

Siri Ytrehus, Hans Christian Sandlie,
Anna Skårberg

Fra bostedsløs til egen bolig

Devaluering av tilskudd til oppfølgingstjenester



Siri Ytrehus, Hans Christian Sandlie, Anna Skårberg

Fra bostedsløs til egen bolig
Devaluering av tilskudd til oppfølgingstjenester

© Fafo 2007

ISBN 82-7422-572-4

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Espen Bratlie / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	13
1.1 Bakgrunn for tilskuddsordningen	14
1.2 Nærmere beskrivelse av tilskuddsordningen	16
1.3 Det kommunale tjenestetilbudet til bostedsløse	17
1.4 Perspektiver på bostedsløse	22
Kapittel 2 Redegjørelse for problemstillingene	27
2.1 Statlig nivå	27
2.2 Kommun nivå – bruk og forankring	27
2.3 Tjeneste- og boligmodeller	30
2.4 Brukernivået	30
Kapittel 3 Framgangsmåte og datakildene	33
3.1 Datakilder	33
3.2 Framgangsmåte og svarprosent	34
Kapittel 4 Tilskuddskommunene	39
4.1 Bruken 2003–2004 – Prosjekt bostedsløs og randsonerkommuner	40
4.2 Bruken 2005–2006: fylkeskommunalt forvaltningsansvar og flere småkommuner	40
4.3 Informasjonskilder til ordningen	43
4.4 Vurdering av Sosial- og helsedirektoratets og fylkesmennenes rolle	45
4.5 Oppsummering	49
Kapittel 5 Den lokale forankringen	51
5.1 Kjennetegn ved stillingene tilskuddet støtter	52
5.2 Forankring av tilskuddet	55
5.3 Støtte fra andre tilskudd	57
5.4 Samarbeid med frivillige organisasjoner	58
5.5 Oppsummering	59

Kapittel 6 Bruken av tilskuddet	61
6.1 Bruken av tilskuddet til administrativt arbeid, kompetanseutvikling og til støtte til ulike livsaspekt	61
6.2 Bruken av tilskuddet med vekt på brukergruppen	65
6.3 Oppsummering	69
Kapittel 7 Tjeneste- og boligmodeller	71
7.1 Tjenestemodeller	71
7.2 Boligmodeller	80
7.3 Oppsummering	85
Kapittel 8 Virkninger av tilskuddet	87
8.1 Måloppnåelse i tiltakene	89
8.2 Tilgang til tjenester	91
8.3 Samarbeid	92
8.4 Planarbeid	96
8.5 Utvikling i antall bostedsløse	100
8.6 Oppsummering	102
Kapittel 9 Brukermedvirkning	105
9.1 Praktisering av brukermdevirkning	107
9.2 Oppsummering	109
Litteratur	111
Vedleggstabeller	116

Forord

Fafo og Nova gjennomfører på oppdrag av Sosial- og helsedirektoratet en evaluering av en statlig tilskuddsordning til boligsosialt arbeid, Tilskudd til oppfølgingstjenester til bostedsløse i kommunene.

Evalueringen går over to år og skal avsluttes i 2007. Evalueringen består av fire delundersøkelser:

- 1) en spørreskjemaundersøkelse som omfatter alle tiltakene som har fått tilskudd, sendt ut i to omganger; én i oppstarten og én i siste fase av evalueringsperioden
- 2) en caseundersøkelse av ti tiltak
- 3) en studie av hvordan organiseringen av tilskuddet foregår hos direktorat/fylkesmann
- 4) en brukerundersøkelse der oppmerksomheten er rettet mot brukernes vurdering av det tilbudet som er utviklet.

Dette er den første rapporten i evalueringen, og den baserer seg på resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen til alle kommuner som har fått tilskudd fra ordningen til og med 2005.

Fafo har hatt hovedansvar for kapitlene 1 til 7 i denne rapporten. Nova har hatt ansvaret for kapitlene 8 og 9, ført i pennen av Hans Christian Sandlie. Åsmund Langsether, NOVA, Anders B. Fyhn, Fafo, og Inger Lise Skog Hansen, Fafo, har vært medarbeidere i evalueringen og har deltatt med kommentarer og innspill. Masterstudent i sosialt arbeid Anne Falch har gjennomført telefonintervju med ansatte i kommunene. Lars Gulbrandsen og Tone Fløtten har vært kvalitetssikrere.

Det har vært opprettet to referansegrupper for prosjektet. I den ene referansegruppen har disse personene deltatt: Aase Lunde, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Geir Johan Hansen, Rana kommune, Kjersti Halvorsen, Oslo kommune, Marit Nybø, Kirkens Bymisjon i Oslo, Mette Mannsåker, Kommunaldepartementet, Mette Øvrewall, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Thove Berger, Skien kommune, og en representant fra Velferdsalliansen. Den andre referansegruppen består av forskere fra Sverige og Danmark. I denne gruppen har disse personene deltatt: professor i sosialt arbeid Hans Svärd, Socialhögskolan i Lund, forsker Nils Hertting, Institutet för bostads- och urban forskning, Uppsala Universitet, forsker Tobias Börner Stax, COWI Consult (Danmark),

og forsker Inger Koch Nielsen (Danmark). I tillegg har vi hatt en fokusgruppe som har bidratt spesielt med kommentarer til spørreskjemaet. I denne gruppen har disse deltatt: Hermund Urstad, Sven Bue Berger, Kjersti Halvorsen og Trine Dønhaug fra Oslo kommune. Vi vil takke alle for deltakelsen og nyttige innspill.

Til sist vil vi takke våre kontaktpersoner i direktoratet, Ellen Elster, Bodil Storm-Olsen og Tonje Houg, for et godt samarbeid.

Siri Ytrehus, prosjektleder

Januar 2007

Sammendrag

Denne rapporten er den første av fire devalueringer av en statlig øremerket tilskuddsordning. Tilskuddsordningen skal bidra til en langsiktig kommunal satsing på tjenester for å forhindre bostedsløshet. Tilskuddet skal bidra til å styrke og utvikle oppfølgings-tjenester til bostedsløse. Kommunene kan få tilskudd fra ordningen i tre år. Målet er at kommunene skal utvikle et tjenestetilbud som kan gi hjelp og støtte for å forebygge bostedsløshet.

Evalueringen skal gå over to år og startet opp våren 2006. Denne devalueringen ser primært på bruken og forankringen av tilskuddet i kommunene og baserer seg på resultater fra en spørreskjemaundersøkelse til de kommunene som har fått tilskudd fra ordningen fra 2003 til 2005. Det er kommunenes kontaktperson for tilskuddsordningen som har besvart spørreskjemaet.

I tillegg til spørreskjemaundersøkelsen som omhandles i denne rapporten, består evalueringen av en kvalitativ undersøkelse av ti kommuner som har brukt tilskuddsordningen. Hensikten med undersøkelsen er å vise kommunenes arbeid med organiseringen og forankringen av tilskuddet.

Videre skal vi gjennomføre en egen studie av hvordan organiseringen av tilskuddet foregår hos direktorat/fylkesmann og en brukerundersøkelse der oppmerksomheten er på brukernes vurdering av det tilbudet som er utviklet. I tillegg til resultater fra spørreskjemaundersøkelsen baserer denne devalueringen seg på data som er samlet inn fra Sosial- og helsedirektoratet. Vi har også innhentet opplysninger om hvilke kommuner som har fått tilskuddene fram til høsten 2006.

Tilskuddsordningen

Høsten 2006 var det i alt bevilget tilskudd til 108 tiltak i 93 kommuner. Det vil si at i overkant av hver femte kommune i Norge benyttet seg av ordningen. Sosial- og helsedirektoratet og fylkesmennene er ansvarlige for forvaltningen av tilskuddsordningen. I 2003 var det først og fremst de samme kommunene som var med i Prosjekt bostedsløs, som brukte ordningen. Etter hvert er ordningen utvidet til å omfatte alle kommuner med mer enn 20 000 innbyggere og småkommuner etter anbefaling fra fylkesmennene. Høsten 2006 er tilskuddsordningen i praksis fortsatt en ordning primært for de store og mellomstore kommunene. Med unntak av seks kommuner er alle kommuner med mer enn 20 000 innbyggere med i ordningen, mens fortsatt få av Norges i alt 330 kom-

muner med mindre enn 10 000 innbyggere er med. Ifølge tall rapportert til Sosial- og helsedirektoratet var den totale tilskuddsstørrelsen i 2004 på i overkant av 38 millioner, i 2005 56 millioner og i 2006 52 millioner.

Sosial- og helsedirektoratet og fylkesmennenes rolle

Resultatene våre tyder på at både Sosial- og helsedirektoratet og fylkesmennene har bidratt positivt i kommunenes arbeid med tilskuddet. Mange kommuner gir en positiv tilbakemelding av den oppfølgingen de har fått herfra. Men et viktig ankepunkt som svært mange kommuner har, handler om søknadsfrister. Kommunene mener at måten dette håndteres på i dag, skaper usikkerhet og gjør kommunenes planlegging vanskelig. I tillegg er flere negative til den omfattende rapporteringen som kreves. Selv om kommunene er positive til Sosial- og helsedirektoratets hjelp og veiledning, tyder våre tall som viser hvem som bruker ordningen i dag, på at direktoratet og fylkesmennene ikke i vesentlig grad påvirker til økt bruk av ordningen. Noe av forklaringen kan være at bruken av ordningen krever betydelig innsats fra kommunene.

Bruken av ordningen i kommunene

Kommunene har i hovedsak valgt å bruke tilskuddet til å opprette nye stillinger, hele 60 prosent har oppgitt at tilskuddet ble brukt til dette. Rundt en fjerdedel bruker midlene både i eksisterende stillinger og til å opprette nye. Svært få kommuner, bare 7 prosent, bruker midlene til kun å støtte eksisterende stillinger. Dette viser at midlene brukes til å *utvide* tjenestetilbudet, ikke bare til en *videreutvikling* av eksisterende tjenester.

Resultatene viser at de største kommunene fokuserer mer på tjenester til brukergruppen og mindre på administrativt arbeid, noe som også er forventet i og med at mange av de største kommunene kom tidlig med i ordningen, og mange hadde utviklet tiltak i regi av Prosjekt bostedsløs. Det vil ta tid å få satt i gang tiltak lokalt og finne ut hvordan de skal utformes. Transaksjonskostnadene blir lavere når kommunene har etablerte tiltak og oppfatninger om hvordan midlene kan brukes. Vi kan anta at profilen på bruken i de mindre kommunene vil endres etter en tid.

Forankringen i kommunene

Tilskuddet kan ifølge retningslinjene forankres både i sosialtjenesten og i hjemmetjenesten. Evalueringen viser at tilskuddene i stor grad har forankring i sosialtjenesten. Den mest vanlige modellen er å opprette en ny stilling i tilknytning til kommunens

sosialtjeneste. Det at fagbakgrunn til kontaktpersonen oftest er sosionom, viser også den sterke forankringen tilskuddet har i sosialtjenesten.

I retningslinjene for tilskuddet heter det at tilskuddet skal brukes til personer med rusmisbruksproblemer og til bostedsløse. Kommunene skal utvikle et tjenestetilbud som skal gi mulighet for en stabil boligsituasjon. Ofte vil det bety å gi hjelp og støtte i boligen over tid. Ifølge vår undersøkelse prioriteres dette arbeidsområdet høyt av tilskuddskommunene. Arbeidsområdet er tradisjonelt et kjernearbeidsområde for hjemmetjenestene.

Tilskuddet skal bidra til å videreutvikle tjenestetilbudet til bostedsløse. Oppsøkende og ambulerende tjenester regnes som viktige tjenestemodeller for å nå fram til bostedsløse. I så godt som alle små kommuner som har fått tilskudd, og som nå har oppsøkende tjenester rettet mot bostedsløse, er de oppsøkende tjenestene opprettet som en følge av tilskuddet, mens dette bare er tilfellet for en tredjedel av de største kommunene. Flere av de største kommunene hadde oppsøkende tjenester før opprettelsen av ordningen. Tilskuddet har dermed bidratt til en profilendring på tjenestetilbudet til bostedsløse og da særlig i mindre kommuner, noe som må oppfattes som en positiv effekt av ordningen. Men det at det også er flere kontaktpersoner som oppgir at de fortsatt ikke har ambulerende eller oppsøkende tjenester, må bety at mange ikke tenker på kommunenes eksisterende hjemmetjeneste som en tjeneste som kan brukes overfor bostedsløse.

Våre resultater viser at kommunene bygger opp en oppsøkende tjeneste i regi av sosialtjenesten, og at brukergruppen som tjenestene retter seg mot, først og fremst tilhører dobbeltdiagnosegruppen. På denne bakgrunn stiller vi spørsmål om det nå bygges opp et «sekundært tjenestemarked» – et særegent tjenestetilbud på siden av de øvrige tjenestene – for de som betegnes som bostedsløse.

Det å få til en integrasjon i det øvrige tjenesteapparatet og de hjemmetjenestene som kommunen allerede har, kan gjøre at brukerne får tilgang til eksisterende kompetanse og behandlingstjenester. En modell der oppfølgingstjenester til gruppen integreres i den ordinære hjemmetjenesten, kan muligens også redusere administrasjons- og kompetanseutviklings- og samordningskostnader. En positiv bieffekt ved integrasjon i de eksisterende tjenestene kan være at eventuell ny kompetanse og nye arbeidsformer som utvikles, kan komme andre brukergrupper til gode. Utvikling av en egen hjemmetjeneste med utgangspunkt i sosialtjenesten reiser også spørsmålet om hvordan kommunene skal avgjøre hvilke grupper som skal motta oppsøkende og ambulerende hjemmetjenester i regi av sosialtjenesten, og hvilke grupper som skal inkluderes i den øvrige hjemmetjenesten.

Boligtilbudet

Tilskuddet skal brukes til støtte til tjenester. I denne spørreskjemaundersøkelsen har vi derfor først og fremst stilt spørsmål som omhandler tjenestetilbudet og hvordan det er forankret og utformet. Imidlertid har vi også stilt enkelte spørsmål om boligene som kommunene tilbyr brukerne som mottar tjenester fra denne tilskuddsordningen.

Når det gjelder eieform, dominerer den kommunale utleieboligen. 81 prosent av boligene til brukerne som vi har opplysninger om, er en kommunal utleiebolig. Det er her store forskjeller mellom kommunene. Andel kommunalt disponerte utleieboliger i de minste kommunene er 58 prosent, mens den er 90 prosent i de største kommunene. Størst andel selveide boliger har de mellomstore kommunene. Der er 8 prosent av boligene selveide boliger. Bare unntaksvis er dette oppgitt som eieform i de største kommunene. Andelen leieboliger i det private leiemarkedet er størst i de minste kommunene – 30 prosent. De aller fleste av de boligene vi har fått opplysninger om, bruker tidsbestemte leiekontrakter. Dette gjelder for 85 prosent av boligene. Bare 15 prosent har tidsubestemte kontrakter.

