

Siv Øverås, Anders Brede Fyhn
og Hans Christian Sandlie

Trenger du hjelp?

Oppstartevaluering av
Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser



Siv Øverås, Anders Brede Fyhn og
Hans Christian Sandlie

Trenger du hjelp?

Oppstartevaluering av
Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser
Delrapport 1

© Fafo 2005

ISBN 82-7422-472-8

ISSN 0801-6143

Omslagsbilde: Siv Øverås

Grafisk formgivning: Informasjonsavdelingen ved Fafo

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn for Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser	6
1.2 Evalueringens formål og problemstillinger	7
1.3 Data og metode	10
1.4 Gangen i rapporten	10
2 Beskrivelse av Samarbeidsprosjektet	12
2.1 Samarbeidsprosjektets målsettinger og strategier	12
2.2 Prosjektgruppens sammensetning og organisatoriske innplassering	13
3 Prioriteringer og foreløpige erfaringer	18
3.1 Prosjektets faseinndeling av våren 2004	18
3.2 Kartlegging (problemutredning)	20
3.3 Metoder for individuell og systemrettet oppfølging	23
3.4 Etablering og utprøving av samarbeidsrelasjoner	26
3.5 Utfordringer videre i prosjektperioden	29
4 Forventninger og utfordringer slik omgivelsene ser det	31
4.1 Namsmannen	32
4.2 Bydelenes sosialsentre	34
4.3 Bydelenes boligkontor	35
4.4 Utleiere	38
5 Sammenfatning og vurderinger	42
Mandat og forankring	42
Operasjonalisering av mål og metoder	42
Kartlegging og dokumentasjon	44
Prioritering og utvelgelse av saker	46
Planer for 2005	48
Omgivelsenes forventninger	50
Anbefalinger for 2005	51

Vedlegg: Fremsatte begjæringer og gjennomførte utkastelser i Oslo fra 1996 til 2004. En forundersøkelse av registerdata	52
Referanser	66

Forord

Våren 2004 utlyste Sosial- og helsedirektoratet en anbudskonkurranse om evaluering av prosjektet «Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser». Fami (Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon), som er et samarbeid mellom Fafo og NOVA, fikk sommeren 2004 tildelt dette evalueringsoppdraget. Axel West Pedersen fra NOVA er prosjektleder for evalueringen.

Denne rapporten, som tar for seg oppstarten av Samarbeidsprosjektet, er den første av tre delrapporter fra evalueringen. Som et supplement til selve oppstarts-evalueringen har Fami gjennomført en kvantitativ analyse av data om utkastelsesbegjæringer i Oslo fra namsmannens register. Resultatene fra denne analysen er presentert som et vedlegg til denne rapporten.

Rapportens hoveddel er ført i pennen av Siv Øverås og Anders Brede Fyhn fra Fafo, mens vedlegget om registerbaserte analyser er skrevet av Hans Christian Sandlie ved NOVA.

Vi vil benytte anledningen til å takke prosjektleder Ingrid Blichfeldt og de fire medarbeiderne i Samarbeidsprosjektet for et åpent og konstruktivt samarbeid. Videre vil vi takke de aktørene i prosjektets omgivelser som har stilt opp på intervjuer. Sist, men ikke minst, takker vi Bente Bakken for hjelp med ferdigstillingen av manuskriptet.

Oslo 1. februar 2005

Axel West Pedersen, prosjektleder

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser

Utkastelse henger nært sammen med bostedsløshet eller fare for dette. Selv om det finnes lite kunnskap om hva som faktisk skjer med de som kastes ut av boligen, tyder enkeltundersøkelser – blant annet fra Sverige – på at hushold som er blitt kastet ut, har liten sannsynlighet for å klare å skaffe seg ny bolig på egen hånd (SOU 2001, Flyghed 2004). Feantsa (2002)¹ anbefaler at opplysninger om antall personer som står i fare for utkastelse, sammen med opplysninger om antallet registrerte bostedsløse, brukes som to primære indikatorer for å registrere bostedsløshet.

I en rekke land har man de siste årene kunnet observere tendenser til et stigende antall utkastelser, med derav følgende økning i risikoen for bostedsløshet (Crane og Warnes 2002). I Norge har forebygging av bostedsløshet blitt et høyt prioritert mål – blant annet som et ledd i kampen mot fattigdom og sosial eksklusjon (se St.meld. nr. 50 (1998–1999) «Utjamningsmeldinga» og St.meld. nr. 6 (2002–2003) «Tiltaksplan mot fattigdom»). I St.meld. nr. 23 (2003–2004) «Om boligpolitikken» har regjeringen lagt frem en nasjonal strategi for å motvirke bostedsløshet, der det fokuseres spesielt på å motvirke at enkeltpersoner eller familier blir kastet ut fra en adekvat bolig. Det er satt som mål å redusere antall utkastelsesbegjæringer med 50 prosent og antall gjennomførte utkastelser med 30 prosent på landsbasis frem til 2007 (St.meld. nr. 23 (2003–2004), s. 45). Målet skal ifølge meldingen blant annet nås ved å styrke det boligsosiale arbeidet i kommunene, og det er for dette formålet sendt ut et rundskriv (U-10/2002 «Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold») til landets kommuner og namsmenn. Selv om det er et overordnet mål å redusere antallet utkastelser, ønsker man å bevare selve utkastelsesinstituttet. Det fremheves at trusselen om utkastelse kan være nødvendig for å disiplinere uansvarlige leietakere, og at en begjæring om utkastelse i en del tilfeller kan være et nødvendig varsel om at det eksisterende botilbud ikke er godt nok tilpasset den enkeltes behov. Utgangspunktet for Samarbeidsprosjektet var regjeringens ønske om å styrke og utvikle oppfølgingstjenester tilknyttet bolig i storbykommunene, med blant annet vekt på utvikling av forsterkede, individuelle bolig- og oppfølgingsopplegg. Som ledd i Oslo kommunes strategi i det sosiale boligprogram, ble hver enkelt bydel i Oslo i 2002 tildelt ansvaret for tildeling av kommunale boliger og oppfølging av boforhold

¹ European Federation of National Organisations Working with the Homeless

(i henhold til Byråds sak 78/01). Det var en uttalt målsetting at private døgnovernatningssteder (hospitals ol) ikke skulle brukes av sosialtjenesten, men erstattes av et bredere kommunalt tilbud med utrednings- og oppfølgingsmuligheter. Utgangspunktet var altså generelle og nasjonale boligsosiale politiske målsettinger, kombinert med kunnskap om økning i antall begjæringer og utkastelser. Oslo har en overvekt av antall utkastelsesbegjæringer sett i forhold til resten av landet. Totalt mottok Namsmannen i Oslo 6261 begjæringer om utkastelse i 2004. Dette er en økning på 6 prosent fra året før. Av de vel seks tusen begjæringene, utførte namsmannen i alt 1016 utkastelser, det vil si 16 prosent. I 2003 var andelen utkastelser 18 prosent av alle begjæringene.

Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser startet opp 1. januar 2004, og er et samarbeid mellom Namsmannen i Oslo og de tre bydelene Gamle Oslo, Sagene og Grünerløkka (i Oslo Indre Øst). Samarbeidsprosjektet retter seg direkte mot det store antallet begjæringer om utkastelser av bolig som registreres av Namsmannen i Oslo. De tre bydelene er valgt ut på grunn av sitt høye antall begjæringssaker og utkastelser. I 2003 sto de alene for 24 prosent av det samlede antall utkastelsessaker i Oslo (tallene er basert på den «gamle» bydelinndelingen). Disse bydelene har også en svært høy andel av de kommunale leilighetene i Oslo.

Oslo kommune ved Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester søkte på denne bakgrunn våren 2003 om midler til å starte forsøkvirksomhet rettet mot det store antallet utkastelsesbegjæringer ved Namsmannen i Oslo. Sosial- og helsedirektoratet bevilget i mai 2003 midler for perioden 2003–2005.

1.2 Evalueringens formål og problemstillinger

Før vi gir en nærmere beskrivelse av innholdet i denne delrapporten, vil vi gi en beskrivelse av innholdet og organiseringen av evalueringsoppdraget som denne rapporten er en del av.

Evalueringen konsentreres om to hovedproblemstillinger:

- I hvilken grad og på hvilken måte klarer Samarbeidsprosjektet å nå sine målsettinger om å redusere antall utkastelsesbegjæringer og antall utkastelser?
- Hvilke egenskaper ved brukere, prosjektet og dets omgivelser har påvirket prosjektets mulighet for måloppnåelse?

Evalueringen foregår i tre trinn, og organiseres som tre delprosjekter med avsluttende rapportering i 2006. Evalueringen består av både en prosess- og en effekt-evaluering. Prosessevalueringen gjennomføres som en parallell (følge)prosess til

Samarbeidsprosjektet i perioden 2004 og 2005. Den foreliggende delrapporten presenterer innhold og resultater fra oppstarten av Samarbeidsprosjektet, definert og avgrenset til det første halve året av prosjektet, våren 2004. Andre rapportering fra prosessevalueringen skal gjøres samtidig med prosjektets avslutning i desember 2005. Denne er kalt Underveisevalueringen.

Sluttevalueringen som skal rapporteres i april 2007 skal basere seg på bruk av registerdata fra namsmannen og de resultater som underveisevalueringen gir. Den skal konsentreres om å besvare to hovedproblemstillinger: Har prosjektet hatt den ønskede effekten på de overordnede målvariablene? Hvilket potensial er det for overføring av metoder og rutiner til videre boligsosialt arbeid i de aktuelle bydelene, i Oslo og i landet som helhet?

Datakildene som benyttes i prosessevalueringen er dokumentasjon fra prosjektet, deltakende observasjon på møter i prosjektet og møter mellom prosjektteamet og samarbeidspartnere, samt individuelle intervjuer og gruppeintervjuer av deltakere, samarbeidspartnere, brukere og andre interessenter. Målet med prosessevalueringen er både å evaluere prosjektets måloppnåelse med henblikk på å utvikle og opparbeide hensiktsmessige arbeids- og samarbeidsmetoder, og å legge grunnlag for å forklare oppnåelsen av de kvantitative målbare målene for prosjektet.

Parallelt med prosessevalueringen gjennomføres det en brukerundersøkelse hvor vi intervjuer 24 personer som prosjektet har bistått i løpet av våren 2004. Åtte av disse skal intervjues på nytt ett år etter første intervju. Når det gjelder prosjektets brukere er hovedspørsmålet i hvilken grad og på hvilken måte brukerperspektivet er ivaretatt i prosjektet. Gjennom en egen brukerundersøkelse vil vi søke å få frem ulike brukergruppers erfaringer med hjelpeapparatet og med prosjektet, og særlig søke å spore variasjoner i erfaringene mellom ulike brukergrupper. Det blir i den anledning også viktig å studere hvordan prosjektets tiltak for ulike brukergrupper tilpasses og utvikles. Dette er imidlertid data og analyser som ikke vil bli presentert og analysert før i evalueringens neste delrapport, og i den endelige sluttrapporten.

Effektevalueringen

Samarbeidsprosjektet har som mål å redusere antall utkastelsesbegjæringer og antall gjennomførte utkastelser i de tre bydelene. Det er imidlertid åpenbart at utviklingen i antall saker over tid er resultatet av et komplisert samspill mellom mange og ulike faktorer, som økende profesjonalisering av utleiesektoren, økte utleiepriser og nedbygging av den institusjonsbaserte omsorgen. Vi tolker prosjektets målsetninger dit hen at prosjektet skal bidra til at antallet saker og utkastelser blir lavere *enn det ville blitt om ikke prosjektet hadde vært gjennomført*. Prosjektet kan altså tenkes å ha oppfylt målsettingene selv om effekten helt eller delvis overskygges av en vekst i antallet utkastelser som følge av andre endringsfaktorer og prosesser og omvendt.

Vi vil i evalueringen gjennomføre analyser av effekten både av prosjektets intervensjoner både på antall begjæringer og antall utkastelser, ved hjelp av såkalt Interrupted Time Series (Intervensjonsmodeller). Spørsmålet vi vil prøve å gi svar på er altså: Har prosjektet som sådan hatt en positiv effekt på målvariablene i de aktuelle bydelene, sammenlignet med en situasjon der prosjektet ikke ville blitt gjennomført?

Det vil bli gjort parallelle analyser av hver av de to målvariablene: antallet begjæringer og antallet gjennomførte utkastelser. Som vi allerede har antydnet er det ikke noen entydig sammenheng mellom disse to målene, og det er derfor fullt mulig å tenke seg at prosjektet faktisk har en positiv effekt i retning av å redusere antallet gjennomførte utkastelser, uten samtidig å få til en reduksjon i antallet begjæringer.

Delrapport 1: Evaluering av oppstarten av Samarbeidsprosjektet

Denne delrapporten er en beskrivelse og vurdering av prosjektets målsettinger og sammensetning, interne organisering og innplassering i forhold til tjenesteapparatet i de tre bydelene. Videre tar rapporten opp hvordan prosjektgruppen ved oppstarten valgte å fortolke og operasjonalisere sitt oppdrag, hvilke prioriteringer de gjorde det første halvåret, hvilke arbeidsmetoder de valgte og hvilke konkrete planer prosjektgruppen sommeren 2004 la for det videre arbeidet i prosjektperioden.

Når det gjelder prosjektteamets operasjonalisering av oppdraget, vil vi i de kommende kapitler belyse følgende spørsmål:

- Hvilken vekt legger prosjektgruppen på direkte boligsosialt arbeid rettet mot individer og familier som står i fare for utkastelse, og hvilken vekt legges det på indirekte strukturelle tiltak som har til formål å forebygge utkastelsesbegjæringer og gjennomføre utkastelser – for eksempel gjennom å skape mer effektive rutiner for informasjonsutveksling og samhandling mellom de berørte instanser?
- Hvilken vekt har man i prosjektet lagt på å utvikle enhetlige arbeidsmetoder og rutiner i de tre bydelene, og i hvilken grad har man lagt opp til lokale tilpasninger?
- Hvilke typer saker blir i utgangspunktet prioritert for individuell oppfølging av prosjektteamet, og hvordan er disse prioriteringene begrunnet?
- Hvordan har prosjektteamet gått frem for å kartlegge hjelpebehovene, og hvordan er denne kartleggingen brukt som grunnlag for å prioritere innsatsen og for valg av arbeidsmetoder?
- Hvordan har man i utgangspunktet tenkt at brukerperspektivet skal ivaretas?

1.3 Data og metode

Oppstartevalueringen dekker prosjektets første halvår, det vil si våren 2004. Data-innsamlingen er gjort i all hovedsak retrospektivt i løpet av høsten 2004. Oppstartevalueringen er i hovedsak basert på analyser av prosjektets egne to statusrapporter fra perioden januar til juni 2004. Vi har hatt tilgang til prosjektets interne arkiv og derigjennom skaffet bakgrunnsmateriale og møtereferater fra styringsgruppe- og referansegruppemøter. Alle de fem ansatte i prosjektet er intervjuet på sine daglige arbeidsplasser. I tillegg har vi hatt møter med prosjektleder separat, og med prosjektgruppen samlet på noen av deres ukentlige prosjektmøter. Vi har også observert noen få utvalgte eksterne møter, som møte mellom Boligbygg Oslo KF (heretter kalt Boligbygg) og prosjektet, og henholdsvis ett styringsgruppe- og ett referansegruppemøte. Videre har vi som ledd i evalueringen gjennomført en uavhengig kartlegging blant utvalgte interessenter og samarbeidspartnere i prosjektets omgivelser, i form av intervjuer med private utleiery, ansatte på lokale boligkontorer, i USBL og i Boligbygg samt på sosialsentrene. Dette for å kunne foreta dels en kartlegging av hvilke forventninger og eventuelle hindringer prosjektet står overfor i sine organisatoriske og faktiske omgivelser, dels for å frem alternative vurderinger av de eventuelle hindringer som må overvinnes hvis prosjektet skal lykkes med å realisere sine overordnede målsetninger. Konkret har vi intervjuet ledere ved alle de tre bydelenes sosialsentre og boligkontorer, vi har intervjuet representanter for Boligbygg og for USBL, samt private utleiery .

1.4 Gangen i rapporten

Denne rapporten er delt i to, en kvalitativ del og en kvantitativ del. Del 1 er rapportering fra den såkalte Oppstartevalueringen, og inneholder fire kapitler i tillegg til dette innledningskapittelet. I kapittel 2 presenterer vi sentrale aspekter ved Samarbeidsprosjektet slik det beskrives i prosjektbeskrivelsen, i prosjektets skriftlige rapporteringer og presentasjoner, samt i intervjuer med oss. Formålet med kapittelet er å gi en beskrivelse og vurdering av prosjektets sammensetning og organisering, samt dets faglige og administrative forankring. Her presenteres også prosjektets fortolkning av målsetninger og prioriterte gjøremål og strategier for første halve året.

I kapittel 3 presenterer vi prosjektets foreløpige erfaringer, nærmere bestemt hvilke faktiske forhold, problemstillinger, rutiner og samarbeidsproblemer som ser ut til å representere de største utfordringene i arbeidet med å realisere prosjektets målsetninger. Hvilke erfaringer har de gjort seg fra det samarbeidet de har etablert i

de ulike bydelene og på tvers av bydeler og etater? Hva har de gjennom egen dokumentasjon avdekket når det gjelder de utkastelsestruedes individuelle kjennetegn? Hvor finner de at de største samarbeidsproblemene ligger, og hva ser ut til å være gode metoder for å øke fagligheten og hensiktsmessigheten i dette arbeidet?

I kapittel 4 presenterer vi data fra vår egen intervjuundersøkelse med samarbeidspartnere og interessenter i omgivelsene rundt prosjektet, med vekt på forventninger og hindringer. Samarbeidsprosjektets tema er gjennom styrking og samordning av det boligsosiale oppfølgingsarbeidet å redusere begjæringer og utkastelser, og dermed forebygge bostedsløshet.

I det siste og femte kapittelet vil vi som evalueringsinstans komme med oppsummerende kommentarer til prosjektets oppstartsfase og med anbefalinger for videre arbeid.

Som vedlegg i rapporten er en kvantitativ analyse av namsmannens registerdata på fremsatte begjæringer og gjennomførte utkastelser i Oslo fra 1996 til 2004. Dette er en forundersøkelse av de data som skal benyttes som grunnlag for effektevalueringen som skal rapporteres i 2007. Vi har valgt å ta den med, til orientering.

2 Beskrivelse av Samarbeidsprosjektet

I dette kapittelet vil vi presentere sentrale aspekter ved prosjektet slik det fremkommer i prosjektbeskrivelsen (oktober 2003), referater fra møter i styrings- og referansegruppen og annen sentral dokumentasjon fra prosjektet.

2.1 Samarbeidsprosjektets målsettinger og strategier

Bakgrunnen for Samarbeidsprosjektets oppstart var at Oslo kommune i samarbeid med Namsmannen i Oslo ønsket å utvikle metoder for bedre arbeid i saker med foreliggende begjæringer. Det foreligger eksplisitt formulerte ønsker om at prosjektet foretar en nærmere kartlegging av alle begjæringssaker, samt at det bidrar til utvikling av metoder på individ- og systemnivå for å motvirke begjæringer om utkastelser, og redusere antall utkastelser.

Prosjektets hovedmålsetting blir i prosjektbeskrivelsen av oktober 2003 formulert å være:

«Gjennom etablering av en forsterket bolig- og sosialfaglig satsing, å redusere antall utkastelsesbegjæringer og antall gjennomførte utkastelser i bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagen.»

Videre heter det samme sted at de skal søke å oppnå denne målsettingen gjennom realiseringen av følgende delmål:

- Å foreta en kartlegging av begjæringssakene for å få oversikt over hva som kjennetegner sakene og eventuelle bistandsbehov.
- Å utvikle metoder på individ- og systemnivå for å motvirke begjæringer om utkastelse og for å bedre arbeidet med foreliggende begjæringer.
- Å utvikle et nært samarbeid med det ordinære tjenesteapparatet i de tre bydelene, slik at erfaring, kompetanse og samarbeidsstrukturer vireføres etter prosjektets avslutning.

