen har plikt til å skaffe midlertidig botilbud til personer i akutt nødsituasjon: «§ 27. *Midlertidig botilbud*: Kommunen er forpliktet

¹ Skillet mellom frivillig og ideell organisasjon kan være uklart. Som Loga et al. (2015: 36) påpeker viser ideell organisasjon noen ganger til organisasjoner med betalte ansatte som yter profesjonelle tjenester mens frivillige organisasjoner har frivillige, ulønnede bidragsytere. Denne rapporten tar utgangspunkt i Loga et. al sin tredeling. I datamaterialet bruker ikke aktørene nødvendigvis disse begrepene og bruker for eksempel noen ganger frivillig og ideell organisasjon om samme fenomen.

til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv» (LOVDATA, 2016). I helse og omsorgstjenesteloven, § 3–7 står det at kommunen skal «medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet» (Kjønstad and Syse, 2012:173). Med andre ord påhviler det kommunen et sosialt ansvar og en nøkkelrolle for å bedre de vanskeligstilte sin situasjon på boligmarkedet.² Dette gir et viktig skille mellom lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver med tilhørende profesjonskrav og faglig kompetanse som gir ulikt rom for ulike typer av frivillighet. Ideell drift kan utføre tjenester innenfor det lovpålagte området gjennom driftsavtaler med kommunen. Rommet for frivillighet gjennom småskalaaktivitet og sosialt entreprenørskap er større for ikke-lovpålagte oppgaver, der kommunen skal medvirke, men da gjerne sammen med andre aktører.

(Loga mfl. 2015) diskuterer begrep som frivillighet og frivillig sektor. Her skal vi kun komme med noen korte betraktninger om begrepsbruk i rapporten. Tredelingen hos Loga mfl. gir en god oversikt over ulike typer aktører i frivillig sektor, men får ikke like godt frem at aktørene kan stå for ulike typer aktiviteter.

Med tradisjonelle ideelle organisasjoner mener vi organisasjoner som Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Blå Kors. Disse organisasjonene tilbyr blant annet ulike botilbud basert på profesjonelt, lønnet arbeid.³ Slike ideelle organisasjoner tilbyr imidlertid også oppfølgingstjenester basert på frivillig, ubetalt innsats (småskalafrivillighet). Og som det vil gå frem av kapittel 2 kan en ideell organisasjon også engasjere seg i sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap, for eksempel gjennom å samarbeide med, gi råd og økonomisk støtte til sosiale entreprenører. Tilsvarende viser kapittel 2 at det offentlige også kan være en tilrettelegger for småskalafrivillighet og sosial innovasjon. Å gi en aktør en av disse betegnelse vil altså ikke alltid være dekkende.

Dette viser at begrepsbruken på feltet er utfordrende, og det kan være en grunn i seg selv til at en del dokumenter er vage mht. til forståelse av frivillighet. I denne rapporten skal vi som hovedregel skille mellom ideelle organisasjoner (profesjonalisert, lønnet institusjonsdrift og tjenesteproduksjon), småskalafrivillighet (ulønnet frivillig innsats/arbeid) og sosialt entreprenørskap.

² Vanskeligstilte på boligmarkedet består av: «personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd. Disse befinner seg i en av følgende situasjoner: er uten bolig, står i fare for å miste boligen sin, bor i uegnet bolig eller bomiljø (Departementene, 2014-2015: 8).

³ Loga et al. 2015 viser til ideell institusjonsdrift. I denne rapporten bruker vi ideell tjenesteproduksjon generelt og spesifikt ideelle botilbud ettersom boligene det er snakk om ikke nødvendigvis er institusjoner.

Med boligsosialt arbeid legger vi her til grunn følgende forståelse: «Boligsosialt arbeid handler både om å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og styrke den enkeltes mulighet til å mestre boforholdet» (Departementene, 2014–2015:8). Særlig den siste delen i denne forståelsen er viktig ut fra et samfunnsarbeidsperspektiv på boligsosialt arbeid. I den sammenheng fremheves gjerne følgende nøkkelbegreper: Myndiggjøring (empowerment), kritisk bevissthet, deltagelse (å være aktiv aktør i eget liv), lokal handleevne, sosial kapital og muligheter for å styrke denne (Økland, 2012: 11). I en veileder om boligsosialt arbeid og samarbeid med frivillige gjøres følgende tredeling av hvilke oppgaver som ligger i boligsosialt arbeid: boliganskaffelse, økonomisk støtte og oppfølging i boligen (Bærum kommune Boligkontoret, 2012).

Rapporten er strukturert rundt de tre hovedspørsmålene i prosjektet. Først redegjør vi for studiens metode og valg av case i kapittel 1. Deretter presenterer vi analysen av datamaterialet, bestående av intervjuer og dokumenter, i kapitler som tar opp hver av de tre hovedspørsmålene (kapittel 2, 3 og 4). I kapittel 2 presenterer vi utvalgte boligsosiale tiltak og virksomheter nærmere i et eget avsnitt. Avslutningsvis sammenfatter vi og konkluderer på grunnlag av funnene (kapittel 5).

1. Metode og valg av case

Som nevnt innledningsvis, følger denne studien opp den første rapporten gjennom ny datainnsamling, gjennom en fokusert dokumentanalyse og intervju med ulike aktører i det boligsosiale feltet. Det ble brukt semi-strukturerte intervjuguider tilpasset de ulike aktørgruppene (se vedlegg).

Dokumentanalysen omfatter sentrale offentlige dokument på nasjonalt og lokalt nivå (f.eks. NOU, Stortingsmelding, strategi, kommunal frivillighetsmelding). Våre intervju har dessuten gitt oss tips til nye aktuelle kilder (f.eks. kommunal boligmelding). Datainnsamlingen falt også sammen med publiseringen av Husbankens veiviser bolig for velferd (Husbanken, 2016a) som kort inkluderes i rapporten.⁴ Videre har vi fått tilgang til rådata fra en survey om sosialt entreprenørskap som kan brukes til å identifisere relevante sosiale entreprenører innen det boligsosiale feltet. Denne survey-undersøkelsen er knyttet til prosjektet *Utvikling av sosialt entreprenørskap i Norge* ledet av Ivar Eimhjellen ved Uni Research Rokkansenteret (se også Eimhjellen og Loga, kommer 2016). Prosjektet kartlegger sosialt entreprenørskap ved å undersøke formål, hvilke brukergrupper eller felt de ulike aktørene retter seg mot, og hvilken aktivitet de har i forhold til brukergruppen eller feltet. Slike data er nyttig opp mot tidligere undersøkelser som finner at sosialt entreprenørskap spiller en liten rolle i boligsosialt arbeid (Hansen, Grødem og Bakkeli, 2013:34).

Tidligere rapporter om frivillighet og boligsosialt arbeid bygger i stor grad på litteraturgjennomganger og dokumentanalyse (Hansen mfl. 2013; Grødem 2014; Loga mfl. 2015). Sørvoll og Aarset gir en oversikt over forskning på vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge, men etterlyser mer kunnskap om frivillige organisasjoners boligsosiale arbeid (2015:149). Denne rapporten fokuserer hovedsakelig på empirisk materiale innsamlet i del 2 av prosjektet «Frivillig sektor og boligsosialt arbeid». Vi diskuterer i mindre grad litteraturen på feltet ettersom tidligere og fremdeles aktuelle rapporter dekker dette godt. For en grundig analyse av begrep som frivillighet og frivillig sektor viser vi til Loga mfl. (2015).

⁴ 2016 er i det hele tatt et år hvor det skjer mange endringer med relevans for frivillig sektor og boligsosialt arbeid. En del av dette kom sent på året, eller er fremdeles under utvikling, og dekkes derfor i liten grad i denne rapporten. Et eksempel som riktignok ikke handler spesielt om boligsosialt arbeid er KMDs (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) kokebok om samarbeid mellom offentlige virksomheter og sosiale entreprenører. Den er ikke ferdigutviklet og det foreligger per nå kun en «prototype» i form av «[Kokebokbloggen – Oppskrifter for nye samarbeid mellom offentlig sektor og sosiale entreprenører](http://sosentkokebok.regjeringen.no/)» (Jf. Nettside: <http://sosentkokebok.regjeringen.no/>).

Loga mfl. (2015) identifiserer tre typer frivillighet (tabell 1). Vi har tatt utgangspunkt i denne inndelingen og søkt å dekke boligsosialt arbeid i alle disse tre kategoriene. Valg av informanter reflekterer dette. Videre har vi fokusert på Bergen og Oslo fordi spekteret av frivillig arbeid er størst i de store byene jf. (Dyb, Helgesen og Johannessen, 2008; Husbanken region øst, 2009). Det gir et godt grunnlag for å finne interessante eksempler på ideell tjenesteproduksjon, småskalafrivillighet og sosialt entreprenørskap på det boligsosiale feltet. Det finnes selvsagt mange gode eksempler på boligsosialt arbeid i frivillig sektor utenfor Bergen og Oslo, og vi omtaler også noen av disse i rapporten.

Tabell 1: Sentrale roller for frivillig sektor i boligsosialt arbeid – Loga mfl. (2015)

Rolle	Form
Ideelle organisasjoner	Ideell tjenesteproduksjon, f.eks. Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen
Småskalafrivillighet	Frivillig innsats utenfor og innenfor medlemsmodellen, f.eks. i områdesatsing
Sosialt entreprenørskap	Sosial innovasjon og nye samspillsformer, f.eks. Way Back

Kilde: basert på klassifisering og eksempler i Loga mfl. (2015)

Vi har intervjuet totalt 19 personer i perioden oktober–desember 2016. Tabell 2 gir en oversikt over hvor informantene kommer fra og hvordan disse fordeler seg mellom offentlig og frivillig sektor, samt fordelingen mellom ulike deler av frivillig sektor.

Tabell 2 Informantoversikt

Sektor	Rolle	Aktivitet (program, prosjekt)	Antall informanter
KMD	Koordineringsansvar for <i>Bolig for velferd</i>		2
Husbanken	Husbanken er statens sentrale organ for gjennomføring av boligpolitikken		4
Bergen kommune	Overordnet ansvar for å sikre bolig for vanskeligstilte	Offentlig boligsosialt arbeid	3 (4)*
Bergen bidrar kontaktsenter	Koordinering av småskalafrivillighet	Samordner henvendelser om frivillig arbeid rettet mot flyktninger	1 (0)*
Oslo kommune	Overordnet ansvar for å sikre bolig for vanskeligstilte	Offentlig boligsosialt arbeid	2
Kirkens bymisjon	Ideell organisasjon	Bl.a. ideell tjenesteproduksjon	1
Frelsesarmeen	Ideell organisasjon	Bl.a. ideell tjenesteproduksjon	1
Blå Kors	Ideell organisasjon	Midlertidig botilbud, driftsavtale med kommunen	1
Frivillige boligformidlere	Småskalafrivillighet	Mellomledd utleier – leietaker	2
Alternativ utleie	Sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon, bruk av småskalafrivillighet	Utleie under markedsleie	1
Mestringsguiden	Sosial entreprenør	Mellomledd utleier–leietaker	1

* 4, dersom vi regner Bergen bidrar som del av Bergen kommune

Informanter ble rekruttert på ulike måter. Analysen av dokument og eksisterende studier på feltet har vært nyttig for å identifisere aktuelle organisasjoner, tiltak og personer. Vi har også fått forslag fra referansegruppen, og flere intervjuobjekt har foreslått nye informanter uten at vi har hatt mulighet til å følge opp alle disse forslagene. Vi har møtt stor velvilje hos våre informanter.

Intervju i Bergen ble hovedsakelig gjort ansikt til ansikt mens andre informanter ble intervjuet over telefon. Denne løsningen ble valgt av rent praktiske og ressursmessige grunner. Kvaliteten i intervjuene skiller seg ikke etter hvorvidt de ble gjort ansikt til ansikt eller per telefon. En forskjell er likevel at telefonintervjuene

typisk varte en time mens de andre intervjuene gjerne var noe lengre. Alle tema ble imidlertid også godt dekket i telefonintervju. Av ulike årsaker ble to telefonintervju gjennomført helt mot slutten av prosjektet. Disse to intervjuene måtte derfor gjøres vesentlig kortere og fokuserte på utvalgte tema.

Informantene fikk tilsendt en intervjuguide på forhånd slik at de skulle være orientert om tema. På denne måten fikk informantene mulighet til å tenke gjennom spørsmålene i forkant. Vi erfarer at det å sende intervjuguide på forhånd har gjort at informantene stiller noe mer forberedt enn i andre intervju, for eksempel ved at enkelte har diskutert spørsmål med kollegaer, og at svarene på denne måten i noe større grad blir representative for institusjonen de representerer. Vi må likevel være forsiktig med å generalisere basert på denne undersøkelsen. Dette har også sammenheng med at feltet i stor grad er tverrsektorielt og strategien Bolig for velferd er tverrdepartemental. Intervju som for eksempel kunne fange opp synspunkt fra andre departement og direktorat kunne derfor være ønskelig. Dette kunne gjelde IMDI om bosetting av flyktninger og involvering av frivillige⁵, eller Helsedirektoratet i forhold til folkehelse. Gitt begrensede ressurser har ikke dette vært mulig.

1.1. Om boligsosialt arbeid og frivillig sektors rolle

Boligsosialt arbeid beskrives av Grødem (2014:13) som et nytt innsatsområde i norsk velferdspolitik. Ifølge Loga mfl. (2015:7) er det boligsosiale feltet «lite avgrenset og kan potensielt omfatte svært mye, både av vanskeligstilte grupper, typer tiltaksformer og type sosiale problem som kan imøtegås». Rapporten fastslår at «både det boligsosiale feltet og frivillig sektor er et empirisk område og politikfelt med en uklar avgrensning» (2015:83). Man kan også legge til at det er flytende overganger mellom frivillige organisasjoner og brukermedvirkning. Vi vil som Ulfrstad (2011:21) hevde at boligsosialt arbeid noen ganger brukes uten at det gis en klar definisjon av hvordan den aktuelle aktøren forstår begrepet, spesielt i sammenheng med frivillig arbeid. Denne rapporten skal blant annet nettopp undersøke ulike forståelser av frivillighet i boligsosialt arbeid (Kap. 2). I vår utvelgelse av eksempler på ideell tjenesteproduksjon, småskalafrivillighet og sosialt entreprenørskap har vi imidlertid fokusert på boliganskaffelse og bomestring for vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi oppfatter dette som å være i kjernen av boligsosialt arbeid. I definisjonen av boligsosialt arbeid i Husbankens strategi *Bolig*

⁵ IMDI har en egen nettside kalt «Hjelpe flyktninger som frivillig» som handler om integrering og nærmiljøarbeid, se <http://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/hjelpflyktninger/frivillig-arbeid/>

for velferd inkluderes for eksempel også bo- og nærmiljøtiltak (2014:8), og det er ikke vanskelig å se at dette er viktig. Grødem påpeker dessuten nettopp hvor sammensatt område boligsosialt arbeid er (2014:13). Et tiltak som kan illustrere dette er flyktningguide, som gjerne utøves av frivillige i regi av en frivillig organisasjon som samarbeider med en kommune. Integreringen gjennom et slikt tiltak har utvilsomt stor verdi som bo- og nærmiljøtiltak, og er et eksempel som ofte trekkes frem i våre intervju. Vi har imidlertid valgt å fokusere på eksempler på frivillig sektor i boligsosialt arbeid som i enda større grad handler om boliganskaffelse og bomestring. Videre har vi valgt å fokusere på tiltak som i mindre grad er kjent gjennom tidligere studier. Viktige tiltak i regi av organisasjoner som *Kirkens Bymisjon* og *Frelsesarmeen* har stor relevans i diskusjonen av frivillig sektors rolle i boligsosialt arbeid. Vi har intervjuet representanter for slike organisasjoner, men vier mer plass til tiltak som så langt er lite dekket gjennom andre studier. Samlet gir vår tilnærming et godt grunnlag for å belyse prosjektets problemstillinger, men det at boligsosialt arbeid og frivillighet er så utfordrende å avgrense, gjør det vanskelig å komme med klare svar.

Hva slags rolle kan frivillig sektor spille i boligsosialt arbeid, og hvordan dekker vår studie slike ulike roller? Ideelle organisasjoner har historisk og i dag levert bolig tjenester gjennom driftsavtaler og kontrakter med kommunen. Disse ideelle organisasjonene leverer profesjonaliserte tjenester til brukere med behov for boligsosialt arbeid. Det er med andre ord tjenester som kommunen har et ansvar for å tilby og som blir gjort igjennom et regulert samarbeid med de ideelle som står for tjenesteproduksjonen. Som eksempel på denne formen for samarbeid har vi i vår analyse inkludert *Bergen Blå Kors Bosenter*. Denne institusjonen har driftsavtale med Bergen kommune om plasser for midlertidig botilbud (Bergen Blå Kors Bosenter, 2016). Frivillig, ubetalt innsats kan også utøves innen rammen av tradisjonell ideell tjenesteproduksjon. I beskrivelsen av Blå Kors sitt tilbud illustreres dette kort ved såkalte *tidgivere*. Vi har også intervjuet representanter for Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon, som begge er sentrale i boligsosialt arbeid i Oslo. Det gjelder både tradisjonell tjenesteproduksjon, men også gjennom mer innovative former for boligsosialt arbeid. Et eksempel på det siste er *Alternativ Utleie*, som er etablert gjennom et samarbeid mellom *Kirkens Bymisjon* og *BI*, som beskrives nærmere nedenfor.

I tillegg til den tradisjonelle samarbeidsformen kommer frivillig sektor som supplement til kommunale tjenester. *Veilederen til kommunene* (Bærum kommune Boligkontoret, 2012) identifiserer arbeidet med booppfølging som et område der frivillige med sine ressurser kan bidra til forbedring. Oppfølgingstjenester i egnet bolig ble også identifisert som en mangelvare og utfordring i boligutredningen

«Rom for alle» (NOU, 2011:114). Hvordan kan frivillige bidra her? Veilederen skiller mellom tre ulike oppgaver: sosialt samvær, praktisk hjelp og rådgiver/veileder. Innholdet i tabellen nedenfor er hentet fra veilederen, og spesifiserer ulike konkrete oppgaver innenfor hver kategori som den frivillige, kalt «boligkontakt», kan utføre:

Tabell 3: Supplerende boligsosialt arbeid fra frivillige boligkontakter: sosialt samvær, praktisk hjelp og rådgiver/veileder:

Sosialt samvær	Praktisk hjelp	Rådgiver/veileder
Formidle kontakt med frivillige organisasjoner, lag, klubber, o.l.	Gi tips om bruk og vedlikehold av bolig, hvitevarer, tekniske installasjoner	Være med på boligvisninger
Være samtalepartner, vise vennskap	Gi tips om brannvarsler og batteri	Gi råd om boligkjøp, budrunder, eieformer
Hjelpe med norsk, øve sammen skriftlig og muntlig	Gi tips om sortering og håndtering av avfall	Gi råd om boligjuss: husleieloven, lånerente, offentlige låne- og støtteordninger
Hjelpe med å bli kjent i nærmiljøet, lokale kulturtilbud og naturopplevelser	Gi tips om lufting og ventilasjon	Hjelpe med å sette oppbudsjett
Hjelpe med å utvide sosiale nettverk og nabokontakt	Gi tips om hagestell, snømåking o.l.	Gi råd som forbruker
Være med på handleturer og annet i nærmiljøet	Hjelpe med småreparasjoner	Bli med på offentlige kontorer
	Hjelpe med å bestille/sette opp navneskilt	Hjelpe å fylle ut skjemaer, skrive søknader, brev
	Stille opp TV-kanaler	Gi råd om husregler og hvordan man oppnår gode forhold med Naboer og styre
	Lese av strømmåler	
	Hjelp med å bruke internett og nettbank	

Kilde: Bærum kommune (2012: 32).

Tabellen inneholder en rekke eksempler på det vi kaller småskalafrivillighet, der enkeltpersoner som ønsker å bidra kommer i kontakt med aktuelle brukere. I organiseringen av dette i Bærum kommune er Frivillighetssentralen sentral for å rekruttere frivillige og de har en egen frivillighetskoordinator ansatt i kommunen for dette arbeidet. I våre intervjuer i Bergen kom det frem at kommunen i mange år, helt tilbake til 1990-tallet, hadde benyttet frivillige som såkalte *boligkontakter*, som

valgt representant for beboere i kommunale utleieboliger forvaltet av etat for boligforvaltning. Boligkontaktene velges for to år på årlige beboermøter. Dette er et ikke-betalt verv, og oppgaven vil være å ta initiativ og være et bindeledd mellom beboere og kommunen. En egen håndbok for disse kontaktpersonene er utviklet (Bergen kommune, Etat for boligforvaltning, 2014). Sammenholdt med tabellen over kan disse kontaktpersonene i sitt virke fylle ulike element innenfor de tre kategoriene beskrevet som sosialt samvær, praktisk hjelp og rådgiver/veileder.