Kompetanseutviklingen

Tilskuddet skal bidra til økt kompetanse omkring bostedsløshet. Kompetanseutvikling kan handle om utvikling av ferdigheter, teorier, kunnskap og teknikker. Dette kan være kunnskap om en spesifikk sykdom, en funksjonshemming eller et hjelpebehov. Kompetanseutvikling kan også omhandle teorier, begreper eller verdimeslige føringer og juridiske reguleringer. Enda et kompetanseaspekt kan være organisasjonsmodeller og prinsipper for arbeidet. Dette kan for eksempel handle om modeller for organisering av tjeneste- og boligtilbudet og om saksbehandlingsrutiner.

Evalueringen her viser at kommunene har brukt tilskuddet til kompetanseutvikling. 77 prosent av kontaktpersonene oppgir at det har foregått en eller flere former for kompetanseutvikling. Seminardeltakelse og kursdeltakelse har vært de viktigste formene for kompetanseutvikling. Dette har foregått i vel halvparten av kommunene. Internopplæring har foregått i vel en tredjedel av kommunene. I mindre grad har det foregått mer omfattende kompetanseutvikling som videreutdanning og rekruttering av nye personellgrupper. En større andel av de største kommunene sammenlignet med mellomstore og små, rapporterer om kompetanseutvikling.

Tilskuddsordningen har ikke spesifisert nærmere hvilke sider ved tjenesteytingen som bør utvikles kompetansemessig. Det kan være nyttig med en utredning om hvilket kompetansebehov kommunene har omkring bostedsløshetsproblematikken. Dermed ville det være mulig å få til en mer målrettet kompetanseutvikling.

Kontaktpersonens vurdering av arbeidet som tilskuddet støtter

I spørreskjemaet har vi stilt spørsmål om kontaktpersonenes vurdering av arbeidet i tiltakene som støttes av tilskuddet. Kontaktpersonene er godt fornøyd med arbeidet i tiltakene så langt. De mener at kommunens faglige kompetanse om de bostedsløse situasjon er blitt bedret som følge av tilskuddet. Kontaktpersonen mener imidlertid ikke at kommunen klarer å nå alle bostedsløse. Bare en fjerdedel mener at tilskuddet bidrar til at alle bostedsløse i kommunene får hjelp i dag. Et flertall oppgir at tjenestetilgangen i stor grad har blitt bedre, sammenlignet med hvordan situasjonen var før de mottok tilskuddsmidler. Dette henger imidlertid i stor grad sammen med at de fleste vurderte det tidligere tjenestetilbudet som relativt dårlig.

Bare omkring en femtedel oppgir at de ikke har lagt konkrete planer for videreføring av tiltakene når tilskuddsmidlene opphører. Dette gjelder særlig de minste kommunene. En årsak kan være at disse kom sist med i tilskuddsordningen.

Kommunenes oversikt over brukerguppen

Vi har stilt spørsmål om hvor mange og hvilke brukergupper som får hjelp. Svarene viser at gruppen som får hjelp, domineres av brukere med en dobbeltdiagnose og personer med rusmisbruksproblemer, men mange kommuner har ikke oversikt over antall brukere som får hjelp i regi av ordningen. Mange har ikke svart på dette spørsmålet. I tillegg tyder svarene fra mange kommuner på at de svarer omtrentlig på spørsmålet om antall brukere. Dette er overraskende, særlig fordi vi vet at det å ha oversikt over brukerguppen og over den hjelpen som ytes, er en forutsetning for å få til å gi god hjelp. Det at kommunene ikke har oversikt over brukerguppen, viser mangler ved kommunenes saksbehandlingsrutiner.

Siden oversikten over bostedsløse er dårlig, er det vanskelig å vite om tilskuddsordningen har virkninger på omfanget av bostedsløsheten. De fleste kontaktpersonene oppgir for eksempel at kommunen har gjennomført undersøkelser for å kartlegge omfanget av bostedsløse i kommunen, men likevel klarer bare omkring halvparten å oppgi et antall. Dette er på den ene siden problematisk fordi kommunene ikke har en klar oversikt over behovet for hjelp og oppfølgingstjenester i kommunen. På den andre siden er dette også problematisk fordi det settes konkrete politiske målsettinger om størrelser kommunene selv ikke klarer å tallfeste.

Brukermedvirkning

Når det gjelder brukermedvirkning, er hovedinntrykket fra spørreundersøkelsen at kommunene fokuserer på brukermedvirkning i sine tiltak. Kontaktpersonene mener at kommunene i stor grad praktiserer brukermedvirkning på en slik måte at det gir brukerne bedre kontroll over egen livssituasjon. I hvilken grad dette stemmer overens

med brukernes opplevelser, kan vi foreløpig ikke si noe om. Dette vil vi imidlertid få et bedre inntrykk av senere, når vi skal intervjue brukerne av tiltakene (våren 2007). Generelt sett ser det ut til at brukermedvirkning praktiseres forholdsvis likt i de ulike kommunene. Det er imidlertid ett viktig unntak. Nærmere en fjerdedel av kontaktpersonene oppgir at de i liten grad prioriterer individuelle planer i brukermedvirkningen. Ut fra det vi har hatt mulighet til å kontrollere, skiller ikke disse kommunene seg ut fra de andre kommunene i undersøkelsen på andre områder. Dette betyr med andre ord at selv om kommunen ikke tilbyr brukerne en plan mange har rett og krav på, er kommunene likevel fornøyd med måten de praktiserer brukermedvirkning.

1 Innledning

Denne rapporten er den første av fire devalueringer av en statlig tilskuddsordning innrettet for å styrke og utvikle oppfølgingstjenester knyttet til bolig for bostedsløse og rusmisbrukere. Denne devalueringen baserer seg på en spørreskjemaundersøkelse til kommunene som har mottatt tilskudd.

Tilskuddet ble opprettet i 2003 som et ledd i Tiltaksplan mot fattigdom (St.meld. nr.6 [2002–2003]). Tilskuddene skal brukes til tjenester til brukerne i boligen, ikke til støtte til drift av boliger eller dagtilbud. Tilskuddene skal inngå enten i kommunens sosialtjeneste eller i hjemmetjenesten. Fram til høsten 2006 har totalt 93 kommuner fått tilskudd til 108 tiltak.

Evalueringen skal gå over to år og startet opp våren 2006. Denne første devalueringen ser på bruken av tilskuddet og forankring i kommunene. I tillegg til spørreskjemaundersøkelsen som omhandles i denne rapporten, består evalueringen av en kvalitativ undersøkelse med utgangspunkt i ti kommuner der hensikten er å studere kommunens arbeid med organiseringen og forankringen av tilskuddet, en egen studie av hvordan organiseringen av tilskuddet foregår hos direktorat/fylkesmann, og en brukerundersøkelse der oppmerksomheten er rettet mot brukernes vurdering av det tilbudet som er utviklet.

Problemstillingen som denne rapporten svarer på, er hvordan har bruken av tilskuddsordningen utviklet seg, hva har vært kommunenes informasjonskilder til ordningen, hvor er tilskuddet forankret i kommunene, har kommunene planer for videreføringen, hva brukes tilskuddet til, hvilke brukergrupper støttes ved hjelp av tilskuddet, og hvordan vurderer kommunene virkningene av tilskuddet.

I fortsettelsen i dette første kapitlet redegjør vi for bakgrunnen for opprettelsen av tilskuddsordningen og for innholdet i denne. Kapitlet inneholder videre en redegjørelse for det kommunale tjenestetilbudet til bostedsløse og tidligere norske studier av dette. Siste del av kapitlet gjør kort greie for forskningsperspektiver på bostedsløshet.

1.1 Bakgrunn for tilskuddsordningen

Økende statlig oppmerksomhet på bostedsløshetsproblemet

I Norge var det fra både sentrale og lokale myndigheter fram til slutten av 1990-tallet liten oppmerksomhet omkring bostedsløshetsproblematikken (Ulfrstad 1999, Ytrehus 2002). Vi hadde heller ikke samme fokus som i Danmark og Sverige (Järvinen 1994, Swärd 1998) på «den nye hjemløsheten» på 1990-tallet. Ulfrstad konkluderer i en studie av det kommunale tjenestetilbudet til bostedsløse fra 1999 med at mange bostedsløse som har behov for hjelp og støtte til en stabil boligsituasjon, av ulike årsaker ikke får noen hjelp. I stedet havner de i en situasjon der de sirkulerer formålsløst i hjelpeapparatet. Undersøkelsen avdekket både mangel på boliger og manglende tjenestetilbud. Denne studien poengterte også behov for økt kompetanse omkring bostedsløses hjelpebehov i det lokale hjelpeapparatet (Ulfrstad 1999:12).

Fra omkring 2000 ble bostedsløshet et satsingsområde for den statlige bolig- og sosialforvaltningen. Bostedsløshet ble for første gang nevnt som et tema og satsingsområde for både bolig- og sosialpolitikken i St.meld. nr. 50 (1998–99), *Utjamningsmeldinga*. I St.meld. nr. 6 (2002–2003), *Tiltaksplan mot fattigdom*, ble det foreslått å styrke kommunenes arbeid med å avhjelpe bostedsløshet ved å styrke de kommunale tjenestene. Bostedsløshet ble beskrevet som et særskilt boligproblem og sosialt problem med behov for en egen spesifikk satsing.

I dag er det betydelig oppmerksomhet fra statlig hold gjennom den nasjonale strategien På vei til egen bolig, som involverer svært mange statlige instanser. Strategien definerer mål for arbeidet med å forebygge og redusere bostedsløshet. Hovedmålene er: å motvirke at folk blir bostedsløse, å bidra til god kvalitet ved døgnovernatting og å bidra til at bostedsløse raskt får tilbud om varig bolig. Videre har strategien definert følgende delmål: Antall begjæringer om utkastelser skal reduseres med 50 prosent og antall utkastelser med 30 prosent, ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige boligløsninger ved løslatelse fra fengsel, ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger etter utskrivelse fra institusjon, ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale, og ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud. Den spesifikke satsingen i Norge med å avhjelpe bostedsløshet i kommunene ble startet gjennom arbeidet med Prosjekt bostedsløs i 2000.

Det å avhjelpe bostedsløshet oppfattes gjerne som et arbeid som vil involvere mange ulike kommunale sektorer og tjenestesteder. Det finnes ikke én kommunal sektor som er den eneste ansvarlige med tanke på å yte tjenester til de som trenger hjelp til å opprettholde en stabil boligsituasjon.

Øremerkede tilskudd som statlige styringsvirkemiddel

I Norge kjennetegnes det lokale nivået av sterk selvstendighet. Kommunene i Norge har gjennomgått en endring som innebærer en utvikling mot flat struktur og større autonomi for ledere. Mellomledernivået og etatsgrenser er fjernet. Tjenestesteder har blitt resultatenheter som rapporterer direkte til rådmann. Denne modellen finnes nå i en betydelig andel av kommunene. Medvirkende årsaker til denne utviklingen har vært økende utgifter lokalt og selvstendige fagsektorer som har blitt oppfattet som et hinder for å få til lokale prioriteringer på tvers av de etablerte sektorgrensene. I tillegg er også utviklingen preget av en ny organisasjonsfilosofi som gjerne går under betegnelsen New Public Management. Lokale prioriteringer og økt selvstendighet til det kommunale nivået forutsatte en nedbygging av etatsgrensene.

Samtidig som kommunene i denne situasjonen er fristilt når det gjelder organisasjonsmodell, gjør andre statlige styringsmekanismer seg gjeldende. I dag utvikles reguleringer fra statlig hold i tilknytning til nye modeller med vekt på hierarkisk kontroll gjennom rutiner og rapporteringer, felles resultatindikatorer, både for kvalitet og for effektivitet. Andre styringsmekanismer er bruk av informasjon fra sentralt hold og, som i dette tilfellet, statlige tilskuddsmidler for å sikre at spesifikke sektorer prioriteres.

Det at man nå har valgt å støtte kommunenes arbeid for å redusere bostedsløsheten ved bruk av en statlig økonomisk tilskuddsordning, må også sees på bakgrunn av den utbredelsen denne type virkemiddel har fått de senere årene. Tradisjonelt er de kommunale velferdstjenestene inndelt sektorvis. Også kompetansemessig er sektorene spesialisert ut fra ansattes utdanningsbakgrunn, selv om det vil være variasjoner i kompetansenivået. Hovedfinansieringen av det kommunale tjenestetilbudet er rammefinansiering fra staten og kommunens egne skatteinntekter. Før innføringen av dette inntektssystemet skulle øremerkede tilskuddsordninger dels bidra til økonomisk utjevning mellom kommunene og dels skaffe kommunene inntekter. Problemet med denne ordningen var at man endte opp i en uoversiktlig situasjon med svært mange ulike ordninger. Rammefinansiering gjennom inntektssystemet ble derfor innført i 1986.

Utover 1990-tallet har vi igjen i Norge hatt en økning i øremerkede tilskudd som andel av statlige totale overføringer til kommunene (Håkonsen, Løyland og Lie 2000). En begrunnelse for avgrensede spesifikke satsinger som øremerking rettet mot en sektor, er at denne type satsinger kan gjøre lokale politiske prosesser enklere, og at de kan representere en faglig støtte i utbyggingen av tilbudet (Rattsø 2001). Staten bruker da et tilskudd som et alternativt styringsvirkemiddel til påbud og lovgivning, og tilskuddet blir mer et «styringstilskudd». Det er også – som vi har sett – en målsetting at tilskuddet her skal bidra til en langsiktig kommunal satsing på tjenester for å forhindre bostedsløshet.

Borge og Rattsø (2005) har sett på hvordan kommunene tilpasser seg økonomisk til tidsavgrensede statlige satsinger.¹ Øremerking og handlingsplaner har ifølge Borge og Rattsø (2005) den fordel at de fører til økt kortsiktig satsing innenfor det aktuelle tjenesteområdet, men vurderes imidlertid å ha liten effekt på utviklingen av velferdstilbudet på lang sikt.

1.2 Nærmere beskrivelse av tilskuddsordningen

Mål for tilskuddsordningen

Hovedmålsettingen for tilskuddsordningen er at den skal bidra til en langsiktig kommunal satsing på tjenester for å forhindre bostedsløshet. Tilskuddsordningen skal bidra til en utvikling og styrking av de kommunale tjenestene slik at kommunene kan gi den hjelpen og støtten som er nødvendig for å sikre en stabil boligsituasjon. Brukere skal få tilgang til nødvendige tjenester og hjelp og støtte, og tjenestetilbudet skal utvikles slik at det kan møte brukernes behov. På lengre sikt skal kommunen få til et tjenestetilbud som kan møte brukernes behov også uavhengig av tilskuddsordningen.