Når det gjelder valg av arbeidsmetoder, er følgende hentet fra prosjektskissen:

- Utarbeide kartleggingsverktøy for å få oversikt over innholdet i utkastelsessakene, herunder sørge for nødvendige konsesjoner for registrering av persondata.
- Videreutvikle samarbeidsrutiner med namsmannen for å komme tidlig inn i sakene og etter vurdering være til stede ved utkastelser.
- Tilby råd og veiledning til personer som står i fare for å bli kastet ut av sin bolig, med forankring i samarbeid med bydelens øvrige tjenesteapparat og det allerede eksisterende booppfølgingsarbeidet.
- Videreutvikle metoder for systematisk booppfølging i samarbeid med bydelene, slik at de samlede erfaringene i størst mulig grad kan dokumenteres.
- Prøve ut og foreslå metoder og strukturer for videreføring av samarbeid mellom bydelene og namsmannen for å redusere antall utkastelser.
- Prøve ut og foreslå metoder og strukturer for samarbeid med utleiere for å redusere antall utkastelser.
- Gjøre et hensiktsmessig utvalg av saker som prosjektet kan arbeide med, gjennom utarbeidelse av aktivitetsplaner.

2.2 Prosjektgruppens sammensetning og organisatoriske innplassering

I dette avsnittet vil vi se nærmere på prosjektgruppens faglige sammensetning og hvilke valg som ble gjort ved rekrutteringen og ansettelsen av disse i form av arbeidsgiveransvar, fysisk plassering, politisk og administrativ forankring.

Sammensetning og organisering

I møtereferater fra den forberedende arbeidsgruppen fremgår det at det skal ansettes fem prosjektansatte, og at det er enighet om følgende:

- To prosjektmedarbeidere bør ha kontorplass hos namsmannen
- Tre prosjektmedarbeidere tilknyttes bydelene, men skal ha tilgang til kontorplass hos namsmannen og bli kjent i/for systemet der

- Prosjektet skal fungere som et team, det vil si ha fleksibilitet for å kunne sette inn ressursene der det til enhver tid er behov for det, samtidig som forankringen til bydelenes apparat sikres
- Prosjektleder skal sitte hos namsmannen

Fra og med 1. januar 2004 har prosjektet bestått av fem ansatte; en prosjektleder og fire prosjektmedarbeidere. Prosjektleder startet i sin stilling i november 2003, mens to av prosjektmedarbeiderne startet i desember og to i januar 2004. Alle de prosjektansatte fikk tre dagers opplæring hos namsmannen i perioden november til januar. Alle de fem prosjektansatte er ansatt i bydel Gamle Oslo, og arbeidsgiveransvaret er lagt i linje, det vil si til en av sosialsjefene i bydelen, nærmere bestemt til sosialsjefen ved Grønland sosialsenter.

Prosjektleder har personal- og budsjettansvar samt ansvaret for organiseringen av det daglige arbeidet i teamet. Hun har også ansvaret for prosjektets aktivitetsplan, og for den skriftlige rapporteringen fra prosjektet. Prosjektleder rapporterer til prosjektets administrative leder.

I stillingsannonsen i Aftenposten 15. august 2003 ble det formulert følgende kompetansekrav for de prosjektansatte: Sosionomutdanning eller annen relevant utdanning på høyskole- eller universitetsnivå, erfaring fra boligsosialt arbeid, kjennskap til kommunal forvaltning, god skriftlig og muntlig formuleringssevne og personlig egnethet og samarbeidsevne. Tilleggskrav til prosjektleder er erfaring fra prosjektarbeid og/eller prosjektledelse. Det heter seg dessuten i prosjektskissen at man ønsket å rekruttere prosjektmedarbeidere både med nødvendig sosialfaglig kompetanse og som samtidig hadde erfaring fra boligsosialt arbeid. Fire av de prosjektansatte har sosialfaglig bakgrunn og bred erfaring fra sosialkontorer i Oslo. Prosjektleder har hovedfag i sosialt arbeid og i hovedsak erfaring med rusrelatert arbeid, samt sosialtjeneste. En prosjektansatt er utdannet barnevernspedagog og har utdanning innen sosialpedagogikk, med særlig erfaring fra arbeid med psykiatri og familierapi. En annen er sosionom med lang fartstid i sosialtjenesten i Gamle Oslo og med erfaring fra oppfølgingsprosjekt under Handlingsprogrammet for Oslo Indre Øst. Én har sosionomutdanning og cand. mag i sosialt arbeid. Hun har blant annet ledererfaring fra rusmiddelstaten, med mange års erfaring fra sosialtjenesten og fra barnehage. Videre har hun arbeidet med blant annet attføring, psykiatri og oppfølgingsarbeid. Den siste prosjektmedarbeideren har kompetanse på informasjon og samfunnskontakt og har dessuten erfaring fra arbeid som boligkonsulent på sosialkontor og førstekonsulent i boligvirkemiddelstaten, Oslo kommune. Selv fremhever prosjektmedarbeiderne i intervjuer med oss både bredden og ulikheten de besitter innen sosialfaglige tilnærminger og erfaringer. Noen av dem poengterer at de i visse sammenhenger kan oppleve at de representerer en forholdsvis lik

tenkemåte. Dette illustrerer de blant annet ved å fremheve at den av dem som ikke har sosialfaglig utdanning og bakgrunn, ofte utfordrer kollegene til å tenke annerledes, nettopp ved å se på problemer og løsninger fra en annen vinkling enn de andre.

Fysisk plassering

Prosjektet er fysisk forankret i de respektive bydelene gjennom at tre av prosjektmedarbeiderne har kontor og sin daglige arbeidsplass ved hvert sitt sosialsenter. Det lå som en forutsetning i prosjektskissen at bydelene skulle knytte prosjektmedarbeiderne opp til de delene av det lokale tjenesteapparatet som var mest hensiktsmessig med tanke på booppfølging. Dette for å sikre prosjektet tilgang til opplysninger om saker i bydelene, og som registreres i dataverktøyet Sokrates og Oskar. I disse basene ligger det blant annet informasjon om hvilke tiltak som er prøvd ut i bydelenes egne saker, en informasjon som er av stor nytteverdi for prosjektet. Den lokale plasseringen skulle også legge forholdene til rette for at prosjektmedarbeiderne skulle kunne bistå bydelens ansatte i arbeidet med oppfølging av begjæringssaker.

I overensstemmelse med prosjektskissen er prosjektleder samt en prosjektmedarbeider lokalisert hos namsmannen. Dette falt seg naturlig både fordi prosjektet hadde sin opprinnelse der, og fordi man som del av prosjektet skulle kartlegge namsmannens rutiner i forbindelse med begjæringssaker. I tillegg er det viktig for prosjektets fremdrift å få rask tilgang og innblikk i begjæringssakene, noe de sikres gjennom å være lokalisert hos namsmannen.

I henhold til prosjektets statusrapport ble denne organisasjonsmodellen også valgt for å styrke samarbeidet mellom bydelens tjenesteapparat og namsmannen. I tillegg håpet man at prosjektmedarbeidernes tilstedeværelse på sosialsentrene skulle bidra til at bydelen via sitt sosialsenter raskt skulle sikres informasjon om personer som stod i fare for å miste sin bolig, og at de dermed raskere skulle kunne sette inn nødvendige tiltak.

Med den modellen som ble valgt, fikk tre av de ansatte ansvaret for prosjektets arbeid i hver sin bydel, støttet opp av de to som sitter ved namsmannens kontor. I hver av bydelene er det flere sosialkontorer. I bydel Gamle Oslo ble prosjektmedarbeideren fysisk plassert på Grønland sosialsenter, fordi bydelens booppfølger er lokalisert til dette kontoret, samt at Grønland sosialsenter har de fleste av begjæringene om utkastelse i bydelen. Grünerløkka sosialsenter ble valgt i denne bydelen av samme grunner som over, mens begrunnelsen for valg av Torshov sosialsenter var at Torshov har både flere kommunale boliger enn Sagene og i tillegg flest begjæringssaker. (Referat fra Referansegruppemøte samt muntlig overbringelse fra prosjektleder.) Beslutningen om hvilken medarbeider som ble plassert i den enkelte bydel ble gjort av prosjektleder, men det ble tatt hensyn til prosjektmedarbeidernes eventuelle preferanser med hensyn til lokalisering av arbeidssted.

Fordeling av arbeidsoppgaver mellom de prosjektansatte

Prosjektleder og den prosjektansatte som er lokalisert hos namsmannen skulle følge namsmannens prosedyrer og rutiner i begjærings sakene, samt kartlegge og etablere en database over opplysninger knyttet til rutiner og individer i alle begjærings sakene i de tre bydelene fra 1.1. 2004. Det tilligger prosjektleder å utarbeide aktivitetsplaner for prosjektet, som konkretiserer de overordnede planene og fremdriften av disse. Prosjektleder er også ansvarlig for å legge disse frem for prosjektets referansegruppe til drøfting og til styringsgruppen for godkjenning. Den andre prosjektansatte som sitter ved namsmannens kontor, har som arbeidsoppgave blant annet den tekniske gjennomføringen og utviklingen av kartleggingsverktøyet, og er også den som administrerer formidlingsaktiviteten til prosjektet i form av nyhetsbrev via e-post.

De tre prosjektmedarbeiderne som er uplassert på sosialsentrene skal både skaffe informasjon og kartlegge bydelens organisering og arbeid rettet mot målgruppen. Plasseringen skulle også bidra til å forankre prosjektet i bydelens tjenestesystem.

Samarbeidsprosjektets ledelse og administrative forankring

Allerede i 2003 ble det i regi av Byrådsavdeling for Velferd og Sosiale tjenester opprettet et samarbeid for styrking av oppfølgingsarbeidet ved utkastelsesbegjæringer – omtalt som Namsmannsprosjektet. Prosjektet ble etablert som et samarbeid mellom de tre bydelene i Oslo indre øst og Namsmannen i Oslo. Bydel Gamle Oslo ble på oppdrag fra byrådsavdelingen tildelt prosjekt- og arbeidsgiveransvar for prosjektet, med sosialsjefen på Grønland som administrativt ansvarlig.

Bydelsdirektøren i bydel Gamle Oslo fikk oppdraget med å nedsette en styringsgruppe for prosjektet. Her er bydel Gamle Oslo representert med henholdsvis bydelsdirektør og avdelingsdirektør. I tillegg til disse er også namsmannen og byrådsavdelingen representert i styringsgruppen. Prosjektleder er sekretær for styringsgruppen, som er det organ som skal forholde seg til fremdrift og milepæler i prosjektet, og som kan beslutte om dette. Konstituerende møte ble avholdt 15. januar 2004, men en forberedende styringsgruppe hadde vært i aktivitet allerede siden sommeren 2003.

I tillegg til styringsgruppe ble det opprettet en referansegruppe bestående av avdelingssjef bydel Gamle Oslo, sosialsjef bydel Gamle Oslo, sosialsjef bydel Sagene, rådgiver i bydelsadministrasjonen bydel Grünerløkka, representant fra namsmannen samt Boligbygg Oslo KF. Prosjektleder er også sekretær for referansegruppen. Prosjektets referansegruppe er ment å skulle sikre prosjektets forankring i de samarbeidende instanser, og gruppens oppgave er formulert å være å gi bidrag til den faglige utformingen av prosjektet, samt å bidra til at forholdene legges best mulig til rette i de berørte virksomhetene (Brev 03/941-7, datert 03.11.2003). Referansegruppen ble nedsatt og hadde sitt første møte i november 2003.

I tillegg til at det er etablert styringsgruppe og referansegruppe er det formulert ønske om at prosjektet bør opparbeide seg et faglig nettverk av samarbeidspartnere fra ulike tjenester. Dette førte til at prosjektet blant annet raskt etablerte samarbeidsmøter med Boligbygg, og til at det ble utviklet planer om etablering av fagteam i bydelene.

3 Prioriteringer og foreløpige erfaringer

I forrige kapittel presenterte vi prosjektets målsettinger, interne organisering, sammensetning, organisatoriske forankring og metode, slik dette var tenkt forut for og ved oppstarten av prosjektet høsten 2003. I dette kapittelet vil vi ved hjelp av informasjon hovedsakelig fra prosjektleders halvårsrapport (Halvårsrapport august 2004) og intervjuer med de prosjektansatte, gi en presentasjon av hva prosjektmedarbeiderne faktisk har foretatt seg første halvår. Rent konkret presenterer vi først kort prosjektets fremstilling av hvordan de opplevde våren 2004 som faser med ulik fokuseringer og ulike prioriteringer. Deretter tar vi for oss prosjektets arbeid med problemutredning, det vil si kartlegging av begjæringenes saksgang hos samarbeidspartnere og deres rutiner for å behandle disse, samt kartleggingen av begjæringssakene i et kartleggingsverktøy. I kapittel 3.3 ser vi på metoder for oppfølging, før vi tar for oss prosjektets etablering og utprøving av samarbeidsrutiner. Til slutt presenterer vi de utfordringer prosjektet mente var sentrale etter et halvt års drift, og hva dette konkret innebar av planer for videre prioriteringer.

3.1 Prosjektets faseinndeling av våren 2004

Hvis vi ser på prosjektets beskrivelse av aktiviteten i oppstarten, fremkommer det at all disponibel prosjektetid i 2003 ifølge skriftlig rapportering gikk med til å forberede prosjektet, det vil si til ansettelser, installering av kontorer og opplæring av ansatte. Prosjektet deler selv i sin halvårsrapport det første halve året av 2004 inn i tre faser: en bli-kjent-fase, en utprøvingsfase og en erfaringsfase – de to siste delvis overlappende. I perioden januar og februar prioriterte prosjektet å jobbe aktivt med å bli kjent i, og gjøre seg kjent med, bydelene. De sier selv at denne jobben ble noe mer komplisert enn antatt grunnet sammenfall i tid mellom prosjektets oppstart og iverksetting av bydelsreformen i Oslo (Halvårsrapport 2004:2). Denne reformen innvirket blant annet direkte på to av bydelene i form av endrede geografiske grenser og endringer i befolkningens størrelse, men først og fremst opplevde prosjektet at forberedelsene til iverksettingen gjorde at bydelsadministrasjoner og tjenestesystemer

var veldig fokusert på nettopp reformen, og dermed ikke var like tilgjengelige for andre prosjekter i første kvartal 2004. Dette førte muligens til at prosjektet i noen av bydelene ikke ble så godt forankret og introdusert som man ellers hadde håpet.

For å bli kjent med bydelene og deres problemstillinger, erfaringer etc, avholdt prosjektet bredt sammensatte møter i alle de tre bydelene. Deltakerne her var alle de instanser i bydelene som arbeider med, eller blir berørt av, begjæringssaker. Prosjektet snakket med og innhentet erfaringer fra nøkkelpersoner i de relevante tjenestesystemene rundt om i de tre bydelene. Tre av prosjektmedarbeiderne startet i sine jobber på hvert sitt sosialsenter, og fikk på den måten muligheten til å opparbeide detaljkunnskap om sosialtjenestens arbeid og holdninger til arbeidet med begjæringssaker og utkastelser i den enkelte bydel. To av de ansatte var lokaliserte hos namsmannen, og gjorde seg der kjent med namsmannens datatekniske prosedyrer, typer av informasjon i namsmannens databaser, samt med namsmannens regler og rutiner i begjæringssaker. Dette foregikk ikke minst ved at alle prosjektmedarbeiderne i tre dager var med namsmannen rundt på utkastelser (Halvårsrapport 2004:2).

I tillegg til å bli kjent med bydelene, namsmannen og andre samarbeidsinstanser, valgte prosjektet de første månedene å prioritere å skaffe seg kunnskap om de beboerne som var utkastingsstruet, hva som var gjort i sakene deres, hva som kjennetegnet deres relasjon til sosialtjenesten i bydelen og så videre. Det var en vedtatt arbeidsmetode at prosjektet etter hvert skulle jobbe og bistå namsmann og sosialsentrene i enkeltsaker. Før de kunne starte denne delen av jobben, mente prosjektet at de måtte ha en viss innsikt og oversikt både over sakene og beboerne. Ut fra opparbeidet kompetanse kunne de dermed bedre gjøre valg med hensyn til hvilke typer begjæringssaker samt hvordan de skulle gå frem i den enkelte sak.

For å systematisere dette arbeidet gjennomførte de en kartlegging av alle begjæringssakene som kom inn til namsmannen i løpet av januar måned 2004. Denne kartleggingen la grunnlaget for opprettelsen av et kartleggingsverktøy som prosjektet benytter for å registrere kjennetegn ved alle begjæringssaker i de tre bydelene. Prosjektet fulgte alle disse sakene gjennom bydelene og frem til en eventuell utkastelse, på jakt etter informasjon om hvem den saksøkte beboer hadde kontakt med i hjelpeapparatet, om saksøkte søkte sosialhjelp og hvordan sosialkontoret vurderte saken.

Prioriteringene de første par månedene var altså i all hovedsak å promotere prosjektet hos etablerte og potensielle samarbeidspartnere, å starte kartleggingen av hvordan begjæringssaker blir håndtert hos namsmann, i bydelene og hos utleiere, samt å starte kartleggingen av begjæringssakene.

I halvårsrapporten fremgår det videre at prosjektet etter de første 2–3 månedene, gjorde sine første valg og prioriteringer. Konkret innebar dette at de på basis av

kartleggingen og tipsene fra samarbeidspartnere, valgte ut målgruppe og metode for det saksrettede arbeidet som skulle foregå frem til sommeren. De var dermed over i det de i halvårsrapporten kaller utprøvningsfasen (Halvårsrapport 2004:3). De valgte å prioritere arbeidet med gjengangere, det vil si alle de personer som ble begjært utkastet og som samtidig var registrert med tidligere begjæringssaker i namsmannens arkiv. De valgte videre å prøve ut en aktiv og oppsøkende metode for å komme i kontakt med de som mottok begjæringer. Utprøvningsfasen gikk parallelt med erfaringsfasen, som er definert som en periode hvor prosjektet innhentet informasjon om hvem som mottar begjæringer, og erfaringer knyttet til samarbeidet med bydelene og de private og kommunale utleierne.

3.2 Kartlegging (problemutredning)

Kartlegging av saksgang og samarbeidspartenes rutiner

En av målsettingene i Samarbeidsprosjektet er å utvikle arbeids- og samarbeidsmåter som gjør tjenestesystemene i de tre bydelene og namsmannen bedre i stand til å forebygge og redusere begjæringer og utkastelser. En forutsetning for å få dette til er kjennskap til kultur, organisering og holdninger i den enkelte bydel, samt få en oversikt over hvordan de relevante instanser samarbeider om løsninger i disse sakene. Ifølge prosjektets egen halvårsrapport fra våren 2004, var innhenting av slik informasjon en prioritert arbeidsoppgave for prosjektleder allerede fra og med ansettelsen i november 2003. Da startet arbeidet med å skaffe seg oversikt over hvem som jobbet med hva og på hvilke måter i de tre bydelene.

Prosjektets kartlegging fra bydelene viser at de tre bydelene har organisert sine relevante tjenester rettet mot booppfølging, boligformidling, praktisk råd og veiledning noe ulikt. Boligkonsulenter, booppfølgere, bomiljøtjeneste og boligformidling er lokalisert ulikt, og har ulik samarbeidspraksis med sine respektive sosialkontorer. Alle bydelene har prioritert boligspørsmål i kraft av stillingsbetegnelser mm, men det fremgår ikke av prosjektets rapporter hvorvidt prosjektet finner de ulike organiseringene eller den lokale arbeids- og ansvarfordelingen mellom de ulike instansene, som hensiktsmessig. Det er altså ikke gjort noen *vurdering* fra prosjektets side i første halvår av om hvorvidt selve organiseringen av tjenestene i de tre bydelene fremmer eller hemmer arbeidet med begjæringssaker.