Et annet eksempel på slik småskalafrivillighet der kommunen koordinerer supplementsfrivilligheten innenfor boligsosialt arbeid er *Bergen Bidrar – kontaktsenter*. *Bergen Bidrar* er et kommunalt kontaktsenter for henvendelser om utleie av bolig og frivillig arbeid knyttet til flyktninger. «Bergen bidrar» ble opprettet høsten 2015 og er etablert som en aktiv informasjonskanal i arbeidet med inkludering av flyktninger i Bergen. Det gjelder både i forhold til asylmottak og det økende antall flyktninger som bosettes i Bergen i tiden fremover. Aktuelle henvendelser kan dreie seg om utleiere som har leilighet eller hus til leie for flyktninger og enkeltpersoner eller organisasjoner som ønsker å bidra som frivillig til aktiviteter for flyktninger. Kontaktsenteret vil gi informasjon om hvem som gjør hva, og bidra til at gode initiativ kan bli realisert på en best mulig måte. Senteret vil være i løpende kontakt med aktuelle organisasjoner/instanser.⁶

I forbindelse med virksomheten til kontaktsenteret i Bergen har vi også inkludert noen av de frivillige som er engasjert i å skaffe boliger til leie for flyktninger. Vi har intervjuet to slike *frivillige boligformidlere*, for å fange opp denne småskalafrivilligheten. Dette kan også sies å representere en innovasjon i det boligsosiale arbeidet opp mot en ny utfordring forbundet med den store økningen av asylsøkere i 2015 og behovet for å sikre boligløsninger for de som får opphold.

Et av virkemidlene i strategien Bolig for velferd er å: «stimulere til at det private leiemarkedet fungerer bedre for vanskeligstilte på boligmarkedet» (Departementene, 2014–2015:12). Som et tiltak som kan tenkes å møte denne utfordringen har vi valgt ut *Alternativ utleie* i Oslo. Dette er en virksomhet som kan plasseres både innenfor kategorien småskalafrivillighet og som eksempel på sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap. Innovasjonen består i å: «utfordre det markedsregulerte boligmarkedet og på sikt bli den foretrukne utleietjenesten. Vi er sikre på at det bor nestekjærlighet i mange utleiere. For disse menneskene har vi profesjonalisert en utleietjeneste, slik at du sikkert og enkelt kan leie ut til noen som

⁶ Jmf. Nettside: <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byradsavd-for-sosial-bolig-og-inkludering/9130/9132/7666/article-131510>).

virkelig trenger det».⁷ Alternativ utleie er her den aktøren som sørger for at de som ønsker å leie ut «boligsosialt» kommer i kontakt med de som er vanskeligstilte i boligmarkedet, først og fremst de som ikke har økonomisk evne til å delta i det markedsbaserte utleiemarkedet. Vi har også snakket med en representant for *Mestringsguiden*, som er en annen nyetablert sosial entreprenør som hjelper flyktninger på boligmarkedet. Dette er et eksempel på at det nylig er kommet flere sosiale entreprenører på det boligsosiale feltet, og Mestringsguiden en aktør som har enkelte fellestrekk med frivillige boligformidlere i Bergen. Den sosiale entreprenøren *Tillitsperson*, som i hovedsak retter seg mot rusmisbrukere, blir også kort beskrevet.

Samlet bygger rapporten dermed på et rikt intervjumateriale med representanter for KMD, Husbanken, Bergen og Oslo kommune, ideelle organisasjoner og alle de tre hovedtypene av frivillighet (ideell tjenesteproduksjon, småskalafrivillighet og sosialt entreprenørskap).

Tabell 4 Virksomheter og tiltak som omtales i rapporten og illustrerer ulike roller for frivillig sektor i boligsosialt arbeid

Rolle	Form
Ideelle organisasjoner	Ideell tjenesteproduksjon; Blå Kors Bosenter Bergen
Småskalafrivillighet	Frivillig innsats utenfor medlemsmodellen (individuellt engasjement); Boligkontakt, Frivillig boligformidler, Tidgivere
Sosialt entreprenørskap	Sosial innovasjon og nye samspillsformer, f.eks. Alternativ Utleie, Mestringsguide, Tillitsperson

⁷ Jmf. nettside: <http://www.autleie.no/om-oss/>.

2. Ulike forståelser av frivillighet innenfor boligsosialt arbeid

Utgangspunktet for denne rapporten er spørsmålet om frivillig sektors rolle i boligsosialt arbeid. Hvilke oppfatninger har ulike aktører til frivillig sektors rolle, hvorfor og hvilken del av frivillig sektor er det disse aktørene ser for seg når de snakker om frivillig sektor? Dette kapitlet diskuterer slike spørsmål.

Vi begynner med en gjennomgang av sentrale dokument før vi går inn i intervjumaterialet med ulike aktører på det boligsosiale feltet. Vi er hovedsakelig interessert i utviklingen de senere år, og spesielt utviklingen knyttet til den siste nasjonale strategien for boligsosialt arbeid; Bolig for velferd 2014–2020.⁸

I NOU «Rom for alle» foreslås det å gi kommunene en større rolle i det boligsosiale feltet (2011:30). Frivillig sektor omtales i liten grad og uten at det skilles tydelig mellom ulike former for frivillighet. Utredningen viser imidlertid til at frivillige organisasjoner kan være tjenesteytere (boliganskaffelse og oppfølging), og at det varierer om kommunen jobber sammen med frivillig sektor (NOU 2011:120). Utredningen uttaler seg ikke om frivillig sektor bør ha en større rolle i boligsosialt arbeid fremover, men involvering av frivillige nevnes kort i utredningen (2011:116).

Stortingsmeldingen som følger opp NOU (2011) er mer eksplisitt på frivillig sektors rolle i boligsosialt arbeid. Her omtales «auka frivillig innsats og brukarmedverknad» (Meld.St. 17, 2012–2013:97) som et viktig innsatsområde i den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid som den gang var under utvikling (Bolig for velferd 2014 – 2020). Meldingen har et eget avsnitt om nettopp «[a]uka frivillig innsats og brukarmedverknad» hvor det heter at «[r]egjeringen vil stimulere til frivillig innsats i det bustadsosiale arbeidet sentralt, regionalt og lokalt» og «nytte erfaringar frå brukarorganisasjonar i det bustadsosiale arbeidet» (Meld.St. nr. 17, 2012–2013:111). Stortingsmeldingen varsler også at regjeringen vil «nytte sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon for å utvikle nye typar butilbod til unge» (Meld.St. nr. 17, 2012–2013:101). Sosialt entreprenørskap presenteres slik;

Sosialt entreprenørskap er entreprenørskap som blir nytta på sosiale eller samfunnsmessige utfordringar og problem, og inneber at entreprenørane skal finne nye løysingar som kan skape varige forbetringar på viktige område i samfunnet. I tillegg til å ha eit sosialt føremål

⁸ For kommentarer til tidligere utredninger, stortingsmeldinger m.m., se f.eks. Loga (2016b). Vi har fokusert på dokument som omhandler boligpolitikk og boligsosialt arbeid. Dokument som regjeringens frivillighetserklæring (Departementene 2015) og strategi for frivillighet (HOD 2015) eller KMDs inspirasjonshäfte for samarbeid mellom frivillige og kommuner er eksempler på offentlige dokument som behandler frivillighet mer generelt (KMD 2015).

har slike verksemder høg grad av involvering frå målgruppene og er marknadsorienterte. Ved å samarbeide med ulike miljø for å finne nye måtar å bruke verkemidla på, kan ein få fram fleire eigna butilbod til unge (Meld.St.17, 2012–2013:9–100).

Stortingsmeldingen skiller ikke videre mellom ulike former for frivillighet. Det vises mest til frivillige organisasjoner generelt, og sosialt entreprenørskap introduseres og defineres. Og stortingsmeldingen omtaler altså frivillig sektor mest i den delen som omhandler den kommende strategien Bolig for velferd (Departementene 2014). En kunne dermed forvente at strategien skulle gi nærmere beskrivelse av hva man forstår med frivillighet.

Bolig for velferd trekker frem frivillige organisasjoner som viktige samarbeidspartnere (Departementene 2014:7, 13, 18, 19), og er tydeligst på ønsket om involvering her:

Frivillige og ideelle organisasjoner er sentrale aktører i det norske samfunnet og kan bidra på flere viktige områder i den boligsosiale strategien. De bør involveres i arbeidet både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Flere av organisasjonene har lang tradisjon for å samarbeide med det offentlige om boligsosialt arbeid. Frivillige organisasjoner representerer tilhørighet, fellesskap og mening. De arbeider for å skape tillit mellom mennesker og bygge ned fordommer og motsetninger, og bidrar med dette til å sette individet i sentrum i det boligsosiale arbeidet (Departementene 2014:14).

Strategien viser altså flere ganger til frivillige organisasjoner, men gir ikke noen nærmere forklaring av hvilken type frivillighet disse organisasjonene skal bidra med. Strategien peker imidlertid på slike organisasjoner som et supplement til det offentlige og som bidragsyttere til «nye modeller for oppfølging» (Departementene 2014: 18).

Strategien gir imidlertid en forklaring av sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap:

Sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap er relativt nye begreper i det boligsosiale arbeidet. Sosial innovasjon defineres gjerne som tiltak som er nyskapende, er mulige å implementere, møter sosiale behov, er mer effektive enn eksisterende løsninger, og som bidrar til å bedre samfunnets handlingsevne. Sosialt entreprenørskap kan forstås som en underkategori av sosial innovasjon, der løsningene rettes mot å løse samfunnsutfordringer, og der man gjerne tar i bruk metoder fra forretningsverdenen (Departementene 2014:26).

Her er strategien også tydeligere på at regjeringen ønsker å gi slike aktører en større rolle:

Vi vil legge til rette for sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap. Nytenkning og sektorovergripende tiltak kan gi løsninger som har vært vanskelige å få til innenfor etablerte forvaltningsstrukturer. Det vil særlig bli lagt vekt på å stimulere til utvikling av nye bolig- og tjenestemodeller for utsatte unge og personer som har vært bostedsløse over lang tid og gjentatte ganger. Vi vil også utrede nye modeller for hvordan vi mer effektivt kan fremskaffe boliger til bosettingsklare flyktninger (Departementene 2014:26).

Tiltaksplan Bolig for velferd 2016 omtaler kort frivillighet i boligsosialt arbeid som et hovedtema og innsatsområde i strategiarbeidet (Direktoratene og Husbanken 2016: 16–17). Dette er en felles tiltaksplan for Husbanken og fem direktorat. Her beskrives 2016 som et år hvor det skal satses på frivillighet og sivilsamfunnsengasjement. Tiltaksplanen viser spesielt til et stort sivilsamfunnsengasjement for flyktninger og at dette kan ha stor betydning for bosettings- og integreringsarbeid (Direktoratene og Husbanken 2016:16). Som vi skal komme tilbake til i vår presentasjon av interessante tiltak og virksomheter i siste avsnitt av kapittel 2 finnes det flere nyere eksempler på slikt engasjement både i form av småskalafrivillighet og sosialt entreprenørskap. Tiltaksplanen viser til at det høsten 2016 starter opp et tiltak om økt frivillighet i boligsosialt arbeid som del av strategien (Direktoratene og Husbanken 2016:30).⁹

Husbankens veiviser for bolig for velferd ble nylig publisert.¹⁰ Veiviseren er ifølge nettsiden:

(...) en digital verktøykasse utviklet primært for kommunene, men også for ansatte i direktoratene, fylkesmannsembetene, samarbeidspartnere og brukerorganisasjoner. Mange har behov for sammensatte tjenester. I Veiviseren har vi samlet «alt på ett sted» innenfor bolig – og tjenesteområdet på både strategisk og operativt nivå. Veiviseren skal bidra til å heve kompetansen hos kommuner og samarbeidspartnere, gjøre offentlig sektor mer transparent og bidra til en mer lik praksis overfor innbyggerne lokalt. Veiviseren skal bygge opp under målsettingene i strategien Bolig for velferd om å skaffe bolig til vanskeligstilte og styrke muligheten for å mestre boforholdet. Strategien sier også at den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv, det bidrar Veiviseren til gjennom innhold i løsningen fra alle de ansvarlige direktorat og samarbeidspartnere.

Denne elektroniske veiviseren betegnes som det viktigste tiltaket under satsingen bolig for velferd. Det er interessant i seg selv at det viktigste enkelttiltaket i strategien er en digital verktøykasse samtidig som Husbankens tilskuddsmidler reduseres (se kapittel 3 om rammebetingelser). Søk på frivillighet gir for eksempel treff på Frivillighet Norge, og frivilligheten ble omtalt som å spille en avgjørende rolle i den norske velferdsmodellen og som aktiv innenfor flere av velferdsområdene. Viktige områder som nevnes er pleie, omsorg, besøksordninger og mange typer bomiljøarbeid som fellesskapstiltak, arrangementer, hagearbeid, gartnerhager og deltagelse i lag og foreninger. Søk på sosialt entreprenørskap gir treff på boligsosiale utfordringer og sosial innovasjon (dette er en henvisning til forskningen gjort av Hansen, Grødem og Bakkeli (2013), innovasjon i boligsosialt arbeid (en mer omfattende beskrivelse på

⁹ Siden dette arbeidet fremdeles er i startfasen kan vi ikke belyse dette tiltaket nærmere. En ressursgruppe som jobber med dette har representanter for frivillig sektor. Gruppen vil blant annet jobbe med forståelsen av frivillighetsbegrepet, tydeliggjøre ulike former for frivillighet og diskutere hvordan frivillig sektor kan bidra i fremtidige prosjekt.

¹⁰ <https://www.veiviseren.no/>

seks sider med henvisning til gode eksempler, blant andre Alternativ Utleie). Frivillige- og ideelle organisasjoner og velforeninger blir her nevnt som en aktuell partner i sosial innovasjon. Flyktningguide i Bergen trekkes frem som et av flere gode eksempler:

Røde Kors Flyktningguide kobler flyktninger som har fått opphold i Norge med en frivillig guide. Flyktningguiden orienterer flyktningen om samfunnet, og fungerer som bindeledd til lokalmiljøet, for å bidra til en god integrering. Bergen kommune har en samarbeidsavtale med Røde Kors om Flyktningguiden. Røde Kors stiller med frivillige guider, og kommunen dekker lønn til koordinator og andre kostnader.

Veiviseren har flere andre gode eksempler som involverer frivillige organisasjoner, og viser for eksempel til Kirkens Bymisjon og overgang fra fengselsinstitusjoner eller Boligskolen Safir i regi av Røde Kors og Kirkens Bymisjon. Veiviseren har også en artikkel om samarbeid offentlig – frivillig/privat hvor det vises til de tre rollene frivillig sektor kan ha som Loga mfl. (2015) identifiserer uten å trekke frem noe som spesielt viktig.¹¹ Veiviseren gir gode eksempler på både tiltak fra ideelle organisasjoner og ubetalt frivillig arbeid, og beskriver ulike muligheter forbundet med frivillig sektor uten å gi anbefalinger eller vurderinger. En av våre informanter bekrefter at det heller ikke er formålet med veiviseren.

Offentlige dokument varierer altså mht i hvilken grad de avklarer sentrale begrep på feltet. Dermed blir det i større grad opp til offentlige aktører og aktører i det boligsosiale feltet å definere og sette fokus. En analyse av flere dokument kunne nok ha nyansert dette bildet noe. I en tidligere stortingsmelding som «Om boligpolitikken» omtales f.eks. frivillige organisasjoner en hel del og at det også gis en begrepsavklaring (St. meld. nr. 23, 2003–2004).¹²

2.1. Ulike aktørers oppfatning av frivillig sektors rolle i boligsosialt arbeid

Hva sier aktørene i boligsosialt arbeid om frivillig sektors rolle? Vi starter med begrunnelser for hvorfor frivillig sektor bør ha en plass i boligsosialt arbeid før vi diskuterer hvilken type frivillighet de ulike gruppene ser for seg. Vi har også stilt spørsmål om frivillig sektors rolle i det boligsosiale feltet er annerledes enn på andre felt.

¹¹ <https://veiviseren.no/planlegge-lede-og-utvikle/fra-plan-til-handling/samarbeid-offentlig-frivillig-privat>

¹² Se f.eks. Loga (2016b).

2.2. Begrunnelser for frivillig sektor i boligsosialt arbeid

Ansatte i Husbanken peker på to hovedbegrunnelser for hvorfor frivillig sektoren bør ha en rolle i boligsosialt arbeid; frivilligheten kan bidra med nye løsninger på utfordringer og hjelp utover det kommunen kan tilby. Man er rett og slett avhengig av de frivillige for å løse oppgavene som skal løses. Mens Husbanken og det offentlige kan gi hjelp til det mest grunnleggende i form av «tak over hodet» (en lovpålagt oppgave for kommunen) kan frivillig sektor tilby felleskap og hjelp utover det som kommunen kan tilby, slik som å unngå ensomhet (ikke en lovpålagt oppgave). Frivillig sektor kan for eksempel bidra til integrering i samfunnet for dem med få venner og lite sosialt nettverk. Informanten som sier dette mener da ubetalt «ekte frivillighet» (småskalafrivillighet), og mener det kan fungere fint i form av noen som kommer på besøk eller tar beboerne med på tur. Frivillig sektor blir da et supplement til og ikke erstatning for det offentlige. Frivillige kan for eksempel være til stede utenfor det som er vanlig kontortid. I det offentlige gjør den avgrensede åpningstiden at du ikke har tilstedeværelse av relasjoner, noe frivillige kan tilby ved å gi tjenester som kommunene ikke gir. Loga mfl. (2015:19–20) omtaler dette som en supplerende og komplementær rolle.

Den andre hovedbegrunnelsen omtales mindre i intervjuene med ansatte i Husbanken, men handler om at frivillig sektor kan bidra til nye modeller og løsninger. De kan fange opp spesielle behov, og utvikle nye tjenester som for eksempel Røde Kors sine flyktingguider vist til i Veiviseren eller besøksvennordning. En side ved dette er at frivillig sektor kan tilby tjenester som det offentlige er forhindret fra å gi på grunn av lovverket. Som eksempel viser en informant til utfordringen med å gi tilbud om en-natts-overnatting på sovesal for utsatte grupper. Kommunen kan ikke tilby slike alternativ, men frivillige organisasjoner er ikke bundet av samme regelverk såfremt det ikke er en tjeneste som utføres med en driftsavtale med kommunen. Dette skaper samtidig utfordringer og dilemma både for det offentlige og frivillig sektor. Det kan løse et akutt problem og slik avlaste kommunen, men kan også være problematisk dersom det oppfattes å underminere den standarden og det ansvaret det offentlige bør ha overfor de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Tilsvarende utfordringer og spenninger blir diskutert mer inngående senere i denne rapporten.

Ideelle organisasjoner er også opptatt av innovasjon og hjelp utover det kommunen kan tilby som begrunnelse for at frivillig sektor bør ha en rolle i boligsosialt arbeid. Ideelle organisasjoner har en drivkraft, mål og tradisjon for å være innovative og utvikle nye tjenester. Ideelle organisasjoner tilbyr dessuten noe mer enn bare

tjenesten det offentlige kjøper. Et viktig stikkord her er relasjonsbygging, og en informant opplever det slik at kommunen ser på ideelle organisasjoner som både en tjenesteleverandør og en organisasjon som leverer mer enn det som bestilles gjennom anbud ved å involvere frivillige.¹³ Informanten skiller altså mellom en ideell tjenesteproduksjon gjennom en organisasjon og sosial trening, nettverk og tilhørighet som kan oppnås ved å involvere frivillige i boligsosialt arbeid. Ideelle organisasjoner tilbyr begge deler.