Målgrupper for tilskuddsordningen

Kommunene som i dag kan få støtte fra tilskuddsordningen, er de største byene i Norge, nabokommuner til Oslo kommune og andre kommuner etter anbefaling fra fylkesmannsembetene. Grupper som skal prioriteres for tilskuddsordningen, er bostedsløse og rusmisbrukere, ifølge retningslinjene. Tilskuddsordningen stiller også krav om brukermedvirkning i tiltakene. Her nevnes «individuell plan» som et eksempel på brukermedvirkning. Andre krav som stilles til tiltak som skal motta støtte, er at de skal sees i forhold til kommunens utfordringer, der bostedsløses situasjon nevnes spesielt. Tilskuddet skal deles ut i en begrenset tidsperiode. Det er et krav at de tiltakene som får støtte fra denne ordningen, skal forankres i kommunens planer og videreføres etter endt prosjektperiode. Kommunene kan få tilskudd et år om gangen og ikke mer enn i tre år.

Tilskuddet skal gå til direkte klientarbeid og benyttes til tjenester som gis i brukernes bolig. Tilskuddet skal ikke brukes til dagtilbud eller til driftsutgifter av boligtilbud. Om krav til den lokale bruken og forankringen av tilskuddet heter det at dette skal forankres i hjemmetjenesten eller sosialtjenesten. I tillegg skal man prioritere utviklings-

¹ Utgangspunktet for deres rapport var handlingsplanen for eldreomsorg.

og forsøksvirksomhet, tiltak som styrker samarbeid på tvers av kommuner, etater og tjenester, og samarbeidet med frivillige.

Andre premisser i tilskuddsordningen

Den nasjonale strategien På vei til egen bolig skal være et sentralt premiss for bruken av tilskuddet. Tilskuddsordningen knyttes nært til Prosjekt bostedsløs. Prosjektet var et «modell- og metodeprosjekt for bosetting av bostedsløse» i regi av Husbanken. Erfaringer fra Prosjekt bostedsløs skal videreføres i prosjektkommunene og skal samtidig utvides til å omfatte flere kommuner.

Ansvar for forvaltning av ordningen

De to første årene ble tilskuddet forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet. Fylkesmennene overtok så dette ansvaret fra og med 2005, med unntak av Oslo og Akershus. Ifølge retningslinjene skal fylkesmennene og Sosial- og helsedirektoratet i fellesskap avgjøre hvilke søknader som skal støttes.

Krav til søknad og rapportering

I søknadene om tilskudd skal kommunene gjøre rede for type tjenester som skal nytte godt av styrkingen, ekstra antall årsverk tiltaket krever, hvor mange brukere man tenker seg å nå, forankring i kommunenes planer og hvordan kommunene vil følge opp tiltaket når statlige midler ikke lenger er tilgjengelige. I tillegg skal de gjøre rede for forventede resultater av tiltaket. Det skal også legges vekt på om tiltakene det søkes støtte til, representerer nytenkning på området.

Tilskuddskommunen er pålagt rapportering. Kommunene skal rapportere tre ganger i året. Hvert halvår skal de rapportere hvor mange brukere som får hjelp, og hva slags tiltak som ytes. Én gang i året skal de avgi en mer omfattende rapport med full rapportering som knytter seg til kravene som er stilt til tilskuddet.

1.3 Det kommunale tjenestetilbudet til bostedsløse

Det er i Norge de siste årene gjennomført flere kvalitative studier basert på samtaleintervju med personer som har vært langvarig bostedsløse og som i tillegg har hatt andre omfattende hjelpebehov (Solheim 2000, Brodtkorb 2001, Dyb mfl. 2004, Ytrehus og Drøpping 2004, Dyb 2005, Taksdal mfl. 2006). Felles for disse studiene er at de alle viser at grupper som har opplevd bostedsløshet, og som også har hatt andre omfattende

hjelpebehov, har fått lite relevant hjelp med sine spesielle behov. Dermed har det vært vanskelig å vedlikeholde en stabil boligsituasjon. Deres situasjon karakteriseres ved flytting mellom ulike boligalternativ: hospitser og andre midlertidige boligløsninger, tilfeldig hos venner, i egen bolig og hos familie. Studiene peker alle på det uheldige ved bruk av ulike midlertidige og kortsiktige boligløsninger.

Vi vet foreløpig ikke så mye om hvordan situasjonen er i kommunene, i hvilken grad den nasjonale strategien har gitt seg utslag i utvikling av en lokal politikk og strategier for å redusere bostedsløsheten, og hva som kjennetegner denne. Dette tjenestetilskuddet er nettopp et virkemiddel i regi av strategien «På vei mot egen bolig» rettet mot det kommunale nivået.

I 2004 ble det gjennomført en undersøkelse blant ansatte i det kommunale hjelpeapparatet (Ytrehus og Drøpping 2004). Både ansatte ved sosialkontor, ved boligkontor og i psykiatritjenesten deltok.² Undersøkelsen viste at de ansatte mente tjenestetilbudet for å hjelpe personer med en psykisk lidelse til en stabil boligsituasjon var forbedret de siste årene. Derimot var det mange som mente at tjenestetilbudet til personer med rusmisbrukproblemer burde få en annen profil med større vekt på hjemmetjenester og oppsøkende tjenester. Ifølge denne undersøkelsen skilte rusmisbrukere seg ut som en gruppe med stort behov for hjelp til å sikre en stabil boligsituasjon. Ansatte i kommunene mener at rusmiddelmisbrukere gjennomgående er den gruppen som er dårligst ivaretatt.

Prosjekt bostedsløs

Prosjekt bostedsløs ble etablert i 2000. Prosjektet skulle bidra til utvikling av bolig- og tjenestetilbud til bostedsløse og til utvikling av en nasjonal strategi for å motvirke bostedsløshet. Målet var videre å utvikle tiltak rettet mot de svakeste klientgruppene. Personer med psykiske lidelser og rusmisbrukere skulle prioriteres. De sju største byene fikk statlige prosjektmidler til å utvikle bolig- og tjenestetiltak. Ifølge evalueringen fikk 386 personer hjelp til stabil boligsituasjon gjennom prosjektet. Prosjekt bostedsløs var forankret i Husbanken. Husbanken har koordineringsansvaret for strategien På vei

² Undersøkelsen ble gjennomført som en spørreskjemaundersøkelse. Spørreskjemaundersøkelsen består av tre ulike skjemaer som er besvart av til sammen 147 kommuner/bydeler/distrikter. Fordi en del av de største bykommunene består av flere bydeler/distrikter, er det totalt 102 forskjellige kommuner som har besvart spørreskjemaet. Til sammen har vi datamateriale fra en femtedel av landets kommuner/bydeler. Spørreundersøkelsen er likevel ikke representativ for landets kommuner/bydeler sett under ett, ettersom store kommuner er overrepresentert. De tre skjemaene var rettet mot kommunens/bydelens boligetat (ev. sosialtjenesten i kommuner uten egen boligetat), sosialtjeneste og tjenester rettet mot personer med psykiske lidelser. Svarprosentene på spørreundersøkelsen må karakteriseres som svært gode. Fra kommunenes side ble det oppnådd en samlet svarprosent på 77. Fra bydeler ble det oppnådd en samlet svarprosent på 83 prosent.

til egen bolig. På statlig nivå har mange instanser vært involvert i arbeidet. Tilskuddet som her er i fokus, kan sees på som et virkemiddel for å få til en varig lokal forankring av arbeidet med å redusere bostedsløshet.

I regi av Prosjekt bostedsløs ble det utviklet mange ulike tiltak. De er forskjellige både med tanke på type botilbud og med tanke på organisering av tjenestetilbudet. Evalueringen skilte mellom fire ulike boligtyper: spredte boliger (114), rekkehus/leiligheter og samlokaliserte boliger uten faste tilknyttede tjenester (88), boliger med fast tilknyttede tjenester (44) og sykehjem (4). (Med samlokaliserte boliger menes boliger i samme oppgang/bygg, hybler med fellesareal og bokollektiv.) Likevel var det innad i alle disse boliggruppene stor variasjoner i boligtype. Videre skilte evalueringen mellom boliger med fast bemanning, boliger med klausulering med tjenesteoppfølging og boliger uten tjenesteoppfølging. Den kollektive boformen viste seg å være utfordrende, og enkelte prosjekter gikk bort fra denne (Dyb 2005). Tiltakene har hatt ulike målsettinger med tanke på hvorvidt tilbudet skulle innebære en permanent bolig eller ikke.

Evalueringen viste at flere kommuner før prosjektet startet opp, hadde planer om etablering av boligtilbud til bostedsløse etter en såkalt «trappetrinnsmodell» (Dyb 2005 jf. Boligsosial handlingsplan). Trappetrinnsmodellen innebærer at beboerne stadig må gjøre seg fortjent til bedre boligtilbud, for eksempel ved å vise at de kan holde seg rusfri og overholde ulike husholdsregler. Denne modellen er begrunnelsen for å bruke korttidskontrakter, i henhold til både § 11-1 og § 11-2 i husleieloven, på vei mot en stadig mer selvstendig bolig. De kan starte med for eksempel å få tilbud om treningsbolig. Etter hvert som de mestrer dette boligtilbudet, kan de avansere til et bedre tilbud. Målet er å få egen selvstendig leilighet. Denne typen trappetrinnsmodell er kritisert fra flere hold. Stadige tilbakefall med rusmisbruk og andre brudd på husholdsregler gjør at de ikke avanserer i modellen. Kritikken av trappetrinnsmodellen ble trukket fram i norsk sammenheng (Dyb 2005). Dette medførte at Prosjekt bostedsløs tok utgangspunkt i at alle skal ha rett til bolig, uavhengig av omfanget av rusmisbruk eller andre problemer. Rusfrihet skulle ikke være en forutsetning for å få tildelt en bolig. Et annet hovedprinsipp som dermed ble knesatt gjennom kritikken av trappetrinnsmodellen og Prosjekt bostedsløs, var viktigheten av å sikre bostabilitet og unngå gjentatte flyttinger for å forebygge bostedsløshet.

Erfaringer fra prosjektet har vist at mange av de mest vanskeligstilte har fått et stabilt bolig- og tjenestetilbud i regi av prosjektet. Sluttevalueringen pekte på utfordringer knyttet til å få til en varig stabil bosituasjon for brukerne i Prosjekt bostedsløs også i framtiden (Dyb 2005). Bare i ett tilfelle beskriver evalueringen et tiltak som ble oppfattet som mindre vellykket. Dette var et selvstendig botilbud til ungdom.

Prosjektet skulle være et modellutviklingsprosjekt. Mange ulike modeller ble prøvd ut, men evalueringen gav ikke grunnlag for å peke ut en modell for tjenesteorganisering eller en boligmodell som mer vellykket enn andre. Årsaken kan være at det først

og fremst er den direkte kontakten mellom tjenesteutøver og bruker som avgjør hva resultatet blir for brukerne. Denne kontakten vil kunne være den samme uavhengig av boligmodell. I og med at dette var et avgrenset prosjekt, kan ressurs situasjonen ha gitt relativt gode rammer for omsorgen. Prosjekt bostedsløs hadde heller ikke oppmerksomhet på prosjektenes forankring i det øvrige hjelpeapparatet i kommunene.

Sosialtjenesten

Tilskuddet som her evalueres, kan ifølge retningslinjene forankres i sosialtjenesten. Sosiale tjenester er regulert i Sosialtjenesteloven³. Sosialtjenestens arbeid preges av at den har ansvaret for klientgrupper med mange og ulike behov, samtidig som den reguleres av et lovverk som setter sterke krav til tjenesten.⁴ De sosiale tjenestene har tradisjonelt vært stasjonære tjenester som har gitt hjelp til personer som oppsøker tjenesten. Den økonomiske sosialhjelpen har hatt en sentral plass i sosialtjenestens arbeid. Denne hjelpen har andre kjennetegn enn det sosiale arbeidet, som handler om å gi hjelp og støtte til den enkelte. En undersøkelse fra slutten av 1990-tallet pekte på at sosialtjenesten fortsatt var preget av den økonomiske sosialhjelpen, og at det sosiale arbeidet med oppfølging av klienter, rådgiving og annet tiltaksarbeid blir oppgaver på siden av dette (Marthinsen 1998). Imidlertid har sosialtjenesten gjennomgått omfattende endringer de siste årene. Endringen kan beskrives som en spesialisering med utskilling av ulike fagfelt, som barnevernsarbeid, flyktningarbeid og arbeid mot rusmisbruk. Samtidig tyder studier fra Norge på at boligspørsmål har blitt dårlig ivaretatt i den lokale sosialforvaltningen, og at sosialklienters tjenestebehov for å få hjelp til en stabil boligsituasjon har blitt oversett (Terum 1987, Øistensen 1999, Stamsø og Østby 2000). Lignende forhold er påpekt i andre land (Shaw mfl. 1998:27). I sosialarbeidernes faglige tilnærming har det vært liten plass for boligspørsmål.

³ I Sosialtjenestelovens § 4-1 heter det innledningsvis: «Sosialtjenesten skal gi råd, opplysning og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan sosialtjenesten selv ikke gi hjelp skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.» I tillegg til slik opplysningsspredning, rådgiving og veiledning rår sosialtjenesten over mer konkrete sosiale tjenester som reguleres av sosialtjenesteloven § 4-2, der det står: «Praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker (paragrafens bokstav a) [...] Støttekontakt for personer og familier som har behov for dette pga av funksjonshemming, alder eller sosiale problemer (paragrafens bokstav c) [...] Plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller andre årsaker (paragrafens bokstav d) [...]»

⁴ Utmåling av sosialhjelp er imidlertid basert på en stor grad av skjønn (ut fra kommunens normative/veiledende satser).

Hjemmetjenestene

Tilskuddsordningen kan også forankres i andre tjenester enn sosialtjenesten. Alle kommuner har hjemmetjenester. Fra England er det pekt på at tiltak og tjenester til bostedsløse er bygd opp på siden av den øvrige hjemmetjenesten og ikke sett i sammenhengen med denne (Oldman 1997). Utvikling i de kommunale hjemmetjenestene følger en tradisjon som strekker seg bakover til 70-tallet. Tjenestene som skal være tilgjengelige, er uavhengige av hvilken brukergruppe det handler om. I realiteten har mange kommuner organisatorisk inndelt hjemmetjenester etter ulike brukergrupper: tjenester til eldre, personer med psykiske lidelser og personer med psykisk utviklingshemning.