I intervjuene ble det fra prosjektmedarbeidernes side vektlagt at det er forskjeller mellom de tre bydelene i hvor mye ressurser som benyttes for å forebygge begjæringer og utkastelser, og ressursene brukes også ulikt. For eksempel er booppfølgingen i bydelene underlagt forskjellige typer systemer og rutiner. Som eksempel på dette

nevnes at det i Gamle Oslo sendes brev med oppsatt timeavtale til beboeren når sosialkontoret får melding om at det er fremsatt en begjæring. I de to andre bydelene forventer sosialkontoret at beboere med behov for bistand selv tar kontakt med dem, og i Sagene bydel sendes det ikke ut brev overhodet. Generelt er prosjektets inntrykk at så å si alle de saker som på forhånd er kjent for sosialtjenesten, blir håndtert, og at problemet ligger mer der hvor de ikke er kjente (det vil si der saken gjelder personer som ikke har en aktiv saksak på sosialkontoret). En av prosjektmedarbeiderne uttrykte seg slik: «Ingen føler ansvar for de [ukjente]. Ser det i de vanskelige sakene: Hvem har ansvaret? ... Er du innenfor, blir du ivaretatt.»

Kartlegging av begjæringssaker – utvikling av og innholdet i kartleggingsverktøyet

Ifølge halvårsrapporten er prosjektets første delmål å foreta en kartlegging av alle begjæringssakene i prosjektperioden, for på den måten å få mer og bedre kunnskap om hvem som kastes ut av sine boliger (Halvårsrapport 2004:4). Det sies videre at dette vil være nyttig informasjon i arbeidet med utprøving av nye metoder, og når prosjektet skal sette inn konkrete tiltak for å redusere antall begjæringer og antall utkastelser.

Konkret er kartleggingsverktøyet informasjon om begjæringssaker samlet og strukturert i Excel. Arbeidet med verktøyet gjøres i prosjektets lokaler hos namsmannen, og selv om alle de prosjektansatte har hatt ansvar for å legge inn data om saker, er det langt på vei prosjektmedarbeideren som sitter hos namsmannen som utfører dette arbeidet.

Verktøyet inneholder følgende opplysninger om den enkelte begjæringssak, i den grad prosjektet klarer å frembringe dette:

- Tidligere begjæringssak i namssak
- Sosialkontor
- Fødselsår
- Måned saken er kommet inn til namsmannen
- Antall barn i husstanden
- Antall voksne i husstanden
- Saksøker (Oslo kommune, OBOS, USBL, andre private utleiere, borettslag)
- Grunnlag (Økonomisk mislighold, utløpt kontrakt, oppsigelse, annet)
- Kravets størrelse
- Antall måneder misligholdt husleie
- Utfall av saken
- Antall saker i namssak
- Antall tidligere begjæringer
- Kjent i sosialtjenesten (aktiv, arkivert, ikke sak)

For de 218 gjengangersaker som prosjektet fulgte spesielt, har de også samlet informasjon om:

- Økonomisk ytelse fra sosialkontor
- Kontakt med sosialkontoret siste tre måneder
- Tiltak tidligere prøvd
- Nasjonalitet
- Hvor lenge registrert (bodd) på adresse
- Hovedinntekt
- Kontakt med andre instanser
- Søkt økonomisk hjelp til dekning av husleierestanse
- Hvis ja, utfall av søknad
- Hvordan har prosjektet fått kontakt med saksøkte
- Saksøktes begrunnelse for situasjonen
- Saksøktes forslag til løsning
- Prosjektets samarbeid med hjelpeapparatet
- Prosjektets vurdering av hovedproblematikk
- Prosjektets kontakt med utleier
- Utfall av prosjektets arbeid med saken
- Prosjektets vurdering av tiltak for å hindre gjentakelse

Prosjektmedarbeiderne trekker frem at det unike ved dette verktøyet er koblingen av data fra namsmann og fra sosialtjenesten/bydelene. Denne koblingen har medført en del arbeid med personvernsproblematikk og Datatilsynet, men prosjektet har utarbeidet rutiner som unngår mulighet for personidentifisering gjennom verktøyet.

I halvårsrapporteringen er noen sentrale funn:

- Svært mange som begjæres utkastet i de tre bydelene bor i kommunale leiligheter (varierer mellom 26–38 prosent)
- Svært mange av både de som bor i private og i kommunale leiligheter og som mottar begjæringer om utkastelse, har aktiv eller arkivert sosialsak (mellom 56 og 67 prosent). I kommunale boliger er andelen 81–86 prosent, men også høy blant de som begjæres utkastet fra private boliger: 39–58 prosent
- Svært mange av de som begjæres utkastet, er gjengangere (mellom 42 og 52 prosent)

Som en del av metode- og verktøyutviklingen for kategorisering og oppfølging av begjæringssaker, har prosjektet ved hjelp av kartleggingsverktøyet grovinn delt de 218 gjengangersakene de jobbet med på våren i fire grupper. Ut fra svarene på spørsmålet om hva gjengangerne selv anser som viktigste årsak til at de har kommet i det uføret

de er i samt/eller prosjektets informasjon om deres livssituasjon fra andre kilder, har prosjektet delt beboerne inn i følgende undergrupper, basert på problemsbeskrivelser:

1. personer med rusproblemer og/eller psykiske problemer
2. personer med langvarige økonomiske problemer
3. personer med arbeid, men gammel gjeld
4. personer med temporære problemer, og som ordner opp selv

Prosjektets erfaringer med bruken av verktøyet er tydelig positive. Prosjektleder fremhever at det var få overraskelser i oppsummeringen av sakene i de tre bydelene første halvår 2004. Det mest overraskende for prosjektet var at så mange begjæringer er blant kjente aktive sosialklienter. Bydelene hadde gitt prosjektet tilbakemelding over at tallene i all hovedsak bekreftet en del antakelser og kunnskap de hadde. Prosjektleder understreker også at verktøyet har større potensial enn hva prosjektet har fått utnyttet. Et viktig resultat av bruken for prosjektet er at det har tilfredsstilt behovet prosjektet har for at «klientenes stemme registreres», det vil si at de registrerer hva slags løsninger gjengangerne de ga bistand denne våren selv mente var nødvendig for at de kunne unngå utkastelse fra boligen. Prosjektleder er også klar på at prosjektet konkret bruker verktøyet til å skaffe underlagsmateriale for de sakene de tar opp igjen, og som underlag for beslutninger.

Samlet sett mener evaluatør at prosjektet har gjort hensiktsmessige prioriteringer første halvår med hensyn til delmålet om kartlegging av problemfeltet.

3.3 Metoder for individuell og systemrettet oppfølging

Et av prosjektets tre delmål er å utvikle metoder på individ- og systemnivå for å motvirke begjæringer om utkastelse og for å bedre arbeidet i saker med foreliggende begjæringer. Den individrettede oppfølgingen i oppstarten av prosjektet ble rettet mot personer som hadde mottatt begjæring tidligere, de såkalte gjengangerne.

Individrettet oppfølging – søkelys på gjengangere

Arbeidet med gjengangersakene, totalt 218 stykker, ble gjort i all hovedsak i perioden mars–mai. Med hensyn til hvilke typer arbeidsoppgaver den individrettede oppfølgingen har medført, nevnes det i halvårsrapporten at de har utført generelt saksbehandlararbeid, tatt telefoner, vært bindeledd, dratt i tråder, fulgt klienten, bidratt til å belyse saken fra alle sider, gitt råd og veiledning og praktisk hjelp i

ukjente saker, gjort praktisk etterarbeid etter timeavtale med klienter og deltatt sammen med saksbehandler i møte med klienter. Ifølge prosjektets halvårsrapport har dette i flere tilfeller økt bevissthetsnivået hos saksbehandlerne, og slik bidratt til at de tenker annerledes i saken. De mener også at deres deltakelse og samarbeid med saksbehandlerne i konkrete enkeltsaker har vært med på å synliggjøre at det er behov for gjennomgang og revidering av noen av bydelens egne rutiner.

I halvårsrapporten gir prosjektet følgende beskrivelse av den valgte fremgangsmåten i de for sosialkontoret kjente gjengangersakene:

«Prosjektet plukket ut alle begjæringssakene som minst hadde en begjæring tidligere i løpet av de siste årene. Denne utvelgelsen skjedde så raskt som mulig etter at namsmannen hadde registrert inn saken. Prosjektet valgte å ha ulike tilnæringsmodeller overfor kjente og ukjente saker på sosialkontoret. Overfor de gjengangerne som har en aktiv saksak, samlet vi inn så mange opplysninger som mulig om saken gjennom å lese journal og vedtak. Vi kartla så den enkeltes situasjon per i dag og hva som har vært prøvd tidligere. Som hovedregel tok vi også kontakt med saksbehandler. Vi ønsket å være med på timeavtale om saksbehandler skulle innkalle vedkommende. Dette har vi av ulike grunner ikke vært i alle saker. En arbeidsdeling ble så avtalt mellom prosjektet og saksbehandler. Som hovedregel var vi med som nummer to og skulle ikke overta saken alene. Vår oppgave var å delta i tenkningen rundt den enkelte sak for å finne løsninger som kunne forhindre utkastelse. Dette har ofte vært en utfordring da mange tiltak allerede har vært prøvd tidligere.» (Halvårsrapport 2004:3)

Når det gjaldt fremgangsmåte i de for sosialkontorene ukjente sakene, valgte prosjektet i første omgang å sende en brosjyre til vedkommende beboer, med oppfordring om å ta kontakt med prosjektet. Om så ikke skjedde i løpet av en uke, prøvde prosjektet å nå vedkommende på telefon. Om heller ikke dette førte frem, oppsøkte de vedkommende hjemme. Dersom heller ikke dette lyktes, og personene ikke løste saken selv gjennom å innfri søksmålet, var en av prosjektmedarbeiderne med namsmannen ut når fravikelsen skulle finne sted (Halvårsrapport 2004) Målet for prosjektet var å komme i kontakt med alle gjengangerne.

Med utgangspunkt i arbeidet med gjengangerne, presenterer prosjektet i sin halvårsrapport en liste over de metoder de mener kan benyttes for å hindre utkastelse og ikke minst hindre at personer får nye begjæringer (Halvårsrapport 2004:12):

- Forebygge utkastelser ved å gi klienter booppfølging eller andre nødvendige tiltak når nye boforhold opprettes
- Komme inn tidlig og ta kontakt med klienter som ut fra historikken er i faresonen for å få en begjæringssak. Sjekke ut om de er å jour med husleie og eventuelt foreslå tiltak som avtalegiro el.l.

- Ikke gi seg dersom klienten ikke responderer på skriftlige henvendelser. Vet at det er mange som ikke åpner post og som dermed ikke mottar viktig informasjon. Å ringe eller oppsøke dem hjemme er da et alternativ.
- Drive mer aktiv oppfølging i etterkant av en sak, ikke minst i saker om husleierestanse
- Gi systematisk økonomisk oppfølging over en viss tid
- Bruke forvaltning i de mest ekstreme sakene
- Ikke la taushetsplikt og personvern hindre nødvendig samarbeid med andre relevante instanser

I korte trekk kan man si at prosjektet anbefaler økt fokusering på forebyggende tiltak i form av blant annet økonomisk oppfølging og booppfølging for personer de anser å være i faresonen for å kunne opparbeide husleierestanser. Videre å fokusere mer på samarbeid mellom forskjellige instanser som kan bistå og være mer aktiv for å komme i kontakt med beboeren i oppfølgingsarbeidet eller ved faktiske begjæringer.

Prosjektet sier selv at dette ikke er ny eller revolusjonerende metodikk, men de stiller spørsmål ved om de offentlige tjenesteyterne som har ansvar for sosialhjelp og booppfølging anvender disse hensiktsmessig og til beste for klienten. Blant annet kommer det til uttrykk i intervjuer med prosjektmedarbeiderne at de oppfatter det som at oppsøkende virksomhet kun benyttes i bydelene når det er «skikkelig krise.» Blant annet trekkes det frem at det er viktig å ikke gi seg på en timeavtale som brytes. Som eksempel nevnes personer som har opparbeidet konvoluttskrekke. Prosjektets erfaring er at disse ofte også har møteskrekke. Å få gitt denne gruppen bistand før de blir kastet ut, krever, etter prosjektets mening, en mer aktiv kontaktskapende virksomhet fra bydelen for å tilby bistand. Det å være aktivt pågående for å tilby bistand kan være problematisk med hensyn til personvern. Styringsgruppen har støttet prosjektet i det å ha en slik fremgangsmåte, med bakgrunn i at man må gå ut fra at en begjæring er en belastning for enkeltindividet, og at de ut fra dette hensynet ikke kan la være å faktisk spørre folk om de vil ha bistand.

En av målsettingene med Samarbeidsprosjektet er at de skal bidra til forbedringer av tjenestesystemers rutiner og metoder. Ett av dilemmaene blir i vår prosjektskisse nettopp angitt å være forholdet mellom den saksorienterte individrettede jobbingen og den systemrettede jobbingen.

Det fremgår av den fremlagte halvårsrapporten at prosjektmedarbeiderne har brukt mye tid på å bli kjent med eksisterende rutiner hos de ulike tjenesteytere og interessenter, for på den måten å skaffe seg et bilde av hvilke felter det er behov for nytenkning på, og hvilke områder som er moden for endring.

Når det gjelder den systemrettede innsatsen, sier prosjektet for eksempel at erfaringene så langt tilsier at dersom sosialsentrene skal kunne handle hensiktsmessig i forhold til saker der leietaker har opparbeidet seg gjeld, til dels stor gjeld, må det komme andre føringer fra Rådhuset når det gjelder å kunne godkjenne husleie og annen privat gjeld som utgift sosialkontoret kan dekke (Halvårsrapport 2004:14). Etter prosjektets mening er det tungtveiende grunner til at husleierestanser bør innvilges (Halvårsrapport 2004:13).

3.4 Etablering og utprøving av samarbeidsrelasjoner

Samarbeid mellom ulike instanser blir påpekt å være en sentral forutsetning for at Samarbeidsprosjektet skal klare å redusere antall begjæringer om utkastelse og antall gjennomførte utkastelser. Det lå i planleggingen av prosjektets målsettinger å opprette samarbeid mellom prosjektet og ulike kommunale instanser samt frivillige organisasjoner, samt å få de ulike instansene til å samarbeide seg imellom. Derfor er det formulert som målsetting at prosjektet skal bidra til at de ulike instansene skal møtes og utveksle oppdatert informasjon om hverandres arbeidsoppgaver og rutiner. Konkret er det planlagt at prosjektet skal innlede samarbeid med de lokale boligkontorene, helsetjeneste, bydelsoverlege, psykiatri og hjemmetjeneste. I tillegg er Boligbygg Oslo KF sentral aktør. Prosjektet hadde for eksempel allerede i løpet av 2003 innhentet informasjon om Boligbyggs interne rutiner rundt innkreving av husleie og hva de gjør før og under en begjæring om utkastelse.

En konkret erfaring prosjektet har om samarbeidspartnerens problemforståelse, er at ansvaret for mange av sakene skyves over til andre parter. Som utgangspunkt er prosjektets rolle ikke bare å få satt søkelys på problematikken hos de ulike partene, men også å forsøke å gi dem en forståelse av eget ansvar samt å utvikle nye samarbeidsformer og rutiner med de andre.

Om samarbeidsrelasjoner med bydelene

Prosjektet sier selv at sosialtjenesten har vært deres viktigste samarbeidspartner så langt i prosjektet (Halvårsrapport 2004:14). Prosjektmedarbeiderne er alle ansatte i sosialetaten, og tre av medarbeiderne har sin daglige arbeidsplass der. De ansatte har deltatt på personalmøter, hatt jevnlige møter med saksbehandlere, seksjonsledere og sosialsjefer. Informasjon og innspill har på disse møtene gått begge veier: Prosjektet har bidratt med nye perspektiver på saker og problemstillinger, mens de ansatte i

sosialtjenesten har bidratt med informasjon om egne rutiner, måte å tenke på etc. Som metodikk legger prosjektet vekt på at saker skal løses i samarbeid mellom prosjekt og bydel. Det er imidlertid forskjeller mellom bydelene med hensyn til hvor greit det var i oppstarten å få til et etablert samarbeid på saksnivå.

Prosjektet rapporterer at de opplever at andre instanser ofte skyver ansvaret for disse sakene over på sosialtjenesten, mens prosjektet mener det er av sentral verdi å diskutere hvorvidt dette er et ansvar som skal deles på flere enn sosialtjenesten. I tilfelle det skal være delt, må man diskutere hvilken ansvars- og arbeidsdeling som skal være mellom de ulike instansene, og også diskutere seg frem til en samordning av rutiner internt i bydelen og internt mellom saksbehandlere på det enkelte tjenestekontor. Slik situasjonen er per i dag, sier prosjektet at deres erfaring er at rutiner til dels er noe som forvaltes av den enkelte saksbehandler, og at det derfor er et stort rom for at holdninger og skjønn blir utslagsgivende for hvordan tjenestestedet forholder seg til disse sakene.

De prosjektansatte opplever generelt at det har vært for lite forankringsarbeid i forhold til bydelene i forkant av prosjektet. Dette gjelder i alle de tre bydelene, men i ulik grad. Bydelene fortolket for eksempel taushetsplikten ulikt, noe som medførte mye diskusjon med prosjektet omkring innsyn i sakene i spesielt en av bydelene. I prosjektets tidlige fase var spørsmålet oppe om de prosjektansatte skulle ansettes direkte i de bydelene de skulle utplasseres i. Noen av bydelene så på lokal ansettelse som gunstig, og da særlig med hensyn til innsyn i sosialsaker. Uklarhetene rundt prosjektets mandat overfor bydelene i oppfølgingen av begjæringssaker ble løst ved at det ble laget en skriftlig rutine for hvordan samarbeidet skulle foregå.

Det fremheves av prosjektgruppen at det krever mye av folk å jobbe på denne måten: De må tåle å sitte alene i bydelene, og det er en tung arbeidsmåte å være så spredt, men det gir også fordeler. Det gjør dem synlige og tilgjengelige i bydelene.

Med bakgrunn i at bydelene hadde sagt seg villige til å delta i prosjektet, gir prosjektmedarbeiderne uttrykk for at de hadde forventninger om at prosjektet ville bli klarere prioritert enn de opplever at det blir av bydelens tjenesteorganisasjoner. Prosjektmedarbeiderne hadde forventet at de skulle slippe å måtte forklare sosialkontor og bydeler viktigheten av satsingen på begjæringer og utkastelser. Det påpekes fra de prosjektansattes side blant annet at de til dels møter negative holdninger til det å jobbe med begjæringssaker.

Foruten at bydelsreformen ble gjennomført samtidig med prosjektets oppstart, kan en annen forklaring på vanskelighetene prosjektet opplever med å bli forankret i bydelene være at bydelene er i en vanskelig og usikker økonomisk situasjon, og at prosjektet muligens kan oppfattes som noe som medfører økte utgifter i form av mer arbeid, mer ressurskrevende arbeidsformer og kanskje også økte utgifter til dekning av husleierestanser. En av de prosjektansatte refererer til at prosjektet nok

blir oppfattet «som utpå, på siden» i bydelene. De har ikke myndighet til for eksempel å endre rutiner i håndtering av begjæringssaker lokalt, noe en prosjektmedarbeider beskriver på følgende måte: «Vi kan beskrive det, men vi kan ikke endre holdninger og rutiner der». Vi vil i kapittel 5 komme mer tilbake til problemene prosjektet opplever med hensyn til forankring i bydelene.

Om samarbeid med utleiere

Prosjektet har i oppstartsperioden hatt faste samarbeidsmøter med Boligbygg Oslo KF. Møtene har hatt form av en tenketank hvor prosjekt og representanter fra Boligbygg har diskutert Boligbyggs rutiner og mulige måter for å forebygge begjæringer og utkastelser. Samarbeidet har rettet seg inn mot innkrevsseksjonen til Boligbygg og prosjektet sier i Halvårsrapporten at prosjektet i perioden har fungert som bindeledd mellom bydel og Boligbygg.

Med hensyn til private utleiere har dette ikke vært prioritert i oppstarten av prosjektet, men prosjektet sier i sin rapport at dette vil bli høyere prioritert i en seinere periode. Prosjektet arrangerte fellesmøte hvor de største private utleierne var invitert, med mulige metoder for å få ned antallet begjæringer og utkastelser på dagsordenen.