Dette kommer også godt frem i andre intervju. En av de frivillige boligformidlerne, som vi omtaler nærmere i neste avsnitt, forteller for eksempel at de hjelper flykninger som ankommer med transport fra flyplass til tildelt bolig samt med innkjøp av møbler o.l. Dette gjør kommunene i svært ulik grad og er følgelig oppgaver hvor frivillige kan gi et viktig bidrag. Og ifølge representanten for Bergen Blå Kors Bosenter er utgangspunktet for deres tilbud en kontrakt med Bergen kommune om utleie av leiligheter og servering av middag. I praksis tilbyr organisasjonen langt mer enn dette, og jobber boligsosialt ved å gi oppfølging rettet mot bomestring. Informanten formulerer det slik at det ikke bare handler om å gi beboerne tak over hodet, men å ha fokus på hele mennesket. Slik skiller ideelle organisasjoner seg fra andre tjenesteleverandører. I deler av arbeidet som ligger utenfor kontrakten jobber Blå Kors nå med å involvere frivillige som ikke får lønn, det de kaller «tidgivere», som blant annet kan hjelpe med praktiske gjøremål eller følge beboerne til offentlige kontor.

En representant for en ideell organisasjon trekker også frem muligheten for å verne om de svake i en slags «vaktbikkje-funksjon». Loga mfl. (2015:20–21) viser til tidligere forskning som trekker frem dette poenget med at ideelle velferdsleverandører gjennom sin kompetanse og kunnskap på feltet kan påpeke og ivareta viktige behov. I vårt materiale trekkes det frem at det er en fordel for de ideelle organisasjonene at de ikke har helhetsansvar slik det offentlige har. Organisasjonene kan fokusere på utvalgte gruppers spesielle behov basert på en tydelig profil på en måte det offentlige ikke kan. Organisasjonene kan stille spørsmålet «hvem trenger oss mest nå?» og så rette seg inn mot akkurat den nisjen. De kan holde fokus på disse gruppene og skape modeller og utgjøre et godt supplement både i type og i volum. Ideelle organisasjoner kan utfordre det offentlige og sette i gang tiltak som ikke er lagt ut på anbud.

På spørsmål om hva frivillig basert boligsosialt arbeid kan oppnå som offentlige og kommersielle aktører ikke kan tilby trekker representantene for Bergen kommune

¹³ Et annet eksempel på slik relasjonsbygging, er *Refugees Welcome Norway* sitt arbeid med ivaretagelse og integrering av nyankomne flykninger til Norge, se nettside: <http://rwtn.no/>

frem tjenester som andre ikke tilbyr. Noen tilbud vil kanskje ikke ha legitimitet i for eksempel innvandrergupper om de ble driftet kun i kommunal regi. Ungdomsarbeidet til organisasjonen *Way forward* i et utsatt boområde i Bergen kan være et eksempel på dette. *Way forward* driver nærmiljøarbeid som idrettsaktiviteter, kafe, og egne tilbud for innvandrerjenter. Sterkt engasjement og brukererfaringer gir tilbudet en spesiell legitimitet, respekt og identitet. En annen ansatt i Bergen kommune trekker et klart skille mellom lovpålagt, offentlige oppgaver og frivillig arbeid som supplerer dette.

Når det gjelder spørsmålet om hvorfor frivillig sektor bør ha en rolle i boligsosialt arbeid har altså offentlige aktører og aktørene i det boligsosiale feltet i stor grad overensstemmende synspunkt. Frivillig sektor kan supplere offentlige tilbud, bidra med innovative løsninger og være et talerør for svake grupper er begrunnelser som går igjen.

2.3. Frivillig sektors rolle i boligsosialt arbeid

En representant for Bergen kommune sier at vedkommende har mest erfaring med større frivillige organisasjoner, som er profesjonelle og er enkle å forholde seg til. Bergen kommune har også en egen frivillighetsmelding. Denne kommunale planen for frivillighet skiller mellom ulike typer frivillighet; frivillighet basert på egenaktivitet og egeninteresse, eller dugnadsbasert frivillighet, og avtalebasert frivillighet (Bergen kommune, 2015:14). Dette tilsvarer omtrent det Loga mfl. (2015) omtaler som henholdsvis småskalafrivillighet og ideelle organisasjoner. Kommunen presiserer imidlertid at avtalebasert frivillighet (ideell institusjonsdrift) ikke er en del av frivillighetsmeldingen (2015:14). Planen har en klar definisjon av frivillig organisasjon og frivillig virke (arbeid) (2015:13, 14). Planen viser også til «samhandling mellom kommune og frivillig sektor» (2015:12, 65), men bruker ikke begrep som «sosialt entreprenørskap». Planen omtaler heller ikke boligsosialt arbeid spesielt, men er opptatt av innovasjon:

Bystyret vil fremholde at frivilligheten medfører en vesentlig innovasjonskraft i samfunnet. Eksempelvis er nesten hele vår velferdsstat båret frem gjennom ulike initiativ fra frivillig sektor. Frivillighetens rolle som innovatør, også i dag, bør arbeides mer konkret med i fremtidig planarbeid for samhandling mellom kommune og frivillig sektor. Det bør være et mål å øke innovasjonskraften (Bergen kommune 2015:65).

Flere representanter for Bergen kommune påpeker at frivillig arbeid er vanskelig å definere, spesielt i boligsosialt arbeid. Forståelsen av frivillig arbeid vil derfor variere etter hvem du spør. De ansatte i Bergen kommune som er intervjuet for denne rapporten peker gjerne på «det som kommunalt ansatte ikke utfører».

Også i intervju med representanter for Oslo kommune dukker begrepet «ekte frivillighet» opp som motstykke til ideelle organisasjoner. Førstnevnte er ubetalt mens sistnevnte har preg av profesjonalisert tjenesteleveranser og faglærte medarbeidere. I boligsosialt arbeid er det ifølge en av informantene stort behov for nettopp slik fagkompetanse. Det kan likevel være potensiale for å øke både ideelle organisasjoners og det rent frivillige, ubetalte arbeidet på feltet, og de store organisasjonene kan være gode til å mobilisere til mer rent frivillig arbeid. Informanten er positiv til utvidet samarbeid mellom kommunen og frivillig sektor for å utnytte det felles engasjementet for vanskeligstilte til å bli enige om behov og tiltak fra ulike perspektiv.

Oslo kommune har ikke en egen strategi på å inkludere frivillige i det boligsosiale arbeidet, men utarbeidet nettopp en frivillighetsmelding (Oslo kommune 2016). Et av målene er at «kommunen skal styrke samhandlingen mellom kommunal og frivillig sektor og tilrettelegge for økt samhandling frivillige aktører imellom» (2016:1), og frivilligheten skal styrkes (2016: 2). I meldingen defineres frivillig sektor, frivillig arbeid, ideell og frivillig organisasjon. Fokus er på frivillige organisasjoner og frivillig arbeid (småskalafrivillighet). Kommunen jobber på to måter:

Kommunen kan sies å ha to parallelle oppgaver: på den ene siden skal kommunen motivere til og tilrettelegge for frivillig innsats som et supplement til offentlige tjenester, og samtidig være tilrettelegger og støttespiller for en selvstendig og uavhengig frivillig sektor (2016:16).

Når det gjelder type frivillighet skiller informantene fra Husbanken i hovedsak mellom tjenesteproduksjon som krever inntjening og genuin (ekte) frivillighet. Loga, Eimhjellen og Lied (2015) omtaler som nevnt dette som hhv. ideell institusjonsdrift og småskalafrivillighet. Den førstnevnte knytter seg opp til lovpålagte oppgaver for kommunen som den velger å drifte gjennom ideelle organisasjoner. Den tredje formen for frivillighet på det boligsosiale området, sosialt entreprenørskap, nevnes også av to av de fire informantene fra Husbanken, men i liten grad. En av informantene fra Husbanken trekker også frem brukerorganisasjoner som en viktig del av frivillig sektor. Det er imidlertid en todelt tilnærming til frivillighet som dominerer. En informant sier for eksempel at Husbanken gjennom Veiviseren er opptatt av både ideelle organisasjoner og ubetalt frivillig arbeid.

Ansatte i Husbanken er i stor grad opptatt av det disse informantene kaller «genuin frivillighet»; det rent frivillige og ubetalte arbeidet, som de regner som spesielt verdifullt. Disse informantene mener at ideelle organisasjoner som Røde Kors og Kirkens Bymisjon gjør svært viktig og godt arbeid. De er imidlertid opptatt av at penger i noen sammenhenger kan forstyrre, altså at fokus på penger noen ganger kan ødelegge fokus i det frivillige arbeidet. Vi finner en lignende merknad i Bergen kommunes plan for frivillighet; «Denne type frivillighet [avtalebasert frivillighet]

faller utenfor det denne planen omhandler. Slike avtaler kan ofte føre til dilemmaer i skjæringspunktet mellom tilskudd og tjenestekjøp» (Bergen kommune 2015:14). Fra de ansatte i Husbanken ønskes mer frivillighet som ikke er knyttet til tjenesteproduksjon finansiert av det offentlige. Dette kalles gjerne «ekte frivillighet», som også omtales som en-til-en frivillighet, og en informant bruker også begrepet småskalafrivillighet, jf. Loga, Eimhjellen og Lied (2015). De Husbankansatte tror potensiale for mer frivillighet er størst om kommunene klarer å mobilisere denne genuine frivilligheten. Det er imidlertid stor forskjell på hvor bevisst kommuner er på frivilligheten og ikke alle kommuner har en frivillighetspolitikk.

Representanten for en av de ideelle organisasjonene forteller at kommunen gjerne bestiller en lovpålagt tjeneste, men ønsker ofte noe «mer» som er vanskelig å beskrive, men som kommunen har erfart at ideelle organisasjoner leverer. Kommunen kan etter denne informantens syn vanskelig oppnå det samme gjennom å koordinere frivillige fordi det lett får preg av kommunal styring. Engasjement og forankring er viktig for de frivillige, som ikke bare ønsker å gjøre en innsats, men også følelsen av å være del av noe større. I intervju med disse ideelle aktørene oppfattes det ikke som klart hvilken rolle det offentlige forventer at frivillig sektor skal ha.

Flere av informantene fra Husbanken er opptatt av at frivillighet, frivillig sektor og frivillig arbeid er ulne begrep. En av våre informanter opplever at det ikke er helt klart hva myndighetene mener med frivillighet, og det blir dermed Husbankens jobb å fylle det med innhold. At frivillighet er så mangfoldig og sammensatt gjør ifølge en informant det vanskelig å involvere frivillige i boligsosialt arbeid. Også en av representantene for ideelle organisasjoner påpeker at begrep som frivillighet, frivillig arbeid og frivillige organisasjoner noen ganger blandes sammen, og en av disse informantene mener at offentlige dokumenter ikke er tydelig på hva de ulike begrepene betyr.

Oppsummert kan vi si at både offentlige aktører og aktører i felten trekker frem at «frivillighet» og «frivillig sektor» er begrep som benyttes uten nødvendigvis å gis et klart innhold i offentlige dokument. Lokale frivillighetsplaner i Oslo og Bergen gir gode definisjoner og retter i stor grad fokuset mot småskalafrivilligheten. Også informanter i Husbanken er opptatt av småskalafrivilligheten, og ser stort potensiale for å øke frivillig sektors rolle gjennom å mobilisere denne delen. Disse informantene understreker imidlertid også at de store organisasjonene på feltet gjør en svært viktig jobb. I et av intervjuene med representanter for ideelle organisasjoner understrekes det at det vil bli vanskelig for kommuner å mobilisere og koordinere frivillig innsats på samme måte som organisasjonene fordi de frivillige

er opptatt av forankring, å få noe «igjen» for innsatsen og vil være skeptiske til offentlig styring. Her skiller altså offentlige aktører seg fra aktører i felten. Informanter i direktorat og departement er forsiktige mht hvilken rolle frivillig sektor bør ha i det boligsosiale arbeidet, men peker altså på et stort potensiale for småskalafrivillighet.

2.4. Er det boligsosiale feltet annerledes enn andre felt?

I vårt materiale er det lite grunnlag for å hevde at frivillig sektors rolle i det boligsosiale feltet er annerledes enn på andre felt. En av de offentlige aktørene mener imidlertid at frivillig sektor så langt ikke har sett mulighetene på det boligsosiale feltet og følgelig har utviklet få tilbud her. En mulig grunn til dette er manglende tilrettelegging fra kommunens side, og relativt få kommuner har hatt en frivillighetspolitikk på dette området. En annen grunn kan være at man i for stor grad har fokusert på behovet for fagkompetanse i det boligsosiale arbeidet. Om man kunne få til noe lignende av flyktningguider for vanskeligstilte på boligmarkedet, altså det å skape relasjoner mellom folk, ville det være svært verdifullt. Potensialet for småskalafrivillighet ville være stort. Her er imidlertid meningene delte, og andre offentlige informanter understreker imidlertid nettopp behovet for sterk faglighet i møtet med sårbare grupper.

En representant for ideelle organisasjoner mener også forventningene til frivillig sektors rolle kan være annerledes på det boligsosiale området enn på felt som helse og velferd. Det boligsosiale feltet skiller seg fra andre felt ved at inkludering, aktiv deltakelse og fellesskap står så sentralt. Andre helse- og velferdstjenester er gjerne mer avgrenset, mens det å bo handler mye om fellesskap. Det krever involvering av mange frivillige, og her er potensialet vesentlig større enn det som oppnås i dag. Et annet poeng en av representantene for ideelle organisasjonene trekker frem er at boliganskaffelse er spesielt kapitalkrevende og binder opp store ressurser. Det gjør det utfordrende for organisasjonene å tilby boliger for vanskeligstilte, og dette forsterkes av usikre rammebetingelser og korte avtaleperioder (se kapittel 3).

Det boligsosiale feltet skiller seg altså ifølge våre informanter ikke grunnleggende fra andre felt mht. mulighetene for frivillig sektor. Potensialet for småskalafrivillighet kan imidlertid være stort ettersom relasjonsbygging og fellesskap er så viktig i boligsosialt arbeid. Samtidig er det en spenning mellom ubetalt frivillig innsats og det store behovet mange vanskeligstilte har for fagkompetanse.

2.5. Småskalafrivillighet, sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap – en presentasjon av utvalgte eksempler

I dette avsnittet skal vi gi en nærmere presentasjon av noen eksempler som belyser småskalafrivillighet, sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap innen det boligsosiale feltet på en interessant måte. Disse eksemplene illustrerer hvordan frivillig sektor kan spille en ny rolle på det boligsosiale feltet enn de har gjort inntil nylig.

Vi starter imidlertid med en kort presentasjon av en etablert ordning i Bergen kommune kalt *boligkontakt*. Ordningen går tilbake til 1990-tallet, og har ifølge våre intervju blitt møtt med stor interesse i andre deler av landet. Dette er altså ikke et nytt tiltak, men et tiltak som fremdeles fungerer godt ifølge våre informanter, og som kan illustrere kommunal innovasjon på det boligsosiale feltet. Boligkontaktens arbeid kan omfatte å bringe informasjon mellom beboeren og Etat for boligforvaltning, formidle ideer, spørsmål og problemer fra beboerne, delta i planlegging av fysiske og sosiale tiltak, ta initiativ til aktiviteter, dugnader og tilstelninger, bidra til at fellesplikter kan utføres på en god måte (Bergen kommune. Etat for boligforvaltning, 2014:6). Ordningen med boligkontakt og forholdet til kommunen fungerer som et slags samarbeidsforum (Grimen 2011). I beskrivelsen av ordningen fremhever en av våre informanter ordningens betydning for å kunne komme i kontakt med mennesker med innvandringsbakgrunn. Her har kontaktpersoner med språkkunnskap bokstavelig talt fungert som døråpnere. Viktig i den sammenheng er at kommunen har lyktes med få personer med innvandrerbakgrunn til å stille som kandidater og bli valgt til kontaktpersoner. For en av bydelene har tre av syv kontaktpersoner innvandrerbakgrunn. Boligkontaktene får opplæring av kommunen og inviteres til ulike samlinger (Grimen 2011). Det er imidlertid et frivillig verv, og boligkontaktene mottar ikke lønn.

Frivillige boligformidlere er frivillige enkeltpersoner som hjelper flyktninger i Bergensområdet med å finne bolig og å finne seg til rette i sine nye omgivelser. Vi har intervjuet to personer som begge tidligere har bidratt i frivillig arbeid gjennom etablerte ideelle organisasjoner, og som nå har engasjert seg som enkeltpersoner. Vi har også intervjuet en representant for «Bergen Bidrar». Ifølge hjemmesiden er «Bergen Bidrar [...] et kontaktsenter for henvendelser om utleie av bolig og frivillig

arbeid knyttet til flyktninger».¹⁴ Representanten for Bergen Bidrar forteller at kontaktsenteret ble opprettet på bakgrunn av det store engasjementet rundt flyktingestrømmen i 2015 og 2016 (se Fladmoe mfl. 2016). Kontaktsenteret jobber med å skaffe boliger til flyktninger gjennom private utleiere på en mer aktiv måte enn før. I tillegg har kontaktsenteret en rolle i å koordinere og tilrettelegge for småskalafrivillighet gjennom det vi kaller frivillige boligformidlere. Disse er frivillige, selvorganiserte og ikke engasjert av kommunen, men har dialog med kontaktsenteret. Utgangspunktet for dette arbeidet er såkalt avtalt selvbosetting. Avtalt selvbosetting betyr at flyktningen selv finner en bolig og at kommunen så må godkjenne husleiekontrakten før innflytning (se også veiviseren.no). Denne ordningen åpner for frivillig innsats ettersom flyktingene selv kjenner boligmarkedet dårlig. Frivillige boligformidlere fortsetter gjerne å ha kontakt med flyktingene også etter at de er på plass i bolig, og bidrar på den måten også til inkludering og integrering.

De to frivillige vi har intervjuet forteller at de hjelper med boligannonser, å søke etter boliger, går på visning sammen med flytningen, og kontakter og informerer boligeiere. De frivillige boligformidlerne blir kort og godt et mellomledd mellom utleier og leietaker. De opplever et godt forhold til Bergen Bidrar. Representanten for Bergen Bidrar forteller at en av fordelene med de frivillige boligformidlerne er at de kan «bearbeide markedet» og få tilgang til den delen av utleiemarkedet hvor boligeierne ikke er mest opptatt av fortjeneste. Frivillige boligformidlere kan ha bedre forutsetninger enn det offentlige med å komme inn på dette markedet. Frivillige kan også finne frem til utleiere som ønsker å ha kontakt med sine leietakere, og slik bidra til integrering, inkludering i nærmiljø eller hjelp til praktiske ting.

Vi kan imidlertid også se utfordringer forbundet med at frivillige engasjerer seg på denne måten. Hvordan kan det offentlige for eksempel være sikre på at den frivillige virkelig representerer flyktingen? Og hvilken rolle har den frivillige egentlig sammenlignet med kommunalt ansatte (faglighet, skille vennskap og profesjonalitet)? Hvordan skal det offentlige forholde seg til enkeltpersoner som ikke representerer en frivillig organisasjon, men er helt selvorganiserte?

Hansen, Grødem og Bakkeli (2013) finner ingen eksempler på sosiale entreprenører på det boligsosiale feltet. Det kan skyldes at deres forskning hovedsakelig er basert på dokumentstudier, mens vår analyse også hviler på intervjumateriale. En vel så viktig årsak kan imidlertid være at sosiale entreprenører på dette feltet er nytt, og

¹⁴ <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byradsavd-for-sosial-bolig-og-inkludering/9130/9132/7666/article-131510>

Loga mfl. (2015:88) beskriver jo også dette som et ungt empirisk felt. Disse forskerne peker på *Monsterbedriften* og *Way Back* som eksempler som ikke driver rent boligsosialt arbeid, men likevel er relevante. En survey-undersøkelse gjennomført i 2016 som del av prosjektet *Utvikling av sosialt entreprenørskap i Norge* bygger på svar fra 180 sosiale entreprenører (jf. Eimhjellen og Loga, kommer 2016). Undersøkelsen bekrefter hovedinntrykket fra tidligere studier ved at svært få sosiale entreprenører oppgir boligsosialt arbeid som arbeidsfelt. I samtaler med aktører i feltet har vi gjennom «snøballeffekten» blitt gjort oppmerksom på aktuelle informanter som kan sies å tilhøre kategorien sosial innovasjon og entreprenørskap, og som det ville være vanskelig å identifisere gjennom analyse av kun skriftlig materiale. *Alternativ utleie* (AU), som oppstod i Oslo i 2015, og som startet for alvor høsten 2016, er et slikt initiativ som har mange kjennetegn som vanligvis tilskrives sosiale entreprenører. AU opplever stor interesse fra leietakere.