På grunn av den sammensetningen som bostedsløshet har i Norge, berøres bostedsløshetsproblemet i stor grad av utviklingen innenfor tjenestetilbudet til rus- og psykiatriomsorgen. Begge disse tjenestesektorene har vært under endring de siste årene. Psykiatireformen innebærer økt ansvar for å forbedre levevilkårene for personer med psykiske lidelser (St.prp. nr. 63 [1997–98] *Om opptrappingsplan for psykisk helse*). Kommunene har en sentral plass i opptrappingsplanen, både når det gjelder utbygging av tjenestetilbudet og når det gjelder samarbeidet omkring tjenestene. De siste årene har det foregått en ytterligere utbygging og styrking av det kommunale tjenestetilbudet til personer med psykiske lidelser (St.meld. nr. 25 [1996–97] *Åpenhet og helhet*). Sentrale mål har vært oppbygging av kommunale tjenester gjennom flere årsverk. Et sentralt prinsipp er å unngå å utvikle en særomsorg og fremme en organisering og et tjenestetilbud som ivaretar tjenestemottakerens behov for tilbud fra ulike tjenesteledd, sektorer og forvaltningsnivåer. Kommunens ordinære tjenesteapparat skal møte behovene til mennesker med psykiske lidelser. Mange kommuner har nå et eget hjemmetjenestetilbud innrettet mot personer med psykiske lidelser, som en del av helse- og omsorgstjenestene. Av de kommunene som har fått tilskudd og som deltar i vår undersøkelse, hadde nesten alle i 2005 ansatt psykiatrisk sykepleier i pleie- og omsorgstjenesten (se vedleggtabell 1a).

I Norge har det vært gjennomført reformer av rusomsorgen. Sentrale motivasjonsfaktorer for reformer har vært å sikre at rusmisbrukere får tilgang til de samme tjenester og det samme tilbud som den øvrige befolkningen. Det pågår en utvikling som innebærer oppbygging av et behandlingstilbud og av lokale tjenester til dobbeltdiagnosegruppen. Ifølge en kartlegging fra Statens helsetilsyn ble det i 1999 anslått å være ca. 4 000 personer i Norge som hadde et vedvarende, alvorlig rusmiddelmissbruk i kombinasjon med alvorlige psykiske lidelser.⁵ Uttrykket dobbeltdiagnose henspiller på at personen har to uavhengige diagnoser (Evjen mfl. 2004, Gråwe og Ruud 2006). Begrepet er ellers kritisert for å være villedende og uklart, i og med at personen kan ha flere enn to diagnoser. Begrepet kan også fungere stigmatiserende fordi det kan følges

⁵ Med alvorlige psykiske lidelser menes da personer med schizofreni, affektiv sinnslidelse, alvorlig angstlidelse eller personlighetsforstyrrelse.

av spesielle assosiasjoner (Evjen mfl. 2004, Gråwe, 2006, Statens helsetilsyn 2000). I realiteten er personer med psykiske lidelser og et rusmisbruk en svært heterogen gruppe. Samtidig pekes det også på at dette begrepet har bidratt til økt forståelse for at rusmisbruk og psykiske lidelser har sammenheng, og at hjelpeapparatet må forholde seg til begge disse problemene hos brukerne på en integrert måte (Gråwe 2006)

Et nytt trekk ved både det psykiske helsearbeidet og tjenestetilbudet til rusmisbrukere er økt vekt på oppsøkende tjenester i offentlig regi (Gruk 2004). En landsomfattende undersøkelse fra 2004 viste at det etter hvert har vokst fram et mangfold av ambulerende tjenester i offentlig regi, særlig fra psykiatritjenesten. Ifølge denne undersøkelsen var klientene som fikk hjelp av oppsøkende tjenester, en gruppe som i liten grad gjorde bruk av andre deler av hjelpeapparatet, og som selv ikke oppsøkte hjelpeapparatet for å få hjelp. Rapporten peker på at et sentralt kjennetegn ved tjenesten var fleksibilitet i tilnærmingen til klienten og utformingen av tjenester rettet mot den enkelte. Nettopp det å starte arbeidet med levekårene (deriblant bolig) samtidig med behandling til denne gruppen, er et poeng som i dag framheves i denne litteraturen. Samme påpekingen gjøres i amerikansk litteratur, men da med bostedsløshet som utgangspunkt. Behandling og bolig til hjemløse må sees i sammenheng. Bolig må komme først. Det kan være hensiktsmessig å utvikle fleksible behandlingstilbud, der brukere kan få behandling hjemme for å unngå institusjonsopphold (Burt 2003).

1.4 Perspektiver på bostedsløse

Fra offisielt hold i Norge defineres i dag bostedsløse ut fra statusen på boligmarkedet. En bostedsløs er ifølge den offisielle definisjonen en person som ikke disponerer eid eller leid bolig, og som ikke har et ordnet oppholdssted for kommende natt. Som bostedsløs defineres også de som er henvist til tilfeldig boalternativ, eller som oppholder seg på institusjon, i fengsel eller lignende og ikke har bosted ved utskrivelse, og der utskrivelsen vil finne sted om to måneder eller mindre. Videre regnes den som bor midlertidig hos slektninger, venner eller kjente, som bostedsløs.

Denne devalueringen tar ikke sikte på å studere de mer grunnleggende årsakene til bostedsløshet, men vi skal likevel knytte noen kommentarer til hvordan årsaker til bostedsløshet oppfattes i forskningslitteraturen. Ofte gjøres det et skille mellom de individuelle tilnærmingene og de mer samfunnsorienterte tilnærmingene, såkalte strukturelle tilnærminger til forståelse av årsaker til bostedsløshet og boligsosiale problemer. Forskningslitteratur om bostedsløse er relatert til ulike fagdisipliner. For eksempel ser vi at den ofte har utgangspunkt i sosiologi og sosialantropologi, med vekt på sosialpolitisk teori, avvikssosiologi og sosialpedagogiske tilnærminger. Men vi finner også relativt omfattende forskning fra andre land med utgangspunkt i psykiatri og

medisin. En diagnostisk tradisjon vil ta utgangspunkt i kjennetegn ved individet som årsaker, mens en bredere og mer samfunnsorientert tilnærming retter oppmerksomhet mot samfunnsmessige ressurser og betydningen disse har. Flere stiller spørsmålsteget ved hensikten med denne todelingen og etterlyser drøftinger av hvordan vi skal forstå samspillet mellom de mer strukturerende ressursene og individuelle kjennetegn, behov og ageringer (se for eksempel Sahlin 1992, Neal 1997, Fitzpatrick 2005). Innsikter fra begge tradisjonene kan være verdifulle.

Uansett hvordan man tenker omkring samspillet mellom ressursene og individenes kjennetegn og ageringer, er det en felles oppfatning at mange sosiale situasjoner kan gi økt risiko for å oppleve boligproblemer og i ytterste konsekvens bostedsløshet. Utsatte på boligmarkedet kan i mange tilfeller være bærere av komplekse problemer. Problemerkene kan ha sin årsak i individenes tilgang til samfunnsmessige ressurser og tjenesteapparatet. Vanskeligstilte posisjoner på boligmarkedet med påfølgende boligsosiale problemer kan være både av kortvarig og av langvarig karakter. Det vil uansett være nødvendig å supplere de rent diagnostiske og snevert individrettede tilnærmingene med andre forståelsesformer og forklaringsmodeller. Å være bostedsløs har med relasjonelle forhold å gjøre, det er grunnleggende sett noe man blir og ikke er.

I dag er det stadig mer oppmerksomhet internasjonalt på hvilken betydning utformingen og innretningen tjenestetilbudet har for å få til en stabil boligsituasjon for personer som har vært bostedsløse. Hvordan den bostedsløse blir møtt av tjenesteapparatet, kan ha stor betydning for muligheten til å få en stabil boligsituasjon. Mye av forskningen om bostedsløse både fra Skandinavia og fra andre land omhandler tjenesteapparatet. Fra svensk side påpekes det at forskning om bostedsløse nå ikke bare handler om årsaker til og konsekvenser av bostedsløshet, men også om virkemidler og institusjoner, både statlige og lokale, for å redusere bostedsløshet (Sahlin og Kärkkäinen 2002). Særlig ser vi dette fra den omfattende produksjonen av artikler i internasjonale tidsskrift. Forskningen har vært opptatt av tjenesteapparatet og hvilke effekter hjelpen har, og da først og fremst det lokale hjelpeapparatet i kommunene. Her inkluderes kunnskap om de systemene som skal gi hjelp og støtte i forskningen (se for eksempel Perry 2003, Winter 2003, Christian og Abrama 2003, Yanos 2004), både hvordan tjenester knyttes til boligen, og hva som er gode tjenestemodeller for å nå grupper med store hjelpebehov.

Det finnes ingen fastlagt definisjon av bostedsløse og derfor heller ingen entydig framgangsmåte for telling og registrering. Måten vi velger å definere bostedsløse på, vil påvirke omfanget av bostedsløsheten, hvilken oppmerksomhet som gis til gruppen, og hvordan politikk og tiltak utformes for å fjerne bostedsløsheten (Gullberg 2000). Det finnes argumenter for å benytte en bred definisjon av hjemløshet i vestlige land

og for at definisjoner også må inkludere de *potensielt* hjemløse.⁶ Ulike definisjoner kan ha ulike hensikter. Brukt som retningsgivende for praksis får avgrensinger av gruppen «bostedsløs» konsekvenser for hvem som oppfattes å være berettiget til å få tildelt bolig og eventuelt tjenester. Hvis definisjoner er for omfattende, kan de kanskje bli lite brukbare i praktisk og politisk sammenheng, fordi bostedsløsheten som fenomen blir for diffus (Burt 2001). På den andre siden kan for snevre definisjoner være lite hensiktsmessig for å frambringe forskningsbasert kunnskap om forebygging.

Hva som skal regnes som uakseptabel bolig eller boligsituasjon og dermed gi status som bostedsløs, er et annet spørsmål som reises i forbindelse med definisjonsproblematikken. En viktig påpekning som gjøres, er at omfanget av bostedsløse – hvor mange som registreres – også vil bestemmes av hva vi oppfatter som en akseptabel bolig, og hvor gode registreringssystemer som finnes i et land (Hertting 2000). De landene som setter høye krav til hva som skal være en tilfredsstillende bolig, og som har godt utviklede velferdssystemer som fanger opp og kjenner til de aller fleste bostedsløse, vil paradoksalt nok kunne komme til å ha et høyt antall registrerte bostedsløse sammenlignet med land med jamt over dårlige boforhold og dårligere utviklede velferdssystemer. Et poeng som også framheves i litteraturen, er at mange av de bostedsløse veksler mellom ulike posisjoner eller situasjoner: i egen bolig, på hospits, i hybelhus og hos venner og familie (Sahlin 1996, Ytrehus og Drøpping 2004).

Som vi tidligere har vært inne på, stiller tilskuddsordningen krav til at de brukergruppene som skal omfattes av tilskuddet, er bostedsløse og rusmisbrukere. Diagnose er som oftest det som er inngangsporten til og en forutsetning for å bli omfattet av behandlingstiltak. Bostedsløshet refererer til statusen på boligmarkedet og kan omfatte flere klientgrupper. Evalueringen av Prosjekt bostedsløs og andre norske undersøkelser viser at det har blitt en større forståelse for at kommunene har et ansvar for å gi de vanskeligst stilte både bolig og tjenester som *rettighet* (Ytrehus og Drøpping 2004, Dyp 2005). Fafos kartlegging av tjenester viser at kommunene etterlyser støtte fra spesialisttjenesten i sitt bosetningsarbeid (Ytrehus og Drøpping 2004). Målet med tilskuddsordningen er blant annet å få til et tverrfaglig arbeid. Spørsmålet vil også være hvordan behandlingsapparatet er inkludert i dette.

Evalueringen av Prosjekt bostedsløs peker på at det for Norges del ikke er klart om det er myten om den «frie fugl» eller om det er bostedsløs som behandlingstrengende som står sterkest som perspektiv på bostedsløse (Dyb 2005). Det er kanskje noe overraskende at behandlingsperspektivet ikke framheves gitt den framgangsmåten som er brukt i kartleggingene av bostedsløse i Norge, og at prosjektet skulle rette seg mot de aller mest hjelpetrengende gruppene.

⁶ Dette gjelder for eksempel de som er dårlige betalere enten som leietakere eller eiere, de som har en ustabil bosituasjon og samtidig svak tilknytning til og støtte fra familie, og de som har en ustabil bosituasjon og samtidig dårlig helsesituasjon og manglende oppfølging.

Fordi vi avgrensner og definerer bostedsløse slik vi gjør, vil det være en stor overlapping mellom bostedsløse og personer med et rusmisbruk, kanskje særlig grupper som får dobbeltdiagnosebetegnelsen. I tidligere undersøkelser finner vi at bostedsløshet spesielt omfatter rusmisbrukere og personer med dobbeltdiagnose rus/psykiatri (Dyb 2005:47, Dyb, Solheim og Ytrehus 2004:59).

Leserveiledning

Rapportens kapittel 2 inneholder en beskrivelse av problemstillingene som belyses i denne devalueringen, og kapittel 3 beskriver den metodiske framgangsmåten som er brukt. I kapitlene 4 til 9 presenteres resultatene fra evalueringen. I kapittel 4 beskriver vi først hvordan bruken av tilskuddsordningen har utviklet seg fra den startet opp i 2003 til høsten 2006. Videre redegjør vi for hvor kommunene har fått informasjon om ordningen fra, og hvordan de vurderer bidraget fra Sosial- og helsedirektoratet og fylkesmennene. I kapittel 5 viser vi først hvilken stillings- og fagbakgrunn kontaktpersonen for tilskuddsordningen har, videre hvilken sektor tilskuddet er forankret i, og i hvilken grad kommunene har etablert samarbeid med private aktører omkring det boligsosiale arbeidet. I kapittel 6 ser vi nærmere på bruken av tilskuddet. Første del av kapitlet redegjør for hvor mange som har brukt tilskuddet til administrativt arbeid og kompetanseutvikling. I andre del tar vi for oss hvilke brukergrupper som omfattes av tilskuddet. I første delen av kapittel 7 redegjør vi for ulike oppsøkende og ambulerende tjenestetradisjoner i Norge. Videre i kapitlet viser vi i hvilken grad tilskuddskommunene har brukt tilskuddet til å opprette oppsøkende og ambulerende tjenester og døgnbaserte tjenester. I tredje del av kapitlet viser vi hva slags eieform boligen som brukere tilbys, har og omfanget av bruk av korttidskontrakter.