Om samarbeidsrelasjoner til namsmannen

Prosjektet melder selv at de i liten grad har hatt et direkte samarbeid med namsmannen, bortsett fra i noen enkeltsaker. I korte trekk dreier dette seg om krisesaker. Prosjektleder forteller i intervjuet at informasjonen om prosjektet har gått gjennom alle seksjonene hos namsmannen og at de er godt kjent der. Namsmannen har forsøkt å få prosjektet til å få bydelene til å opprette faste kontaktpersoner, men prosjektet har ikke fått til en slik endring. Selv mener de at potensialet for endringer hos namsmannen er små hvis ikke det eventuelt skjer lovendringer. De mener at namsmannens rolle først og fremst har vært å være prosjektets vert med hensyn til lokaler og ikke minst ambassadør utad. Plasseringen av prosjektmedarbeidere der er hensiktsmessig, fordi de raskt får kjennskap til nye begjæringssaker, og prosjektet kan da spare tid i oppfølgingen. At namsmannen har vært på tilbudssiden med hensyn til lokaler, og at prosjektet der har en møteplass for de ukentlige prosjektsamlingene, trekkes frem av de prosjektansatte som positivt.

Om samarbeid med brukerne

Vi har tidligere nevnt at brukerperspektivet i prosjektet har stått sentralt i målsettinger og ønsket arbeidsmåte. Når det gjelder samarbeid med aktører som kan sies å representere brukerne mer bredt enn den involveringen prosjektet gjør i enkeltsaker

og det samarbeidet de da konkret har med beboere med begjæring, har de hatt to møter med en leieboerforening. Prosjektet opplever støtte fra disse, og spesielt er foreningen interessert i at folk blir henvist til dem når det oppdages feil og mangler i systemene.

Generelt kan vi se at arbeidet med samarbeidrelasjoner det første halvåret mye ble preget av behovet prosjektet hadde for å lære potensielle samarbeidspartnere å kjenne, samt å sette søkelyset på at det foregår en ansvarsskyving mellom disse aktørene som gjør det både viktig og vanskelig å få til nye konkrete samarbeidsrelasjoner.

3.5 utfordringer videre i prosjektperioden

I halvårsrapporten fremhever prosjektet at de i den videre driften skal arbeide med kartlegging og informasjonsinnhenting, fortsette arbeidet mot individer som trenger bistand i en begjæringssak og personer som står i fare for å opparbeide seg nye husleierestanser, og de konkretiserer satsingsområder innenfor det videre arbeidet på systemnivå. De nevner to primære mål for høsten, ett som i hovedsak er rettet mot individnivå og utvikling av metoder, og ett på systemnivå, som handler om å få synliggjort problemområdet begjæringer og å få de rette instanser og samarbeidspartnere til å ta sitt ansvar på området.

Det første målet er at de skal «komme frem til tiltak og metoder som kan hindre at de som mottar begjæring kommer i samme situasjon igjen» (Halvårsrapport 2004:20). Dette skal gjøres blant annet ved å velge ut noen av de gjengangerne prosjektet jobbet med våren 2004 og følge dem videre, og å konsentrere seg om gjengangere på sosialkontoret, det vil si personer som har fått dekket restanse flere ganger. Prosjektet skal også arbeide videre med individrettede tiltak på basis av spesielle saker de blir bedt om å bistå i av namsmannen, bydel eller utleier, eller saker de selv fanger opp som «prosjektet anser å være spesielle» (Halvårsrapport 2004:18). Til det siste nevner de spesielt saker som innbefatter eldre personer, familier med mange barn eller svært mange tidligere begjæringer. (Halvårsrapport 2004:18). Arbeidet med å få opprettet fagteam i bydelene nevnes også spesielt. På spørsmål om satsingen høsten 2004 legger prosjektleder vekt på at et hovedmål skal være å få startet arbeidet med opprettelse av fagteam på begjæringssaker i den enkelte bydel. Av andre prioriterte oppgaver nevner hun at de vil legge vekt på å spisse utvelgelsen av de brukerne de skal bistå, skaffe mer informasjon om debutantene, det vil si de som opplever å få begjæring for første gang. Prosjektet skal få namsmannen til å benytte et skjema som fylles ut ved utkastelser i en periode, slik at prosjektet kan få

informasjon om blant annet hvor mange leiligheter som allerede er fraflyttet når namsmannen møter opp, og å skaffe informasjon om debutantene og de som er «ukjente» for sosialtjenesten. Å skaffe informasjon om debutantene gjøres på bakgrunn av at de er den prioriterte målgruppen for prosjektet i 2005. Prosjektet har ønsket om å prøve ut metoder som økonomikurs for personer som får begjæring for første gang, og vil benytte høsten til å undersøke mulighetene for dette og hvilken interesse det er for slike tiltak i bydelene.

Det andre primære målet som nevnes i halvårsrapporten (2004:20) er «å se til at begjærings saker løftes frem og prioriteres». De prosjektansatte har i intervjuer sagt at de kan oppleve seg som litt «usynlige» i bydelene, og prosjektet oppgir bedre synliggjøring som mål for høsten 2004, særlig overfor bydelene. Prosjektleder uttrykker det som at prosjektet må «få formelle og uformelle ledere på vårt parti – få tro på det samme som oss.» Samtidig vektlegger hun at det er viktig at de ikke blir for inkorporert i bydelene og tilpasser seg dem for mye. Det er vesentlig at de beholder sin identitet som prosjekt, noe hun uttrykker slik: «[Vi] må ikke bli tannløse og godta – da er man en del av linja.» De viktigste samarbeidspartnerne for prosjektet høsten 2004 blir i halvårsrapporten sagt å være sosialtjenesten, namsmannen og Boligbygg Oslo FK (Halvårsrapport 2004:19). Private utleieryrker er ikke satt opp som en hovedprioritet for denne høsten. Videre vektlegger prosjektleder at de på systemnivå vil «få noen høyere opp i systemene til å se at det må gjøres prioriteringer. ... Rådhuset, bydelsavdelingen». Prosjektleder er klar på at det må tas ansvar på administrativt og politisk nivå for å få redusert antallet begjæringer og utkastelser. På prosjektets oppmodning sendte Rådhuset på forsommeren 2004 et brev til alle bydelene om å prioritere dette feltet. Brevet inneholder en oppramsing av hva som kan gjøres for å forhindre begjæringer og utkastelser, og det forplikter bydelene å sende inn kvartalsvise rapporter over antall begjæringer og utkastelser. Prosjektet har altså god erfaring med at de kan få til endringer på systemnivå, noe de klart mener det må mer til av.

I korte trekk skal prosjektet etter oppstartsperioden arbeide videre med hovedutfordringer de har opparbeidet kunnskap om og erfaringer med i sitt første halve år, både på individnivå og på systemnivå. De skal videreføre kartleggingsarbeidet ved å forsøke å skaffe kunnskap om debutanter, samtidig som de skal følge opp noen gjengangere og gå inn i spesielle og vanskelige saker. På systemnivå er stikkordet synlighet, og i den videre driften skal det legges vekt på å få prosjektet bedre forankret i bydelene både på administrativt nivå (bydelsdirektørene) og videre ned i tjenestesystemene i den enkelte bydel. I sin avslutning av halvårsrapporten vektlegger prosjektleder at for at prosjektet skal kunne løse sine hovedoppgaver og nå sine målsetninger, er det en forutsetning at samarbeidende instanser deltar aktivt på området og at bydelene og sosialtjenesten «legger forholdene til rette for at prosjektet skal lykkes».

4 Forventninger og utfordringer slik omgivelsene ser det

Denne oppstartsevalueringen leveres om lag midtveis i prosjektperioden, og rapporten er ment som innspill til den videre utviklingen av Samarbeidsprosjektet, som del av prosessevalueringen.. I forrige kapittel ga vi en presentasjon av prosjektgruppens sammensetning, dens interne organisering og innplassering i forhold til tjenesteapparatet i bydelene, vi viste hvordan prosjektgruppen ved oppstarten har valgt å fortolke og operasjonalisere sitt oppdrag, hvilke prioriteringer som er gjort, hvilke arbeidsmetoder som er valgt og hvilke konkrete planer den i utgangspunktet har lagt for arbeidet i prosjektperioden. Dokumentasjonen av dette er nødvendig som basis for evalueringen av den etterfølgende implementeringen og den daglige driften av prosjektet. Samtidig er det et viktig mål for oppstartsevalueringen å gi feedback til prosjektgruppen og de andre involverte partene om eventuelle svakheter i oppstarten, og forbedringspotensial med hensyn til den videre utviklingen av prosjektet.

I dette kapitlet presenteres resultater fra intervjuer med et utvalg av prosjektets samarbeidspartnere og interessenter. Vi har foretatt en uavhengig kartlegging av forventninger og eventuelle hindringer som prosjektet står overfor gjennom å intervju informanter hos utvalgte interessenter og samarbeidspartnere i prosjektets omgivelser. Disse intervjuene er foretatt dels for å kartlegge hvilke forventninger prosjektet står overfor, dels for å få frem alternative vurderinger av de eventuelle hindringer som må overvinnes hvis prosjektet skal lykkes med å realisere sine overordnede målsetninger. Informantintervjuene har omfattet følgende aktører i prosjektets omgivelser:

- Namsmannen i Oslo
- Lederen for minst ett av sosialsentrene i hver av de respektive bydelene
- Lederen av boligkontoret i hver av de respektive bydelene.
- En representant for Boligbygg Oslo KF
- Representanter for større private utleieryrker som opererer i de aktuelle bydelene
- En representant for boligbyggelagene

Vår undersøkelse er derfor ikke en representativ undersøkelse, men er ment som formidling av omgivelsenes synspunkter og forventninger til prosjektet. Vi har valgt å formidle disse synspunktene og virkelighetsbeskrivelsene slik de ble presentert for oss høsten 2004. Denne rapporten er en retrospektiv beskrivelse av situasjonen i prosjektets omgivelser slik de var frem til sommeren 2004. Vi har i presentasjonen ikke tatt hensyn til faktiske endringer som måtte være gjort i etater og bydeler etter at intervjuene fant sted. Vi intervjuet informantene retrospektivt, og bad dem beskrive for oss de forventningene de hadde til prosjektet våren 2004 og de erfaringene de gjorde med prosjektets virksomhet i samme periode.

4.1 Namsmannen

Namsmannen er en av prosjektets sentrale initiativtakere, og kjenner også prosjektet svært godt gjennom sin deltakelse i styringsgruppen, samt ved å være vert for prosjektleder og en av prosjektmedarbeiderne. Namsmannens klart uttrykte forventninger til prosjektet er at de skal bidra til mer kunnskap om årsakene bak begjærings- og utkastelsestallene. Hvorfor er det så mange som misligholder sine husleier? Namsmannen uttrykker misnøye med at de som i dagens situasjon sitter med virkemidlene, blant annet sosialkontorene, etter hans mening har en altfor passiv rolle. Namsmannen uttrykker forhåpninger til at prosjektet skal bidra til å endre holdninger av typen: «Vedkommende må komme til oss og be om hjelp» – en holdning namsmannen mener ikke fører noe sted når man er stilt overfor personer med potensielt svært sammensatte problemer og behov, noe som faktisk gjelder mange av de som mottar begjæring om utkastelse.

I nåværende fase mener namsmannen at prosjektets utfordring ligger i å være med på å endre holdninger blant aktørene gjennom den fokusering på og den kunnskap de frembringer om årsaker til mislighold, blant annet, og ved synliggjøring av systemsvikt og flaskehals.

Namsmannen gir dessuten sterkt uttrykk for at heller ikke Boligbygg tar tilstrekkelig ansvar, og det vil si at han egentlig mener det er kommunen som ikke tar ansvar for at Boligbygg er seg sitt ansvar som sosial utleier bevisst. Namsmannen mener at Boligbygg gjennom sitt mandat og regelverk leker med folks liv og helse når de bruker begjæringer mot trygdemottakere og sosialhjelpsmottakere som endog er tildelt kommunal bolig. Etter namsmannens mening burde dette ikke skje, tatt i betraktning at vi kanskje snakker om Norges mest vanskeligstilte grupper. Han understreker videre at vi knapt nok aner hvilke menneskelige omkostninger det innebærer for dem som mottar en begjæring og som må gjennom en slik prosess. I

tillegg er denne prosessen svært dyr for det offentlige, fordi det kommer mange tilleggsgebyrer når namsmannen kobles inn. Namsmannen mener og tror at mange av de berørte menneskene likevel må ha hjelp, og slik han ser det, er begjæring om utkastelse og kanskje til og med gjennomført utkastelse en umoralsk handlemåte.

Namsmannen sier han ved prosjektets oppstart hadde forventet at sosialkontorene skulle vise en mer aktiv interesse for det enn det han opplever at de har gjort. Incentivet for dem burde være klart: at de gjennom bedre rutiner vil kunne redusere utgifter de har i anledning begjæringer, utkastelser og gjeninnsettelse i leiligheter de likevel må betale. Slik det er nå sliter prosjektet med å få innpass på sosialkontorene.

Namsmannen mener at de boligpolitiske målsettingene krever en holdningsendring både på sosialkontorene og i Boligbygg. Han sier at det for så vidt er greit at Boligbygg skal drive forretningmessig, men at de av den grunn ikke behøver å være firkantet. Fleksible løsninger koster ikke nødvendigvis mer, ikke minst vil de kunne redusere de menneskelige omkostningene, og sosialkontorene vil som sagt kunne redusere utgifter knyttet til reetablering av boforhold for dem som har krav på offentlig hjelp og støtte. Namsmannen sier hans inntrykk er at de private utleierne generelt sett er bedre enn Boligbygg på dette området.

Etter namsmannens mening er det mye å hente ved at samspillet mellom sosialkontorene og de andre offentlige instansene i bydelene blir bedre. Hva er egentlig de lokale boligkontorenes rolle i det boligpolitiske samarbeidet, og hva er funksjonsdelingen mellom sosialkontor, boligkontor og de hjemmebaserte tjenestene i så henseende? Namsmannen understreker nødvendigheten av at sosialkontorene må gis tilstrekkelig handlekraft gjennom penger og virkemidler. Ikke desto mindre mener han at prosjektet har en viktig rolle å spille i forhold til kampen om holdningene nå og en stund fremover

Namsmannen tror prosjektet har valgt riktig når de gjennom selv å følge saker har avdekket feil og mangler, og sett alternative måter å jobbe på. Dersom noen gir dem myndighet, kan sosialkontorene deretter ta disse metodene i bruk. En slik metode er å ta kontakt med innbyggere man tror trenger hjelp og ganske enkelt spørre om nettopp det: «Trenger du hjelp?»

Namsmannen mener prosjektet har potensial til å lykkes. Begrensningen ligger i dagens organisering og prosjektets kompetanse, som kanskje ikke er bred nok.

Prosjektet må ha hjelp fra kommune og sentralt nivå, fordi de stanger mot strukturer som er ganske tunge. Dersom de ikke får med seg bydelenes sosialkontorer, vil de ikke lykkes; hvis ikke Boligbygg endrer seg, vil de heller ikke lykkes. Departementene vil at målene skal nås, men namsmannen er bekymret for tidsfaktoren; de har brukt mer tid enn forventet på å bli kjent. Prosjektet trenger mer tid.

4.2 Bydelenes sosialsentre

Vi har intervjuet lederne ved de tre bydelenes sosialsentre. Noen av bydelene har flere sentre, og vi har plukket ut ett fra hver bydel. Vi har med andre ord ikke snakket med alle, og blant annet ikke intervjuet lederen ved det sosialsenteret som kjenner prosjektet best, nemlig sosialsjefen på Grønland sosialsenter. Dette faktum gjør muligens at synspunktene presentert under reflekterer mer skepsis enn hva tilfellet ville vært om de var vektet opp mot de forventninger og erfaringer sosialsjefen på Grønland har til prosjektets mandat, kompetanse og arbeidsmetoder.

Lederne ved de tre kontorene vi intervjuet gav alle uttrykk for forståelse for at det boligsosiale arbeidet byr på store utfordringer, og at nye innbyggere, for eksempel de med psykiske lidelser, krever andre tiltak enn hva tjenestesystemene tradisjonelt har tilbudt. Men vi opplever at sosialkontorenes ledere stiller spørsmål til hvilke oppgaver dette pålegger sosialkontorene. Lederne henviser til stor saksmengde, og til at de ikke disponerer ressurser som gjør det mulig for dem å drive for eksempel oppsøkende virksomhet. Dessuten argumenterer de med personvern hensyn når de uttrykker reservasjoner mot å oppsøke mennesker som ikke selv har bedt om hjelp.

To av sosialkontorene opplevde mye som uklart da prosjektet startet opp, og at forankringen var dårlig ved oppstart. En av lederne stilte også spørsmål ved prosjektmedarbeidernes kompetanse, denne var etter hennes mening ikke helt i tråd med ambisjonene til prosjektet og forventningene til hva det kunne få til. Flere av informantene syntes ting gikk lettere etter hvert som forventningene dalte, og man gikk opp noen spor på det enkelte sosialsenter, slik at man skulle unngå å trække for mye i hverandres bed. Dette er slik vi tolker det uttrykk for motstand mot at prosjektmedarbeiderne går inn i de konkrete sakene på kontorene, fordi dette kan oppleves som kontroll/overprøving av saksbehandlerne og kontorets rutiner. Noen av sosialkontorenes innspill i intervju med oss kan tyde på at de opplevde at prosjektets mandat var lite forankret, men at dette muligens også skyldtes at det ble foretatt stabsendringer som førte til at ikke alle lederne var med fra oppstarten av, og derfor trengte de tid på seg for å etablere tillit til prosjektet. Signalet fra våre informanter er imidlertid at de nå opplever at ting stort sett har falt på plass og jenket seg til.

I intervju med en av sosiallederne kom det i tillegg frem at uenigheter og samarbeidsproblemer også dreier seg om hvem som har eierskap til klienten, og sosialsentrene er redde for at prosjektet i sin iver etter å finne løsninger, vil love at sosialsentrene skal dekke flere og andre utgifter enn hva som er deres policy. De av sosialsentrene som har prosjektmedarbeiderne hos seg, sier at dette er en nyttig ressurstilførsel i de sakene de går inn i, men samtidig er metodene etter deres mening for ressurskrevende til at saksbehandlere med opp til 80 klienter kan makte over dem.

Alle lederne hadde klare synspunkter på at Boligbygg er for trege med å iverksette tiltak overfor beboere med husleierestanse, og hevder at Boligbyggs rutiner i mange tilfeller fører til at beboerne har opp til fem måneders restanse når saken (endelig) meldes til sosialsentrene. Noen av sosialsentrenes ledere gir uttrykk for at de mener Boligbygg burde ha ansvaret for å følge bedre opp sine leietakere, både med praktisk rådgivning med mer når det gjelder selve boforholdet, samt ved å ha en dialog med de av leietakerne som har husleierestanse. Alle lederne etterlyste en tydeligere arbeids- og ansvarsdeling mellom sosialkontor, de lokale boligkontorene og Boligbygg.

Alle informantene gav uttrykk for at prosjektet kan ha en funksjon både med hensyn til metodeutvikling og ved at de kan kartlegge og informere om hvem de som mottar begjæringer faktisk er. Dette vil i neste omgang kunne være med å stoppe en negativ utvikling. En av lederne gav også uttrykk for potensialet som ligger i at prosjektets styrende organer fungerer som møteplasser for bydelenes representanter, møteplasser der viktige prinsipielle spørsmål diskuteres. Dette mener vedkommende kan skape bevegelse og endring. Samordning av diskusjoner og tema i referansegruppen kan også være av verdi for partene.

Noen av senterlederne mener at prosjektets lokalisering hos namsmannen har vært nyttig, da dette tilfører prosjektet en saksinnsikt sosialsentrene ellers ikke har.