AU kan beskrives om en utleiemegler som ikke retter seg mot de mest vanskeligstilte på boligmarkedet, men mot den gruppen som først og fremst har økonomiske vanskeligheter med å komme inn på boligmarkedet. Hovedmålgruppen er barnefamilier. På hjemmesiden markedsføres utleie gjennom AU som en måte «å bidra til et mer solidarisk utleiemarked».¹⁵

Benytter du deg av vårt tilbud vil din bolig bli leid ut til en barnefamilie som sliter økonomisk. Du vil være med på å skape et tryggere og mer stabilt boforhold for en av de 45 000 husholdningene som regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet.

Ifølge informanten fra AU er det også et mål å bidra til en holdningsendring mot at boligen først og fremst skal være et hjem og ikke et spekulasjonsobjekt. AU leier ut boliger på vegne av boligeiere som ikke krever markedspris.

Prosjektorganisasjonen ligger i *Kirkens Bymisjon Bybo*, som sammen med Tor Haugnes, høyskolelektor ved Handelshøyskolen BI, er initiativtaker til utleietjenesten. Ved at tildelingen av bolig skjer i Bybo sikrer AU at leietakerne virkelig har behov for disse leilighetene. Etersom leien er betydelig lavere enn ellers får disse leietakerne anledning til å spare opp egne midler, som f.eks. kan brukes til depositum i senere leieforhold. Boligeiers interesser er ivaretatt ved at AU står for alt det praktiske rundt utleieforholdet, slik som å garantere at leien betales hver måned og ordne forsikring. AU tilbyr ellers tjenester som lettere oppussing, frakt og lagring av inventar og rengjøring. Representanten for AU som vi har intervjuet forklarer at slike tilleggstjenester er med på å gjøre det mer interessant for boligeiere å inngå avtaler med AU, blant annet fordi det er tidsbesparende.

¹⁵ <http://www.autleie.no/>

AU har ti studenter fra ulike linjer ved BI (eiendomsmegling, økonomi og administrasjon, entreprenørskap, PR og markedsføring). Tanken er at disse studentene skal få økonomisk kompensasjon for arbeidet som legges ned, men det er foreløpig uklart hvordan og hvor mye dette blir. Kirkens Bymisjon har ikke mottatt økonomisk støtte for AU. AU har via BI hatt nytte av kompetansemidler fra Husbanken, som også har gitt hjelp i oppstarten av tjenesten. Økonomisk støtte har blant blitt brukt til utvikling av konsept og utarbeiding av informasjonsmateriale.

AU er fremdeles i en tidlig fase og det er for tidlig å evaluere hvordan denne utleietjenesten fungerer i praksis. Det er kanskje også for tidlig å gi en endelig klassifisering av denne formen for frivillighet. AU har klare elementer av sosialt entreprenørskap, og deltakere i AU forstår det selv som sosialt entreprenørskap (BI 2016). Tiltaket bygger på mange måter på markedslogikken, men har klare sosiale element og selv om det uklart på nåværende tidspunkt kan det ligge muligheter for fortjeneste for deltakerne. AU i dag har imidlertid også preg av småskalafrivillighet i den forstand at studentene ikke mottar lønn. AU er tett knyttet til Kirkens Bymisjon, og det er ikke uvanlig at sosiale entreprenører er koblet til frivillige organisasjoner. Loga mfl. (2015: 88) viser for eksempel til gatemagasin som har samme forhold.

Mestringsguiden er en sosial entreprenør som ble startet opp i februar 2016 i Oslo-området. Mestringsguiden yter fasiliteringstjenester i form av hjelp til flyktninger for å mestre sin nye tilværelse i Norge. Siden mars 2016 har virksomheten hjulpet nærmere 45 flyktninger med å finne bolig. Tjenesten ligner på flere måter de frivillige boligformidlerne i Bergen. Fokuset er på å hjelpe selvboettere i å finne bolig på det private markedet i samarbeid med kommunen, og på å gi oppfølging i bosettingsfasen. Mestringsguiden har imidlertid en klar selvforståelse som sosial entreprenør og vil på sikt tilby tjenester som kommunen betaler for i tillegg til ubetalte tjenester. Dette bygger på en tanke om at rent frivillige gjennom Mestringsguiden for eksempel kan tilby leksehjelp eller invitere flyktninger på middag mens mye av arbeidet forbundet med bosettingen ikke er en naturlig oppgave for frivillige. Mestringsguiden har i dag ingen direkte kobling til frivillige organisasjoner, men samarbeid med for eksempel Røde Kors sine flyktningguider kan bli aktuelt.

Representanten fra Mestringsguiden vi intervjuet trekker frem den fleksible kontakten med utleiere som en viktig forskjell mellom arbeidet til kommunen og en sosial entreprenør. For kommunalt ansatte er kontortid en begrensende faktor mens en sosial entreprenør har stor fleksibilitet til å kontakte utleiere og gå på visninger. Dette gir også gode relasjoner til utleierne og øker sjansen for at de vil leie ut sine boliger til flyktninger. Representanten for Mestringsguiden forteller om

god hjelp fra og samarbeid med kommunen og NAV i oppstartsfasen. Mestringsguiden har ikke mottatt tilskudd fra Husbanken eller andre tilskudd.

Tillitsperson i Stavanger, som på flere måter er et eksempel som ligner AU, beskrives nærmere av Loga (2016a). Tillitsperson er en nyetablert sosial entreprenør som i likhet med AU er tilknyttet Kirkens Bymisjon. Hovedmålgruppen er rusmisbrukere, og tillitspersonen bistår disse i møtet med det offentlige tjenestetilbudet. Tillitspersonene er frivillige som har gjennomgått et 15 timers kurs. De rekrutterer frivillige som besitter kompetanse om ulike deler av offentlig sektor, og organiserer deres kontakt med brukere. De frivillige er ofte tidligere ansatte i for eksempel NAV eller kommunen. På Kirkens Bymisjons nettsider beskrives dette slik:

Tillitspersonen forbereder brukeren i forkant av et møte, er til stede på møtet og har en gjennomgang med bruker i etterkant. På denne måten kan møtene bli mer fruktbare: brukerne er mer forberedt til møtene og kan oppleve seg tryggere og mer avslappet ved å ha en tillitsperson til stede.¹⁶

Tillitspersonen kan ses på som en slags støttekontakt, men har også en viktig funksjon i å skape *tillitt* mellom rusmisbrukeren og hjelpeapparatet, ikke minst i det boligsosiale feltet. Ifølge Loga (2016a) illustrerer virksomheten hvordan sosialt entreprenørskap kan fremme aktivt medborgerskap, som blant annet handler om brukermedvirkning. Konkret kan dette for eksempel gjøres ved at en tillitsperson blir med en rusmisbruker som skal i møte med kommunen om bolig tjenester.

Tillitsperson er et nytt prosjekt som foreløpig kun er etablert i Stavanger. Bymisjonen betegner prosjektet som sosialt entreprenørskap og et eksempel på deres rolle som sosial innovatør, eller hva de også omtaler som «serie-entreprenører» (Loga et al 2016). Ønsket er at prosjektet gradvis kan utgjøre en selvstendig virksomhet som også skaffer egen inntjening og at innovasjonen så kan skaleres, det vil si bli spredt som modell til flere byer. Virksomheten holder til i Samfunnssentralen, som er en sentral opprettet av investeringsselskapet TD Veen i samarbeid med Kirkens Bymisjon for å samle sosiale entreprenører. Samfunnssentralen er med andre ord også et eksempel på en ny plattform for samspill mellom ideelle organisasjoner, private bedrifter, sosiale investorer og offentlig sektor.¹⁷ Investeringsselskapet gir også tilskudd til virksomheten.¹⁸ Kirkens bymisjon skriver eksplisitt på sine hjemmesider at de ønsker å involvere frivillige i

¹⁶ <http://www.bymisjon.no/Virksomheter/Tillitsperson/Om-Tillitsperson/>

¹⁷ For en mer utfyllende beskrivelse av Samfunnssentralen i Stavanger og andre eksempler på nye lokale samspillplattformer mellom offentlig, privat og frivillig sektor, se Loga , Eimhjelen, Eschweiler, Ingstad, Stokstad og Windswold (2016).

¹⁸ <http://www.bymisjon.no/Virksomheter/Tillitsperson/Bakgrunn-og-samarbeid/>

dette arbeidet fordi man slik kan gi tilbud til flere brukere og fordi «det å være frivillig har en egenverdi».¹⁹

2.6. Oppsummering

I denne første delen av rapporten har vi diskutert hvilke forståelser av frivillighet som ligger til grunn for myndighetenes satsing og forventinger til frivillig sektor og boligsosialt arbeid. Vi finner at begrep som frivillig sektor og frivillighet ikke alltid presiseres i offentlige dokument. Boligsosiale aktører peker på supplerende tjenester, innovasjon og vaktbikkje som viktige grunner til at frivillig sektor bør ha en rolle i boligsosialt arbeid. Våre informanter ser spesielt stort potensiale i småskalafrivillighet og at omfanget av frivillig arbeid er mindre her enn på andre velferdsområder. Siden boligsosialt arbeid ikke er skilt ut som egen kategori i oversikter over frivillig sektors omfang, og kan indentifiseres på tvers av ulike kategorier, er det vanskelig å vite noe sikkert om omfanget (jf. Folkestad, Christensen, Stømsnes og Selle, 2015:26–33, se også Loga mfl., 2015:47–48 om dette). Boligsosialt arbeid vurderes i hovedsak ikke som et spesielt felt for frivillig sektor. Det påpekes imidlertid at potensialet for frivillig sektor er stort fordi graden av involvering til nå har vært begrenset. Boligsosialt arbeid handler også i stor grad om relasjonsbygging, og her kan frivillig sektor yte viktige bidrag.

Videre har vi presentert nye boligsosiale tiltak av typen småskalafrivillighet og sosialt entreprenørskap. Boligkontakt er en etablert ordning i Bergen som illustrerer kommunal innovasjon. «Bergen bidrar» er et forsøk fra Bergen kommune på å koordinere frivillighet i forbindelse med flyktingestrømmen, og frivillige boligformidlere er et mellomledd mellom utleier og leietaker som både hjelper flyktingene inn på boligmarkedet og bidrar til integrering. Mestringsguiden er en sosial entreprenør med lignende tilnærming. Alternativ utleie er en utleietjeneste som kobler boligeiere som ikke er opptatt av maksimal profitt og økonomisk vanskeligstilte barnefamilier. Tillitsperson er en sosial entreprenør som retter seg mot rusmisbrukere. Felles for både småskalafrivilligheten knyttet til boligkontakt, «Bergen bidrar» og frivillige boligformidlere, og AU og Mestringsguiden, som deler mange av sosiale entreprenørers kjennetegn, er at de ved å fokusere på boliganskaffelse og bomestring for vanskeligstilte på boligmarkedet befinner seg i kjernen av boligsosialt arbeid. Som nye tiltak har de, med unntak av boligkontakt, også til felles at det er for tidlig å gi en god vurdering av hvilken rolle de fyller i det boligsosiale arbeidet, og om det representerer nye og vellykkede modeller.

¹⁹ <http://www.bymisjon.no/Virksomheter/Tillitsperson/Bli-frivillig-tillitsperson/>

3. Rammevilkårs betydning for frivillig sektor

Det andre hovedspørsmålet i vår studie er hvordan endrede rammevilkår kan påvirke frivillig sektors form og innhold innenfor boligsosialt arbeid. Mer konkret har vi fokusert på hvordan anbudsutsettelse og tilskuddsordninger (eksempelvis Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd) kan fremme eller hemme frivillig sektors rolle, hvordan EU-direktiv og ny lov om offentlige anskaffelser kan påvirke handlingsrommet til de ideelle innenfor lovpålagte offentlige oppgaver, samt vurderinger av hva som vil være viktige tiltak fra det offentliges side for å hjelpe frem frivillig sektor innenfor boligsosialt arbeid. I det følgende gjennomgår vi funn fra intervjuene med aktører i feltet. Vi begynner med vurderingene fra frivillig sektor selv (på nasjonalt og lokalt nivå), ser så på hvordan kommunene ser på rammebetingelser for frivillig sektor i boligsosialt arbeid, før vi avslutningsvis presenterer Husbanken og myndigheters oppfatninger rundt rammebetingelser.

3.1. Frivillig sektors syn på rammebetingelser: Anbudsproblematikk, identitet, merverdi og informasjonsflyt

Fra ideelle organisasjoner på nasjonalt nivå (Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon) ble flere aspekter ved rammebetingelser fremhevet. En informant mente at rammebetingelsene både kunne hemme og fremme frivillig sektors rolle i boligsosialt arbeid. Det ble sett på som positivt at anbud ga tydelige bestillinger og ga rom for organisasjonen til å komme på banen. Men bestillingen kunne bli så smal at organisasjonen ikke kunne være seg selv, det ble derfor viktig å styre unna det som kunne undergrave identiteten til organisasjonen og som hindret innovasjon.²⁰ Tilskudd ble sett som positivt fordi det ga organisasjonen mulighet for å utvikle tilbud, og det var også viktig at det offentlige på denne måten signaliserte at de ønsket at frivillig sektor skulle ha en plass i boligsosialt arbeid. Det ble fremhevet at tilskudd var lettere for organisasjonen enn anbud, fordi det da var en kortere vei mellom det å ha en ide eller et ønske og det å få gjort det. Ifølge informanten burde kommunen gi tilskudd til et oppdrag, men samtidig ikke gå inn i detaljene og ha tillit til organisasjonen og at de er i stand til å utvikle tilbudene. Ved for sterke føringer, var det en fare for at organisasjonene ikke følger med. Selv om tilskudd var mindre styrt enn anbud, og har andre krav, så var det også slik at tilskudd var mindre

²⁰ At anbudskonkurranser kan representere en barriere mot innovasjon er også tidligere påpekt i en undersøkelse av sosiale entreprenører innenfor en kommunal- og fylkeskommunal kontekst (jf. Loga, Eimhjellen, Eschweiler, Ingstad, Stokstad, Winswold, 2016:16).

forutsigbare. I den sammenheng var det det å ha en kontrakt på flere år (gjennom anbud) viktig og gjorde det lettere å være seg selv enn det som kommer hvert eneste år. Det ga også muligheter for å beholde gode folk og utvikle gode tjenester.

Et problematisk forhold ved anbudsutsettelse og konkurransebetingelser, er for eksempel at ideelle organisasjoner til forskjell fra kommersielle konkurrenter i sin drift har pensjonsavtaler på linje med det offentlige. De kommersielle kunne ha innskuddspensjoner gjennom Obligatorisk tjenestepensjon ordningen, der innskuddet kunne være så lavt som 2 % av lønn. Her må de ideelle organisasjonene betale et langt høyere beløp, gjennom ytelsesbaserte ordninger som gir langt høyere pensjonsforpliktelser.

Et offentlig utvalg ble nedsatt i 2015 for å utrede statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader, og leverte sin utredning i august 2016 (NOU, 2016:12). Utvalget anbefaler en kompensasjonsordning som gjelder fremtidige utgifter avgrenset til dekning av ikke-forfalte historiske pensjonskostnader som knytter seg til opptjeningstid til utgangen av 2009 (ibid.:14).

Gitt slike pensjonskostnader kan ikke organisasjoner som Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen alltid konkurrere med de kommersielle. Som del av dette trekker en informant også frem organisasjonens lange historie og ansatte med lang fartstid, som de må ta ansvar for. Organisasjonen har en økonomisk og størrelsesmessig ballast, gjennom at en større organisasjon blir sett på som viktig for å kunne være innovativ. Her kunne et lite kommersielt selskap komme inn og gjøre et lite prosjekt, skrive et lite anbud, men uten de historiske forpliktelsene i forhold til pensjon som frivillige organisasjoner ville ha.

I intervjuene ble det også påpekt at kommersielle aktører ikke hadde den moralske forpliktelsen som en ideell organisasjon har om de taper et anbud. En kommersiell aktør kunne da gjøre noe annet. Et eksempel på dette var oppstart av ettervernsarbeid eller booppfølging for de i fengsel. Her ville det være problematisk for organisasjonen om de mistet dette i en ny anbudsrunde. Mens de kommersielle ikke trengte å følge det opp i neste omgang om de ikke får tilslag på ny utlysning, så ville dette bli det bli vanskelig for en frivillig organisasjon, siden det utfordret verdigrunnlag og langsiktigheten i organisasjonens boligsosiale arbeid. Dette er også i tråd med frivillighetsforskningen som vektlegger at ideelle aktører har en verdimeslig insentivstruktur som inngir tillitt og som kan sikre kontinuitet i tjenesteleveringen (Trætteberg og Sivesind, 2015:26).

Det har vært et politisk ønske om å ivareta ideelle virksomheters rom for å levere tjenester innenfor helse- og sosialområdet, gjennom innføringen av et unntak i

regelverket om offentlig anskaffelser for kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner. Unntaket åpnet for å ha skjermede konkurranser for ideelle leverandører (NOU, 2016:12, 9). Den nye anskaffelsesloven er resultat av at EU har vedtatt tre nye direktiver om offentlige anskaffelser; anskaffelsesdirektivet, forsyningsdirektivet og konsesjonsdirektivet. Lovforslaget bygger også på NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser (LO, 2016). Utvalget i 2016 mener at ved innføringen av de tre nye EU direktivene så vil muligheten til å gjennomføre skjermede anbud antagelig falle bort (NOU, 2016:12, 10). Gjennom forslaget om kompensasjon for avgrensede historiske pensjonskostnader kan dette sees som et bidrag til å skape mer like konkurransevilkår for ideelle og kommersielle, når skjermingen av anbud faller bort. Et spørsmål som reiser seg er hvorvidt dette blir et eksempel på ulovlig statsstøtte, ifølge EØS avtalens artikkel 61. Her må alle vilkår være oppfylt, herunder at støtten må ytes til et foretak som driver økonomisk aktivitet. Her er Utvalgets syn at: «helse- og sosialtjenester som det offentlige har ansvar for å tilby befolkningen, og som er finansiert, tilrettelagt og organisert av staten, i utgangspunktet ikke skal anses som økonomisk aktivitet» (ibid.:14–15).

En av informantene hadde også synspunkt på rammebetingelser gjennom ny lov om anskaffelser, og EU-direktiv. En mulig konsekvens kunne være at de ideelle ble borte og at det ikke ble noen skjermede anbud, men bare like konkurransevilkår. Samtidig ble det fremhevet at Norge måtte se på det handlingsrommet som eksisterte, og være like tydelige som EU, og si hva vi (som land) ønsket, og kunne forklare det.²¹ Ifølge informanten var det uheldig dersom EU-direktivet og konkurransen drev bort ideelle, siden det kunne redusere muligheten for å utvikle nye tilbud og ønsket om å drive boligsosialt arbeid, fordi prisene presses ned. Dette kunne også medføre at de kommersielle forsvant. Det ble presisert at ideelle organisasjoner ikke måtte jobbe med boligsosialt arbeid, de kunne jobbe med andre svake grupper, men de ønsket å være engasjert i boligsosialt arbeid.

Både fra Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjons representanter ble det uttrykt en usikkerhet rundt EU direktiv. Et spørsmål er om EU direktiv ville kunne medføre en organisasjonsendring for å tilpasse det nye anbudssystemet, som gjør at organisasjonene må gi avkall på autonomi og frihet.

²¹ I en rettslig vurdering av om unntaket for kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner kan videreføres innenfor det nye regelverket som vil følge som del av implementering av EU direktivene i EØS avtalen hevder Sejersted (2014) at flere slike muligheter foreligger, selv om dagens unntaksregel (for skjerming) ikke kan videreføres:

«Dersom det er politisk ønske om det, vil det være mulig å utforme de nye reglene for anskaffelse av helse- og sosialtjenester på en slik måte at de i stor grad åpner for å vektlegge kriterier som ideelle organisasjoner ofte vil ha gode forutsetninger for å oppfylle. Det gjelder ikke minst organisasjoner som allerede er godt etablert på de aktuelle områdene, og som kan dokumentere kvalitet og vise til erfaring og kontinuitet over tid» (Sejersted, 2014:14).