I kapittel 8 ser vi nærmere på hvordan kommunene selv vurderer virkningene av tiltakene de har startet opp: Vi redegjør for hvordan kommunenes kontaktperson oppfatter at arbeidet med bostedsløshet endret seg i kommunene etter at de mottok tilskuddsmidler, om de er fornøyd med måloppnåelsen i tiltakene, om de mener de har fått hevet sin faglige kompetanse, om de mener kommunene fått en bedret tjenestetilgang, om hvordan samarbeidet er, om det er lagt planer for videre arbeid, og om de har sett endringer i utviklingen av antall bostedsløse i kommunen. Avslutningsvis i kapittel 9 viser vi hvordan kontaktpersonen opplever at brukermedvirkningen fungerer.

Kapittel 2 Redegjørelse for problemstillingene

Denne devalueringen baserer seg på en spørreskjemaundersøkelse til ansatte i kommunene og på rapporter om bruken av tilskuddet innsamlet fra Sosial- og helsedirektoratet. Her vil vi spesifisere nærmere spørsmålene i devalueringen. Forskningsspørsmålene presenteres skjematisk på fire ulike nivåer: det statlige nivået, kommunenivået, nivået for lokale arbeids- og organisasjonsformer og brukernivået.

2.1 Statlig nivå

En egen devaluering skal ta for seg organisering av tilskuddsordningen. Men også denne devalueringen berører aspekter som har å gjøre med det statlige nivået. Vi har stilt spørsmål om hvor fra kommunene har fått informasjon om tilskuddsordningen. I tillegg gir kommuneansatte en generell vurdering av både fylkesmennenes og direktoratets rolle i iverksettingen.

Vi viser hvordan bruken har utviklet seg de årene tilskuddsordningen har eksistert, og hvordan bruken varierer for ulike fylker. I og med at det er kort tid siden overføringen av ansvaret til fylkesmennene, må vi forvente at det kan være store forskjeller i den oppfølgingen som fylkesmennene har hatt mulighet til å gi. Noen kan ha kompetanse fra før av. Andre må bygge opp denne kompetansen.

2.2 Kommun nivå – bruk og forankring

Ifølge retningslinjene for tildeling av tjenestetilskuddet skal dette brukes i det direkte tjenesteytende klientarbeidet overfor personer som er bostedsløse. Tjenesten som tilskuddet støtter, skal integreres i enten sosialtjenesten eller i hjemmetjenesten.

For Norges del gir det ikke mening å oppfatte tjenestetilbudet til bostedsløse som et avgrenset tjenestetilbud som tilhører en spesifikk sektor. Prinsippet om bostedsløshet som utgangspunkt for avgrensning av en klientgruppe går på tvers av tradisjonelle innde-

lingsprinsipper, som ofte er diagnosebasert (for eksempel psykisk lidelse, rusmisbruk) eller aldersbasert. Hvordan bostedsløsheten møtes og avhjelpes, kan derfor påvirkes av om hjelpeapparatet definerer den bostedsløse inn i en sektor hvor *både* bolig- og tjenestetilbudet er godt.⁷ Det at Norge har få eldre bostedsløse, kan være uttrykk for at eldres bolig- og tjenestebehov blir relativt godt ivaretatt og har sterk legitimitet i tjenesteapparatet med en relativt godt utviklet eldreomsorg.

Det er flere trekk ved denne ordningen som vi må anta vil ha betydning for kommunenes bruk og dermed for statens mulighet til å påvirke kommunene. For det første ligger det i ordningen krav om eget bidrag, planer og forarbeid og at tilskuddet inkluderes i kommunenes plan- og budsjettarbeid.

Målgruppen for tilskuddsmidlene er bestemt til å være bostedsløse og de som står i fare for å bli bostedsløs. Ifølge retningslinjene kan tilskuddet brukes både i sosialtjenestene og i hjemmetjenestene. I kommunene er arbeidet med å forebygge bostedsløshet et stort arbeidsfelt som vil omfatte mange tjenestesteder og sektorer som for eksempel ordinære sosiale tjenester, rusomsorgen, hjemmetjenestene og i de psykiske hjemmetjenestene. Kommunene skal selv formulere en avgrensning for virksomheten tilskuddet skal inngå i.

Bruken av tilskuddet skal sees i sammenheng med Prosjekt bostedsløs. Samtidig gir prosjektet ingen entydige signaler hva slags tiltak som skal utformes og støttes ved bruk av tilskuddsordningen.

Ordningen er etter hvert utviklet til å omfatte alle kommuner, også småkommuner. Enda et forhold som kan innvirke på bruken, er at vi må regne med at mange kommuner fortsatt ikke knytter spørsmål som har å gjøre med bostedsløshet, til situasjonen i sin kommune. En studie blant et utvalg små og mellomstore kommuner viste at bostedsløshet ikke var en problemstilling som kommuneansatte forholdt seg til. Hjemløshet og bostedsløshet var ikke en del av det vokabularet som ble brukt om grupper som hadde behov for hjelp til bolig. Men det var selvfølgelig en viss oppmerksomhet omkring personer som manglet bolig. «Personer uten boevne», «UFB-ere» (en mye brukt betegnelse i sosialtjenesten om de som er uten fast bolig), «de vanskelige plasserbare» og «gjengangere» var betegnelser som ble brukt av de kommuneansatte (Solheim 2002:109).

Alt dette er forhold vi må regne med påvirker kommunenes bruk av ordningen og videre statens innvirkningsmulighet. Ordningen åpner for et mangfold av tiltak, samtidig som kommuner må legge mye arbeid i oppstarten. En mulig bruk, som disse betingelsene kan medføre, er at kommuner som fra før har ferdige planer er de som velger å bruke ordningen. Kommunene får en mulighet til hente fram planer som de

⁷ Fra svensk side er det vist at bostedsløse klienter må tilpasse seg eksisterende klientkategorier for å aksepteres som en legitim klient. I denne prosessen kommer de hjemløses behov for hjelp, behandling og støtte i fokus, mens boligbehovene neglisjeres (Löfstrand 2005:19).

har lett etter finansiering til. Et trekk ved denne tilskuddsordningen vil i så fall være at det bidrar til å støtte opp under en oppstartet og pågående utviklingsprosess i kommunene.

Dette vil i særlig grad være tilfelle for kommunene som deltok i Prosjekt bostedsløs. Vi må også regne med at kommunene i Prosjekt bostedsløs vil skille seg ut ved at de har mulighet til å gå rett på sak når det gjelder bruk av tilskuddet. Mindre av deres tilskuddsmidler blir dermed brukt til opprettelse og utvikling av tiltak. I kommuner der oppmerksomheten omkring bostedsløsheten har vært liten, kan derimot tildeling av tilskuddet bli det som setter bostedsløsheten på dagsorden. Dette kan være situasjonen for mindre kommuner.

Det er flere grunner til å forvente ulik bruk i små og store kommuner. Først og fremst må vi regne med at behovene er ulike. Fra andre undersøkelser av det kommunale tjenesteapparatet vet vi at de største kommunene har et mer differensiert tjenestetilbud. For eksempel vet vi at det er store variasjoner mellom kommunene med hensyn til omfang og bruk av tjenester/tiltak innen psykisk helsearbeid (Kalseth 2003). Spesielt er det store forskjeller med hensyn til *kommunestørrelse* når det gjelder tjenestetilbud og bruk av tjenester. Store kommuner har mye bedre utbygd tjenestetilbud og mer differensiert tjenestetilbud enn små kommuner (Kalseth 2003). For eksempel vet vi at det er store variasjoner mellom kommunene med hensyn til omfang og bruk av tjenester/tiltak innen psykisk helsearbeid (Kalseth 2003).

I tillegg har de større byene tradisjonelt hatt tiltak rettet mot bostedsløse grupper på siden av det ordinære tjenesteapparatet. Spesifikke kommunale rusomsorgstilbud og hospitstilbud har det bare vært i de største byene. Religiøse og frivillige organisasjoner har også vært en aktør først og fremst i de største byene. De større kommunene vil derfor ha mer å spille på i oppbyggingen av tjenestetilbudet.

Selv om ordningen åpner for mange ulike modeller, kan det være at vi på den andre siden likevel vil se en relativt ensartet bruk når det gjelder forankring. På lokalt nivå har bostedsløshet tradisjonelt blitt oppfattet som et ansvar for sosialtjenesten. I tillegg kan deltakelse i nettverk som formidler kunnskap med utgangspunkt i merkelappen bostedsløs, kunne bidra til ensretting i bruken.

Vi har stilt spørsmål om hvilken sektor tilskuddet inngår i, hvilken organisatorisk tilknytning som velges, og hvilken del av tjenesteapparatet kommunene har valgt å styrke med bruk av tilskuddet. Videre har vi stilt spørsmål om kompetanseutvikling. En av målsettingene for tilskuddet er at det skal føre til kompetanseutvikling. Kompetanseutvikling kan være en nødvendig forutsetning for utvikling og implementering av nye kunnskapsbaserte hjelpetiltak i det kommunale tjenesteapparatet. Retningslinjene gir ingen nærmere spesifisering av hvilke sider ved tjenestetilbudet som kunnskapsmessig skal styrkes, og hva slags kompetanse som skal utvikles. Ifølge tilskuddsordningen skal det offentlige også søke å få til et samarbeid med private aktører. I hvilken grad det skjer, og hvor omfattende dette er, omhandles også i rapporten.

2.3 Tjeneste- og boligmodeller

Det tredje nivået handler om hvilke tjeneste- og boligmodeller kommunene bruker. Vi viser i evalueringen til kjennetegn ved tiltakene som tilskuddet støtter.

Et av målene med tjenestetilskuddet er at det skal bidra til tverrfaglighet i tjenesteytingen. Mange ansatte er involvert i tjenesteytingen, og det kan oppstå «gråsoner» som ingen definerer som sine. I en slik situasjon er organisasjons- og samarbeidsformer viktig. Bruk av individuell plan, ulike samarbeidsformer og oppsøkende arbeid er alle arbeidsformer vi spør etter.

Vi spør om tilskuddet har bidratt til opprettelsen av ambulerende team og døgn-tjenester. Opplysninger på disse tre første nivåene sier noe om innsatsfaktorene og om bruken av tilskuddene er i tråd med kravene i ordningen.

Videre stiller vi spørsmål om noen sider ved boligene som brukere tilbys. Vi spør om bruken av korttidskontrakter og om hvilke boliger brukerne tilbys.

2.4 Brukernivået

Det fjerde nivået handler om brukerne selv og betydningen tilskuddet har for det direkte brukerarbeidet og brukernes situasjon. Vi har i denne devalueringen ikke informasjon fra brukere eller andre opplysninger på individnivå om brukernes situasjon. Spørsmålene som omhandler brukerne, er besvart av kommunens kontaktperson. Selv om det er klare svakheter ved å basere seg på bruke tjenesteyters vurderinger, er disse vurderingene likevel nyttige. Mange vil ha jobbet lenge med klientgruppen og vil kjenne til gruppens situasjon og behov.

Men for mange vil det å arbeide med denne gruppen med merkelappen bostedsløs i utgangspunktet være noe nytt. Det er derfor trolig at kommunene har kommet kort i arbeidet med å utvikle utfalls- eller resultatindikatorer som kan gi oversikt over hvordan behovene til gruppen møtes, og det er også et spørsmål om hvor mange som har oversikt over bostedsløses situasjon i kommunene.

Vi har stilt spørsmål både om brukergrupper og om hvor mange som omfattes av tiltak som tilskuddet støtter. Videre har vi stilt spørsmål om faktiske forhold som antall bostedsløse og utkastelser, og om ansattes vurderinger av virkninger for kommunens arbeid overfor de bostedsløse.

I tillegg er det viktig å få svar på om og på hvilken måte brukermedvirkningen praktiseres. I denne delen av evalueringen stiller vi spørsmål om bruken av individuell plan også skal være et virkemiddel til brukermedvirkning, og vi stiller også generelle spørsmål om brukermedvirkning. Figur 2.1 gir en oppsummering av problemstillingene/temaene på ulike nivå.

Figur 2.1 Oppsummering av tema i undersøkelsen på ulike nivå

Evalueringsnivåer	Tema i evalueringen
Statlig nivå	Utviklingen av bruken av ordningen Informasjonskilder til ordningen Vurdering av Sosial- og helsedirektoratets og fylkesmennenes rolle
Kommunenivå – bruk og forankring	Tilskuddets forankring i kommunene Kommunenes videre planer for bostedsløshetsarbeidet Oversikt over bostedsløse og utkastelser
Tjeneste- og boligmodeller	Bruken av individuell plan Bruken av tverrfaglig arbeid Bruken av ambulerende/oppøkende team Døgntjenester Bruken boliger etter eieform og bruken av korttidskontrakter
Brukernivå	Omfanget av brukere og type brukere som omfattes av tilskuddet Virkinger tilskuddet har for brukerne

Kapittel 3 Framgangsmåte og datakildene

I det følgende presenter vi framgangsmåte og datagrunnlaget i undersøkelsen. Først presenterer vi datakildene i evalueringen. Videre redegjør vi for framgangsmåten og svarprosenten i undersøkelsen.

3.1 Datakilder

Spørreskjemaundersøkelse til kontaktperson for tilskuddene

Spørreskjemaundersøkelsen var delt i to deler, en spørreskjemadel som ble gjennomført som telefonintervju, og et registreringsskjema som ble innsendt fra kommunene. I registreringsskjemaet spurte vi i hovedsak etter faktabaserte opplysninger (for eksempel hva er tilskuddets størrelse, mottar kommunen andre tilskudd, hva er tilskuddet brukt til o.l.), mens spørreskjemaet hadde et stort innslag av vurderinger (for eksempel i hvilken grad tjenestetilbudet til bostedsløse er blitt bedre som følge av tilskuddet, framtidsplaner osv.). Selve spørreskjemaet ble delt inn i fem hovedtemaer: bruken av tilskuddet, forankringen av tilskuddet, statusbeskrivelse av situasjonen for bostedsløse i kommunen, effekter av tilskuddet og vurderinger av tilskuddet.

I spørreskjemat stilte vi også enkelte åpne spørsmål. Svarene på disse er det også redegjort for i denne rapporten.

Opplysninger hentet inn fra Sosial- og helsedirektoratet

Vi har også innhentet opplysninger om alle tilskuddene fra Sosial- og helsedirektoratet. Særlig kapittel 4 vil basere seg på opplysninger om alle tilskuddene. Vi har innhentet informasjon om alle kommuner som har brukt tilskuddsordningen fram til høsten 2006. Fra Sosial- og helsedirektoratet fikk vi opplysninger om alle tilskudd fram til høsten 2006. Vi laget en egen datafil med opplysninger om alle kommuner som fram

til høsten 2006 har fått tilskudd. Analysene som presenteres i kapittel 4, baserer seg på disse opplysningene.

I tillegg fikk vi også opplysninger fra Sosial- og helsedirektoratet om størrelsen i kroner på tilskuddene. Denne opplysningen ble også registeret for hvert tiltak.