4.3 Bydelenes boligkontor

De tre bydelenes boligkontorer er svært ulike med hensyn til kontakt og kjennskap til prosjektet. Verken bydel Gamle Oslo eller Grünerløkka deltar i noe konkret samarbeidsfora med prosjektet. Det gjør lederen for boligkontoret i Sagene bydel, som deltar i en lokal arbeidsgruppe sammen med prosjektmedarbeider, saksbehandler ved sosialkontoret mfl. Forventningene til prosjektet er derfor også naturlig nok svært ulike. Gamle Oslo og Grünerløkka sier deres inntrykk er at prosjektet ser ut til å jobbe på en annen måte enn det som preger det sosialfaglige arbeidet ved sosialkontorene. Prosjektet benytter andre metoder enn å sende brev for å komme i kontakt med leieboere. De har kjennskap til at prosjektet ringer og oppsøker beboere hjemme. Alle de tre boligkontorenes ledere gir uttrykk for at de tror oppsøkende metode fungerer godt overfor noen beboere. Informantene håper at prosjektet vil bidra med ny kunnskap og større innsikt i problemstillinger knyttet til disse innbyggernes reelle livssituasjon, at de dermed skal greie å endre sosialkontorenes holdninger til dem, og at dette igjen skal få konsekvenser for sosialkontorenes vilje til å jobbe forebyggende, og for deres evne til å få kontakt.

Lederne ved bydelenes boligkontorer gir etter vår oppfatning uttrykk for et annet syn på beboerne enn hva lederne av sosialsentrene gjør. Boligkontorenes ledere mener at det kan være mange og gode grunner til at det er flere som misligholder sine husleier nå enn før. De sier at det er flere i bydelene med psykiske lidelser. Mange er blitt arbeidsledige de siste par årene. Mange har negative erfaringer med sosialkontoret, og orker derfor ikke å forholde seg til dem, tar ikke kontakt eller ber om hjelp, selv om de har behov for for eksempel økonomisk rådgivning og andre tiltak som kan hjelpe dem å disponere sin inntekt riktigere. Noen av lederne fremhevet også kompleksiteten i flere av innbyggernes boligforhold, gjennom de endringer som har skjedd i Boligbygg, og med delingen av bostøtten i én statlig og én kommunal støtteordning. Dette gjør at beboerne må forholde seg til flere aktører, flere skjemaer, flere «lønnsutbetalinger» mm. Både rusmisbrukere, mennesker med psykiske lidelser, de med sosial angst og konvoluttskrekke, greier i mange tilfeller ikke å håndtere en slik kompleksitet, og for andre skal det bare små uroligheter til i andre deler av livet, før de ikke mestrer å ha oversikt og kontroll, for eksempel gjennom å forvalte sin økonomi og sitt boforhold på en for utleier tilfredsstillende måte. Ikke minst er Boligbyggs overgang til gjengs leie etter våre informanternes mening en viktig årsak til at det går galt for flere nå enn før, fordi husleien er mye høyere, og slik sett mye vanskeligere å greie å betale dersom man i utgangspunktet har lav inntekt.

Alle informantene mente at noen av disse beboerne hadde problemer fordi de ikke orket/ville ha kontakt med sosialkontoret. Blant annet ble det pekt på at kommunal bostøtte bare gis til de som bor i kommunal bolig, men at det er mange andre med lav inntekt og høye husleier som også kunne trenge dette. Enslige med arbeidsinntekt (i ikke-kommunal bolig og uten uførepensjon) får ifølge våre informanter heller ikke tildelt kommunal bostøtte, og det er mange i denne gruppen som har det vanskelig. Våre informanter spør seg om denne gruppen utgjør en stor andel av de som begjæres/kastes ut av de privateide boligene. Spesielt én av informantene var opptatt av at mange av disse menneskene antakelig er sjanseløse på det private utleiemarkedet.

Slik vi oppfatter det, er det en utbredt oppfatning blant informantene på boligkontorene at sosialsentre eller andre tjenestetyper ikke vil få tilført mer ressurser, og prosjektets utfordring er derfor ikke minst å utvikle bedre og ikke så ressurskrevende metoder for systematisk oppfølging og bedre samarbeid, blant annet gjennom å utarbeide gode databaser.

Informantene fra boligkontorene uttrykker også forhåpninger om at prosjektet vil sette seg klare mål, for deretter å prøve ut nye og beskrivne metoder og dokumentere de erfaringene man gjør seg. Informantene mener det er en tragedie for folk å bli kastet ut av sine boliger. Slik vi oppfatter våre informanter, er boligkontorenes syn at dette (i mange tilfeller) kunne vært unngått, og burde vært unngått for de

aller flestes vedkommende. Med litt hjelp mener de utfallet kan bli et annet. Informantene uttrykker forhåpninger om at prosjektet skal fremskaffe kunnskap om hvem gjengangerne er, hvorfor de havner i denne situasjonen gjentatte ganger, og om hva de trenger for å komme ut av sin vanskelige situasjon. Ikke minst innsikt i årsakene til at noen havner i denne situasjonen gang på gang tror de vil være nyttig informasjon for de kommunale tjenesteyterne. Boligkontorenes ledere håper prosjektet vil kunne bevege sosialkontorene til å endre noen av sine rutiner og arbeidsformer, gjennom at prosjektet produserer og formidler kunnskap om gjengangerne og deres mentale, økonomiske og sosiale livssituasjon, og hvilke behov de har som følge av denne.

Også boligkontorenes ledere gir uttrykk for at de oppfatter Boligbygg å være lite fleksible og lite imøtekommende overfor beboere som ikke greier å betale sin husleie. I tillegg synes de Boligbygg er for seine med å rapportere husleierestanse, slik at denne i mange tilfeller blir uforholdsmessig høy før andre parter involveres i saken. Dette er unødvendig, og burde kun være en oppryddingssak hos Boligbygg, dersom de prioriterer dette. Boligbygg burde, som noen av de private utleierne, ha personer som kun drev med oppfølging av beboere med betalingsvansker mm. Dette for om mulig å forebygge. Informantene finner det ikke riktig at Boligbygg sender begjæringer til beboere som bor i kommunal bolig, fordi det er en grunn til at folk er tildelt en slik bolig, et signal om at vedkommende også kan trenge råd og assistanse for eksempel hva gjelder økonomiforvaltning. Før trengte man vandelsattest for å få tildelt en kommunal bolig, mens nå tildeles en stor andel slik leilighet på sosialmedisinske kriterier. Det sier noe om en utvikling, og en tilsvarende stor endring av beboermassen i Boligbygg sine leiligheter.

En av informantene lurte på om kanskje bydelene kunne leie leilighetene av Boligbygg, og selv ta seg av forvaltningen av dem.

En av informantene mente at Oslo kommune bør lage egne regler for de som bor i kommunale leiligheter. Når det gjelder de private utleierne burde det være regler som sikrer at ting skjer i løpet av to måneder, slik at restansen ikke er større enn to måneders husleie. Da er det lettere å hjelpe folk, og ikke så stor belastning for sosialkontorene å tilby sin hjelp heller. Målet må være at bydelen skal greie å stoppe sakene før de går til namsmannen, i det minste for de som bor i kommunal bolig, men også for så mange andre som mulig.

4.4 Utleiere

Dette kapittelet er delt inn i to deler, hvor vi først presenterer intervjuene med de private utleierne og boligbyggelaget sammen, og deretter intervjuet med Boligbygg Oslo KF.

Private utleiere og boligbyggelagene

Informantene hadde kjennskap til prosjektet, og de hadde også mottatt skriftlig informasjon fra dem samt blitt invitert til et stort oppstartmøte som de trodde fant sted tidlig i 2004. Bare én av dem hadde deltatt på dette møtet. Ingen av informantene hadde konkret samarbeidserfaring med prosjektet. Informantene mente at problemstillinger knyttet til forebygging av utkastelser og bostedsløshet fordrer oppmerksomhet, og at en forutsetning for å få til en reduksjon i antall saker etter utleiernes mening først og fremst er endrede virkemidler og metodikk.

Både de private utleierne og representantene for boligbyggelaget har mange saker hos namsmannen hvert år, boligbyggelagene står for om lag 50 prosent av det totale antall saker hos Namsmannen i Oslo. De to private utleierne bruker henholdsvis eget inkassofirma og egen ansatt til å ta seg av dialogen med og utarbeide avtaler med de leietakerne som har husleierestanse. For begge gjelder prinsippet om at dersom man ikke greier å finne egne løsninger, går saken til namsmannen etter 2–3 måneders husleierestanse.

Ingen av informantene hadde særlig konkrete forestillinger om hva de selv kunne bidra med når det gjaldt reduksjon av antall begjæringer, bortsett fra at de kanskje kunne greie å bedre sine rutiner i retning av å melde tidligere fra til sosialkontorene, når restansen gjelder klienter sosialkontoret betaler for. De gav imidlertid uttrykk for at de hadde mange og negative erfaringer i forhold til sosialkontorenes vilje og evne til å samarbeide. Utleierne mener sosialkontorene generelt sett er for treige å få på banen, og for lite fleksible når det gjelder å bruke de virkemidlene de faktisk disponerer over. Med virkemidler tenker de her på frivillig og tvungen forvaltning, samt økonomisk rådgiving og oppfølging, for eksempel i form av autogiro på husleie mm. Det offentlige burde komme tidligere inn, i stedet for å vente til døra er stengt. Informantene tror for eksempel at namsmannen nå sender rutinemessig beskjed når saken angår barnefamilier, og de håper at prosjektet blant annet kan bidra til en slik endring.

Alle de utleierne vi snakket med gav uttrykk for at begjæring om utkastelse fungerer som et effektivt inkassomiddel, i den forstand at de fleste leietakere ordner opp for seg når de mottar en trussel om fravikelse. Utleierne tror høye markedspriser og gjengs leie på kommunale leiligheter er en av forklaringene på at antall begjæringer

og utkastelser øker i Oslo generelt, og i de tre bydelene spesielt. USBL viste for eksempel til egen statistikk, og at det skjer færre begjæringer i leiligheter med lavere husleie enn i leiligheter med høye leier.

Ifølge vår informant kommer halvparten av alle begjæringene til namsmannen fra Oslos boligbyggelag. Dette er imidlertid en situasjon han forventer vil endre seg omkring sommeren 2005, når effektene av den nye borettslagsloven inntreffer. USBL tror at flere som følge av den nye lovgivningen vil tvinges til å selge sin bolig, og at en effekt med stor sannsynlighet vil være at det blir færre gjengangere hos namsmannen. De ønsker seg konkrete tilbakemeldinger fra prosjektet om hva de (USBL) kan bidra med, hva de skal sette i gang av tiltak. Boligbyggelaget savner at prosjektet forholder seg eksplisitt til den nye borettslagsloven. USBL påpeker at mye av namsmannens arbeid knyttet til begjæringer og utkastelser vil forsvinne med den nye borettslagsloven (iverksettes antakelig fra 1. juli 2005), fordi sakene (fra borettslagene) da vil gå rett til utkastelse og namsretten heller enn til namsmannen. Vår informant i USBL tror dette vil redusere namsmannens saksmengde med opp til 50 prosent. Praktiseringen av denne lovendringen vil føre til at fravikelse som fenomen blir borte hos boligbyggelagene, men ikke hos de private utleieselskapene.

Utleierne sier de er usikre på hva prosjektet og det offentlige forventer de skal gjøre for å bidra til positive endringer. Sier selv at de prøver å være fleksible og ønsker å finne minnelige løsninger. De er litt skuffet over prosjektet så langt, og de håper det vil komme forslag om konkrete tiltak. Så langt har de ikke mottatt slike tilbakemeldinger

Noen av utleierne sier de har større tro på opprettelse av konkrete møteplasser for aktørene i feltet, heller enn prosjekter som skal løse problemene fra utsiden. De vil gjerne delta i fora med representanter fra ulike parter, med innflytelse/beslutningsmyndighet i egen organisasjon, fordi dette kan fungere som arena for innspill og diskusjon av nye ideer, endring av rutiner mm.

Boligbygg Oslo KF

Vår informant i Boligbygg hadde godt kjennskap til prosjektet, blant annet gjennom sin deltakelse i det samarbeidsforumet som er etablert mellom prosjektet og Boligbygg. Første halvår 2004 ble det arrangert i alt fem møter. Her deltar alle prosjektmedarbeiderne sammen med minst to representanter for Boligbygg. I tillegg er Boligbygg representert i prosjektets referansegruppe.

Boligbygg sier de oppfatter prosjektet som svært relevant, og de deltar mer enn gjerne. Det er mange av deres leietakere som ikke greier å betale sine husleier, og det er viktig å få ned antall begjæringer/utkastelser. Boligbygg gir klart uttrykk for at de ser frem til det videre arbeidet i arbeidsgruppen de deltar i, fordi man her er mer praktisk orientert enn i referansegruppen, hvor man stort sett diskuterer

overordnede problemstillinger. Boligbygg mener bydelene sliter med å ivareta booppfølgingsansvaret sitt, og at mye må tilskrives bydelsreform, rusreform og Boligbyggs endrede mandat. Tidligere var Boligbygg en del av kommunens sosiale hjelpeapparat, nå er de et forretningsforetak som skal gå med overskudd. Slik vår informant i Boligbygg ser det, må bydelene tildeles mer ressurser dersom de skal kunne drive booppfølging, og situasjonen for eksempel i Gamle Oslo med ett menneske i denne funksjonen, må nesten kunne karakteriseres som meningsløs. Boligbygg understreker at mye av misnøyen med Boligbygg fra de bydelsvise instansene, skyldes liten forståelse hos disse for den nye rollefordelingen Rådhuset har foretatt mellom booppfølging og boligformidling. Boligbygg skal drive med det sistnevnte. De har opplevd hissige utfall mot seg i referansegruppemøter mm, og de ser dette som profesjonsmessige uenigheter (mellom jurister og sosionomer) og som ulike tilnærminger. «Vi ser på saken mer i et systemperspektiv, mens de er klientorienterte», hevder de. Dette er ikke alltid det beste utgangspunktet for dialog.

Boligbyggs rutiner fremlegges som følger: Etter 14 dager sendes første purring til leietaker (dette er en rutine som ifølge informanten ble strammet hardt inn høsten 2003 – fordi Boligbygg så at det ble svært vanskelig for alle parter med for store restanser). Etter nye 14 dager sender Boligbygg et 4.18 varsel til beboer (med kopi til bydelens sosialkontor). Denne rutinen skal være operativ når ny innkrevingsleder er på plass i sin stilling. Etter nye 14 dager skal det så sendes begjæring til namsmannen dersom verken leieboer eller sosialkontor har ordnet opp, også denne gangen med kopi til bydel, representert ved bydelsdirektør og sosialkontor. Før ble denne sendt kun til bydelsdirektøren, og endringen er ifølge informanten en direkte konsekvens av prosjektet.

Informanten viser til at mye av kritikken mot Boligbygg er at de ikke inngår nedbetalingsavtaler direkte med leietaker. Dette bekrefter hun, og sier at de praktiserte denne ordningen tidligere, og med 95 prosent mislighold. Det å blande seg inn i folks privatøkonomi på denne måten, er etter informantens mening en oppgave og et ansvar for sosialkontoret i bydelene. Boligbygg gir heller ikke betalingsuttsettelse, fordi det er deres erfaring at dette bare gjør ting verre. Boligbygg praktiserer nå, i motsetning til tidligere, gjengs leie, det vil si markedsbaserte husleier. Dette gjør at manglende husleieinnbetalinger fort blir store summer, som leietakerne ikke kan håndtere innenfor rammen av sin privatøkonomi. Informanten påpeker at deres leietakere er tildelt bolig gjennom sosialkontorene i bydelene, på sosialmedisinske kriterier. Dette er en gruppe som er blitt dårligere fungerende/svakere med årene, og de aller fleste av dem mottar en form for bostøtte. Før var leiligheten subsidiert og leien dermed lav, nå er leien gjengs og bostøtten kommer enten fra stat eller bydel eller begge deler. Slik Boligbygg oppfatter sin nye rolle, skal de bare tilby bydelen leiligheter og sørge for at disse er i best mulig teknisk stand mm. Deretter er det

bydelens jobb å utvise ansvar for de menneskene som bor i disse boligene. Dette får de foreløpig etter informantens mening ikke til, men hun hevder at i organiseringen av tjenestesystemene i Oslo er det denne arbeidsdelingen som er ment.

Informanten sier at utfordringen i Boligbygg er å bli mer serviceinnstilt, men ikke å inngå nedbetalingsavtaler.

Informanten opplever dokumentasjonen fra prosjektet som svært nyttig. Det er viktig å vite hvilke leietakere som mottar begjæring(er), hvorfor de havner i slike situasjoner, og hva som kan gjøres for å hjelpe den enkelte i de ulike problemgruppene. Forventningen til prosjektet er at de skaper oppmerksomhet om problemstillingene, retter søkelyset mot tema, får de ulike aktørene på banen og gjør dem villige til å snakke sammen og finne løsninger. Hun tror prosjektet er for kort til at det kan greie å redusere antall begjæringer/utkastelser i de tre bydelene. Prosjektets hindringer ligger etter informantens mening også i at det bare er tre bydeler med, og at det burde ha vært flere med fra utleiesiden. Nå er det Boligbygg mot resten. Det er viktig å rette oppmerksomheten mot hvordan man kan drive god utleie. Hun synes prosjektet ledes og drives bra, og at prosjektmedarbeiderne har tyngde med hensyn til sosialfaglig kompetanse, men de er dessverre ikke like gode på det bofaglige. Det må stilles krav til alle parter om nye løsninger.

5 Sammenfatning og vurderinger

Målsettingen med oppstartsevalueringen er å gi en vurdering av prosjektets organisering og forankring, dets operasjonaliseringer av målsettinger, prioriteringer og arbeidsmetoder første halvår 2004. Vi ønsker også å gi enkelte anbefalinger med hensyn til hvordan prosjektet bør prioritere arbeidsoppgaver og målsettinger i 2005.

Mandat og forankring

Det heter i prosjektets mandat at Samarbeidsprosjektet skal styrke oppfølgingsarbeidet ved utkastelsesbegjæringer, og at prosjektets overordnede målsetting er å begrense antall begjæringer om utkastelser og antall fullbyrdede utkastelser i de tre involverte bydelene. I tillegg til dette overordnede målet har prosjektet tre delmål knyttet til kartlegging, metodeutvikling og overføring av erfaringer og kompetanse. Et viktig spørsmål i oppstartsevalueringen er hvordan prosjektgruppen selv har definert og operasjonalisert disse målsettingene, og hvordan den har prioritert i den første delen av prosjektperioden. Prosjektet er åpent lagt opp og konsentrert om utviklingen av metoder på individ- og systemnivå for å redusere antall utkastelsesbegjæringer og antall gjennomførte utkastelser. Det er opp til prosjektgruppen å utvikle de metoder og tiltak som skal prøves ut i løpet av prosjektperioden. Dette gir opphav til en rekke vanskelige prinsipielle avveininger i utviklingen av prosjektet. Slik vi vurderer det, stilles det svært store krav til prosjektgruppen når det gjelder problemutredning, metodeutvikling og erfaringsinnhenting, samt til dokumentasjon av de anvendte metodene. Vi finner behov for å understreke at prosjektet i forhold til det krevende mandatet har knappe organisatoriske ressurser og korte tidsfrister.

Operasjonalisering av mål og metoder

Ett av de viktigste dilemmaene som prosjektet står overfor, dreier seg om balansen mellom direkte individorientert boligssosialt arbeid og mer indirekte strukturelle

tiltak, en problemstilling som delvis overlapper med spørsmålet om hvordan prosjektet retter arbeidet sitt mot henholdsvis målet om færre begjæringer og målet om færre gjennomførte utkastelser. Prioriteringen mellom disse to hovedmålene er ikke eksplisitt formulert i prosjektets mandat, og det vil da også i praksis være en stor grad av overlapp: Hvis det lykkes å redusere antallet begjæringer gjennom ulike former for strukturelle tiltak, vil det antakelig i seg selv være et viktig bidrag til å redusere antallet gjennomførte utkastelser. Derimot er det ikke like opplagt at innsatsen rettet mot personer som står i umiddelbar fare for å bli kastet ut fra sin bolig samtidig vil virke forebyggende på nye begjæringer. Tvert imot kan det tenkes at en vellykket innsats for å forhindre gjennomføringen av utkastelsesbegjæringer i en gitt periode, kan føre til økning i hyppigheten av nye begjæringer på et senere tidspunkt – av den enkle grunn at de personene som har fått hjelp til å beholde sin bolig, har en forhøyet risiko for å komme i tilsvarende situasjon igjen. Det er altså ikke gitt at prosjektet vil lykkes like godt på begge sine målvariable, og den faktiske prioriteringen av målene blir en viktig utfordring for prosjektgruppen. Prosjektet valgte allerede etter første kvartal 2004 å ikke fokusere på hovedmålsettingen, men å konsentrere innsatsen mot å oppnå delmålene. De fortolket sin situasjon med hensyn til å konsentrere arbeidet *direkte* mot å påvirke antallet begjæringer og utkastelser i tre befolkningsrike bydeler som lite hensiktsmessig, og utenfor hva som var mulig med hensyn til ressurser og virkemidler. Å konsentrere seg om hovedmålet – som måles og rapporteres kvartalsvis – kunne faktisk virke demotiverende for de prosjektansatte og lite hensiktsmessig for prosjektets drift og virke. Da prosjektet ifølge sitt mandat skal drive med metodeutvikling, mener vi at den klare vektleggingen av delmålene som prosjektet har foretatt, forstått som midler for å nå hovedmålet, er fornuftig og nødvendig.