Et positivt aspekt ved de eksisterende rammevilkårene med skjermede anbud, ifølge informanten fra Frelsesarmeen, er at de ideelle organisasjoner, gjennom å vinne anbud, kan være på banen og skape et økonomisk fundament til å beholde organisasjonens identitet og å realisere målet om å hjelpe mennesker.

I intervju hevdes det at dersom det blir slik at det bare er økonomi som styrer, så kan dette svekke det ideologiske grunnlaget for frivillig sektor. Om det bare er kommersielle som har råd til å levere anbud, så går noe tapt både i selve tjenestene og i at folk ikke får mulighet til å delta på samme måte (gjennom frivillig sektor). Informanten påpekte videre at ideelle organisasjoner representerer felleskapet og samfunnet, det fellesansvaret er de ideelle organisasjonene med på å opprettholde og kunne mistes gjennom kommersialisering. Det kan være problematisk at aktører i dette feltet skal kunne tjene penger på vanskeligstilte på boligmarkedet. Når penger og inntjening kommer inn som sterke motiv vanskeliggjør det fokuset på det rent boligsosiale arbeidet.

Et annet viktig poeng som ble trukket frem var at anbudssystemet gjør at ideelle organisasjoner blir konkurrenter. Organisasjonene kan bli mer opptatt av å beskytte varemerket og innovasjonen sin, og det gjør det vanskeligere å dele erfaringer. Dette er en bieffekt av konkurransen i anbudssystemet som kan hindre samarbeid og utvikling av faget. Anbudssystemet kan slik virke hemmende på samarbeidet mellom ulike organisasjoner, virke lite innovativt og ikke nødvendigvis bringe det boligsosiale feltet fremover. Det ble vist til at en tidligere kunne sette seg sammen og bli enige om å gjøre noe. Dette kunne ikke gjøres på samme måte nå, siden oppdrag skulle ut på anbud. Anbudssystemet kan imidlertid også svekke samarbeid mellom organisasjon og kommune. En informant uttrykker det slik at man blir oppdragsgiver og leverandør snarere enn samarbeidspartnere.

Med omsyn til tiltak for å fremme frivillig sektors rolle i boligsosialt arbeid er en informant opptatt av at anskaffelsesreglementet burde granskes nøye, at det offentlige burde bruke de mulighetene de har og skjerme noen anbud. Bestiller burde videre bli bedre på å beskrive merverdien ved de ideelle. Det å gi utviklingsmidler og la frivillig sektor utvikle seg vil gi avkastning ifølge informanten. Tilskudd for å utvikle modeller og gjøre nye ting ble fremhevet som positive. Spørsmål om innovasjon er nå også lagt inn i anbudene, ifølge informanten. Informanten understreker at for å fremme frivillig sektors rolle så må det offentlige erkjenne merverdien. Informanten etterlyste i den forbindelse mer forskning på hva merverdien og forskjellen mellom kommersielle versus ideelle i boligsosialt arbeid er. Denne informanten ønsket mer ansvar til frivillige organisasjoner, og mente at dette kanskje ville gi mindre spenninger og mer fokus på brukerne, mens man i dag var veldig opptatt av leverandørene. Da kunne man også mobilisere sivilsamfunnet

bedre. Nå er det for mye fokus på konkurranse, rivalisering og medfølgende usikkerhet. I en situasjon med mer ansvar til frivillig sektor, så ville organisasjonen ha investert i flere boliger for å utvikle arbeidet og ta større sjanser. Det å kjøpe en bygård krever for eksempel langsiktighet fra oppdragsgivers side. Dette er vanskelig å få til i dagens anbudsregime preget av et veldig smalt fokus og kortsiktighet. En endring her kunne gi mobilisering av potensialet i både økonomiske ressurser og frivillige. Dette ville være fornuftig, siden et større volum vil 'senke skuldrene' hos frivillig sektor, mobilisere bedre og gi større nytte for brukerne.

Informanten fra Kirkens Bymisjon var opptatt av rammevilkår som kunne fremme de ideelle organisasjonenes autonomi, sikre samhandlingsformer, men samtidig med rom for forskjellighet, f.eks. gjennom tilskudd fra Husbanken direkte til organisasjonene. Det var her en oppfatning av at staten var i en bedre posisjon til å støtte opp om nyskapingen enn kommunene var.

Hvordan oppfatter frivillig sektor på lokalplanet rammevilkårene for sin virksomhet? I tillegg til det som kom frem gjennom intervjuene med Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon, som jo også er sterkt engasjert på lokalplanet, har vi gjort intervjuer med frivillige aktører som på ulike måter driver boligsosialt arbeid i en lokal kommunal kontekst. I Bergen intervjuet vi en representant for Blå Kors som drev tradisjonell ideell tjenesteproduksjon, samt to frivillige engasjert i småskalafrivillighet og sosial innovasjon rundt arbeidet med selvbosetting av flyktninger. I Oslo intervjuet vi en representant for en nyskaping innenfor boligsosialt arbeid, Alternativ Utleie, med en målsetting om å tilrettelegge leiemarkedet for grupper av økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet. I tillegg intervjuet vi en sosial entreprenør, Mestringsguiden, som arbeidet med formidling av utleieboliger og bostøtte for flyktninger.

Bergen Blå Kors Bosenter har en driftsavtale med kommunen, der de får 50 % driftstilskudd. Det er derfor veldig viktig å ha belagt flest mulig plasser. Varigheten av driftsavtalen var etter flere fornyelser på til sammen 9 år og denne vil gå ut 31.03.2017. I den forbindelse vil det bli utarbeidet en anbudsinnbydelse som skulle foreligge medio november (dvs. etter at vårt intervju ble gjennomført). Informanten visste derfor ikke noe om den nye anbudsutlysningen, men fremhevet at Blå Kors sentralt var interessert i langsiktighet og forutsigbarhet mellom annet knyttet til sikring av egne ansatte. Dette var svært relevant for den spesielle situasjonen de nå var i, som ifølge informanten var preget av usikkerhet om fremtiden. De ansatte risikerer å miste arbeidsplassene sine. Det ble uttrykt bekymringer for oppløsning av fagmiljø, og at folk ville forsvinne.

Hvordan det nye anbudet ville være utformet ville være avgjørende for hvorvidt Bergen Blå Kors Bosenter ville kunne opprettholde sin særegenhet som et rusfritt botilbud. Institusjonen ønsket å levere et anbud, selv om de antok at anbudet ville innebære en annen spesifisering enn det de nå leverte. Det kunne for eksempel være botilbud før behandling. Blå Kors ønsket å opprettholde et rusfritt tilbud, men var usikker på om kommunen ønsket det samme. Informanten fremhevet at de hadde vært attraktive frem til nå fordi de tilbyr rusfritt botilbud, men at det kunne tenkes at kommunen selv klarer å bygge opp noe lignende. Det at de hadde døgnkontinuerlig drift ble også fremhevet som viktig i forhold til kontroll og sikring av rusfrihet. Dersom rusfrihet ikke ble en kravspesifisering så måtte institusjonen kanskje vurdere å prøve å tilby noe annet slik de gjør andre steder i Blå Kors, f.eks. i Ålesund, der tilbudet er for folk i aktiv rus.

Dette eksemplet illustrerer på en konkret måte hvordan rammevilkår, med hensyn til kravspesifikasjoner i anbudsrunder fra kommunens side, kan få avgjørende innvirkning på hvordan ideelle organisasjoner utformer sine tilbud. Det kan innebære å redefinere sin grunnleggende identitet og særegenhet innenfor det boligsosiale arbeidet, i denne sammenheng gjennom et unikt tilbud med rusfritt botilbud. Denne problemstillingen omkring anbudsregler, og utfordringen med å holde fast i balansen mellom å være autonom og det å endre seg fordi man er avhengig av offentlige midler, ble også omtalt i forrige rapport for dette prosjektet:

Det handler om å beholde sin egenart og samtidig overleve i lengden; å unngå kooptering, det vil si at man overtar målsettingen til dem som sitter på pengesekken, med fare for å miste seg selv og sine verdier i prosessen (Loga mfl., 2015: 22).

I forbindelse med kravspesifikasjoner og avtaler med kommunen fremhever også informanten organisasjonens fokus på det de kaller «det lille ekstra». Informanten viser til at de har et lovverk å forholde seg til og at de har en konkret avtale, men vektlegger i tråd med organisasjonens verdigrunnlag at de i tillegg skal ha fokus på hele mennesket, ikke bare tak over hodet. Har de behov for mer hjelp der, da skal de ansatte strekke seg lenger, selv om det ikke er del av avtalen, og der skiller de seg fra andre (offentlige og kommersielle aktører). Informanten viser i den sammenheng til et møte med kommunen der alle ideelle organisasjoner var med, der det kom frem at alle der gjør noe mer enn det som ligger i avtalen. For Bergen Blå Kors Bosenter innebar det blant annet det med å dele ut medisin, det var ikke del av institusjonens oppdrag. Men dette ble gjort, og illustrerte generelt at det var mye ubetalt arbeid og aktivitet inn mot kommunen.

Denne merverdien (gitt at også kommunen som oppdragsgiver oppfatter det slik) av tilbud fra ideelle organisasjoner fanges ikke opp i spesifiseringen av anbud. En kan dermed risikere at det rimeligste anbudet fra f.eks. et kommersielt firma kan

oppfylle kravspesifikasjonen, mens ett annet dyrere fra en ideell organisasjon gir både kravspesifikasjon og en merverdi som overstiger kostnaden.

Man skal ikke overdrive skillet mellom offentlig og ideell virksomhet med hensyn til engasjement overfor brukere. Det understrekes fra flere hold, også fra ideelle organisasjoner, og det går frem av våre intervju, at ildsjeler finnes både i offentlig og frivillig sektor. Offentlig ansatte strekker seg også ofte langt for å bistå brukere. Det representanter for ideelle organisasjoner fremhever er imidlertid merverdien som følger med å gi disse organisasjonene oppdrag. Dette handler ofte om å skape relasjoner mellom brukere og samfunnet rundt, og her opplever ideelle organisasjoner at de kan tilby noe som det offentlige ikke oppnår i samme grad.

Økonomiske rammevilkår for frivillig sektor ble ikke direkte adressert i intervjuene med de to informantene som drev formidling av utleieboliger til flyktninger. Med hensyn til økonomisk rammer påpekte den ene informanten at det frivillige arbeidet medførte kostnader som den enkelte selv måtte dekke, f.eks. i forbindelse med transport av flyktninger fra ankomst til bopel, eller at en måtte ta fri fra arbeidet for å kunne stille opp. Men rammevilkår, spesielt i forbindelse med forutsigbarhet ble fremhevet: Det ble vist til den akutte situasjonen i høst da bosetting av flyktninger i kommunene skjøt fart. I denne perioden var det uklart hvor mange kontrakter for avtalt selvbosetting ved hjelp av de frivillige boligformidlerne kommunen hadde mulighet til å behandle. Informanten synes dette var veldig uforutsigbart. Dersom kommunen ikke kan behandle kontraktene de frivillige har jobbet frem kan det virke svært demotiverende.

Et hovedproblem med den høye graden av uforutsigbarhet er at mange utleiere risikerer å tape leieinntekter, siden utleieboligen da står tom i tiden som går, før eventuell utleiekontrakt med flyktningene er avklart. I neste omgang ønsker kanskje ikke utleier å ta risikoen med å leie ut til flyktninger på grunn av usikkerheten. Dermed begrenses utleiemarkedet til en gruppe som i utgangspunktet vil ha mindre muligheter enn andre til å skaffe seg bolig for leie. Informanten fremhevet forutsigbare rammebetingelser som blir informert om i god tid som viktig, og at informasjon og kommunikasjon mellom de frivillige boligformidlerne og kommunen var avgjørende. Informasjonsmøter med mulighet til å gi tilbakemeldinger ville i så henseende være bra.

Begge boligformidlerne fremhevet usikkerheten og informasjonsproblemene som viktige barrierer i arbeidet deres. En av disse la også til at det kunne være et problem at de som drev denne formen for frivillighet ble møtt med skepsis siden de ikke var en formell og kjent organisasjon (som f.eks. Røde Kors eller Norsk Folkehjelp). Informanten hevdet at en slik skepsis ble uttrykt i møte med noen

kommuner og særlig fra IMDI sin side, som ikke ville snakke med dem siden de ikke var en organisasjon. Også fra noen flyktningsmottak opplevde de en slik form for utestengelse.

For Alternativ Utleie, som er i oppstartfasen med sin virksomhet, ble økonomiske rammebetingelser aktualisert i to sammenhenger. For det første ble det pekt på at Husbanken hadde en viktig rolle i å etablere tiltaket gjennom å gi kompetansetilskudd. For det andre, og parallelt til situasjonen for utleierye for flyktninger diskutert ovenfor, så vil utleierye også her stå overfor en økonomisk risiko. Denne økonomiske risikoen er det imidlertid Alternativ Utleie som tar ansvaret for, gjennom konseptet om «no hazzle». Dette innebærer at Alternativ Utleie tar all form for kontakt og kontraktsmøter med leietaker. Boligeier og leietaker vil ikke nødvendigvis ha så mye kontakt i denne prosessen. Videre hvis noe oppstår er det Alternativ Utleie som blir kontaktet. Alternativ Utleie tilbyr garantert leie for utleier, og hvis leietaker ikke kan betale, så har AU en viss økonomisk risiko, i form av at de da må legge ut for leier i en periode før penger kommer inn. Eksempelvis kan det være slik ifølge informanten at leietaker kan ha en garanti fra NAV, men det kan ta litt tid før det kommer inn. Dette er også aktuelt ved tomgang, der en har økonomisk tap i overgangene der leiligheter står uten leietaker. Derfor må Alternativ Utleie ha en arbeidskapital for å kunne gi pengene til utleierye til riktig tid hver gang. Dette siste er en sentral del av «no hazzle» konseptet. På intervjudispunktet var Alternativ Utleie i gang med å søke oppstartsmidler fra BI og andre for å opparbeide en nødvendig oppstartskapital for virksomheten.

3.2. Kommunalt boligsosialt arbeid og frivillig sektor: Muliggjørende infrastruktur, skjermede anbud og konkurranse

Representanter for Bergen kommune engasjert i boligsosialt arbeid både på strategisk og operativt nivå fremhevet spesielt viktigheten av at kommunen kunne tilby lokaliteter for frivillig sektor og mer generelt tilby en infrastruktur som muliggjorde og utløste frivillig aktivitet. Dette vies også mye plass i kommunens plan for frivillighet (se Bergen kommune 2015:25). Gratis lokaler var ifølge en informant svært viktig for frivillig sektor. Dette representerte også en måte å støtte opp om frivillig sektor som i mindre grad virket styrende, enn andre støtteformer som var spesielt knyttet til en spesiell type aktivitet. Gjennom bruk av tilskuddsmidler kunne kommunen ifølge en av informantene være en pådriver for å fremme noe kommunen selv ikke kunne levere, men som frivillig sektor særlig kunne fremby i form av kreativitet og innovasjon. Også informanter fra Oslo

kommune vektla betydningen av tilskuddsordninger for å fremme frivillig sektor innenfor boligsosialt arbeid. Men her ble det også påpekt at tilskudd kunne virke konserverende. En av informantene fremhevet videre betydningen av Husbankens boligsosiale kompetansetilskudd som et særlig viktig tilskudd for Oslo kommune i denne sammenheng. Omleggingen, der mesteparten av denne posten nå ble fordelt til kommunene gjennom det generelle rammetilskuddet, ble vurdert som problematisk, siden det i realiteten ville bety en betydelig reduksjon og svekkelse av muligheten for å utvikle boligsosialt arbeid i kommunene. Dette gjelder flere andre kommuner og kan oppfattes som å være i utakt med den nasjonale strategien Bolig for velferd (se også fotnote 23 og 24 om denne endringen).

Bergen kommunes representanter omtalte også det nye regelverket fra 2017 om offentlige anskaffelser. En av informantene fremholdt at de tidligere hadde kunnet utforme en type anskaffelser med begrensning til et antall prekvalifiserte leverandører (skjernet tilbud). Informanten mente det ville bli mindre handlingsrom for kommunene etter 2017 for å kunne utforme slike anskaffelser. Kommunen hadde erfaring med at de som hadde levert tilbud, syntes dette var hensiktsmessig og ønsket en mulighet for å videreføre ordningen og ha lengre avtaleperioder. Aktørene kunne være urolige, og det var utfordrende å få på plass avtaler før det nye regimet trådte i kraft. Mens midlertidige botilbud var skreddersydd mot aktører tidligere, gjaldt dette i mindre grad nå. Informanten fremhevet på den andre siden at mer konkurranse kunne fungere positivt og utfordre til nytenkning på hva som tilbys for at det skal kunne være attraktivt. En informant fra Oslo kommune fremhevet at anbudssystemet kunne brukes klokt i utformingen av tjenester, men at det kunne være vanskelig å kontraktsfeste sentrale verdier i boligsosialt arbeide, for eksempel at booppfølging skal skje med verdighet for brukeren.

Utfordringer ved anbud for frivillige organisasjoner er en kjent problemstilling. Husbankens Veiviser sier for eksempel følgende om Flyktningguide i Bergen:²²

Kommunen hadde et behov for bedre integrering av flyktninger, og Røde Kors var en av de aktuelle organisasjonene med kompetanse på feltet. Kommunen måtte sette tiltaket ut på anbud når de skulle ha aktører til det. Røde Kors var eneste tilbyder. Den første avtalen som ble etablert fikk en varighet på fire år. Den andre avtaleperioden ble begrenset til to år ut i fra at Røde Kors og frivillige organisasjoner opplever at anbud og konkurranse strider mot deres kjerneverdier. Bergen kommune på sin side mener at dette i realiteten byr på lite problemer.

²² <https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/eksempler-og-erfaringer/flyktningguide-i-bergen>

3.3. Husbanken og KMD: Forenkling i søkeregime, omlegging av tilskuddsordninger og behov for forskning

Også i intervjuene med Husbanken fremkom viktige vurderinger av rammebetingelsene for frivillig sektor i boligsosialt arbeid. En av respondentene viste til arbeid med storbyprogrammet og fattigdomsmidler som var tilgjengelig for lag og foreninger, og fremhevet et ganske stramt søke- og rapporteringsregime (regnskap, revisjon) som en utfordring. For små organisasjoner, som f.eks. ville lage ferietilbud for barn basert på noen få ildsjeler, ville et slikt regime være hemmende. Selv med kommunal hjelp i søkeprosessen (gjennom såkalte søkeverksted) gikk likevel ofte midlene til offentlige aktører, og dette virket demotiverende på frivillige aktører. Denne erfaringen var også relevant for sosiale entreprenører, som ikke er frivillige, men gjerne har brukererfaring. Dette kunne være aktører som prøver å etablere en virksomhet som også tjener penger på formålet, de har problemer i forhold til kapasitet og kompetanse på utlysningsregimet. Dette vil favorisere større organisasjoner.

I årets statsbudsjett er Husbankens kompetansemidler i stor grad foreslått overført til kommunene (Husbanken 2016b).²³ Ifølge informanten ligger det noen ressurser igjen (om lag 10 millioner), definert som en ny tilskuddsordning som skal gå til frivillige og sosiale entreprenører. Her må Husbanken tenke nytt dersom dette forslaget blir vedtatt. Informanten så for seg lokale utviklingsprosjekt i kommuner som får tilskudd for å mobilisere frivillighet. Nytenkning er nødvendig for organisasjoner som ikke har kapasitet på samme måte som store til å håndtere søknadsprosesser. Forenkling er her ett stikkord, mindre volum per søknad et annet, for å stimulere målgruppen og tenke nytt om frivillig sektor og den delen som normalt har liten tilgang til disse midlene fra staten. En annen informant fra Husbanken kommenterte om denne endringen der Kompetansetilskuddet fjernes og går inn i det generelle tilskuddet, at det var vanskelig å vite hvordan det ble håndtert i kommunene fremover. Det kan påvirke rammene for frivillig sektor, som nå må søke kommunen i stedet for Husbanken, i en situasjon der

²³ Ifølge Tildelingsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2016, var budsjettet for post 78, boligsosialt kompetansetilskudd på 58, 4 mill. NOK (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016:9)

kommuneøkonomien kunne være trang.²⁴ Denne informanten knyttet endringen til regjeringens slagord om å: «Forbedre, forenkle, fornye», og at omleggingen av tilskuddet kunne sees som del av forenklingen.²⁵ På den andre side kunne endringen gi kommunen mer handlingsrom, og siden det er den som er utøver og driver mange tiltak kunne det være klokt å la kommunene håndtere dette tilskuddet. En informant fra Husbanken mente at nye EU-direktiv og ny lov om offentlige anskaffelser ville være hemmende for frivillig sektor i boligsosialt arbeid. Hovedargumentet for dette var at det ble for kompliserte prosesser, slik at frivillige og sosiale entreprenører unnlater å gå i partnerskap med kommunene. Ifølge informanten arbeides det med å se om man kan forenkle anskaffelsesprosesser knyttet til sosialt entreprenørskap, sosial innovasjon, og frivillighet fordi man ser at en del ikke engasjerer seg som tilbydere. Frivillig sektor kan ha vansker med å skulle gå inn i reglement og krav til virksomheten som ligger i anbudsutlysninger, der stilles store krav til dokumentasjon og ikke bare hva man skal levere. Dette ble også trukket frem av informanter i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Fra intervju med Husbanken blir det også vektlagt at anbudsprosesser kan være krevende, og behøve ressurser som ikke alle organisasjoner har. De frivillige er gjerne mindre byråkratiske, mens anbud og tilskuddsordninger nettopp er byråkratiske. Informanten påpekte at det var ulike forutsetninger i den enkelte organisasjon for å håndtere dette.