Kommunenes søknader

Vi har også fått tilgang til kommunenes søknader om tilskudd. Søknadene inneholder informasjon om hvilke tiltak kommunen planlegger å bruke tilskuddet til. Noen steder i rapporten refererer vi til disse søknadene som eksempler for å illustrere resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen. Hensikten med å bruke disse eksemplene har vært å gi leserne et noe mer detaljert bilde av kommunenes virksomhet enn det som resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen kan gi. I den planlagte caseundersøkelsen skal vi gjøre mer grundige studier av ti av tiltakene som har fått tilskudd.

3.2 Framgangsmåte og svarprosent

Framgangsmåte

Innsamlingen av data foregikk som telefonintervju med kontaktpersonen for tilskuddet. Siden flere av spørsmålene kunne kreve noe forberedelser, ble spørreskjemaet sendt ut i god tid før selve intervjuet. Vi ba kommunene fylle ut registreringsskjemaet og returnere det til oss seinest en uke etter telefonintervjuet. I søknaden om tilskudd til Sosial- og helsedirektoratet hadde kommunene oppgitt en kontaktperson. Det er denne personen som har svart på spørreskjemaet. Selv om vi på forhånd hadde oversikt over hvem dette var, tok det likevel svært mye tid å finne fram til personer og gjøre avtaler om intervjutidspunkt. Av de kontaktpersonene som var oppgitt i søknadene, var det i ca. 20 tilfeller andre personer som likevel skulle svare. Noen av kommunene hadde byttet kontaktperson. Vi fikk også inntrykk av at det var travle tider i kommunene. Mai og juni er muligens måneder med mye rapporteringsarbeid. I tillegg hadde noen ferie, var syke eller hadde permisjoner.

Det viste seg at e-post ble den sikreste vei til kontakt for dem som ikke responderte etter diverse telefoner. Å legge igjen beskjed til sekretær eller svarer om at de skulle ringe tilbake fungert uten unntak ikke.

Erfaringer fra telefonintervjuene

Så godt som alle gav uttrykk for forståelse for undersøkelsen og var positive til denne. Mange av kontaktpersonene hadde forberedt seg for intervjuet. Inntrykket vårt er at informantene tok evalueringen seriøst og brukte mye tid på forberedelser. Intervjuet tok som oftest ca. 40 minutter. Når kontaktpersonene hadde forberedt seg, tok intervjuet ca. en halv time. Noen var på forhånd skeptisk til å delta fordi de synes deres prosjekt ikke var kommet langt nok, eller fordi de var usikre på om de kunne svare på alle spørsmålene. Av samme grunn har det vært en del fram og tilbake i enkelte kommuner om hvem som egentlig var den rette til å svare, men likevel var som sagt så godt som alle positiv til undersøkelsen. Telefonintervjuene førte til at vi kunne klare opp eventuelle uklarheter i spørsmålsformuleringene, noe som bidro til å styrke reliabiliteten.

Som nevnt var det meningen at informanten selv skulle sende inn registreringskjemadelen av spørreskjemaet. De aller fleste ble i telefonintervjuet påminnet registreringskjema. Alle svarte at de også skulle sende inn dette, med unntak av én av kontaktpersonene. Denne personen gav uttrykk for å være kritisk til denne delen av undersøkelsen. Det var likevel en del skjemaer som ikke ble sendt inn. Det gjør at svarprosenten for denne delen av undersøkelsen er noe lavere enn for spørreskjema-delen.

Svarprosenten

Det omfattende arbeidet med datainnsamlingen gav oss en høy svarprosent. Totalt har 84 tiltak deltatt i undersøkelsen. Tabellene 3.1 og 3.2 viser svarprosenten i undersøkelsen for spørreskjemaet og registreringskjemaet.

Tabell 3.1 Bruttoutvalg, nettoutvalg og svarprosenten i undersøkelsen, etter oppstart for tilskuddet

	2003	2004	2005	Totalt
Bruttoutvalg, antall tilskudd	17	28	39	84
Nettutvalg spørreskjemaundersøkelsen, antall tilskudd	14	26	37	77
Svarprosenten, spørreskjemaundersøkelsen	82	93	95	92
Nettutvalg registreringskjemaet	12	22	27	61
Svarprosenten, registreringskjemaet	71	79	69	73

Tabell 3.2 Bruttoutvalg, nettoutvalg og svarprosenten i undersøkelsen, etter kommune-
størrelse

	20000 og mindre	20001 til 50000	Mer enn 50000	Totalt
Bruttoutvalg, antall tilskudd	39	25	20	84
Nettutvalg spørreskjemaundersøkelsen, antall tilskudd	39	21	18	77
Svarprosenten, spørreskjemaundersøkelsen	97	84	90	92
Nettutvalg registreringsskjemaet	32	15	14	61
Svarprosenten, registreringsskjemaet	82	60	70	73

Svarprosenten i spørreskjemadelen av undersøkelsen var 92 prosent og i registreringsdelen 73 prosent. Dette må anses som tilfredsstillende. Tre kontaktpersoner sa at de ikke ønsket å delta i undersøkelsen. Vårt inntrykk etter kontakt med alle kommunene er at årsaken til bortfallet i hovedsak var at undersøkelsen gikk i glemmeboken. Bortfallet for øvrig kan ha å gjøre med ferietid og tidspunktet for undersøkelsen. Flere av de kommunene som ikke svarte på registreringsskjemaet, hadde på telefon til oss sagt at de ville sende inn skjemaet. Det er høyest svarprosent i de minste kommunene og lavest i de største kommunene og de som startet opp med tilskudd først. Det kan ha å gjøre med at disse kommunene har avsluttet tiltaksperioden og ikke opplever undersøkelsen som så relevant. I disse kommunene kan det være vanskeligere å finne fram til en som kan svare på undersøkelsen.

Undersøkelsen er gjennomført blant kommuner som har fått tilskudd til og med 2005. Som nevnt ovenfor har vi på bakgrunn av opplysninger fra Sosial- og helsedirektoratet også registrert alle kommuner som har fått tilskudd fram til høsten 2006. Tabellene 3.3 til 3.5 viser både alle tilskudd som deltar i undersøkelsen, og alle tilskudd fram til høsten 2006 etter kommune størrelse. (Vedleggstabeller viser hvilke kommuner som har fått tilskudd fram til 2005, og hvilke kommuner som har fått tilskudd fram til høsten 2006.)

Tabell 3.3 Tilskudd fordelt på deltakelse i undersøkelsen eller ikke fram til høsten 2006, etter kommune størrelse. Prosent

	20000 og mindre	20001 til 50000	Mer enn 50000	Totalt
Deltar i undersøkelsen	72	75	67	71
Deltar i undersøkelsen, men ikke svart	2	14	7	7
Deltar ikke i undersøkelsen	26	11	26	22
N	53	28	27	108

Tabell 3.4 Tilskudd fordelt på deltakelse i undersøkelsen eller ikke fram til høsten 2006, etter oppstartsår. Prosent

	2003	2004	2005	2006	Totalt
Deltar i undersøkelsen	82	90	90	0	71
Deltar i undersøkelsen, men ikke svart	18	7	5	0	7
Deltar ikke i undersøkelsen	0	3	5	100	22
N	17	29	41	21	108

Vi ser av tabell 3.3 at tilskuddene som deltar i undersøkelsen utgjør 78 prosent av de 108 tilskuddene som var bevilget fram til høsten 2006. 71 prosent av disse har svart på undersøkelsen. I de mellomstore kommunene er 80 prosent av tilskuddene som er gitt kommunene med i undersøkelsen.

Tabell 3.5 Kommuner med tilskudd fordelt på deltakelse i undersøkelsen eller ikke, etter oppstartsår Prosent

	2003	2004	2005	2006	Totalt
Deltar i undersøkelsen	83	92	92	0	72
Deltar i undersøkelsen, men ikke svart	17	8	6	0	7
Deltar ikke i undersøkelsen	0	0	3	100	22
N	12	26	36	19	93

Tabell 3.6 Kommuner med tilskudd fordelt på deltakelse i undersøkelsen, etter kommune-størrelse. Prosent

	15000 og mindre	15001 til 50000	Mer enn 50000	Totalt
Deltar i undersøkelsen	67	81	62	72
Deltar i undersøkelsen, men ikke svart	2	11	8	7
Deltar ikke i undersøkelsen	30	8	31	22
N	43	37	13	93

Analysene

I analysene viser vi hvordan svarene fra kontaktpersonene varierer avhenger av kommunens størrelse og hvilket år tiltaket startet opp. Undersøkelsens utvalg er lite. Det betyr at fordelingen på de ulike kommunegruppene og oppstartstidspunktene gir for små utvalg til at resultatene skal være statistisk signifikante. Vi vet at sjansene for at relativt store gruppeforskjeller skal være statistisk signifikant er små når utvalget er

lite. Vi kan derfor ikke utelukke at forskjellen mellom kommunene kan tilskrives tilfeldigheter. Men selv om statistisk signifikans er en forutsetning for å kunne anta at resultatene ikke er tilfeldige, kan forskjellene som framkommer likevel tillegges vekt. Tendensene i materialet kan være viktige og riktige selv de av ulike årsaker ikke slår statistisk sikkert ut.

Kapittel 4 Tilskuddskommunene

Høsten 2006 var det i alt bevilget 108 tilskudd i 93 kommuner. Det vil si at i overkant av hver femte kommune i Norge benytter seg av ordningen. Fra starten var Sosial- og helsedirektoratet ansvarlig for forvaltning av tilskuddsordningen. Dette ansvaret ble i det vesentlige overtatt av fylkesmennene fra 2005. Denne første devalueringen skal primært ikke ta for seg rollen til Sosial- og helsedirektoratet og fylkesmennene. I en videre prosessorientert devaluering skal vi med bakgrunn i intervjuer med representanter for ti fylkesmenn og Sosial- og helsedirektoratet studere hvilken rolle de har spilt for utformingen og bruken av ordningen. Her skal vi først og fremst gi en beskrivelse av hvordan utviklingen i bruken har vært i de årene ordningen har eksistert, men vi berører også enkelte problemstillinger som har å gjøre med statens rolle i denne sammenhengen.

Fylkemannens oppgave er blant annet å formidle statlige styringssignaler og fordele statlige tilskuddsordninger. Vi må regne med at bostedsløshet som fagfelt er nytt ikke bare for mange kommuner, men også for fylkesmennene. De vil på lik linje med kommunene ikke ha løsninger på hvordan problemene kan møtes lokalt. I og med ansvarsoverføringen er også oppfølgingsansvaret delt på flere personer. Når fagfeltet er nytt, vil det variere i hvor stor grad fylkesmennene evner å få kunnskap og forståelse for fagfeltet på en slik måte at de kan bidra overfor kommunene. Dersom fylkesmennene skulle spille en vesentlig rolle i utpeking av kommuner til tilskudd og i oppfølgingen, er det derfor rimelig å forvente at det er fylkesvise variasjoner i bruk og vurderinger mellom kommunene.

På den andre siden har vi innledningsvis pekt på at det er trekk ved dette problemfeltet og ved tilskuddsordningen som indikerer at initiativet til bruk først og fremst vil komme fra kommunene. I så fall vil det statlige nivået spille en mindre rolle i oppstarten, noe som igjen skulle tilsi at vi ikke vil se så store variasjoner mellom fylkene i bruken av tilskuddsmidlene.

Vi beskriver først hvordan bruken av tilskuddsordningen har utviklet seg fra den startet opp i 2003 til høsten 2006. Videre redegjør vi for hvor kommunene har fått informasjon om ordningen fra, og hvordan de vurderer bidraget fra Sosial- og helsedirektoratet og fylkesmennene.

4.1 Bruken 2003–2004 – Prosjekt bostedsløs og randsonerkommuner

De første tilskuddene ble innvilget i 2003, til sammen 17 tilskudd i 12 kommuner. Tilskuddsordningen skulle sees i sammenheng med Prosjekt bostedsløs. Det første året var også ordningen i realiteten en støtte til videreføring av tiltakene i prosjektet. Alle kommunene som var med i Prosjekt bostedsløs, unntatt Tromsø kommune, hadde tilskudd fra ordningen det første året.

I løpet av den perioden Prosjekt bostedsløs pågikk, ble Oslo i økende grad oppmerksom på den såkalte «nabo- eller randsonekommune»-problematikken. De omkringliggende kommunene til storbyene brukte midlertidige boligtilbud med dårlig kvalitet i storbyene til personer som trengte bolig. Hospitser av dårlig kvalitet ble dermed opprettholdt i de største byene (Drøpping 2005). Oslo kommune hadde selv satt i gang et arbeid med å heve kvaliteten på og utvikle kvalitetskrav til midlertidige boligløsninger. Oslo kommune var derfor en pådriver i arbeidet med å forbedre kvaliteten her. Sosialdepartementet startet også opp et arbeid med å lage nasjonale kvalitetsstandarder for midlertidige boliger. Kommunene som hadde tilskudd det første året, var sentralt beliggende østlandskommuner (Skedsmo, Lørenskog, Oppegård, Frogn, Nesodden, Nittedal, Ås, Asker og Bærum). Vi må regne med at randsoneproblematikken har vært en av årsakene til denne fordelingen.

Fra 2004 ble det tatt inn som en ny betingelse i tilskuddsordningen at den skulle rette seg mot randsonerkommuner. I 2004 kom det med 26 nye kommuner med i alt 29 tilskudd (figur 4.1). Flere av disse var randsonerkommuner til Bergen: Askøy, Os og Fjell i tillegg til Stord. Men ellers var kommunene mer spredt geografisk og ikke primært randsonerkommuner. Flere nye østlandskommuner fikk tilskudd i 2004: fire i Buskerud, fire i Østfold og fire i Vestfold.. Flere av disse var mellomstore kommuner (figur 4.1). Geografisk preges nå bruken av at mange østlandskommuner og en del fra kommuner fra Hordaland er med.

4.2 Bruken 2005–2006: fylkeskommunalt forvaltningsansvar og flere småkommuner

Bruken i 2005 må sees i sammenheng med at småkommuner ble innlemmet i ordningen, og at ansvaret for forvaltningen i all hovedsak ble overført til fylkesmennene. I flere år har det i Norge vært gjennomført registreringer av bostedsløse: i 1997, 2003 og 2005 (Ulfrstad 1997, Hansen mfl. 2003, Hansen mfl. 2005). Registreringen fra 2005 viste sammenlignet med tidligere en økning i antallet bostedsløse i mindre kommuner. Dette

var grunnen til at mindre kommuner ble innlemmet i tilskuddsordningen fra 2005, og ordningen ble da i realiteten gjort gjeldende for alle kommuner. 2005 var det året det ble bevilget flest tilskudd. 36 nye kommuner med til sammen 41 tilskudd kom med (figur 4.1). Av disse 36 kommunene hadde 16 kommuner mindre enn 10 000 innbyggere og 12 kommuner mellom 10 000 og 20 000 innbyggere. Fram til 2005 hadde det bare vært med én kommune med mindre enn 10 000 innbyggere i ordningen. Dette var Hammerfest kommune med noe over 9000 innbyggere.