For å få til en reduksjon i antallet begjæringer kreves det i første rekke systemiske tiltak og rutiner for å fange opp personer som trenger ulike former for bistand *før* selve begjæringen oppstår. *Prosjektets* satsing på individorientert boligsosialt arbeid måtte derimot i første rekke ta utgangspunkt i saker der en begjæring om utkastelse faktisk er sendt til namsmannen, og der man måtte prøve ut tiltak for å forhindre at saken førte frem til en faktisk utkastelse. Hvordan har prosjektet prioritert mellom disse to målsettingene, det vil si hvordan har de balansert mellom direkte boligsosialt arbeid og indirekte strukturelle tiltak i prosjektets oppstartsfase?

Våre data tyder på at prosjektet fra starten tydelig var rettet mot å opparbeide seg kunnskap om rutiner og arbeidsmåter i begjæringssaker hos mulige samarbeidspartnere. Den kartleggingen av rutiner i de tre bydelene og hos utleierne og namsmannen som prosjektet foretok første kvartal 2004, ble fulgt opp av en klar vektlegging av direkte boligsosialt arbeid. Rasjonalet var i første hånd at ved å gjøre noe med gjengangerne, så ville man både kunne få en direkte effekt i form av færre

begjæringssaker og utkastelser. Men også selve den kartleggingen som fulgte dette arbeidet gjorde prosjektet i stand til å skaffe ny kunnskap, både om de enkeltpersoner og grupper dette gjaldt, og om hvordan systemene fungerte i de forskjellige typer av saker. Det ser for oss ut som om både prosjektets egen kartlegging samt det direkte boligsosiale arbeidet første halvår, kan hevdes å være en *forutsetning* for en senere større fokusering på systemarbeid. Prosjektgruppen er avhengig av et godt og nært samarbeid med det eksisterende tjenesteapparatet i hver av bydelene, et tjenesteapparat som allerede legger ned et til dels betydelig boligsosialt arbeid i sine respektive bydeler. Prosjektet har ingen myndighet til å pålegge de involverte bydelene å harmonisere sitt boligsosiale tilbud i henhold til de målsettinger og virkemidler Samarbeidsprosjektet til enhver tid foretar. De prosjektansatte legger derfor selv vekt på at den erfaring og kunnskap de har opparbeidet seg gjennom sitt individrettede arbeid med begjæringssaker, målgrupper og relevante aktørers rutiner, har vært en nødvendig ressurs for prosjektet i den videre dialogen med samarbeidspartnerne om hensiktsmessig ny praksis, nye rutiner og nye arbeidsmåter.

Vi spurte i kapittel 1 om oppstartsperioden var preget av lokale tilpasninger i de tre bydelene eller enhetlige arbeidsmetoder og rutiner. Den til dels store forskjellen i forankring i bydelene og graden av velvillighet overfor prosjektet på de forskjellige sosialsentrene, innebar at de tre prosjektansatte i bydelene hadde ulike strategier for hvordan de skulle arbeide seg inn der de var utplassert. Dette henger nok også sammen med at de som individer løste dette ut fra hvordan de opplevde situasjonen og hva de følte seg mest komfortabel med. Foruten at etableringen i en av bydelene opplevdes tyngre enn i de to andre bydelene, og at denne bydelens fortolkning av taushetsplikten med hensyn til prosjektets innsyn i saker var annerledes enn i de to andre bydelene, kan vi ikke se at det i første halvår var noen store forskjeller i arbeidsmetoder og rutiner fra prosjektets side i bydelene. At det var store forskjeller i hvor enkelt det var å etablere seg, å få tilgang på saker og å få i gang samarbeidet lokalt, medførte at strategiene lokalt ble forskjellige, men ikke målsettingene.

Kartlegging og dokumentasjon

Prosjektets oversikt viser at de ulike bydelene har organisert sitt arbeid rettet mot personer som faller inn under målgruppen på ulike måter. Kartleggingen viser at de tre bydelene har organisert sine relevante tjenester rettet mot booppfølging, boligformidling, praktisk råd og veiledning noe ulikt. Boligkonsulenter, booppfølgere, bomiljøtjeneste og boligformidling er lokalisert i ulike deler av tjenestesystemet, og har også ulik samarbeidspraksis med sine respektive sosial- og omsorgs-

tjenesteytere. Alle bydelene har i henhold til denne kartleggingen prioritert boligspørsmål i den forstand at det er opprettet stillinger for dette arbeidet, men det fremgår ikke av prosjektets rapporter hvorvidt prosjektet finner de ulike modellene for organisering eller den lokale arbeids- og ansvarsdelingen mellom ulike instanser, hensiktsmessig eller ikke.

Den samme kartleggingen viser i tillegg at ansvars- og arbeidsoppgaver mellom de ulike kommunale tjenesteinstansene er uklare delvis fordi arbeid rettet mot (forskjellige undergrupper av) målgruppen er organisert i små og store prosjekter, prosjekter som har sin forankring andre steder enn i bydelens linjetjenester (som f.eks. Prosjekt bostedsløse, Booppfølgingsprosjektet/Bomiljøprosjektet). Som sagt foregår det boligssosialt arbeid i det etablerte tjenestesystemet også. Både innhold, organisering og dimensjonering av ressursinnsatsen varierer fra bydel til bydel, og prosjektet har verken mandat eller myndighet til å pålegge bydelene å harmonisere dette arbeidet. Dette kan tilsi at det vil være hensiktsmessig for prosjektet i større grad enn hittil, å anvende differensierte arbeidsmåter i de ulike bydelene. Den metodeutvikling som er varslet for 2005, blant annet med utprøving av konkrete tiltak og metoder i de tre bydelene, synes for oss på denne bakgrunn å virke velbegrunnet. Dette støttes av informantintervjuer av lederne for boligkontorer og sosialkontor i de tre bydelene, hvor de tydelig ga uttrykk for forventninger om at prosjektet skulle prøve ut og dokumentere erfaringer med bruk av konkret metodikk.

For egen del vil vi føye til viktigheten av at både disse erfaringene og de tre bydelenes organisering, ressursbruk, saksgang, rutiner og barrierer blir dokumentert. Vi finner det vanskelig å få et oversiktlig bilde av situasjonen ut fra den informasjon som presenteres i halvårsrapporten fra prosjektet. Den foreliggende dokumentasjon virker utilstrekkelig som beskrivelse av bydelenes ressursbruk overfor denne målgruppen, og ikke minst med hensyn til hvem som jobber med hva og samarbeider med hvem, og dermed utilstrekkelig som *handlingsredskap* for prosjektgruppen. Vi vil derfor rette oppmerksomheten mot at prosjektet fortsetter sin kartlegging, og dokumenterer et mer fullgodt bilde av tjenestetilbudene og deres respektive ansvars- og oppgavefordeling i neste statusrapport fra prosjektet.

Det fremgår også av prosjektleders statusrapportering at man ønsket å prioritere samarbeid med de offentlige og private instansene, og ikke minst samarbeid mellom disse, for på den måten å oppnå de oppsatte målsettingene om reduksjon av antall begjæringer og utkastelser. I dette arbeidet vil prosjektet etter vår vurdering trenge en god beskrivelse av hva som skjer i de ulike bydelene.

Målsettingen fra starten av var å skaffe informasjon og få oversikt over det terrenget prosjektet skulle bevege seg i. Prosjektet startet med å gjøre seg kjent med bydelenes tjenester, med de ulike tjenestestedenes rutiner og tiltak overfor innbyggere med problemer knyttet til egen bosituasjon, samt til omkringliggende aktører som Boligbygg, private utleieryttere og boligbyggelagens rutiner i utkastelsessaker. Dette er

etter evaluators mening informasjon av helt sentral verdi for prosjektets arbeid både rettet mot bydeler og Boligbygg.

Kartleggingen av hjelpebehov har vært hensiktsmessig, men vi kunne tenke oss at prosjektet om nødvendig fikk assistanse til å benytte datamaterialet sitt i langt større grad, slik at man kan ansvarliggjøre aktørene på området og kanskje få et klarere bilde av hvilket nivå på begjæringer og utkastelser man kan anse som realistisk å arbeide mot.

Prioritering og utvelgelse av saker

Prosjektet sier at de på bakgrunn av opplysningene fra denne kartleggingen valgte å fokusere på gjengangerne, og at de våren 2004 jobbet med i alt 230 slike saker. I arbeidet med disse sakene har det variert svært, fra ingen kontakt (med beboeren) til flere møter og samarbeidsmøter med sosialkontor og andre tjenestesteder i bydelene. For de av gjengangerne som ikke er kjent av sosialkontoret fra før, er det et gjennomgående trekk at prosjektet har hatt store problemer med å få kontakt med dem. Prosjektets metode har vært å sende brev, prøve å nå dem på telefon eller møte opp på den oppgitte adressen.

De beboerne som prosjektet har hatt kontakt med ble stilt spørsmål om hva de selv anser som viktigste årsak til at de har kommet i det uføret de er i. Ut fra svarene, samt prosjektets informasjon om deres livssituasjon fra andre kilder, har prosjektet delt beboerne inn i følgende undergrupper, basert på problemsbeskrivelser:

- personer med rusproblemer og/eller psykiske problemer
- personer med langvarige økonomiske problemer
- personer med arbeid, men gammel gjeld
- personer med temporære problemer, og som ordner opp selv

Denne inndelingen synliggjør på en hensiktsmessig måte at dette er en heterogent sammensatt «gruppe» med svært ulike veier inn i begjæringene. Satt på spissen kreves det ulike typer tiltak for å unngå at personer i full jobb, men med mye gjeld og en privatøkonomi som ikke tåler uforutsette svingninger, blir begjært utkastet av den leiligheten de leier privat, versus psykiatriske pasienter som bor i kommunal bolig og som i perioder ikke makter å forholde seg til omverdenen overhodet. Vi etterlyser at det materialet som prosjektet har opparbeidet, i enda større grad benyttes til å lage handlingsrettede fremgangsmåter for å arbeide med ulike grupper av personer som får begjæringer. Det er viktig at den kartleggingen av saker som gjøres, fortsetter

ut prosjektperioden. Dette materialet vil være svært verdifullt for å skaffe bedre innblikk i sammensetningen av begjæringsuniverset, og det vil i større grad kunne benyttes til å sette søkelys på hvilke grupper/type saker som kan løses hensiktsmessig av de aktørene som omgir beboerne. Dette gjelder både med hensyn til å sette innsatsen inn mot grupper for å unngå at det overhodet oppstår begjæringsaker, og med hensyn til hvordan man unngår utkastelser når det er sendt en begjæring.

Bostedsløshet er et relativt nytt og hett tema på den politiske dagsordenen. Arbeid rettet mot personer som trues av bostedsløshet har de siste par årene blitt viet stor offentlig oppmerksomhet, og det er satt i verk mange ulike typer av tiltak for å bedre disse menneskenes situasjon, og også for å bedre rutinene for å fange opp mennesker som risikerer å havne i en slik situasjon. Derfor preges bildet av mange kokker og mye søl, også fordi ingen har full oversikt over hva de andre til enhver tid gjør, og ikke minst hva de oppnår. I en utviklingsfase er det mye positivt med mange kokker, nettopp fordi ulike tilnærminger, ulike faggrupper og organisatoriske forankringer vil gi multiple metoder. Etter hvert må ikke desto mindre målsettingen være å få til en viss grad av samordning av ressursbruken, og en tydeliggjøring av arbeids- og ansvarfordelingen mellom de ulike instanser og aktører. Det burde slik vi ser det for eksempel være et selvsagt kommunalt ansvar å sørge for at beboere i kommunale leiligheter får tilstrekkelig hjelp og oppfølging til at det ikke blir nødvendig å true med å kaste dem ut av leiligheten før de skaffes en ny og mer egnet bolig, eller før de mottar den hjelp som gjør dem i stand til å overholde sine økonomiske forpliktelser overfor kommunen og andre.

Ivaretakelsen av brukerperspektivet i prosjektet kan sies å handle om kun én ting – men som ikke skal underslås som viktig: det handler om at prosjektet arbeider ut fra en holdning til at brukernes egne løsninger ved begjæringssaker skal bli hørt, og dette gjelder også med hensyn til hvordan folk kan unngå å opparbeide nye restanser.

De prioriteringene som i startfasen ble gjort vedrørende utvelgelsen av saker for den individrettede innsatsen, med fokusering på gjengangere, har hatt som en til dels uintendert konsekvens at man i hovedsak har jobbet med sosialklienter. I neste omgang har det bidratt til at det strukturelle arbeidet i stort monn har vært rettet mot sosialkontorene og Boligbygg på utleiersiden, på bekostning av blant andre de private utleierne. Det ble for eksempel ikke gjort forsøk på å endre samarbeidsrutinene overfor namsmannen, og de private utleierne ble ikke involvert i forsøk på endring av samarbeidsrutiner. Vi støtter prosjektets uttalte planer om å rette oppmerksomheten mer mot debutantene, som tross alt utgjør halvparten av sakene, da vi ser et potensial i dette i retning av et strukturarbeid mer rettet mot de private utleierne.

Planer for 2005

På bakgrunn av at prosjektet opplyser at høsten 2004 i stor grad ble benyttet til mange av de samme arbeidsoppgavene de hadde på våren, vil vi anbefale at prosjektet i mindre grad retter arbeidet inn mot individuell oppfølging av personer som står i fare for å bli kastet ut. Det er ikke hensiktsmessig at prosjektet i for stor grad bruker ressurser på dette i 2005, ettersom dette vil gå ut over de delmål som vil kunne gi varige endringer og erfaringer som på sikt kan bidra til å nå hovedmålsettingene. I korte trekk kan man hevde at det ikke er prosjektets ansvar å drive med boligsosialt arbeid og individuell oppfølging i andre henseende enn for å kartlegge ulike typer saker og omgivelsenes måte å håndtere dem på. En mulighet vil være at prosjektet fra sommeren 2005 av ikke tar noen saker overhodet, men konsentrerer arbeidet mot å bistå bydelene med å utprøve arbeidsmetoder, samt arbeide videre med samarbeidsmetoder og -rutiner. Det kan videre settes spørsmålsteget ved om den fysiske plasseringen av prosjektansatte da burde endres som følge av dette. Innplassering av alle fem hos namsmannen, eller at noen plasseres i byrådsavdelingen, kan være en måte å legge til rette for en annerledes måte å arbeide på i prosjektets siste fase.

Høsten 2005 vil nødvendigvis også måtte inneholde en god del rapportering. Vi etterlyser at prosjektet, foruten å følge opp de anbefalinger vi har med hensyn til en større og mer handlingsrettet utnyttelse av kartleggingsverktøyet, bruker ressurser til å skriftlig beskrive mer detaljert hvordan særlig bydelenes rutiner og arbeid med personer som står i fare for å bli kastet ut, ser ut. De erfaringer de har med at bydelene representerer forholdsvis ulike måter å organisere og vektlegge boligsosialt arbeid på, bør kunne benyttes også til å gi anbefalinger i henhold til hva prosjektet mener er manglene og fordelene ved forskjellige organiseringsmetoder og ressursbruk.

Vi har over gitt prosjektet noen innspill med hensyn til hvordan vi oppfatter innsatsen i 2005 bør innrettes. Det naturlige spørsmålet er da om prosjektet disponerer de nødvendige virkemidlene for å kunne igangsette de ønskede forsøks- og endringsprosesser hos namsmann, private og kommunale utleiere, og i bydelene. Prosjektet selv er klare på at de ikke opplever at prosjektet er godt nok forankret på et nivå som medfører forpliktelser hos deres samarbeidspartnere. Uansett hva slags type arbeid som blir prioritert – å jobbe lokalt med saker og prøve ut nye måter for å forhindre begjæringer og utkastelser, eller å jobbe på et systemnivå og å påvirke samarbeidspartnerne til å beslutte endringer som kan bidra til prosjektets måloppnåelse, så krever dette en bedre forankring av prosjektet i bydelene og hos samarbeidspartnere. Prosjektet mener at det har vært heldig å trekke bydelsdirektørene på Grønland og Sagene inn mot styringsgruppen i enkelte tilfeller. Vi ser klart at en fast styringsgruppeplass for også disse bydelene ville ha kunne skapt mer forpliktende samarbeid og tilrettelegging enn hva plassene i referansegruppen har gjort. Videre

er det et behov for å få mer oppmerksomhet omkring de private utleierne. Som prosjektet har vist, og som vi kan se i gjennomgangen av namsmannens registerdata til slutt i denne rapporten (se vedlegg), er det neppe mulig å få gjort store endringer i trenden med stadig flere begjæringer hvis ikke de private aktørene her føler forpliktelse og får komme med handlingsforslag. Vi har også merket oss at på tross av brukerorienteringen og vektleggingen av brukermedvirkning i prosjektets mandat, er brukernes, det vil si leietakernes, innflytelse på selve prosjektet og problemområde ikke til stede. Dette gjelder både leietakere i kommunale og i private boliger. Å knytte til seg personer som kan representere beboerne og private utleiere i referansegruppen ville, mener vi, vært hensiktsmessig for prosjektet.

Prosjektet prøver å selge inn ideen om «ekspertteam» i bydelene. Et slikt team skal bestå av saksbehandlere som får opplæring hos utleiere og hos namsmannen. «Eksterne rutiner er viktige å kunne». Teamet skal kunne brukes internt i bydelene som rådgivere og spesialister på saksfeltet. Prosjektet fremhever at dette er lurt på grunn av:

1. Prosjektet overfører kompetanse til bydelene
2. Bevisstheten øker – man hever begjærings sakene opp
3. Prosjektet kan benytte slike team som diskusjonspartnere etc

Det fremkommer i intervjuer med lederne på de tre sosialsentrene samt av prosjektmedarbeiderne at det har vært en del vanskelige prosesser og også til dels en del motstand knyttet til å skulle samarbeide med og involvere prosjektmedarbeiderne i klientarbeidet lokalt. Det virker som om lederne ved i alle fall to av sosialsentrene var til dels dårlig forberedt på de utfordringer og muligheter prosjektet representerer. Uten en god forankring, velvilje og positivitet i ledelsen er det vanskelig å se for seg at prosjektmedarbeidere og prosjekt skal greie å komme i posisjon til å endre de samme menneskenes både forståelse for og arbeiderutiner i forhold til det som er deres felles målgruppe. Det ser for oss ut som om man med fordel både kunne gitt prosjektet lengre tid til å konsolidere seg og bli omforente på strategier og prioriteringer fra starten av, og ikke minst at de kunne konsolidert sitt behov for systematisk datainnsamling som ledd i egen kartlegging bedre, og videre ha sikret seg en bedre forankring i de tre bydelene, før de fysisk innfant seg på kontorene rundt om.

Omgivelsenes forventninger

Prosjektet har ikke innfridd (de fleste av) sosial- og boligkontorenes forventninger – mye grunnet for dårlig forankring i egen bydel, samt motstand i sosialetaten. Ellers er det en utbredt oppfatning hos alle at alle andre bør endre sine rutiner og helst også holdninger! Ikke minst er alle utenfor sosialkontorene enige om at de som får tildelt kommunal bolig, burde få en annen oppfølging enn de får i dag, kanskje først og fremst av Boligbygg. De bør endre sine rutiner – eller kanskje bydelen skal leie boliger av Boligbygg og forvalte utleien av disse selv (var det en av informantene som foreslo).