Fra KMDs informanter ble det påpekt at en heving av såkalte terskelverdier for offentlige innkjøp kunne være med å forenkle anbudssituasjonen for mindre offentlige innkjøp. Terskelverdien ble foreslått økt fra 500 000 til 1,1 mill NOK.

En informant fra Husbanken fremhevet også at når det handler om penger og blir snakk om anbud, så er mange frivillige organisasjoner kritisk til at omsorg og empati skal settes ut på anbud. Det ble påpekt at et anbudsregime gjør at frivillige organisasjoner må tilpasse seg og blir så like kommersielle aktører at det er

²⁴ I et brev fra Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd (KBL) til Kommunal- og moderniseringsdepartementet i forbindelse med denne omleggingen av støtte i forslag til statsbudsjett for 2017 stiller de seg kritisk til disse forslagene, og mener at dette vil føre til virkemiddelbruken i kommunene blir endret, mot en helt lokal tilpasning og anvendelse av midlene (Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd, 2016). Videre fremholdes det at: «Ulike kommuner har svært ulik økonomi, svært ulike egenskaper og forutsetninger, og dessuten svært ulik tilgang til kompetanse lokalt. KBL er derfor av den oppfatning at en redusert samordning av arbeidet innen det boligsosiale arbeidet, vil bidra til en *mer uensartet og mindre rasjonell tilnærming til innsatsen* for å løse oppgavene» (ibid.). De mener også at tilnærmingen står i direkte motstrid til strategien i «Bolig for velferd» der denne innebærer: «å *samle og målrette innsatsen slik at flere får hjelp til riktig tid*». Å samle innsatsen burde i praksis bety at en skulle smale både oppgaver og virkemidler for å oppnå bedre ressursutnyttelse, slik at flere vanskeligstilte og bostedsløse skulle få hjelp til riktig tid» (ibid.).

²⁵ Informanter fra Kommunal og moderniseringsdepartementet nevner også stikkordene som «forenkling» og «forbedring» og at dette er noe regjeringen generelt ønsker å fremme og som dermed også omfatter det boligsosiale arbeidet.

vanskelig å se forskjell på dem i anbudsprosesser. Det kunne bli en forskyvning på denne måten siden aktørene var underlagt akkurat samme regelverk enten det er kommunen eller ideelle organisasjoner som driver.

I arbeidet med å fremme frivillig sektors rolle fremhevet en informant i Husbanken det å lage lokal frivillighetspolitikk i den enkelte kommune som et viktig grep.²⁶ Et annet grep kunne være at kommunen tar inn et kapittel om frivillighet i boligsosial planlegging, og at man tenker frivillighet samtidig som man tenker tjenesteproduksjon. Det var viktig at man så disse tingene i sammenheng for å kunne legge til rette for det i stedet for at frivillig sektor kommer som et tilfeldig innslag et sted. Et systemgrep krevde også at frivillig sektor tas inn på planleggingsstadiet, men utover å ha en frivillighetspolitikk vil det ikke være mulig å ha en felles tilnærming i alle kommuner. Informanten var usikker på om det at kommunen tar et tilretteleggingsansvar innebærer at noe nødvendigvis må koste mye penger. Kommunen burde her tenke økonomiske stimuli, men ikke til den frivillige, men til den aktiviteten de frivillige skal drive i form av gratis lokaler, og generelt levere en fungerende infrastruktur for frivillig sektor. En annen informant fra Husbanken understreket det samme og mente at det viktigste handler om finansiering og det å styrke de generelle rammebetingelsene. Generelle bidrag, infrastruktur, et sted å være, hus, og lokaler er eksempler på dette. Vedkommende vektla også tilrettelegging i form av at de frivillige kunne manøvrere i det offentlige byråkratiet. Her ble Frivilligsentraler trukket frem som et av de tiltakene som staten har bidratt til i forhold til boligsosialt arbeid. Bruk av boligsosialt kompetansetilskudd til frivillige organisasjoner ble fremhevet. Husbanken har f.eks. finansiert utvikling av hefte til flyktninger. Generelt var tilskuddet viktig for å øke kompetansen til å kunne gjøre tiltak bra. Fra Husbankens side ble videre viktigheten av mer kunnskap, og mer forskning om frivillige og hva de kan bidra med fremhevet. Dette kunne gjøre at en ble tydeligere på modeller, siden det var noe av meningen med Bolig for velferd: å utvikle modeller for frivillig sektor, med tydeligere rolleavklaringer. Det ville vært nyttig kunnskap for både Husbanken og kommunene som brukere av frivillig sektor og hvordan Husbanken på statlig nivå kunne tilrettelegge for bedre bruk av frivillig sektor.

Forskning kan gi bidrag på ulike måter. Når Husbankens kompetansemidler i stor grad overføres til kommunene som generelle overføringer uten å øremerkes boligsosialt arbeid er det en fare for at disse midlene «forsviner» i det store bildet. Det kan øke interessen for samarbeid mellom kommuner og forskningsmiljø. Husbanken kan ha en rolle her i å etablere dialog mellom kommuner og

²⁶ Se Loga (2012) for en generell diskusjon av om kommunene har en egen frivillighetspolitikk.

forskningsmiljø. Eksempelvis kan kommuner med spesielle boligsosiale utfordringer, utviklingsbehov og ikke minst utviklingsambisjoner, ha mye igjen for å orientere seg mot forskningsrådsfinansiering og forskningsmiljø. Et mulig konkret eksempel kunne være samarbeid knyttet til målsetninger i strategien Bolig for velferd, slik som hvordan man kan utvikle gode tjenester.²⁷ Boligsosiale problemstillinger vil sannsynligvis kunne være relevant for flere program i NFR (Norges Forskningsråd), slik som Helsevel og det kommende For kommune, som begge vektlegger innovasjon i offentlig sektor og samarbeid mellom praksisfeltet og forskningsmiljø. Slike program forutsetter imidlertid gjerne at kommunene bidrar med egenfinansiering. Boligsosialt arbeid kan hevdes å være et begrenset akademisk forskningsfelt, men NFRs VAM-program (Velferd, Arbeid og Migrasjon) har for eksempel finansiert noen prosjekt de senere år om vanskeligstilte i boligmarkedet.

3.4. Oppsummering

I denne delen av rapporten har vi diskutert rammevilkårs betydning for frivillig sektor. Aktørene vi intervjuet fra frivillig sektors ulike former og fra kommunen(e) var samstemte om viktigheten av ulike tilskuddsordninger fra Husbanken for å fremme utvikling og innovasjon i boligsosialt arbeid. Dette ga frihet til å eksperimentere og prøve ut nye tiltak på en måte som også i større grad ivaretok frivillig sektors egenart og autonomi enn anbudsregimet. Etableringen av Alternativ Utleie kan være et eksempel på hvordan tilskudd fra Husbanken har bidratt til å utvikle et boligsosialt tiltak rettet mot barnefamilier med økonomiske problemer. For det lokale nivået ble det av kommunens representanter og informanter fra Husbankens side understreket som avgjørende å levere en kommunal infrastruktur som tilrettela og stimulerte det som ble kalt genuin frivillighet, uten å styre og definere innholdet i for stor grad fra kommunens side. Innenfor områdesatsingen var det å stille gratis lokaler og samlingssteder til rådighet for frivillig sektor et eksempel på dette.

Anbudskonkurranser, EU-direktiv, den nye anskaffelsesloven, var omfattet av større usikkerhet og bekymring blant de ideelle organisasjonene, og fremviste også større grad av kritikk og noe mer distanse i vurderingene mellom frivillige organisasjoner og kommunale informanter. Ideelle organisasjoner som leverer tjenester til kommunen står her på mange måter i et dilemma: På den ene side gir

²⁷ Mens den nasjonale satsingen Bolig for velferd 2014–2020 er overbygningen og retningsgivende for Husbankens arbeid så er den nasjonale satsingen operasjonalisert i Husbankens nye kommunesatsing, kalt *Kommuneprogrammet*. Målet er å videreutvikle samarbeidet med kommunene og å bistå disse i kompetanseutvikling for å nå målene i boligpolitikken og boligsosialt arbeid (Husbanken 2016c). Dette nye Kommuneprogrammet avløser Husbankens tidligere kommunesatsingsprogram som ble etablert i 2009 (se Grønningseter, Becken, Bakkeli, Klingenberg og Strand (2014), for en evaluering av denne satsingen).

anbudsinnhenting organisasjonene et økonomisk grunnlag over tid som er viktig, på den andre siden skaper en skjerpet konkurransesituasjon problemer for tradisjonelle frivillige organisasjoner som bar med seg økonomiske forpliktelser i form av historiske pensjonskostnader som eventuelle kommersielle konkurrenter ikke var belemret med. I spørsmålet om anbudskonkurranse fremhevet kommunale representanter i større grad det positive ved konkurranse, at det kunne stimulere til nytenkning, endring og skjerping i tilbud som bedre svarer på boligsosiale utfordringer enn tradisjonell tjenesteutforming. Fra Husbankens representanter og fra KMD var det en klar bevissthet om at anbudsregimet kunne være arbeidskrevende for ulike former av frivillighet.

De ideelle organisasjonene fremhevet to andre problematiske sider ved anbudskonkurranse som er vesentlig å trekke frem, også for diskusjonen i neste del av rapporten.

Det ene var at økt anbudskonkurranse, med sterkere vektlegging av en økonomisk logikk med inntjening og fortjeneste som motivasjon, kunne utfordre verdigrunnet til organisasjonen og forskyve oppmerksomheten bort fra det boligsosiale arbeidet eller endre måten dette ble gjort på. Eksempelet med Bergen Blå Kors Bosenter viser i hvor stor grad utforming av anbud kan påvirke frivillige organisasjoners mulighet til å beholde sin særegne identitet og virksomhet, i dette tilfellet gjennom kanskje å måtte oppgi sitt unike tilbud av et midlertidig rusfritt botilbud for vanskeligstilte. Selv om dette eksempelet illustrerer en mulig dramatisk endring for denne aktøren, er det viktig å vurdere anbudsutforming også ut fra kommunen og det offentlige ønskede og mulig endrede politikk på området. F.eks. ble det i Bergen kommunes boligmelding for 2014–2020 påpekt at etablering av boliger med personalbase, var: «strategiske tiltak for å redusere midlertidige botilbud for personer med behov for tett oppfølging i sin bosituasjon» (Bergen kommune, 2014: 47). Spørsmålet som aktualiseres her er om frivillig sektors tilnærming og verdier supplerer eller bryter med offentlig policy. Dette temaet er belyst i Ludvigsen og Fjær (2007) sin rapport «Varig bolig framfor hospits» fra 2007, der Blå Kors sitt midlertidige botilbud også var en case. Her ble det diskutert om kravet om rusfrihet på den ene siden brøt med bolig-først-tenkningen, og kunne forsterke midlertidigheten og dermed bryte med det statlige målet om varig bolig, men på den andre siden oppfylle behovet for et mangfoldig tilbud til brukergruppen.

Den andre problematiske siden som ble fremhevet i vårt intervjumateriale var at anbudskonkurransen endret relasjonene mellom ulike frivillige organisasjoner innenfor det boligsosiale feltet. Fra å være preget av samarbeid og gjensidig læring mellom de ulike organisasjonene og å utvikle tiltak og aktivitet sammen, medførte

anbudssystemet at andre organisasjoner i større grad nå fremsto som konkurrenter, og det ble viktigere for organisasjonene å beskytte varemerket sitt og holde på «bedriftshemmeligheter» for å bruke ett uttrykk fra forretningsverdenen. Denne forretningslogikken kunne virke negativt på samarbeid og utvikling av fagfeltet. Tilsvarende utfordringer ved anbudssystemet er for eksempel også identifisert i en studie av kvalitet i AMO kurs for minoritetspråklige (Grødem og Aspøy, 2013).

Denne endringen fra samarbeid til konkurranse gjaldt også forholdet til kommunen. Der ideelle organisasjoner tidligere var samarbeidspartnere med kommunen ble de nå leverandører og potensielle konkurrenter også mot kommunale tjenesteleverandører innenfor det boligsosiale feltet.

4. Frivillighet og den offentlige velferdsmodellen: mulige konsekvenser av endringer i frivillig sektors rolle

4.1. Endringer i velferdsmix: norske og skandinaviske erfaringer

Grødem (2014) sammenligner boligsosialt arbeid i de skandinaviske landene og finner at det eksisterer betydelige forskjeller mellom de tre landene. Grødem fremhever for eksempel en slående forskjell mellom de nordiske landene i hvordan de møter utfordringene med boligløsninger for nyankomne flyktninger:

I Danmark plasseres flyktingene i kommunene, og kommunene har plikt til å skaffe dem et sted å bo. Dette fører i noen tilfeller til lite tilfredsstillende «hasteløsninger» der flyktninger bor på campingplasser og pleiehjem. I Sverige bosetter mange flyktninger seg selv, noe som skaper utfordringer med «opphopning» i populære kommuner og til dels svært dårlige boforhold» (Grødem, 2014:103–104).

Den norske modellen med anmodning overfor kommunene om mottak og bosetting har medført at mange med innvilget opphold har måttet bo lenge på asylmottak (ibid.:103). Som vi har sett i eksemplene med frivillige i bosettingsarbeidet har disse prøvd å finne bolig og bidra til selvbosetting av flyktninger med opphold. Det er imidlertid for lite erfaring så langt til å si noe om denne frivilligheten bidrar til bosetting og samtidig unngår opphopningsproblemene som en har sett i Sverige.

På et mer overordnet nivå tilbyr Sivesind (2016a) nye og sammenlignbare tall for velferdsmixen i Skandinavia. Med velferdsmix mener vi ifølge Sivesind «fordelingen av sysselsetting mellom offentlige, ideelle og kommersielle leverandører av offentlig finansiert velferd» (2016a:5). Diskusjoner om endringer i velferdsmixen handler med andre ord om hvilken plass offentlige, ideelle og kommersielle aktører bør ha i produksjon av velferdstjenester. I den sosialdemokratiske (skandinaviske) velferdsmodellen har det offentlige en mer omfattende rolle enn i andre velferdsstater, men det er også forskjeller innad i de tre skandinaviske landene, og det har funnet sted betydelige endringer de siste tiårene (Sivesind 2016a). Størst innslag av ideelle velferdstjenester finner vi Danmark og mest kommersielle velferdstjenester i Sverige. Målt i sysselsettingsandel finner Sivesind (2016a) at ideelle aktører står for ca. 3 prosent i Sverige, ca. 8 prosent i Norge og ca. 14 prosent i Danmark. For kommersielle aktører er sysselsettingsandelene for de samme landene ca. 19 prosent, 13 prosent og 7

prosent. Det gir en offentlig andel på i underkant av 80 prosent i alle tre land. Kommersielle aktører ser ut til å vokse mest i alle land, og relativt dramatisk i Sverige (Sivesind 2016a:23).

Tallene refererer til 2013 for velferdsfeltet samlet. Sivesind (2016a) har ikke egne tall for boligsosialt arbeid. Boligsosialt arbeid dekkes antageligvis mest av kategorien sosiale tjenester. Her er det sterk vekst i kommersielle aktører i Sverige, og en svakere vekst i Danmark og Norge. Sivesind (2016a:37) beskriver det slik:

Innen sosiale tjenester har de kommersielle hatt sterkere økning i sysselsettingen enn de andre sektorene i alle de skandinaviske landene. Dette er den viktigste årsaken til endringer i velferdsmixen. Det har sammenheng med økt bruk av markedsliknende styringsmekanismer. Dette er et område der det har vært økt bruk av kortvarige kontrakter, åpne anbud og økt konkurranse mellom sektorene.

I artikkelen «frivillighetens marginalisering?» leverer Per Selle (2016) et bidrag til debatten om velferdsmixen hvor han blant annet tar opp trekk ved den historiske utviklingen av frivillig sektor og frivillige organisasjoner. Han er mest opptatt av det vi i denne rapporten omtaler som ideelle organisasjoner som driver ideell tjenesteproduksjon og er mer kritisk til småskalafrivilligheten. Ifølge Selle (2016: 76) mangler dagens norske ideelle organisasjoner ideologisk og institusjonell styrke til å utgjøre en kraft i samfunnsdebatten mens markedskreftene har inntatt en sterk posisjon på mange velferdsfelt:

I den politiske og sosiale endringsprosessen vi er inne i er betydningen til slike ikke-profitbaserte institusjoner marginal både institusjonelt og ikke minst ideologisk. Sektoren er nærmest usynlig som idéprodusent innenfor velferdsfeltet og utgjør derfor heller ingen motkraft eller buffer mot markedsorienteringen, verken generelt eller på egen hjemmebane – helse- og velferdsfeltet (2016:77).

En mer «vital frivillighetssektor» kunne ifølge Selle gi større ideologisk variasjon, valgfrihet og alternativ til markedsdominansen. Selle er videre skeptisk til hvordan individuell frivillig innsats (småskalafrivilligheten) gis større plass på bekostning av institusjonsbasert frivillighet, som har fått redusert sin betydning som idéprodusent og maktfaktor. I et slikt perspektiv vil en «reaktivering» av ideell sektor i betydningen at tradisjonelle ideelle organisasjoner tilbyr tjenester med større grad av uavhengighet fra det offentlige kunne medføre større variasjon og valgfrihet i velferdstjenestetilbudet. Lite variasjon og valgfrihet kan ha flere uheldige sider, ikke minst for velferdsstatens legitimitet (Sivesind 2016b:72). Selle (2016:84) mener imidlertid at den institusjonsbaserte frivilligheten i Norge historisk i liten grad har utgjort et klart alternativ til det offentlige. Selle er heller ikke spesielt optimistisk med tanke på potensialet for en større rolle for institusjonsbasert frivillighet grunnet manglende ideologisk retning og ressurser (2016:85). Mens frivillig innsats tidligere var forbeholdt frivillige organisasjoner er dette noe som også offentlige

institusjoner kan gjøre bruk av. Dessuten er skillet mellom frivillige og kommersielle aktører blitt mindre:

Etter hvert har hele skillet mellom markedsbasert og frivillig basert tjenesteproduksjon blitt stadig mer uklart og i økende grad forstått som uviktig. Generelt har frivillig sektor store vansker med å komme opp med troverdige og ikke-tilbakeskuende forklaringer av egen merverdi. Utviklingen har gjort det vanskeligere å operere med et klart skille mellom markedsbasert og frivillig basert institusjonsdrift i en tid der konkurransespråket har tatt over for tillitsspråket (2016:86–87).

I Selles (2016) perspektiv mangler frivillig sektor altså noe av den kraften som trengs for å innta en større del i velferdsboksen. Hansen mfl. (2013) er opptatt av hvordan en omfattende norsk velferdsstat kan begrense rommet for sivilsamfunnets engasjement og sosialt entreprenørskap. Trætteberg og Sivesind (2015) hevder dessuten også at ideelle organisasjoners merverdi på helse- og omsorgsfeltet er uklar, selv om det er et klart potensial. Frivillig sektors rolle kan endre seg ved at denne sektoren får en større rolle ved å overta oppgaver fra kommersielle og offentlige aktører. Endring kan også forstås som endring i betydningen av og forholdet mellom ideelle organisasjoner, småskalafrivillighet og sosiale entreprenører. Hvilke utfordringer kan vi peke på dersom slike endringer skulle finne sted? I det følgende begrenser vi oss til en kort diskusjon om mulige konsekvenser for boligsosialt arbeid.