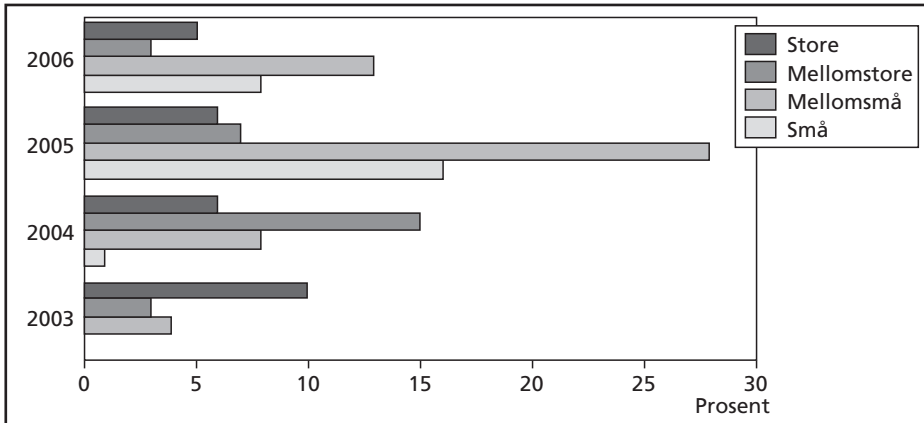
Fra 2005 ble ansvaret for forvaltningen av ordningen overført fra Sosial- og helsedirektoratet til fylkesmennene, unntatt for Oslo og Akershus. Spor av denne endringen kan vi kanskje se i og med at de fleste fylkene fra 2005 er representert med kommuner i ordningen, og at noen fylker skilte seg ut ved at relativt mange kommuner kom med. En gjennomgang av nettsidene til fylkesmennene viser at et flertall av fylkene i løpet av 2005 og 2006 har arrangert konferanser for kommuneansatte, enten alene eller sammen med andre, med hovedtema bostedsløshet eller boligsosialt arbeid.

Fram til 2005 hadde kommuner i 13 fylker brukt ordningen (tabell 4.3). Fem nye fylker kom med i 2005. Møre og Romsdal kom med så mye som med seks kommuner, Vest-Agder og Hordaland med fire nye kommuner hver. Sogn og Fjordane er det eneste fylket som ikke bruker tilskuddsordningen. Vår registrering av tilskuddene går fram til høsten 2006. Fram til dette tidspunktet har ytterligere fem kommuner fra Møre og Romsdal kommet med. Ellers er fortsatt bruken geografisk spredt, med få kommuner i hvert fylke. Ordningen er derfor fortsatt i hovedsak en ordning for de store og mellomstore kommunene (tabell 4.2). Alle større kommuner er med, og bortimot fire av fem av kommunene med mer enn 20 000 innbyggere. De seks kommunene med over 20 000 innbyggere som til nå ikke er med i ordningen, er spredt på forskjellige fylker.

Relativt sett er få småkommuner omfattet av ordningen (tabell 4.2). I og med ansvaroverføringen til fylkesmennene kunne vi kanskje forvente at vi ville få større variasjoner mellom fylkene i bruken. Med unntak av Møre og Romsdal og Vest-Agder ser vi at dette ikke har skjedd. For de andre fylkene som har en stor andel kommuner med i ordningen, så var disse med i ordningen før ansvaroverføringen til fylkesmennene. De fleste av disse fylkene er sentrale østlandsfylker.

Tall innhentet fra Sosial- og helsedirektoratet viser at tilskuddsstørrelsen varierer mellom kommunene (tabell 4.1). De største kommunene skiller seg ut med størst tilskudd. Den gjennomsnittlige tilskuddsstørrelsen har gått ned. Dette skyldes lavere tilskudd i de største og de minste kommunene.

Figur 4.1 Oppstart antall tilskudd i små (mindre enn 10 000), mellomsmå (10 001–20 000), mellomstore (20 001–50 000) og store kommuner (mer enn 50 000) etter oppstartsår 2003, 2004, 2005 og 2006



Tabell 4.1 Innvilget tilskuddsbeløp totalt og gjennomsnittlig beløp, etter kommunestørrelse

	Totalt	Antall tilskudd	Gjennomsnittlig tilskuddsstørrelse, alle tilskudd	Mindre enn 10000	Fra 10001 til 20000	Fra 20001 til 50000	Mer enn 50000
2004	38 746 600	45	861 035	500 000	424 827	569 861	1 554 400
2005	56 264 257	83	684 480	355 235	423 272	521 080	1 541 631
2006	45 593 510	105	434 223	267 681	260 880	507 987	672 940

Tabell 4.2 Prosentandel kommuner med tilskudd av alle kommuner, etter kommunestørrelse

	10000 og mindre	Fra 10001 til 20000	Fra 20001 til 40000	Mer enn 40000
Prosentandel med tilskudd	8	23	79	100
Antall kommuner totalt	330	57	28	18

Tabell 4.3 Antall tilskudd etter oppstartsår og prosentandel kommuner med tilskudd, etter fylke

Fylke	Nye tilskudd 2003	Nye tilskudd 2004	Nye tilskudd 2005	Nye tilskudd 2006	Andel kommuner i fylket med tilskudd av alle kommuner i fylket	Antall kommuner
Akershus	9	0	2	1	54	22
Aust-Agder	0	0	2	2	27	15
Buskerud	1	4	2	2	43	21
Finnmark	0	1	0	1	11	19
Hedmark	0	1	0	0	5	22
Hordaland	1	4	4	0	27	33
Møre og Romsdal	0	0	6	5	30	37
Sogn og Fjordane					0	26
Nord-Trøndelag	0	0	1	1	13	24
Nordland	0	1	2	0	7	44
Oppland	0	0	3	0	12	26
Oslo	3	3	3	1		1
Rogaland	1	2	3	2	27	26
Sør-Trøndelag	1	2	3	2	24	25
Telemark	0	0	2	1	11	18
Troms	0	1	2	2	20	25
Vest-Agder	1	1	5	1	40	15
Vestfold	0	5	0	0	36	14
Østfold	0	4	1	0	28	18
Totalt	17	29	41	21	22	431

4.3 Informasjonskilder til ordningen

Kunnskap om hvor kommunene henter sin informasjon fra, vil si oss noe om det statlige nivåets informasjonsstrategier overfor kommunene. Som forventet har nesten alle kommunene som var med i Prosjekt bostedsløs, oppgitt Sosial- og helsedirektoratet som informasjonskilde til ordningen, noen av dem har nevnt Sosial- og helsedirektoratet som en av flere informasjonskilder. Også for de andre kommunene som fikk tilskudd det første året, var Sosial- og helsedirektoratet sentral som informasjonskilde. Bare to

av kommunene som fikk tilskudd i 2003, har ikke nevnt Sosial- og helsedirektoratet som informasjonskilde.

Fra 2004 kom fylkesmennene inn i bildet og ble en viktig kilde til informasjon om ordningen. Fortsatt spiller rundskriv og informasjon fra direktoratet en viktig rolle. Det er de minste og de mellomstore kommunene som oppgir fylkesmennene som informasjonskilde. Av de åtte kommunene som har oppgitt flere informasjonskilder, er det kombinasjonen Fylkesmannen og direktoratet som er hyppigst nevnt. To av disse kommunene nevner også Husbanken som en kilde til informasjon.

I 2005 er andelen som nevner Fylkesmannen som informasjonskilde, ytterligere økt. Fortsatt spiller direktoratet og rundskriv en rolle, men dette gjelder da først og fremst de største kommunene. Nesten alle kommunene som har krysset av for flere informasjonskilder, nevner Fylkesmannen som en av disse.

Tabell 4.4 viser at andre informasjonskilder som Internett, andre nabokommuner og Husbanken har spilt en relativt liten rolle i denne sammenhengen. Dette bildet endrer seg ikke vesentlig dersom vi inkluderer de kommunene som har oppgitt flere kilder til førstegangsinformasjon. Disse kanalene er også sjelden nevnt som en av flere informasjonskilder. I den videre prosessstudien vil vi se nærmere på hvor initiativet til bruk av tilskuddsordningen har kommet fra, og hvilken rolle staten spiller som initiativtaker til deltakelse. Det er overraskende at Internett nevnes såpass sjelden. Både Sosial- og helsedirektoratet og Husbanken har omfattende informasjon om ordningen på sine nettsider.

Tabell 4.4 Informasjonskilder som førstegangsinformasjon om tilskuddsordningen oppgitt av kontaktperson. Prosent

	2003	2004	2005	Alle
Gjennom informasjon fra direktoratet	46	20	14	22
Gjennom rundskriv, strategiplaner e.l. fra departementene	15	16	14	15
Gjennom Fylkesmannen	0	28	39	28
Gjennom Husbanken, gjennom andre kommuner (nabokommuner/bydeler) og gjennom Internett	8	4	12	9
Annet /oppgitt flere kilder	31	32	22	27
N	13	25	36	74

* Spørreskjemaet skilte mellom de tre kategoriene "Husbanken", "andre kommuner" og "Internett". Få har svart disse alternativene. Vi har derfor for oversiktens skyld slått disse sammen i presentasjonen her.

** I spørreskjemaet ba vi om bare én informasjonskilde. Flere har likevel oppgitt flere. Disse er her rapportert under annet. I spørreskjemaet var også organisasjoner / frivillige og ildsjeler i hjelpeapparatet oppgitt som alternativer. Ingen har krysset av for disse. Kategorien er derfor utelatt i tabellen over

Husbanken var sentral i Prosjekt bostedsløs. Husbankens regionkontor har ansvar for oppfølging av kommunenes arbeid med å redusere bostedsløsheten. Det at Husbanken nevnes såpass sjelden som informasjonskanal er derfor litt overraskende. En forklaring kan være at kommunene forholder seg til sosialforvaltningen og Sosial- og helsedirektoratet når det handler om tjenesteutvikling. Husbankens primære ansvar er boligspørsmål. Men dette trenger ikke bety at Husbanken ikke har bidratt overfor kommunene i deres videre arbeid. Husbanken kan ha spilt en rolle overfor kommunene selv om de ikke har fått førstegangsinformasjon herfra.

4.4 Vurdering av Sosial- og helsedirektoratets og fylkesmennenes rolle

I spørreskjemaet har vi stilt spørsmål om hvordan kommunene vurderer henholdsvis direktoratets og fylkesmennenes håndtering og oppfølging av kommunene. Flertallet av kommunene uttaler seg positivt til begge instansene. Inntil en av ti er negative, og en fjerdedel er nøytrale eller tar ikke stilling (verken god eller dårlig / ikke svart). Det er noen klare begrensninger knyttet til den informasjonen vi får fra denne type spørsmål. Svarene gir oss ikke innblikk i hvilke sider ved rollen og bidraget til fylkesmennene og direktoratet kommunene uttaler seg om. Kanskje vil det også være en tendens til å rapportere positivt når spørsmålet stilles på denne måten i en spørreskjemaundersøkelse? Den oppfølgende evalueringen vil gi oss utdypende kunnskap om dette. Imidlertid hadde kommunene her mulighet til å svare nøytralt (verken godt eller dårlig) eller la være å svare. Omkring 70 og 80 prosent av kommunene har gitt en vurdering av henholdsvis direktoratets og fylkesmennenes bidrag som enten god eller dårlig. Vi må se på disse svarene som uttrykk for at kommunene har gjort seg opp en mening om bidraget og oppfatter bidraget fra dette nivået som viktig for sitt arbeid.

Selv om de fleste uttaler seg positivt om direktoratets og fylkesmennenes rolle, finner vi noen variasjoner. Direktoratet skulle spille den sentrale rollen de første årene, seinere har fylkesmennene overtatt ansvaret. Dette viser seg i vurderingene. Bare én av kommunene som startet opp i 2003, har en negativ vurdering av direktoratet. Dette er en av de mellomstore randsonekommunene. Vi får samme positive vurdering av direktoratet fra de kommunene som startet opp i 2004. Bare én kommune (en mellomstor kommune) uttaler seg negativt. Av de som uttaler seg om direktoratets rolle i 2005, er de fleste positive. Det kan bety at direktoratet fortsatt spiller en rolle for kommunene selv om det formelle ansvaret for oppfølgingen nå er overført til fylkesmennene.

Tabell 4.5 Kontaktpersonenes vurdering av Sosial- og helsedirektoratets håndtering av forvaltningen av tilskuddet og oppfølging av kommunene, etter oppstartsår. Prosent

	2003	2004	2005	Alle
Svært gode/ganske gode	69	84	50	65
Verken gode eller dårlige	23	8	33	23
Ganske dårlige/svært dårlige	8	4	11	8
Ubesvart	0	4	6	4
N	13	25	36	74

Selv om fylkesmennene formelt ikke hadde ansvaret de første årene, er det likevel en overvekt av positive vurderinger disse årene (tabell 4.5). Få uttaler seg negativt. Også i 2005, etter at fylkesmennene formelt har overtatt ansvaret, får fylkesmennene en positiv vurdering, men andelen som uttaler seg positivt, har gått noe ned. De negative uttalelsene kommer fra kommuner i Akershus. Ansvaret for oppfølgingen av kommunene herfra skal fortsatt være Sosial- og helsedirektoratets ansvar. Den negative vurderingen fra kommunene i Akershus kan bety at de ikke er klar over dette, men det kan også bety at de rett og slett på den måten påpeker at Fylkesmannen ikke har bidratt. En del av kommunene gir en nøytral vurdering eller har ikke tatt stilling.

Tabell 4.6 Kontaktpersonenes vurdering av Fylkesmannens håndtering av forvaltningen av tilskuddet og oppfølging av kommunene, etter oppstartsår. Prosent

	2003	2004	2005	Alle
Svært gode/ganske gode	54	88	78	77
Verken gode eller dårlige	31	8	11	14
Ganske dårlige/svært dårlige	8	4	6	5
Ubesvart	8	0	6	4
N	13	25	36	74

Av tiltakene som har svart på registreringsskjemaet, har i underkant av en tredjedel kommentert at de har overført tilskuddsmidler til året etter. Dette betyr at kommunene av ulike grunner ikke har fått brukt tiltaksmidlene etter planen. Årsaken til dette kan være flere, og bakgrunnen for overføring av beløp kan ligge både lokalt i planorganiseringen av tilskuddet og hos sentralforvaltningen eller i en kombinasjon, for eksempel at innvilgningen av tilskuddene har kommet for seint for å gjøre ansettelse for gjeldende år. Overføringene tyder uansett på at enkelte kommuner er avhengig av tilskuddet for å styrke og utvikle oppfølgingstjenester til bostedsløse.