De private utleierne sier de skulle ønske det var lettere å samarbeide med bydelene hva gjelder leietakere med sosiale og økonomiske problemer.

Prosjektet har lyktes med å sette boligoppfølging på dagsordenen, og det ser ut til at de har fått til bevegelse på topplan, det vil si i Rådhuset, men at en endret tilnærming ikke har trengt helt ned til enhetslederne på sosialkontorene eller til Boligbygg.

Ellers må vi kommentere prosjektgruppens oppsett av tallmaterialet – dette bør bli mer konsistent, og gjerne med utgangspunkt i at de skal beskrive personers vei gjennom prosessen, og da med litt ulike utgangspunkt (noen er sosialklienter, noen leier av Boligbygg, noen på det private markedet, noen eier egen leilighet mm).

Denne rapporten har som tidligere påpekt et retrospektivt innsamlet datamateriale, med hensyn til at den perioden som dekkes er første halvår 2004. Som evaluator som har fulgt prosjektet også høsten 2004, sitter vi naturlig nok med informasjon også om de endringer som er foretatt i løpet av høsten. Når vi nå (i januar 2005) skal gi anbefalinger et halvt år etter oppstartsperioden, vil vi naturlig nok også basere oss på den kunnskap vi har om prosjektets utfordringer og erfaringer utover oppstartsperioden. Vi vil understreke at de anbefalinger som gis, langt på vei neppe ville vært stort annerledes hvis denne rapporteringen for eksempel var blitt gjort parallelt med prosjektets egen halvårsrapportering. Videre er det et viktig poeng at den rapporteringen prosjektet selv har bidratt med, fremhever sentrale utfordringer for prosjektet og løsninger på disse. Vårt oppdrag som evaluator er å gå ut over den problemforståelse og egevaluering prosjektet utfører, men vi vil understreke at våre vurderinger og konklusjoner langt på vei er sammenfallende med prosjektets egne. At prosjektet er vår viktigste kilde til data for denne evalueringen, kan således ses på som et problem. Vår vurdering er at prosjektet er gode til å se sin posisjon i den komplekse konteksten de er satt til å virke innen, og at de er gode til å velge virkemidler ut fra de ressurser de har til rådighet, og selv påpeke den manglende direkte muligheten de har overfor sine samarbeidspartnere til å pålegge dem forpliktende ansvar og dermed tilrettelegging og deltakelse.

For at prosjektet skal kunne nå målene, fordrer det at omgivelsene til prosjektet og dets administrative ledelse legger til rette for at så skal skje. Vi kan i all hovedsak støtte de synspunkter og forslag som prosjektet selv har fremmet for å styrke samarbeidspartners og oppdragsgivers bidrag til å realisere den overordnede målsetningen om reduksjon i antall begjæringer og gjennomførte utkastelser.

Anbefalinger for 2005

- Prosjektets oppmerksomhet på klientsaker bør i neste periode erstattes av større fokusering på metodeutvikling rettet mot systemer, rutiner og metoder for samarbeid mellom sentrale instanser i bydel og kommune.
- De private utleierne bør forsøksvis inviteres, involveres og ansvarliggjøres mer og bedre i prosjektet, for eksempel gjennom at de gjøres til medlemmer i referansegruppe og deltakere i samarbeids- og arbeidsgrupper.
- Brukermedvirkning kan søkes bedre ivaretatt, eksempelvis ved at representanter for sentrale brukerorganisasjoner inviteres til deltakelse i prosjektets referansegruppe.
- Prosjektet har dårlige rammebetingelser uten en bedre forankring i bydelenes administrative ledelse, og uten mandat til å pålegge bydelene å prøve ut bestemte metoder. Flaskehalsene er avdekket å være gråsonene og skyvingen mellom de ulike instansene, og for at kulturer og rutiner skal endres til det bedre, må forankringen ligge på bydelsdirektørnivå. Prosjektets team og problemstillinger må gis mer myndighet innenfor den enkelte bydel, kanskje gjennom at alle bydelsdirektørene forplikter seg til deltakelse i styringsgruppen for prosjektet.

Prosjektet bør vurdere å fristille seg og flytte ut av sosialsentrene den siste tiden i prosjektet, som en måte å skjerpe oppmerksomheten mer mot systemene. Sosialsentrene og boligkontorene kan eventuelt selv henvende seg til prosjektet dersom de trenger bistand i spesielt vanskelige saker.

Vedlegg: Fremsatte begjæringer og gjennomførte utkastelser i Oslo fra 1996 til 2004. En forundersøkelse av registerdata

Som et supplement til oppstartsevalueringen har vi gjennomført noen kvantitative analyser av data om utkastelsesbegjæringer i Oslo for perioden fra 1996 til 2004. Dataene til denne analysen ble hentet fra Namsmannens register. Dette registeret er en verdifull kilde til informasjon om trekk ved begjæringssakene og om utviklingen i antallet utkastelsesbegjæringer over tid. Registeret inneholder eksempelvis en del informasjon om hvordan utkastelsessakene i Oslo fordeler seg langs en rekke dimensjoner, blant annet om hvem som fremsetter begjæringen, trekk ved den som mottar begjæringen, grunnlaget for begjæringen og om sakens utfall. En kort beskrivelse av datamaterialet og hvordan dette ble bearbeidet blir gitt i neste avsnitt. Vi vil her benytte sjansen til å rette en stor takk til namsmannen i Oslo, Helge Bang, og Alexander Dey som har tatt seg tid til både å hjelpe til med å skaffe dataene til rette og til å svare på spørsmål underveis i bearbeidelsen av dataene.

Som nevnt inneholder det bearbeidede datamaterialet informasjon om ulike sider ved utkastelsesbegjæringene i Oslo. I de påfølgende avsnittene vil vi først presentere en oversikt over begjæringene i materialet, som for eksempel utviklingen i antall begjæringer i perioden fra 1996 og frem til i dag og grunnlaget for disse. Deretter skal vi se nærmere på fordelingen av begjæringene ut fra hvem som er saksøker, saksøkte og hvor i byen begjæringene kommer. Den geografiske fordelingen vil her følge inndelingen til namsmannsprosjektet, slik at vi har skilt ut de tre aktuelle bydelene og sammenlignet disse med resten av byen. Disse analysene vil kunne gi oss et bilde av om det er store forskjeller blant utleierne med hensyn til å fremme begjæringer om utkastelser, samt sammenligne utbredelsen av utkastelsesbegjæringer i bydelene i namsmannsprosjektet og resten av byen. Videre skal vi se på sakenes utfall og eventuelle variasjoner på sakenes utfall ut fra hvem som saksøker og hvor i byen begjæringene kommer. Interessante spørsmål i forbindelse med disse analysene vil være i hvilken grad en begjæring faktisk fører til en gjennomført utkastelse, i hvilken grad eventuelle variasjoner kan knyttes til hvem som begjærer utkastelse og i hvilken grad det er systematisk variasjon mellom de ulike bydelene i Oslo. Slike variasjoner kan muligens gi en indikasjon på hvor

potensialet er størst når det gjelder å få til en reduksjon av begjærte og gjennomførte utkastelser. Avslutningsvis skal vi se nærmere på gjengangerne blant de som begjæres utkastet fra sine boliger. Målet med disse analysene vil være å gi en indikasjon på hvor stor andel av utkastelsesbegjæringene som utgjøres av gjengangere, og hvor stort omfang gjengangerfenomenet har i forhold til den totale saksmengden. Tidligere norsk forskning har vist at det er en betydelig andel gjengangere i mengden av utkastelsesbegjæringer, samtidig som det er forholdsvis få gjengangere i de gjennomførte utkastelser (Holm 2001). Et interessant spørsmål i denne sammenhengen vil derfor være om gjengangere i utkastelsesbegjæringer også er gjengangere i gjennomførte utkastelser.

Datamaterialet

Dataene ble hentet ut fra registeret i begynnelsen av november 2004. Tallene fra 2004 vil derfor mangle tall fra årets to siste måneder. Videre består registeret, hvor namsmannens kontor arkiverer begjæringer, i stor grad av ulike tekstfelter; som for eksempel beskrivelser av hva sakene gjelder, navn på firma eller person som fremmer utkastelsesbegjæringer og navn på prosessfullmektig. Disse tekstfeltene er bearbeidet ved at vi har gitt slike tekster en tallkode, slik at saker som for eksempel gjelder manglende betalt husleie, har samme tallsiffer. Denne bearbeidelsen ble gjort for å kunne benytte mer avanserte statistiske analyseverktøy. På grunn av tidspress ble det imidlertid benyttet relativt grovmaskeede inndelinger. For eksempel har vi ikke gjort forsøk på å skille mellom ulike private aktører. Utleierne ble derfor inndelt i tre kategorier; borettslag av ulike slag, kommunale utleieboliger og private utleiere. Det kan også være greit å være klar over at enhetene i datamaterialet er begjæringssaker, ikke enkeltpersoner. Dette betyr at det naturligvis vil være flere enheter enn antall personer i materialet, siden gjengangerne er registrert med flere saker.

Begjæringene

Generelt sett skiller Oslo seg ut med et særlig høyt antall begjæringer om utkastelser, og antallet har økt betydelig fra begynnelsen av 1990-tallet.¹ I 2003 mottok for eksempel Namsmannen i Oslo 5924 begjæringer om utkastelse, dette tilsvarer omkring 40 prosent av det samlede antallet begjæringer i landet som helhet.

¹ Antall begjæringer har økt med omkring 18 prosent fra 1996 til 2003, mens antall husholdninger i Oslo har økt med om lag 10 prosent fra 1990 til 2001.

Tabell 1 viser utviklingen i det årlige antallet utkastelsesbegjæringer hos Namsmannen i Oslo for perioden 1996 til 2004. Ser vi bort fra mindre svingninger, er hovedmønsteret en jevn stigning i antall årlige begjæringer. Når det gjelder den lille nedgangen for 2004, kan den sannsynligvis forklares med at tallene fra dette året ikke er endelige. Som nevnt ble disse tallene hentet ut fra namsmannens register i begynnelsen av november, og man må derfor forvente at flere begjæringer kommer til i løpet av årets to siste måneder.²

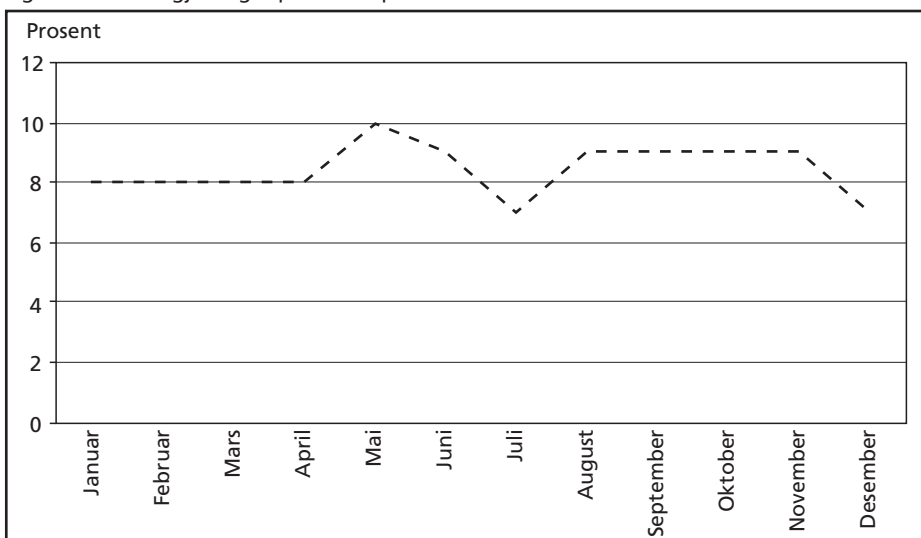
Tabell 1 Antall begjæringer årlig i perioden fra 1996 til 2004.

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totalt
5019	4936	4794	5111	5248	5191	5727	5924	5569	47 519

I figur 1 kan vi se at det kun er små variasjoner med hensyn til når på året begjæringer om utkastelser fremmes. Det er en liten oppgang av begjæringer på begynnelsen av sommeren (mai), samt en nedgang midt på sommeren (juli) og på slutten av året (desember). Vi vet ikke sikkert hva dette skyldes, men det er ikke utenkelig at ferier og høytider kan spille inn.

På bakgrunn av mønsteret i figuren er det grunn til å tro at innen år 2004 er omme, vil antall begjæringer ha passert antallet for 2003. Selv om vi tar høyde for en liten nedgang i desember, kan vi likevel forvente over 500 begjæringer fordelt på

Figur 1 Andel begjæringer per mnd i perioden 1996 til 2003. Prosent.



² Det totale antall begjæringer i 2004 ble 6281. Kilde: Statistikk på Namsmannens hjemmeside (www.domstol.no).

de to siste månedene. Med andre ord er det altså lite som tyder på at den stigende trenden i antall årlige begjæringer har stoppet opp.

Fordelingen av de ulike begrunnelsene for å fremme en begjæring om utkastelse er rimelig lik gjennom hele den aktuelle perioden. I tabell 2 kan vi se den totale fordelingen av begjæringsbegrunnelser for perioden fra 1996 til 2004. Manglende innbetalt husleie er den klart hyppigste grunnen til en utkastelsesbegjæring (88 prosent). Av de resterende sakene er en del begrunnet i avslutning av en tidsbegrenset leiekontrakt. Husbråk og andre ikke-økonomiske grunner til utkastelse står for en relativt beskjeden andel av sakene (Årsmeldingen Oslo byfogdembede 2003).

Tabell 2 Fordeling av ulike begrunnelser for begjæring om fravikelse.

	Prosent	N
Udekket/ubetalt husleie	88	40 301
Lager/lokaler	8	3 648
Annet	4	2028
Totalt	100	45 977

I tabell 2 kan vi se at åtte prosent av sakene er registrert på lager og lokaler. Dersom vi trekker fra disse sakene og begrenser oss til de sakene som er fremmet mot enkeltpersoner, blir dominansen av saker som gjelder manglende betalt husleie enda tydeligere. I tabell 3 ser vi at saker som gjelder manglende betalt husleie utgjør 96 prosent av alle sakene som er fremmet mot enkeltpersoner.

Tabell 3 Fordeling av ulike begjæringsbegrunnelser mot enkeltpersoner.

	Antall saker	Prosentandel
Udekket/ubetalt husleie	32 426	96
Annet	1286	4
N=	33 712	100

Utleierne – hvem begjærer utkastelser?

I Oslo finner vi et bredt spekter av utleiere og boligforvaltningsorganisasjoner. På den ene siden har vi kommunen som utleier, hvor Oslo Boligbygg³ står som en

³ Frem til 2004 ble kommunens utleieboliger forvaltet av 30 ulike kommunale virksomheter og bydeler, hvor blant annet Boligbedriften var en hovedaktør. Boligbedriften skiftet imidlertid navn til Boligbygg den 1. januar 2004, og overtok samtidig ansvaret for Oslos utleieboliger.

viktig forvalter av de kommunale boligene. På den annen side har vi et mangfold av små og store private utleiere, hvor for eksempel Olav Thon gruppen og Stiftelsen Kaare Berg er blant de største utleierne. I tillegg kommer de ulike boligforvaltningsorganisasjonene, blant andre OBOS og USBL. Disse utleierne og boligforvalterne vil kunne ha ulik praksis i forhold til husleieinnbetaling og utkastelser (Holm 2001).

De fleste utkastelsesbegjæringer fremmes av private utleiere og ulike borettslag. Dette kommer til uttrykk i tabell 4. Denne tabellen viser andel utkastelsesbegjæringer fra ulike utleiere i perioden 1996 til 2004. Totalt sett utgjør begjæringer fra ulike borettslag nærmere halvparten av alle sakene i perioden, mens begjæringer fra diverse private utleiere utgjør i overkant av en tredjedel. Utviklingstendensen er imidlertid forskjellig for disse to utleierne. Mens de private utleierne står for en stadig større andel av utkastelsesbegjæringene, kommer en stadig mindre andel fra ulike borettslag. Dette utviklingsmønsteret kan muligens skyldes endringer i utleiemarkedet i Oslo, hvor private utleiere utgjør en stadig større andel av tilbydersiden. Andel begjæringssaker fremmet av Oslo kommune gjennom Boligbedriften/Boligbygg har vært rimelig stabil i hele perioden. Oslo kommune står for omkring en femtedel av alle begjæringssakene i Oslo.

Tabell 4 Fordeling av begjæringer etter saksøker og hvilket år begjæringene er fremmet.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totalt
Diverse borettslag	61	58	59	54	48	42	39	41	36	47
Oslo kommune	21	24	19	23	27	23	23	15	20	21
Diverse private utleiere	18	19	21	23	26	35	38	44	44	32
N=	2807	2847	2817	3330	3611	4028	4738	4868	4659	33 705

De saksøkte – hvem blir begjært utkastet?

De saksøkte, eller de som begjæres utkastet, kan i hovedsak deles inn i to grupper; privatpersoner og bedrifter. I namsmannens register er det mulig å identifisere de saksøkte via fødselsnummer, foretaksnummer eller hjelpenummer. Et hjelpenummer er et nummer som gis til de saksøkte i saker hvor namsmannen ikke har fått oppgitt nærmere identifikasjon, som for eksempel fødselsdato eller foretaksnummer. En metodologisk svakhet ved denne identifiseringen av de saksøkte er for det første at en relativt stor andel av sakene kun forekommer med hjelpenummer. Dette betyr for eksempel at det ikke er mulig å se om disse sakene gjelder bedrifter eller privatpersoner, og at det ikke er mulig å identifisere disse som eventuelle gjengangere.

Videre er det en svakhet ved dataene at vi ikke kan være sikre på at alle saksøkte som er registrert som privatpersoner virkelig er det. Det er for eksempel kun aksjeselskap, ANS, DA og lignende selvstendige rettssubjekter som er angitt med selskapsnavn og eventuelt foretaksnummer. Foretak hvor privatpersoner står som rettslig ansvarlig vil derfor ikke kunne skilles fra eventuelt private leieforhold. Vi har imidlertid en mulighet til å luke bort noen av disse sakene ved å «filtrere» ut sakene som gjelder lager eller lokaler. Dette «filteret» synes likevel ikke alltid å stemme, slik at saker som har blitt registrert som manglende betalt husleie, også kan være lager eller lokaler.

I tabell 5 kan vi se fordelingen av ulike kjennetegn ved de saksøkte i perioden 1996 til 2004. Totalt sett utgjør saker som er fremmet mot personer hvor namsmannen kjenner til fødselsnummer, omkring tre fjerdedeler (74 prosent), mens begjæringssaker mot bedrifter utgjør fire prosent. Saker som er registrert under et hjelpenummer utgjør i underkant av en fjerdedel (22 prosent). Vi kan imidlertid også se at hjelpenummer brukes stadig mindre, slik at i 2003 utgjorde for eksempel disse sakene omkring seks prosent. Svakheten ved bruken av hjelpenummer vil altså først og fremst være en svakhet i forhold til analyser av eldre saker.

Tabell 5 Fordeling av ulike kjennetegn ved saksøkte i perioden 1996 til 2004. Prosent

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totalt
Person	58	60	60	68	73	82	87	86	87	74
Bedrift	2	2	3	3	4	5	7	7	7	4
Hjelpenummer	41	39	37	29	24	13	7	7	6	22
N=	5019	4936	4794	5111	5248	5191	5727	5924	5569	47 519

I de videre analysene vil vi begrense oss til å kun inkludere de sakene som er registrert som begjæringer mot enkeltpersoner, og som ikke gjelder saker i tilknytning til lager eller lokaler. Dette gjør vi for å forsøke å øke treffsikkerheten i forhold til saker som gjelder privatpersoners leieforhold.

De saksøkte har et alderstygdepunkt som ligger i midten av trettiårene. Dette kommer frem i tabell 6. Alderen er beregnet ut fra fødselsår og året hvor begjæringen ble fremmet. Gjennomsnittsalderen på de saksøkte ligger rett under 40 år, mens den vanligste alderen er 32 år (modus). Videre kan vi se at halvparten av de saksøkte er under 37 år (median), mens en fjerdedel er under 30 år (1. kvartil). Det er bare ti prosent av de saksøkte som er under 25 år (1. decil).