4.2. Mulige konsekvenser av endringer i frivillig sektors rolle i det boligsosiale arbeidet

I denne delen av dette kapitlet skal vi kort se på informantenes syn på frivillig sektor og den offentlige velferdsmodellen og deres vurdering av mulige konsekvenser av endringer. Vi vil her vektlegge noen utvalgte problemaspekt ved slike endringer, nemlig hvilke spenninger som kan oppstå mellom ulike velferdsleverandører, hvilke etiske utfordringer som kan skapes, og hvilke krav til koordinering en endret/økt betydning av frivillighet vil medføre for det offentlige. Vi vil trekke frem noen få viktige eksempler for hver av de tre problemaspektene, og med hovedvekt på den første om spenninger mellom velferdsleverandører

4.2.1. Spenninger mellom ulike velferdsleverandører

Informanter fra de ideelle organisasjonene ser positivt på en eventuell økt rolle for frivillig sektor i boligsosialt arbeid og vurderer ikke at boligsosialt arbeid var mindre egnet for ideelle organisasjoner enn andre felt. Her ble det blant annet vist til at f.eks. Kirkens Bymisjon har tradisjon for å være på gaten, og være i byen. En del

basistilbud og lavterskeltilbud tilknyttet bolig, var slik en naturlig oppgave for ideelle organisasjoner. Informanten påpekte at det kunne være spenninger, f.eks. med tanke på respekt for roller. Mot kommunen var det erfaringer med både godt og dårlig samarbeid, men dette ble ikke vurdert som problematisk. Informanten vurderte det slik at det ikke var sterkere motsetninger innenfor det boligsosiale arbeidet enn i det å drive sykehjem eller rusbehandling, og så ingen prinsipielle forskjeller utover det at bolig også er et spekulasjonsobjekt.

Informanten utdypet ikke dette siste poenget, men det er nærliggende å tolke dette som en påpekning av at det boligsosiale arbeidet foregår innenfor en større kontekst av boligpolitikk som i stor grad er markedsstyrt. Det vil også ha konsekvenser i form av strukturelle betingelser for å drive boligsosialt arbeid, f.eks. når det gjelder ideelle organisasjoners økonomiske muligheter til å erverve boliger i det åpne markedet brukt til boligsosialt arbeid. Her skiller boligsektoren seg vesentlig fra andre velferdsområder, f.eks. omsorgs- og helsetjenester, der statens synlige hånd er sterkt tilstede i finansiering og levering av tjenester.

Forskning innenfor det boligsosiale feltet har fremhevet at det offentlige og ikke-kommersielle aktører har ulike roller i velferdsproduksjonen. Hansen mfl. (2013) vektlegger at mens: «offentlig sektor skal sikre rettssikkerhet og likebehandling over hele landet, kan mindre aktører i større grad bidra til å prøve ut nye ideer og nye tilnærminger» (ibid.:82). Også våre informanter er opptatt av dette skillet. En informant påpeker ulike roller i samfunnet for frivillig sektor og kommunen. På den ene siden frivillig sektor som er styrt av interesser, ideologiske og religiøse overbevisninger. På den andre siden står kommunen som må forholde seg til et lovpålagt tilbud. Det kan oppstå spenninger og utfordringer dersom frivillige tilbyr tjenester som kan være motstridende til de mål og strategier det offentlige har. En slik bekymring kommer også til uttrykk blant våre informanter ved at frivillige hjelpetiltak kan redusere bruk av offentlige tilbud. Denne diskusjonen kan også knyttes til nylige avisoppslag i Dagsavisen (2016a og b) om et mulig problem der hjelpeorganisasjoners innsats kan føre til at myndighetene skyver problemer under teppet. Ifølge professor ved Institutt for kriminologi og retts sosiologi May-Len Skilbrei kan det være slik at selv om «tilbudene fra hjelpeorganisasjonene kan bety mye for enkeltpersoner, det være seg flyktninger, asylsøkere, rusmisbrukere eller fattige, bidrar denne hjelpen også til at de store spørsmålene ikke kommer frem» (Dagsavisen 2016a). Problemet er at fokuset på å hjelpe enkeltpersoner kan bidra til å avpolitiserer spørsmål som bare kan løses på strukturelt og overordnet nivå, ifølge Skilbrei. I et tilsvar fra Kirken Bymisjon ved assisterende generalsekretær Johannes Heggland at det er en risiko for at det å hjelpe fører til at de strukturelle utfordringene blir mindre synlige. Svaret er her ifølge ham: «likevel ikke å slutte å

hjelpe, men å gjøre mye mer i tillegg». Han viser til at Kirkens Bymisjon har et tredelt oppdrag: å gi hjelp, å avdekke problemer og nød, og å påvirke årsakene til det (Dagsavisen, 2016b). Taksdal (2015) gir tilsvarende eksempler på dilemma som oppstår for frivillig sektor i tilfeller der innsatsen blir «en buffer for trange budsjetter». Dersom innsatsen i realiteten bidrar til å dekke opp for manglende og forsvarlig kommunal innsats blir spørsmålet om en skal fortsette å yte denne innsatsen eller være med å løfte det til et politisk nivå (ibid.:7–8). Heggland fremhever at det kan være ulikheter mellom organisasjoner om hvorvidt de arbeider på flere nivå og at kanskje små organisasjoner ikke har ressurser til å arbeide også på det politiske plan (Dagsavisen, 2016b).

Relatert til boligsosialt arbeid så er denne observasjonen vesentlig. Hva slags type frivillighet som er tenkt å vokse kan ha konsekvenser for hvorvidt denne politiske dimensjonen blir reist gjennom frivillig boligsosialt arbeid. Bidrar en vekst i småskalafrivillighet og sosiale entreprenører til en de-politisering av det boligsosiale feltet? Gir medlemsorganisering og organisasjonsstørrelse et bedre grunnlag for å reise mer overordnede strukturelle og politiske spørsmål?

Våre informanter ga flere eksempler på mulige spenninger mellom kommunens målsettinger og den supplerende frivilligheten. Eksempelet med Bergen Blå Kors Bosenter kan illustrere spenninger mellom offentlige og ideelle innenfor lovpålagte oppgaver. Her kan en eventuelt endret policy fra kommunen sin side, med prioritering av behandling og permanente botilbud, komme i motstrid til denne ideelle organisasjonens tilbud om midlertidig rusfritt botilbud. Det kan være motstrid mellom kommunens og det offentliges ønske om en enhetlig og samordnet politikk for vanskeligstilte på boligmarkedet på den ene side, og en målsetting om mangfold, som ofte er en viktig begrunnelse for frivillig sektors samfunnsbidrag på den andre siden.

En informant fra Husbanken påpekte mulige faglige spenninger som kunne oppstå og spørsmålet om hvilke områder frivillig sektor kunne gå inn i. Her var hvilke kompetansekrav det offentlige måtte stille spesielt i forhold til vanskeligstilte grupper viktig. På grunn av dette kompetansekravet, som er helt sentralt i det boligsosiale feltet, (og særlig der det er snakk om lovpålagte oppgaver for kommunen), vil frivillig sektor ifølge denne informanten møte utfordringer. Det kan tenkes at profesjonene beskytter seg ved å gjøre seg mer viktige for å ikke slippe andre til. Dette skillet mellom profesjonelle og frivillige ble også trukket frem av en annen informant i Husbanken som påpekte at tjenesteutførere i det offentlige har en tydeligere profesjonsrolle, men med grenseflater mot de frivillige. I rollen som frivillig deltar man som person, mens som kommune kommer man inn som ansatt.

Til profesjonsrollen var det knyttet mye tydeligere regler både for utføring av arbeid og om konflikter skulle oppstå, ifølge informanten.

En annen informant fra Husbanken var opptatt av at en måtte tenke åpent og nytt om ting og ta frivillig sektor med på diskusjon og være åpne for nyskapende forslag fra frivillig sektor som ingen hadde tenkt på før. Her handlet det om å legge til rette for den delen av frivillig sektor som kan ha noe å bidra med. Slik vi tolker det betyr dette et fokus på de ikke-lovpålagte oppgavene i kommunen. Informanten konkretiserte ved å vise til at det i det boligsosiale feltet fantes mange målgrupper som er mye alene; hjemmeboende eldre, flyktninger, fattige barnefamilier som aldri er på ferie. Her kunne frivillig sektor helt sikkert bidratt på mange måter. Videre ble det frivillige boligsosiale arbeidsfeltet som går på sosial trygghet nevnt, det å kunne lære å bo samtidig som man får nettverk og relasjoner man kan bruke også etter kl. 16.00 når offentlige kontor stenger. For slike vanlige hverdagsfunksjoner, kunne de frivillige (småskalafrivillighet) bety en forskjell. En annen informant fra Husbanken mente også at det lå et stort potensiale for frivillig sektor for svakstilte grupper på boligmarkedet gjennom å jobbe med ensomhet, sosial aktivitet, og målet om å få brukere ut av institusjon og inn i egen bolig.

Det er altså den supplerende rollen som her ble fremhevet og som av de fleste ble oppfattet å medføre mindre spenninger opp mot det lovfestede boligsosiale området der kommunen hadde et klart ansvar. For eksempel vektla informantene fra KMD med henvisning til strategien Bolig for velferd at det skal være forebyggende arbeid, og at det var mindre sensitivt (og dermed mindre etisk utfordrende), og derfor viktig å ha frivillig sektor med her. Informantene er med andre ord spesielt positive til frivillig innsats når det er snakk om et supplement til det eksisterende tilbudet som utføres av profesjonelle, og når det ikke gjelder de lovpålagte oppgavene.

4.2.2. Etske utfordringer

De ideelle organisasjonene var opptatt av at de måtte være veldig ordentlig med å kvalitetssikre arbeidet med denne gruppen. Kommunen skulle være trygge på at organisasjonen har den kompetansen og kvaliteten de skulle ha. En informant var kritisk til det at folk skal kunne tjene penger på denne gruppen. Det å blande business inn gjorde noe med fokus og styring, og informanten mente det måtte være svært vanskelig å drive kommersielt og holde faglig fokus på boligsosialt arbeid når inntjening og penger kommer inn som motiv. Det krevdes sterk faglighet i arbeidet, det var et felt med store forventninger til aktørene og der mange mente noe om hva de holder på med. Det boligsosiale feltet var et følsomt område, men mange og motstridende normer, siden bolig var så viktig for alle. Hvem gjør seg

fortjent til bolig, var et spørsmål der ulike svar reflekterte slike motstridende normer.

En informant (fra Bergen kommune) var opptatt av å skille mellom rettighet og barmhjertighet og påpekte at nærhet til andre skaper utfordringer. Den frivillige som ønsker å gjøre en god gjerning (barmhjertighet) og den andre som er offentlig tjenestemann, og som har det som sitt yrke og profesjonalitet og som dermed er forpliktet ut fra lovpålagte oppgaver å sikre rettigheter til brukere. Det ble også påpekt at problematikk knyttet til taushetsplikt kunne oppstå. Frivillige kunne ha behov for informasjon fra kommunen om en bruker, men på grunn av taushetsplikten kunne ikke kommunen gi slik informasjon. F.eks. kunne det være frivillige organisasjoner som spør om en bruker er bostedsløs, og da kan ikke kommunalt tjenestemann bekrefte eller avkrefte det. Her burde forespørsel om bolig komme fra bruker selv. Slike situasjoner kunne være vanskelig for kommunen å håndtere. Som vi så fra eksemplene med boligformidlerne for flyktninger, så var også her en slik informasjonsproblematikk aktuell med tilhørende etiske dilemma.

En annen utfordring handler om holdninger mot brukergrupper. Fra kommunens side var en opptatt av at aktiviteter i nærområdene skal være åpne for alle, uavhengig av for eksempel tro. Derfor kunne det ikke drives direkte forkynning i kommunens lokaler, for da ville noen brukergrupper utelukkes. Det hadde kommunen erfart noen ganger, og da måtte de inn og regulere. Det var helt sentralt for kommunen at tilbud skulle være åpne og ikke lukket mot bestemte grupper. Her ble det presisert at kommunen hadde alle typer sårbare personer boende i sine områder, mennesker med psykiske problemer og rus, og da var det viktig at tilbudene skulle treffe de også. Derfor var holdninger og kunnskap om disse gruppene viktige. Kommunen måtte ha en viss trygghet, og en form for kvalitetssikring for å vite at det som skjer i kommunalt samarbeid må være ivaretagende mot alle beboergrupper.

Fra Husbankens side så en også en utfordring i rollen som frivillig i relasjon til særlig sårbare grupper, her var siling og vurdering av folk og deres egnethet viktig. Dersom frivillig sektor fikk en større rolle kunne det tenkes at det oppstår situasjoner hvor det er uklart hvem som har ansvaret dersom noe går galt. Vedkommende mente derfor at noen former for boligsosialt arbeid ikke ville være egnet for frivillige. Det kunne være f.eks. arbeid opp mot ustabile personer. Bointegrering var derimot eksempler der frivillige kunne bidra, leksehjelp og indirekte hjelp for vanskeligstilte som ikke handler om boligen, men som får livene til folk til å henge sammen.

4.2.3. Koordinering

Samarbeid med frivillig sektor innebærer at det offentlige på ulike måter må koordinere boligsosialt arbeid. Bergen kommune formidlet at det var et krevende koordineringsarbeid innenfor det boligsosiale arbeidet. Dette besto i brukerundersøkelser på tvers av tjenester for å identifisere tjenestebehov og tiltak. Med omsyn til koordinering mot frivillig sektor, ble det vist til at kommunen hadde en egen nettside om frivillighet. Videre hadde kommunen søkebaser for leie av offentlige bygg og med tilbud til frivillige. Dialog med frivillige ble vektlagt: Det å være rettleidende og gi informasjon var viktig ifølge informanten. Det ble også påpekt at det er en stadig økning i frivillig sektor, og at det blir stadig flere som tilbyr seg å delt i frivillig arbeid. Dette medførte utfordringer i forhold til kapasitet fra kommunens side, for eksempel i forbindelse med lån av lokaler mv.

Koordineringsbehov ble også nevnt for de frivillige kontaktpersonene i de kommunale boligene. Her ble det vektlagt at kommunen arrangerte kurssamlinger for kontaktpersoner. Siden disse ivaretok en viktig rolle i bomiljøet, så ble det gjentatte ganger gitt kursing i konstruktiv problemløsning, kommunikasjon og forebygging, og måter å opptre som ikke skaper konflikter. Samtaler og diskusjon med frivillige organisasjoner mer generelt om spilleregler, vilkår og opplæring av frivillige ble også nevnt som viktig koordineringsarbeid. I forbindelse med flyktningekrisen var retningslinjer for de som er flyktningeguiden, i forhold til taushetsplikt, og opplæring om hvilke roller man ivaretar sentrale.

4.3. Sosial innovasjon og sosialt entreprenørskap

I vår studie av boligsosialt arbeid har vi sett på ulike aktører innenfor småskalafrivillighet og sosialt entreprenørskap som arbeider med å hjelpe flyktninger i prosessen med selvbosetting i to store bykommuner. Det er interessant at selv om de to eksemplene vi har belyst utfører så å si de samme oppgavene opp mot flyktningene, så omtaler de seg selv på ulikt vis. Mens «mestringsguiden» eksplisitt omtalte seg selv som sosial entreprenør, ble ikke dette brukt om de to frivillige boligformidlerne i Bergen. Her var det vi som kategoriserte disse innenfor småskalafrivilligheten. Alle tre må betegnes som sosialt innovative, de etablerer en nyskapende aktivitet eller virksomhet som møter et behov som kommunen og det offentlige vanskelig kan løse alene innenfor sine ressurs- og tidsrammer. Flexibilitet i forhold til tid og inngående kjennskap til brukerne, er viktige kjennetegn hos alle.

Måten dette gjøres på er noe forskjellig. Mens de frivillige boligformidlerne i Bergen utfører et bredt spekter av tjenester og booppfølging som del av en helhetlig frivillig tilnærming, så er den sosiale entreprenøren sin tilnærming mer differensiert. Her ble noen tjenester utskilt og definert som å ligge utenfor frivillig, ubetalt arbeid. Dette er selve boligfremskaffelsen, det å søke og identifisere boligutleiere og arbeid med boligkontrakter. Denne fasiliteringstjenesten, var tenkt å utformes som en egen profesjonalisert tjeneste som utføres mot betaling fra bydelen i kommunen der flyktingene skulle bosettes. De andre aktivitetene blir utført av frivillige uten betaling.

Flere mer generelle betraktninger kan gjøres basert på disse eksemplene. Vi ser for eksempel at sosial innovasjon kan oppnås uten at dette nødvendigvis må baseres på sosialt entreprenørskap og bruk av forretnings- og businesslogikk, selv om den siste formen ofte fremheves av myndighetene.

I motsetning til tidligere studier finner vi noen eksempler på sosiale entreprenører i det boligsosiale feltet. Basert på disse tre relativt nystartede eksemplene på sosial innovasjon er det selvsagt for tidlig å si hvilke av tilnærmingmåtene som vil være mest effektive for å bidra i selvboettingsprosessene i kommunene. Gitt at de er like effektive, så vil det fra kommunenes side være gunstig økonomisk å basere seg på det vi her har kalt småskalafrivillighet. Men om en større grad av differensiering og profesjonalisering medfører større effektivitet kan det være økonomisk gunstig å kjøpe slike tjenester. I begge tilfeller ligger det en mer- eller ekstraverdi i tiltakene som blir tilført det boligsosiale arbeidet. I tillegg kan det være en tilleggsverdi dersom den sosiale entreprenøren skaper sin egen arbeidsplass.

I det siste tilfellet kan en tenke seg en utvikling der sosiale entreprenører etablerer et slags sosialt marked med betalte tjenester. Dersom et slikt marked har potensial til å vokse, så kan andre aktører f.eks. rene økonomiske entreprenører, med andre motiver enn de sosiale entreprenørene, ha interesse av å delta på dette markedet. Med et visst omfang av slike tjenester kan det være vanskelig for kommunen å skjerme slike tjenester mot åpne anbudskonkurranser. Dette vil være tilfelle dersom tjenestene får mer preg av ren økonomisk virksomhet på linje med annen boligmeglingsvirksomhet.

Det kan også tenkes å oppstå spenninger mellom frivillig sektor og de tjenester og aktiviteter de utfører og de betalte tjenestene innenfor sosialt entreprenørskapsbedrifter. Man kan problematisere hvorfor noen tjenester skal betales og andre ikke.

Flere problemstillinger kunne reises omkring sosialt entreprenørskap og dens relasjoner til frivillig sektor, det offentlige og kommersielle aktører. I sin spede begynnelse innenfor boligsosialt arbeid kan sosialt entreprenørskap bidra til å løse utfordringer på nye måter. Men som diskusjonen over belyser kan det tenkes å oppstå mange utfordringer og interessante grensedragninger mellom de ulike sektorene som må løses fremover.

4.4. Oppsummering

I dette kapittelet innledet vi med å gi et kort overblikk overutviklingen i velferdsmixen i Skandinavia. Studier viser her at ideelle aktører står sterkest i Danmark mens de kommersielle er størst i Sverige. Norge plasseres i en mellomposisjon, og med foreløpig mindre endringer i retning av kommersialisering enn Sverige.

Vi har identifisert fire typer utfordringer som kan oppstå om frivillig sektor får en ny rolle i boligsosialt arbeid. Når det gjelder spenninger mellom ulike velferdsleverandører ser de ideelle organisasjonene ikke grunnleggende problemer med å gi større plass til ideelle organisasjoner i boligsosiale feltet. Det kan være problematisk dersom frivillige sektor utvikler egne tiltak i form av ideell tjenesteproduksjon eller småskalafrivillighet som reduserer bruk av eller motvirker utvikling av offentlige tiltak. Da kan frivillig sektor bidra til å avpolitiserer spørsmål og fungere som buffer for manglende offentlige tiltak. Faglighet er en annen utfordring; de ideelle organisasjonene leverer lovpålagte tjenester på samme måte som offentlige institusjoner. Småskalafrivilligheten er i mindre grad preget av dette og kan operere friere i utformingen av frivillighet for oppgaver som ligger utenfor det lovpålagte området.