Tabell 6 Alder på saksøkte i begjæringsaker fremmet mot enkeltpersoner.

	År
Gjennomsnitt	38,7
Median	37
Modus	32
1. decil	25
1. kvartil	30
3. kvartil	46
9. decil	54
N=	33 712

I tabell 7 presenteres kjønnsfordelingen blant de saksøkte. Som vi ser, er det en liten overvekt av menn (60 prosent). Samlet sett kan det altså se ut som om hovedtyngden av utkastelsesbegjæringer fremmes mot unge menn i trettiårene.

Tabell 7 Kjønnsfordelingen blant saksøkte enkeltpersoner.

	Prosent	N
Kvinne	41	13 714
Mann	59	19 556
Totalt	100	33 712

Bydelene i prosjektet – hvor i byen kommer begjæringene?

Sosialkontorene har i utgangspunktet ingen formell plass i selve utkastelsesprosessen. Deres plass er mer bestemt ut fra hvilke rutiner som er etablert både fra namsmannen og sosialkontorenes side (Holm 2001). I Oslo varsler namsmannen sosialkontorene (via brev) samtidig med at den saksøkte varsles. Det vil si; kun i saker som gjelder skyldig/ubetalt husleie (ibid.). Begrunnelsen for å kun varsle i de tilfellene hvor det er skyldig husleie, er at det som regel kun er i disse sakene sosialkontorene kan medvirke til at en utkastelse blir unngått.

I tabell 8 presenteres fordelingen av utkastelsesbegjæringer etter bydelstilhørighet i perioden 1996 til 2004. Totalt sett kan omkring 30 prosent av alle begjærings-sakene i perioden knyttes til de tre bydelene i namsmannsprosjektet. Denne fordelingen har vært rimelig stabil gjennom hele perioden, men med en tendens til at begjærings-sakene i de tre aktuelle bydelene øker noe. Andelen til de tre bydelene har imidlertid gått fra å være noe i underkant av 30 prosent på midten av 1990-tallet til å være noe i overkant av 30 prosent i 2003.

Tabell 8 Fordeling av begjæringsaker etter hvilken bydel og hvilket år begjæringen er fremmet.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totalt
Gamle Oslo	11	12	9	10	8	9	10	9	13	10
Grünerløkka	7	6	8	11	11	13	12	13	15	11
Sagene	11	8	8	8	14	12	11	10	9	10
Andre	72	73	75	71	67	67	67	68	63	68
N=	2293	2278	2286	2745	2991	3467	4052	4122	4391	28 625

Sakenes utfall

Normalt er tiden fra namsmannen mottar en begjæring til utkastelsen gjennomføres fire uker. I denne perioden er det mulig å gripe inn i prosessen, slik at utkastelse eventuelt kan unngås. En vanlig inngripen vil for eksempel være at begjæringen tilbakekalles fra utleier, som oftest fordi utleier og leietaker har blitt enige om en løsning selv. Alternativt kan forretningen heves fordi den saksøkte betaler utestående husleie enten direkte til utleier eller via namsmannen før utkastelsen skjer. Dette vil som oftest være nok til at utleier frafaller kravet om utkastelse. Siste frist for å betale en utestående husleie vil være når namsmannen er på døren for å gjennomføre utkastelsen. Hvorvidt det er muligheter for en gjeninnsettelse etter en utkastelse, vil variere. Ifølge namsmannen i Oslo er det de store utleierne som i hovedsak er mest villige til å gjeninnsette leieboeren i de tilfellene hvor husleien blir betalt etter at selve utkastelsen har funnet sted (Holm 2001).

I tabell 9 ser vi at muligheten for tilbakekalling av en begjæring benyttes svært ofte. De færreste begjæringer om utkastelse fører frem til en faktisk gjennomført utkastelse. Av alle begjæringene som ble fremmet i perioden fra 1996 til 2004, er det bare 15 prosent som førte til en gjennomføring av denne begjæringen. Nærmere tre av fire saker tilbakekalles. Videre vil omkring én av ti saker heves før utkastelse gjennomføres. Den relativt lave gjennomføringsprosenten av begjærte utkastelser, har vært rimelig stabil gjennom hele perioden fra 1996 til 2004. Det kan imidlertid synes som om det har vært en liten stigning i andelen gjennomførte utkastelser fra og med slutten av 1990-tallet.

Tabell 9 Utfall av saker mot enkeltpersoner i perioden 1996 til 2004. Prosent.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totalt
Avholdt tvangsforretning	11	11	9	15	17	16	16	17	13	15
Saken tilbakekalt	81	80	78	75	73	73	72	71	74	74
Forretning hevet	6	7	10	7	8	10	11	11	11	9
Annet	2	2	3	3	2	1	1	1	1	2
N=	2812	2846	2817	3329	3611	4020	4736	4865	4184	33 220

I tabell 10 kan vi se andel gjennomførte utkastelser ut fra hvem som har fremmet utkastelsesbegjæringen og hvilket år den ble fremmet. Mønsteret i tabellen er noe forskjellig fra når vi kun så på begjæringene (tabell 4). Selv om utviklingsmønsteret for borettslagene og de private utleierne ligner det vi så i tabell 4, er fordelingen likevel forskjellig. Totalt sett utgjør begjæringene fra private utleiere omkring halvparten av alle gjennomførte utkastelser i perioden, mens utkastelser som er gjennomført på grunnlag av begjæring fra ulike borettslag, utgjør omkring en fjerdedel. Dette gir imidlertid ikke et riktig bilde av dagens situasjon, hvor de private utleierne står for over 60 prosent og boligforvaltningsorganisasjonene for omkring 15 prosent av alle gjennomførte utkastelser. Også med hensyn til gjennomførte utkastelser står Oslo kommune for en relativt stabil andel av sakene, omkring en fjerdedel. Det er likevel interessant å legge merke til at Oslo kommune utgjør en større andel av gjennomførte utkastelser enn hva den gjør i forhold til andel utkastelsesbegjæring.

Ser vi hele perioden under ett, utgjør andel gjennomførte utkastelser i forhold til antall utkastelsesbegjæring 16 prosent for Oslo kommune, mens tilsvarende andel for ulike borettslag er syv prosent. Det vil med andre ord si at i gjennomsnitt vil ni av ti begjæring fra borettslag komme til en annen løsning enn gjennomført utkastelse. Størst andel av gjennomførte utkastelser i forhold til antall begjæring finner vi blant de private utleierne, hvor 24 prosent eller omkring hver fjerde utkastelsesbegjæring går helt frem til en gjennomført utkastelse. Det er noen variasjoner i disse tallene gjennom perioden, men stort sett følger de det samme mønsteret; utkastelsesbegjæring fra private utleiere fører hyppigst til en gjennomført utkastelse, mens det er relativt sjelden en begjæring fra et borettslag fører til en utkastelse.

Tabell 10 Andel gjennomførte utkastelser mot personer etter saksøker og hvilket år begjæringene er fremmet. Prosent.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totalt
Diverse borettslag	38	34	26	31	29	25	16	15	16	24
Oslo kommune	27	23	24	28	26	23	25	22	19	24
Diverse private utleiere	35	43	50	41	44	52	59	63	66	52
N=	321	315	266	509	629	660	755	812	557	4824

Tabell 11 viser andel gjennomførte utkastelser ut fra hvilken bydel begjæringen ble fremmet i perioden fra 1996 til 2004. Totalt ser vi at de tre bydelene står for 37 prosent av alle gjennomførte utkastelser i perioden. Denne andelen har også vært stabil gjennom hele perioden. Andel gjennomførte utkastelser i forhold til antall utkastelsesbegjæringer er også større i de tre bydelene i namsmannsprosjektet, sammenlignet med andre bydeler. Forskjellene er imidlertid ikke så store. I gjennomsnitt fører 16 prosent av begjæringene i bydelene Grünerløkka og Sagene til en faktisk utkastelse, mens tilsvarende tall for Gamle Oslo er 14 prosent. For de andre bydelene er andelen gjennomførte utkastelser i forhold til begjæringer tolv prosent.

Tabell 11 Andel gjennomførte utkastelser ut fra hvilken bydel og hvilket år begjæringen er fremmet. Prosent.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totalt
Gamle Oslo	14	11	15	13	11	7	9	9	15	11
Grünerløkka	8	6	12	12	15	14	14	17	18	14
Sagene	13	11	7	9	16	13	13	13	13	13
Andre	65	73	67	66	58	66	64	61	54	63
N=	230	217	168	347	475	529	634	640	500	3749

Nå er det som nevnt knyttet en del usikkerhet til tallene fra 2004. Men dersom ikke de «andre» bydelene i Oslo skulle få uforholdsmessig mange utkastelsesbegjæringer og gjennomførte utkastelser mot slutten av året, synes det som om andelen av begjæringer og gjennomførte utkastelser til de tre bydelene i namsmannsprosjektet har økt i løpet av 2004. Dette kan med andre ord være en indikasjon på at namsmannsprosjektet foreløpig ikke kan vise til gode resultater, men dette er det naturligvis for tidlig å si noe sikkert om.

Gjengangerne

Avslutningsvis skal vi se nærmere på de registrerte gjengangerne i namsmannens register. Det er mulig å gi to definisjoner av en gjenganger i materialet. For det første kan en gjenganger defineres ut fra et saksnivå. Det vil si at en person kan defineres som gjenganger dersom han eller hun er registrert med flere utkastelsesbegjæringer i materialet for hele perioden fra 1996 til 2004. Denne definisjonen av gjenganger gir imidlertid kun mening om vi ser hele materialet under ett. På ett eller annet tidspunkt har en slik gjenganger mottatt sin første utkastelsesbegjæring, og ved denne første registreringen kan ikke personen betraktes som en gjenganger. En annen definisjon av gjenganger kan derfor gis ut fra et personnivå. Det vil si at en person defineres som gjenganger når han eller hun står registrert med en sak forut for en aktuell sak. Dette betyr for eksempel at om en person står registrert med tre saker i materialet totalt sett, hvor første sak er registrert i 1998, andre sak i 1999 og tredje sak i 2001, så vil denne personen ut fra gjengangerdefinisjonen på saksnivå oppfattes som gjenganger først når andre utkastelsesbegjæring registreres i 1999.

I tabell 12 kan vi se at omkring halvparten av alle utkastelsesbegjæringene som kommer inn hos namsmannen mot enkeltpersoner, rettes mot personer som er registrert med minst én begjæring tidligere. Andelen av gjengangere er med andre ord betydelig.

Tabell 12 Antall saker hvor den aktuelle personen har hatt en begjæring om utkastelse mot seg tidligere.

	Antall saker	Prosent av antall saker
Ingen begjæringer tidligere	16 903	50
Minst én begjæring tidligere	16 809	50
N=	33 712	100

Blant de som mottar flere utkastelsesbegjæringer fra namsmannen, er det flest som mottar to eller tre begjæringer. Dette kommer frem i tabell 13. Her er det viktig å huske på at enhetene er begjæringssaker, ikke personer. Tabellen må derfor leses slik at den første raden inkluderer alle, og at personene «faller fra» etter hvert som vi kommer opp på det antall saker som de er registrert med. Med andre ord vil en person som er registrert med 26 saker, som er det største antall saker vi har registrert mot en person,⁴ være registrert i alle radene i tabellen. Dette er på grunn av at en person som har mottatt 26 begjæringer på ett eller annet tidligere tidspunkt, også var en person som kun hadde mottatt én begjæring tidligere.

⁴ Det er for øvrig to personer som er registrert med dette antall saker i materialet vi har fått fra namsmannen.

Tabell 13 Antall saker hvor den aktuelle personen har hatt en begjæring om utkastelse mot seg tidligere.

	Antall saker	Prosent av antall saker
Ingen begjæringer tidligere	16 903	50
En begjæring tidligere	6 629	20
To begjæringer tidligere	3 503	10
Tre begjæringer tidligere	2 062	6
Fire begjæringer tidligere	1 348	4
Fem eller flere begjæringer tidligere	3 267	10
N=	33 712	100

Tabell 14 viser antall personer som er registrert én eller flere ganger, og hvor stor andel disse personenes saker utgjør av den totale saksmengden hos namsmannen i perioden 1996 til 2004. Enhetene i denne tabellen er altså personer, ikke begjærings-saker som i tidligere tabeller. Som vi ser, er det totalt registrert i overkant av 16 000 personer i datamaterialet vårt. Av disse er i overkant 10 000 personer kun registrert én gang, mens i overkant av 6000 er registrert flere ganger. Sammenligner vi dette med tallene i tabell 13, som viste at halvparten av alle begjæringer om utkastelser rettes mot personer som allerede har mottatt begjæringer tidligere, blir dette mønsteret mer fremtredende nå. Selv om gjengangerne er forholdsvis få, sammenlignet med de som kun er registrert én gang, utgjør sakene deres en stor andel av den totale mengden utkastelsessaker. Gjengangerne utgjør 38 prosent av de registrerte personene i materialet, mens sakene deres utgjør 69 prosent. Det er med andre ord et fåtall som står for en majoritet av sakene.

Tabell 14 Antall personer som er registrert én eller flere ganger i perioden fra 1996 til 2004.

	Antall personer	Prosent av antall saker
Registrert én gang	10 274	31
Registrert flere ganger	6 302	69
N=	16 576	100

I tabell 15 presenteres den årlige fordelingen av saker hvor den saksøkte er registrert én eller flere ganger for perioden fra 1996 til 2004. Ser vi på hele perioden, kan det synes som om andel saker som inkluderer gjengangere har gått noe ned de senere årene. Fra å utgjøre en andel på 72 prosent av alle saker i 2000, utgjorde gjengangerne 67 prosent av alle sakene i 2003.

Tabell 15 Andel saker hvor personen er registrert én eller flere ganger i ulike år. Prosent.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Registrert én gang	34	27	24	27	28	28	30	33	39
Registrert flere ganger	66	73	76	73	72	72	70	67	61
N=	2812	2847	2817	3331	3611	4028	4738	4868	4659

Ser vi på gjennomførte utkastelser og andel gjennomførte utkastelser av personer som tidligere er registrert i namsmannens register, finner vi relativt få som er blitt kastet ut flere ganger. I tabell 16 har vi presentert antall saker hvor saksøkte er blitt kastet ut for første gang og antall saker hvor han eller hun har blitt kastet ut minst en gang tidligere. Av alle utkastelser i perioden fra 1996 til 2004, utgjør de som har blitt kastet ut minst én gang tidligere ti prosent av disse sakene. Med andre ord er 90 prosent av alle utkastelser som gjennomføres av namsmannen mot enkeltpersoner, utkastelser av personer som blir kastet ut av sin bolig for første gang. Blant de som har blitt kastet ut flere ganger, kan dette være saker hvor personen kastes ut for andre eller syvende gang. De aller fleste utkastelser som gjennomføres mot personer som er kastet ut tidligere, er imidlertid som oftest utkastelse nummer to.

Tabell 16 Antall gjennomførte utkastelser i forhold til om saksøkte blir kastet ut for første gang eller har blitt kastet ut tidligere.

	Antall saker	Prosent av antall saker
Første utkastelse	4 326	90
Minst én utkastelse tidligere	499	10
N=	4 825	100

Om vi ser på gjengangerproblematikken og gjennomførte utkastelser opp mot hverandre, kan vi dele personene i namsmannens register inn i ulike «utfalls-kategorier». Ut fra opplysninger om en person er begjært utkastet én eller flere ganger og om han eller hun er kastet ut eller ikke, kan vi lage en firefeltstabell som gir et bilde av fire ulike hendelsesforløp. Vi vil da kunne identifisere personer som kun er registrert med én begjæringssak, samt om denne saken førte til en faktisk utkastelse eller ikke. I tillegg vil vi kunne identifisere gjengangerne og i hvilken grad disse har blitt kastet ut (én eller flere ganger) fra sin bolig på noe tidspunkt eller ikke. En slik firefeltstabell er presentert i tabell 17. Det er som vi ser størst sannsynlighet for at en person som blir begjært kastet ut, mottar sin første begjæring, og at personen ikke blir kastet ut. Omkring halvparten av personene i namsmannsregisteret tilhører denne kategorien (47 prosent). I overkant av hver tiende person i registeret har blitt kastet ut på sin første og eneste mottatte utkastelsesbegjæring (13 prosent). Den nest største andelen av personer finner vi blant gjengangere med flere utkastelsesbegjæringer, men som aldri har opplevd å bli kastet ut. Omkring hver fjerde person

i registeret faller inn under denne kategorien (27 prosent). Videre er det omkring en av ti som kan kategoriseres som gjenganger og som har blitt kastet ut en eller flere ganger (11 prosent).

Tabell 17 Andel innenfor ulike utfallskategorier i namsmannens register. Prosent.

	Én begjæring	Flere begjæring
Har ikke blitt kastet ut	47	27
Har blitt kastet ut	13	11

I perioden fra 1996 til 2004 har det vært en jevn stigning i antall utkastelser hos namsmannen. Og med unntak av 2001, har denne stigningen skjedd parallelt med en økende andel gjengangere blant gjennomførte utkastelser (se tabell 17). Det kan riktignok synes som om det har vært en nedgang i antall utkastelser i 2004, men dette kan skyldes at dataene fra dette året som nevnt er samlet inn før året er omme.

Tabell 18 Fordeling av gjennomførte utkastelser ut fra om saksøkte er kastet ut tidligere. 1996-2004. Prosent.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totalt
Ingen utkastelse tidligere	98	95	95	96	88	91	86	85	85	88
Minst én utkastelse tidligere	2	5	5	4	12	9	14	15	15	10
N=	321	315	266	509	629	660	755	812	557	4825

Referanser

Aftenposten 3.januar 2003

Blickfeldt, Ingrid (2004), *Halvårsrapport august 2004*. Samarbeidsprosjektet færre utkastelser

Brev 03/941-7, datert 03.11.2003

Byrådssak 78/01, Oslo kommune

Crane, Maureen and Warnes Anthony M (2002), *Preventing homelessness among older people: The British experience*. Sheffield: Sheffield Institute for Studies on Ageing, University of Sheffield

Feantsa (2002), *Policy Statement. How to Measure the Effect of Policies Addressing Housing and Homelessness*. Recommendations for Indicators on Housing and Homelessness

Flyghed, Janne (2004), «Vråkt til hemlöshet? Vråkninger i Sverige 1982–1994.» *Socialvetenskaplig tidskrift*, årg. 2, nr. 2, s. 99–119

Holm, Arne (2001), *Utkastelser – En studie av utkastelser i større norske byer*. Prosjektrapport 296. Oslo: NBI

Rundskriv U-10/2002, Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre boforhold

SOU (2001:95), «Att motverka hemlöshet.» Slutbetänkande av kommittén för hemlösa.

St.meld nr 50(1998-1999), *Utjammingsmeldinga*

St.meld nr 60 (2002-2003), *Om boilgpolitikken*

St.meld nr 23 (2003-2004), *Om boligpolitikken*

Årsmelding Oslo byfogdembede 2003

Trenger du hjelp?

Rapporten er første delrapport av tre hvor Fami evaluerer «Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser» på oppdrag av Sosial- og helsedirektoratet. Samarbeidsprosjektet har som målsetting å minske antallet begjæringer om utkastelse og gjennomførte utkastelser i tre bydeler i Oslo i 2004–2005. Denne rapporten omhandler prosjektets første halvår (oppstarten) og konsentrerer seg blant annet om prosjektets målsettinger og sammenheng, organisering og hvordan prosjektgruppen ved oppstarten valgte å fortolke og operasjonalisere sitt oppdrag. Rapporten inneholder også en forundersøkelse av registerdata fra Namsmannen i Oslo omkring fremsatte begjæringer og gjennomførte utkastelser i Oslo fra 1996 til 2004.

Senter for studier av fattigdom, sosialhjelp og sosial integrasjon (Fami) er et forskningssamarbeid mellom Fafo og NOVA. Senteret er tildelt miljøstøtte fra Norges forskningsråd ved Velferdsforskningsprogrammet for perioden 2003–2008. For mer informasjon, se www.fami.no.

Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon

Fami

N O V A
*Norsk institutt for forskning
om oppvekst, velferd og aldring*



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

Fafo-rapport 469
ISBN 82-7422-472-8
ISSN 0801-6143