Videre har analysen av intervjumaterialet vist at engasjement fra frivillig sektor kan innebære etiske utfordringer knyttet til taushetsplikt og informasjonstilgang, kvalitetssikring og bakgrunnssjekk av frivillige. Det kan også være slik at tilbud i regi av frivillig sektor ikke gjøres tilgjengelig for alle brukere uavhengig av bakgrunn. Kommunen kan oppleve utfordringer knyttet til koordinering når omfanget av frivillige aktører øker. I sin tur kan dette skape press på tilgjengelig infrastruktur (møtelokaler m.m.). Opplæring av frivillige blir også viktigere om samarbeidet med frivillig sektor skal utvides.

Sosialt entreprenørskap reiser flere aktuelle problemstillinger, som for eksempel om denne formen for innovasjon er en mer effektiv måte å møte nye utfordringer i boligsosialt arbeid enn småskalafrivillighet.

5. Konklusjoner

Loga, Eimhjellen og Lied (2015) identifiserer tre ulike hovedroller for frivillig sektor i boligsosialt arbeid; *tradisjonell ideell organisasjon* med profesjonalisert tjenesteproduksjon, *småskalafrivillighet*, som omfatter frivillig ubetalt innsats både innenfor og utenfor rammen av frivillige organisasjoner, og rollen som *innovatør og sosialt entreprenørskap*. Med dette som utgangspunkt diskuterer rapporten tre spørsmål: Hvilke forståelser av frivillighet ligger til grunn for myndighetenes satsing og forventinger til frivillig sektor i boligsosialt arbeid? Hvordan påvirker rammevilkår frivillig sektors form og innhold? Hvilke konsekvenser vil en endret rolle for frivillig sektor ha for den offentlige velferdsmodellen? Rapporten diskuterer disse spørsmålene ved hjelp av intervju med offentlige aktører og aktører i det boligsosiale feltet samt dokumentanalyse. Vi har intervjuet aktører som driver boligsosialt arbeid i Oslo og Bergen gjennom tradisjonelle ideelle organisasjoner, småskalafrivillighet og sosialt entreprenørskap. Rapporten gir ingen kartlegging av frivillig sektor på det boligsosiale feltet. Vi har lagt vekt på å beskrive nye tiltak og virksomheter innenfor småskalafrivillighet og sosialt entreprenørskap for å illustrere hvordan frivillig sektor kan bidra i boligsosialt arbeid.

Analysen av aktuelle sentrale dokument viser at sentrale offentlige myndigheter i varierende grad er tydelig på hvilken rolle frivillig sektor bør spille. Den siste stortingsmeldingen på feltet (Meld.St. nr. 17, 2012–2013) og strategien Bolig for velferd 2014–2020 slår fast at frivillig sektor er viktig og bør involveres i større grad. Sosialt entreprenørskap beskrives og vektlegges, men kildene er ikke alltid tydelig på hvilken del av frivillig sektor som skal involveres og hvordan. Det betyr at det i større grad blir opp til aktører i det boligsosiale feltet å fylle intensjonene med innhold.

Både offentlige aktører og aktører i det boligsosiale feltet kommenterer at offentlige dokument er vage mht hvilken rolle frivillig sektor skal spille. Offentlige aktører er i større grad enn representanter for ideelle organisasjoner opptatt av det som omtales som «ekte» (småskala) frivillighet. Offentlige aktører og aktørene i det boligsosiale feltet er enige om de viktigste begrunnelsene for frivillig sektor i det boligsosiale arbeidet, som er å supplere offentlige tilbud, bidra med innovative løsninger og være et talerør for svake grupper.

Småskalafrivillighet i form av boligkontakt i Bergen, Bergen bidrar og frivillige boligformidlere, og sosiale entreprenører som Alternativ utleie, Mestringsguiden og Tillitsperson, er i hovedsak eksempler på nye initiativ. Eksemplene på småskalafrivillighet fra frivillig sektor illustrerer hvordan kommunen kan koordinere

frivillig innsats for flyktninger, og boligkontakt er et etablert eksempel på kommunal innovasjon. Eksempelene på sosialt entreprenørskap er spesielt interessante ettersom tidligere undersøkelser knapt finner noen slike eksempler i boligsosialt arbeid. Bortsett fra boligkontakt er alle disse eksempler som er så nyetablerte at det er for tidlig å gi en vurdering av hvor godt de fungerer.

Kapittel 3 i rapporten omhandler rammebetingelser. Offentlige aktører og aktører i det boligsosiale feltet er enige om at tilskuddsordninger er viktige for å fremme utvikling og innovasjon. Flere informanter uttrykker også skepsis mot omgjøringen av Husbankens kompetansetilskudd til en generell overføring i kommunenes rammetilskudd. Aktørene er i mindre grad enig mht. anbudskonkurranser og EU-direktiv. Offentlige aktører ser også flere utfordringer her, men fremhever i større grad positive sider ved anbud. Ideelle aktører viser også til positive sider, men er mer kritiske. Disse peker på utfordringer for deres verdigrunnlag, identitet og autonomi, svekket samarbeidsrelasjoner med kommunen og konkurranse mellom ideelle organisasjoner som uheldige utslag.

Diskusjonen i kapittel 4 om konsekvenser av en endret rolle for frivillig sektor for den offentlige velferdsmodellen innledes med noen komparative betraktninger om ideelle, kommersielle og offentlige aktørers rolle i skandinavisk velferdspolitik. Komparative tall fra Sivesind (2015) viser at ideelle aktører står sterkest i Danmark mens de kommersielle er størst i Sverige. Deretter diskuteres fire typer utfordringer som kan oppstå om frivillig sektor får en ny rolle i boligsosialt arbeid. Mht. *spenninger mellom ulike velferdsleverandører* ser de ideelle organisasjonene ikke grunnleggende problemer med å gi større plass til ideelle organisasjoner i boligsosiale feltet. En potensiell alvorlig spenning kan oppstå dersom frivillige sektor utvikler egne tiltak i form av ideell tjenesteproduksjon eller småskalafrivillighet som reduserer bruk av eller motvirker utvikling av offentlige tiltak. Frivillig sektor kan slik bidra til å avpolitiserer spørsmål og dekke opp for manglende offentlige tiltak. En annen viktig spenning omhandler faglighet; mens de ideelle organisasjonene på mange måter leverer tjenester som offentlige institusjoner preges småskalafrivilligheten av frivillig innsats. Engasjement fra frivillig sektor kan innebære flere *etiske utfordringer*, for eksempel knyttet til taushetsplikt og informasjonstilgang, kvalitetssikring og bakgrunnsjekk av frivillige eller at tilbud i regi av frivillig sektor ikke gjøres tilgjengelig for alle brukere uavhengig av bakgrunn. Det offentlige kan oppleve utfordringer knyttet til *koordinering* når antallet frivillige aktører øker, noe som også kan skape press på tilgjengelig infrastruktur (møtelokaler m.m.). Opplæring av frivillige blir også viktigere om samarbeidet med frivillig sektor skal utvides. *Sosialt entreprenørskap* er nytt i det boligsosiale feltet, og reiser flere aktuelle problemstillinger, som for eksempel om denne formen for

innovasjon er en mer effektiv måte å møte nye utfordringer i boligsosialt arbeid enn småskalafrivillighet.

Eksemplene vi har vist til fra småskalafrivillighet og sosialt entreprenørskap viser flere nye initiativ de siste årene. Hvordan denne typen sosial innovasjon utvikler seg vil gi interessante innspill til diskusjonen om frivillig sektors rolle i boligsosialt arbeid. Ikke minst gjelder det sosialt entreprenørskap, som myndighetene promoterer i flere sammenhenger, og som så langt knapt har vært synlig på det boligsosiale feltet. Boligsosialt arbeid utgjør ikke en egen kategori i forskningsfeltet frivillighet og sivilsamfunn, noe som gjerne illustrerer at det er knapt med småskalafrivillighet på dette feltet. Dermed foreligger det også lite statistikk. Det hadde imidlertid vært interessant å vite mer om omfanget av småskalafrivillighet på dette feltet sammenlignet med andre deler av velferdsfeltet. Det kan også dukke opp flere sosiale entreprenører i det boligsosiale feltet fremover og disse vil være interessante å følge i diskusjonen om frivillig sektors rolle i boligsosialt arbeid.

Appendix: Intervjuguide

Intervjuguide Frivillig sektor og boligsosialt arbeid

Intervjuguiden vil tilpasses hvem vi snakker med og behov som oppstår underveis.

Innledning

1. Kan du fortelle kort om hvordan du deltar i boligsosialt arbeid?

I Hvilke forståelser av frivillighet ligger til grunn for myndighetenes økte satsing og forventninger til frivillig sektor?

2. Hvorfor ønsker og forventer Husbanken, departementer og direktorater at frivillig sektor skal ha en rolle i boligsosialt arbeid?
3. Hvilken type frivillighet ser disse aktørene for seg; økt bruk av ideell tjenesteproduksjon (ideelle organisasjoner), koordinering av frivillige (småskalafrivillighet), nye samspillsformer (innovasjon)?
4. Deler sentrale frivillige organisasjoner myndighetenes ønsker, forventninger og syn på type frivillighet?
5. Er det spesielle forventninger knyttet til frivillighetens rolle på det boligsosiale feltet sammenlignet med andre felt (velferd, helse, utdanning)?
6. Opplever dere en spenning mellom frivillig sektor som politisk aktør og tjenesteprodusent?

II Hvordan påvirker dagens rammevilkår (betingelser) frivillighetens form og innhold?

7. Hvordan kan rammer som anbudsutsettelse og tilskuddsordninger som f.eks. boligsosialt kompetansetilskudd fra Husbanken hemme og fremme frivillighetens rolle i det boligsosiale arbeidet?
8. Hvilke etablerte og innovative samarbeids- og samspillsformer mellom frivilligheten og det offentlige finner vi i Bergen og Oslo?
9. Hvilke konsekvenser kan endrede rammebetingelser, f.eks. EU-direktiv og ny lov om offentlige anskaffelser, få?
10. Utfordrer rammevilkår de frivillige organisasjonenes reelle organisatoriske autonomi (kontraktstenkning, driftsstøtte vs prosjektstøtte, kontrollordninger)?

11. Hvordan påvirker eksisterende rammevilkår skillet mellom ideell og kommersiell tjenesteproduksjon (ideologisk svekkelse? Større markedsorientering?)?
12. Hva ville være det/de viktigste tiltaket (tiltakene) fra det offentlige for å fremme frivillig sektors rolle i boligsosialt arbeid?

III Hvilke konsekvenser vil en større rolle for frivilligheten ha for den offentlige velferdsmodellen på det boligsosiale feltet?

13. Hvilke spenninger kan oppstå mellom ulike velferdsleverandører (offentlige, private, ideelle) dersom frivillige organisasjoner får større ansvar? Utfyller disse aktørene hverandre eller bærer det mer preg av konkurranse (interessekonflikter, samarbeidsutfordringer)?
14. Hvilke etiske utfordringer eller spørsmål rundt profesjonalitet og faglighet kan oppstå? Det boligsosiale feltet omfatter flere sårbare grupper. Stiller det spesielle juridiske utfordringer til et slikt eventuelt samarbeid?
15. Hvilke krav til koordinering medfører en økt betydning av frivillighet for det offentlige (kommunen)?
16. Hva kan frivillig basert boligsosialt arbeid oppnå som markedsbaserte aktører ikke kan tilby (merverdi, avlastning/kapasitetsøkning, innovasjonskraft)?

Avslutning

17. Er det noe du ønsker å legge til, til slutt?

Takk for at du tok deg tid til å snakke med oss!

Litteratur

- Bergen Blå Kors Bosenter (2016), *Velkommen til Bergen Blå Kors bosenter*, <http://www.blakors.no/bla-kors-bosenter-bergen/>, Bergen: Bergen Blå Kors.
- Bergen kommune (2014), *Boligmelding 2014–2020*, Bergen: Bergen kommune.
- Bergen kommune (2015), *Plan for frivillighet Bergen*, Bergen: Bergen kommune.
- Bergen kommune. Etat for boligforvaltning (2014), *Håndbok for kontaktperson*, Bergen: Bergen kommune.
- BI (2016), *Studenter utfordrer leiemarkedet*. <https://www.bi.no/om-bi/Nyheter-fra-BI/nyhetsarkiv-2016/studenter-utfordrer-utleiemarkedet/>
- Bærum kommune Boligkontoret (2012), *Boligsosialt arbeid – samarbeid med frivillige*. Veileder til kommunene, Bærum: Bærum kommune.
- Dagsavisen* (2016a), Holder elendigheten nede. Sandberg, T. 3.12.2016. <http://www.dagsavisen.no/innenriks/holder-elendigheten-nede-1.888957>
- Dagsavisen* (2016b), Må jobbe på flere ulike nivåer. Sandberg, T. 3.12.2016. <http://www.dagsavisen.no/ma-jobbe-pa-flere-ulike-nivaer-1.889020>
- Departementene (2014–2015), *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Departementene (2015), *Frivillighetserklæringen – erklæring for samspillet mellom regjeringen og frivillig sektor*, Kulturdepartementet: Oslo.
- Direktoratene og Husbanken (2016), *Tiltaksplan Bolig for velferd 2016*.
- Dyb, E., Helgesen, M. og Johannessen, K. (2008), *På veg til egen bolig: evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005–2007*, NIBR-rapport 2008:15, Oslo: NIBR Institutt for by- og regionforskning.
- Eimhjellen, I. og Loga, J. (kommer 2016), *Utvikling av sosialt entreprenørskap i Norge*. Rapport til KUD og ASD.
- Fladmoe, A., Sætrang, S., Eimhjellen, I., Steen-Johnsen, K., Enjolras, B. (2016): Nordmenns bidrag i flyktningsituasjonen 2015/2016, <http://sivilsamfunn.no/Ressurser/Publikasjoner/Rapporter/2016/2016-6>
- Folkestad, B., Christensen, D.A., Stømsnes, K., Selle, P. (2015) *Frivillig innsats i Noreg 1988–2014. Kva kjenneteikner dei frivillige og kva har endra seg?*, Rapport 2015-4, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

- Grimen, A.L. (2011), *Naboskap i utsatte boområder. Mastergradsoppgave i samfunnsarbeid*, Bergen: Høgskolen i Bergen, Avdeling for helse og sosialfag, Institutt for vernepleie og sosialt arbeid.
- Grødem, A.S. og Aspøy, T.M. (2013), *Konkurransesatt kompetanse. Om NAVs arbeid med AMO-kurs for minoritetsspråklige*, Fafo-rapport 2013: 26, Oslo: Fafo.
- Grødem, A.S. (2014), *Innovasjon og styring i boligsosialt arbeid*, ISF Rapport 2014: 16, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Grønningsæter, A.B., Becken, L.E., Bakkeli, V., Klingenberg, S. og Strand, A.H. (2014), *Evaluering av Husbankens kommunesatsing*, Fafo-rapport 2014:51, Oslo: Fafo.
- Hansen, I.L.S., Grødem, A.S. og Bakkeli, V. (2013), *Boligsosiale utfordringer og sosial innovasjon*, Fafo-rapport 2013:49, Oslo: Fafo.
- HOD (2015), *Nasjonal strategi for frivillig arbeid på helse- og omsorgsfeltet (2015–2020)*.
- Husbanken (2016a), *Veiviser bolig for velferd*, <https://www.veiviseren.no/>, Oslo: Husbanken.
- Husbanken (2016b), *Statsbudsjettet 2017*, <http://www.husbanken.no/boligpolitikk/statsbudsjettet-2017/>, Drammen: Husbanken.
- Husbanken (2016c), *Husbankens kommuneprogram. Bolig for velferd 2016–2020. programbeskrivelse*, Drammen: Husbanken.
- Husbanken region øst (2009), *Statens tiltakspris mot bostedsløshet 2005–2009*, Oslo: Husbanken.
- Kjønstad, A. og Syse, A. (2012), *Velferdsrett I. Grunnleggende rettigheter, rettsikkerhet og tvang*, Oslo: Gyldendal.
- Kommunale Boligadministrasjoners Landsråd (2016), *Innlemming av tilskuddene til hhv. boligsosialt arbeid og 2) boligsosialt kompetansetilskudd i rammetilskuddet (ref. 10.1.2. og 10.6.5)*, Porsgrunn: KBL.
- KMD (2015), *Samarbeid mellom frivillige og kommuner. Råd og veiledning til kommuner som vil inngå samarbeid med frivillige*, Inspirasjonshefte.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016), *Tildelingsbrev 2016 – Husbanken*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- LO (2016), *Samfunnshensyn og nye EU-direktiver om offentlige anskaffelser*, Internasjonal avdeling nr. 5–16, Oslo: LO.
- Loga, J. (2012), 'Finnes det en egen kommunal frivillighetspolitikk?', i P. Selle og K. Strømsnes (red.), *Organisasjonene og det offentlige. Har vi fått en ny*

- frivillighetspolitikk?*, Rapport 2012: 6, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, ss. 39–82.
- Loga, J., Eimhjellen, I. og Lied, C. (2015), *Frivillig sektor og boligsosialt arbeid. Rapport for Husbanken*, Rapport 3-2015, Bergen: Uni Research Rokkansenteret.
- Loga, J.M., Eimhjellen, I., Eschweiler, J., Ingstad, E., Stokstad, S. og Winswold, M.D. (2016), *Sosiale entreprenører – partnerskap for nye løsninger*, Rapport 1-2016, Bergen: Uni Research Rokkansenteret, KS FoU.
- Loga, J. (2016a), *Frivillighet og forretning. En kunnskapsoversikt om nye former for samspill mellom sivilsamfunn og marked*, Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, rapport 2016:4.
- Loga, J. (2016b); *Velferdsstatens omstilling og rollen sivilsamfunnet versus markedet kan spille i omstillingen*. Upublisert manus.
- LOVDATA (2016), *Lov om kommunale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, §27 midlertidig botilbud*, <https://lovdata.no/lov/2009-12-18-131/§27>, Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Ludvigsen, K. og Fjær, S. (2007), *Varig bolig framfor hospits*, Notat 1-2007: Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Meld.St. nr. 17 (2012–2013), *Byggje-bu-leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*, Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU (2011), *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden*, Oslo: Departementenes servicesenter.
- NOU (2016:12), *Ideell opprydding. Statlig dekning av ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader*, Oslo: Kulturdepartementet.
- Oslo kommune (2016): *Oslo kommune (2016), Engasjement og deltakelse. Frivillighet i Oslo 2016*. Byregjeringssak 53/16.
- Sejersted, F. (2014), *Rettslig vurdering av om unntaket for kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner kan videreføres*, Notat, 02.06.2014, Oslo.
- Selle, P. (2016), *Frivillighetens marginalisering*, *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19:(1)76–89.
- Sivesind, K.H. (2016a), *Endring av fordelingen mellom ideelle, kommersielle og offentlige velferdstjenester i Skandinavia*, i Sivesind, K.H. (red.), *Mot en ny skandinavisk velferdsmodell? Institutt for samfunnsforskning*, Rapport 1.

- Sivesind, K.H. (2016b), *Mot en ny skandinavisk velferdsmodell?* i Sivesind, K.H. (red.), *Mot en ny skandinavisk velferdsmodell?* Institutt for samfunnsforskning, Rapport 1.
- St.meld. nr. 23 (2003–2004), *Om boligpolitikken*, Oslo: kommunal- og moderiseringsdepartementet.
- Sørvoll, J. og M.F. Aarset (2015): *Vanskeligstilte på boligmarkedet – en kunnskapsoversikt*. Nova, rapport nr. 13/2015, <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Prosjekter/Aldring-og-bolig/Vanskeligstilte-paa-boligmarkedet>
- Taksdal, Arnhild (2015) «Frivillighetens nærmiljø», Foredrag, Ledersamling Kirkens Bymisjon, 12–13. mars 2015.
- Trætteberg, H.D. og Sivesind, K.H. (2015), *Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og omsorgsfeltet*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. 2015/2.
- Ulfrstad, L.-M. (2011), *Velferd og bolig: om boligsosialt (sam-)arbeid*, Oslo: Kommuneforlaget.
- Økland, M.A. (2012), *Samfunnsarbeid og boligsosialt arbeid : en erfaringsamling med fokus på strategier og virkemidler: for inspirasjon til videre teori- og metodeutvikling*, Bergen: Fagbokforlaget.