Vi har analysert hvordan kommunene fra ulike fylker skiller seg fra hverandre i vurderingene de gir (tabell 4.7). Sammenligningen har naturligvis begrenset verdi fordi det er så få kommuner i hvert fylke som benytter ordningen. Først og fremst er det interessant å se på fylkene som har med flere kommuner. Analysen viser at det bare er de fylkene der Sosial- og helsedirektoratet fortsatt har oppfølgingsansvar, som har en overvekt av negative vurderinger. I de andre fylkene med flere kommuner som har tilskudd, gir nesten alle positive vurderinger.

Tabell 4.7 Andel av kontaktpersoner om gir en positiv vurdering av fylkesmannens bidrag, etter fylke

Fylke	Prosentandel som gir en positiv vurdering	Antall tilskudd
Akershus	33	9
Aust-Agder	100	1
Buskerud	100	6
Finnmark	100	1
Hedmark	100	1
Hordaland	88	8
Møre og Romsdal	83	6
Sogn og Fjordane		0
Nord-Trøndelag	0	1
Nordland	100	3
Oppland	67	3
Oslo	17	6
Rogaland	100	5
Sør-Trøndelag	100	5
Telemark	50	2
Troms	67	3
Vest-Agder	100	6
Vestfold	100	3
Østfold	100	5
Totalt	77	74

I intervjuet ba vi om mer utfyllende kommentarer om Sosial- og helsedirektoratet og fylkesmennenes rolle i forvaltning av ordningen. Selv om det var eksempler på synspunkter som handlet om at kommunen hadde fått manglende hjelp fra det statlige nivået, var hovedvekten av de utfyllende kommentarene positive når det gjaldt

den hjelpen kommunen hadde fått. Mange utdypet den positive vurderingen de gav i spørreskjemaet.

«Aktiv kontakt, Fylkesmann prøvd å hjelpe og bistå. Vært til stor hjelp.»

«God hjelp fra fylkesmann. Vist stort engasjement og velvilje.»

«Følger tett opp.»

«Direktoratet har fulgt opp bra.»

Samtidig var det flere som etterlyste mer direkte kontakt. En mener at direktoratet må legge til rette for toveiskommunikasjon, at innspill fra kommunen i større grad må få betydning for ordningen. Flere la vekt på at kontakten hadde vært best det første året.

«Staten må ta kommunen på alvor og høre på de ansattes erfaringer.»

«Anbefaler at direktoratet i større grad er i kontakt med dem som utarbeider prosjekt og utfører det konkrete prosjektarbeidet. Rapportering går via mange ledd før det når direktoratet. Vi ønsker mer direkte kontakt med direktoratet i forhold til informasjon, råd og veiledning.»

En innvending som var gjennomgående også blant mange som gav en mer generell positiv vurdering, handlet om søknadsfrister og saksbehandlingstiden i direktoratet. Svært mange mener de får for seint beskjed om tilskuddet er innvilget. Dette gjør det vanskelig for kommunene å planlegge. Denne tilbakemeldingen var massiv og entydig. Sitatene under er illustrerende eksempler for disse kommentarene.

«Oppgitt over at midlene kommer så sent på året. Vi får problemer med kontinuiteten, får ikke ansatt folk for mer enn en måned ad gangen før vi har fått tilslaget.»

«Forutsigbarheten i ordningen er dårlig.»

«Håpløst i forhold til søknadsfrister! Får beskjed om midler alt for seint i året. Hadde spart oss for mye arbeid om søknaden var det ene året og bevilgningen det neste.»

«Ønsker mye snarligere svar tidlig på året! Får beskjed om pengene alt for sent på året. Må få snarlige svar tidlig på året da pengene ikke kan overføres.»

«Bedre koordinering mellom direktoratet og fylkesmann ønskes. Ønsker kortere Saksbehandlingstid og tilskuddet kommer alt for sent på året. Midlene kommer i november og skal brukes innen desember og det blir lite effektivt. Burde vært gitt for to år ad gangen.»

Kommunene skal rapportere til direktoratet tre ganger i året. Mange hadde innvendinger mot rapporteringsrutinene.

«Nesten til overmål. Bruker veldig mye tid til rapportering, men håper at det kommer til gagn for brukerne.»

«Dumt at vi må søke hvert år. Usikkerheten om vi får eller ikke skaper uro. Tar for lang tid å få svar. Burde vært garantert for lengre tidspunkt enn ett år med en eventuell økonomisk kontroll for å se at midlene blir brukt riktig.»

«Alt for mye papirarbeid og rapportering og samtidig usikkerhet om det skal vare – om tilskuddet bare blir for et år. Tilskudd fra staten innebærer mye mer arbeid, burde vært mer varige overføringer.»

Samlet sett gir de utfyllende kommentarene fra kommunene om direktoratets og fylkemennenes rolle likevel et positivt bilde av den rollen de har spilt. Hovedinnvendningene handler som vi her har sett, om søknadsfrister og rapporteringsrutiner.

4.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi beskrevet utviklingen i bruken av tilskuddsordningen i løpet av den perioden ordningen har eksistert. Videre har vi vist hvor kommunene har fått informasjon om tilskuddsordningen fra, og hvordan de vurderer direktoratets og fylkemannens rolle.

Bruken de første årene var preget av Prosjekt bostedsløs og randsonekommuner. Tilskuddsordningen ble endret i 2004 ved at omkringliggende kommuner til storbyer ble inkludert. Vi har sett at denne endringen kom som et resultat av en pågående utvikling. Randsonekommuner på Østlandet var allerede med i ordningen når endringen ble gjort. Randsonekommuner i Hordaland kom med etter endringen, antakelig som en konsekvens av endringene og kanskje av den oppmerksomheten som vi må regne med det var omkring dette problemet i Oslo-regionen. Tilskuddsordningen er ellers fortsatt en ordning primært for de store og mellomstore kommunene. Med unntak av seks kommuner er alle kommuner med mer enn 20 000 innbyggere med i ordningen, mens fortsatt få av Norges i alt 330 kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere er med.

Møre og Romsdal skiller seg ut ved at mange kommuner herfra er inkludert etter at ansvaret ble overført til Fylkesmannen. Dette kan tyde på at Fylkesmannen her har spilt en viktig rolle for å få med kommuner.

På den ene siden viser våre resultater at direktoratet og fylkesmennene har spilt en viktig rolle som informasjonskilde. Resultatene våre tyder også på at begge har bidratt positivt i kommunenes arbeid. På den andre siden er det, med Møre og Romsdal som unntak, ikke grunnlag for si at fylkesmennene i vesentlig grad har påvirket kommu-

nene til å ta i bruk ordningen utover at de formidler førstegangsinformasjon. Noe av forklaringen kan nettopp være at bruken av ordningen krever betydelig innsats fra kommunene, og at ordningen åpner for støtte til mange ulike tiltak. Kanskje hadde mange av kommunene allerede planer om tiltak før de kom med i ordningen? Tilskuddsordningen kunne bidra med finansiering. Men det at Møre og Romsdal i løpet av de to siste årene har kommet med en såpass stor andel, tyder på at fylkesmennene likevel har påvirkningsmuligheter overfor kommunene.

Kapittel 5 Den lokale forankringen

Det finnes i dag et mangfold av modeller for organisering av kommunale tjenester. Kommuneloven fra 1. januar 1991 gav stor uavhengighet for kommunene til å bestemme organisasjonsform. Utviklingen som har skjedd etter dette, har ført til stadig endring mot flat struktur med færre forvaltningsnivåer, i motsetning til etater og fagavdelinger som tidligere var rådende modeller. En øremerket tilskuddsordning går, som tidligere sagt, til styrking av en spesifikk sektor. Det er ikke gitt i betingelsene for ordningen hvilken sektor denne tilskuddsordningen skal styrke. Retningslinjene for tilskuddet legger vekt på den organisatoriske forankringen i kommunen og samarbeid på tvers av tjenester og etater og med frivillige organisasjoner, men det gis ikke spesifikke krav til hvor tjenestene skal forankres, eller hvem som skal samarbeide. Tilskuddet kan integreres både i hjemmetjenesten og i sosialtjenesten. Dette gir et stort rom for lokale prioriteringer i bruken, til tross for at virkemidlet her er et øremerket tilskudd.

Vi skal her se nærmere på hvilken sektor eller avdeling som kommunen har valgt å styrke ved bruk av tilskuddet. Hvordan velger kommunene å organisere tjenestene som tilskuddet støtter? Til grunn for dette spørsmålet ligger tanken om særomsorg versus integrerte tjenester. Normaliseringstankegangen kom for alvor på banen i forbindelse med reformen for mennesker med psykisk utviklingshemning på slutten av årtallet. Der het det at alle mennesker skal ha samme rett til velferdsgoder, som eget hjem, utdanning, arbeid, meningsfulle fritidsaktiviteter og innflytelse over egen livssituasjon, og der nødvendige tiltak og tjenester skal gis gjennom det ordinære kommunale tjenesteapparatet (St.meld. nr.67 [1986–87]). En viktig intensjon med reformen var altså at det ikke skulle bygges opp en ny kommunal særomsorg. Dette har vært rådende ideer i Velferds-Norge siden da.

Et kommunalt særtilbud som en særomsorg vil kunne fungere stigmatiserende ved at det blir en diagnose eller andre mer ytre kjennetegn som avgjør hvilken kommunal sektor personen får hjelp fra, snarere enn de hjelpebehovene personen har. Det å tilhøre en spesialisert kommunal særomsorg kan i seg selv også virke stigmatiserende. Videre kan det ved at det bygges opp en egen tjeneste for en diagnosegruppe, føre til at det øvrige tjenesteapparatet ikke tar ansvar for nødvendig kompetanseoppbygging omkring de hjelpebehovene som disse gruppene har. Det å tilhøre en særomsorg kan bli et hinder for tilgang til både nødvendig tjenester og behandling fra det ordinære tjeneste- og behandlingsapparatet på lik linje med andre personer og brukergrupper.

Spørsmålet om særomsorg eller normalisert omsorg er særlig viktig i dette tilfellet. Tilskuddet kan integreres både i sosialtjenesten og i hjemmetjenesten. Klientgruppen som tilskuddet skal rettes mot, er bostedsløse og rusmisbrukere. Personer som får disse betegnelse, har tradisjonelt tilhørt sosialtjenesten. Disse personene skal imidlertid ha samme tilgang til hjemmetjenester som andre og ikke blir værende under sosialtjenestens ansvar som en restomsorg.

I det følgende vil vi først se nærmere på hvilken stillings- og fagbakgrunn kontaktpersonen for tilskuddsordningen har, videre hvilken sektor tilskuddet er forankret i, og så til sist i hvilken grad kommunene har etablert samarbeid med private aktører i det boligsosiale arbeidet.

5.1 Kjennetegn ved stillingene tilskuddet støtter

I spørreskjemaet har vi stilt spørsmål om bakgrunn til den ansvarlige for tilskuddet. Tilskuddet skal benyttes til lønnsutgifter til oppfølgingstjenester i bolig. Sosial- og helsedirektoratet stiller ingen krav til stillingstype for tjenestene, men vektlegger kommunenes forankring i planer. Som en følge av dette ønsket vi å finne ut hva som kjennetegner stillingene som støttes av tilskuddsordningen. Vi har spurt om stillings- og utdanningsbakgrunn til kontaktpersonen.

Stillingsbakgrunn til den som er ansvarlig for tiltaket, avspeiler de store lokale variasjonene det er i organiseringen av tjenester i kommunene (tabell 5.1). Kontaktperson for tiltaket representerer en stor bredde av stillingstyper. På spørsmål om hvilken stilling kontaktperson for tiltaket har, ble det oppgitt totalt 28 forskjellige stillingstyper.

Tabell 5.1 Kontaktperson fordelt etter stillingstype og kommunistørrelse. Prosent

	0 til 20000	20001-50000	Mer enn 50000	Alle
Lederstilling	56	52	41	51
Stilling med fagansvar	0	10	18	7
Prosjektstilling	22	14	12	18
Rådgiverstilling	3	5	18	7
Konsulentstilling	8	19	12	12
Ordinær faglig stilling	10	0	0	5
N	36	21	17	74

Tabell 5.2 Utdanningsbakgrunn til tiltaksperson. Prosent

	Mindre enn 20000	Fra 20001 til 50000	Mer enn 50000	Alle
Sosionom	56	35	59	51
Sykepleier, spesialsykepleier psykiatri	17	10	6	12
Annen høgskole bakgrunn*	14	15	6	7
Administrativ utdanning	0	10	18	7
Universitetsutdanning**	7	15	6	8
Annet***	8	15	6	10
N	36	20	17	73

* Høgskoleutdanningene som her inngår er barnevernspedagog, vernepleier, aktivitor og ergoterapeut.

** Flere av de som har oppgitt at de har en høgskoleutdanning har også universitetsutdanning. De er ikke regnet med her. Bare de som har universitetsutdanning er inkludert.

*** Her inngår personer som har oppgitt høgskoleutdanning uten at de har spesifisert hvilken type, noen med militær utdanning og sivilingeniørutdanning.

Alt i alt er forskjellene mellom kommunegruppene små. Vel halvparten av kontaktpersonene er ansatt i en lederstilling. Den nest vanligste stillingstypen er prosjektstilling. Lederstilling er vanligst i de minste og de mellomstore kommunene, mens prosjektstilling er vanligst i de mellomstore og største kommunene. Det kan være både fordeler og ulemper ved at ansvaret for tilskuddet er tillagt en lederstilling (oftest er dette leder for sosialtjenesten). Denne ansvars plasseringen kan gi større myndighet og et mer helhetlig perspektiv på bruken av tilskuddet. I småkommuner må vi dessuten regne med at avstanden til det utøvende tjenesteapparatet fra lederen kan være mindre. Ulempene kan på den andre siden være at avstanden til det utøvende tjenesteapparatet blir stor, særlig i de store kommunene. Prosjektstillinger må vi regne med kan ha en midlertidig karakter. Når ansvaret er tillagt prosjektlederstillinger, kan utfordringene være å få til videreføringen. 18 prosent av stillingene er prosjektstillinger. Dette er tilfellet for nesten en av fire småkommuner.

Årsaken til de forskjellene vi her ser, kan være at større kommuner har en mer kompleks tjenesteorganisering med et mer omfattende fagbyråkrati enn mindre kommuner. Den viktigste grunnen må vi regne med er at de største kommunene har kommet lengre i prosessen med utvikling av et hjelpetilbud. De har allerede etablerte tiltak og arbeidsmåter. Tilskuddet kan brukes direkte inn her og er dermed bedre integrert i fagstrukturen.

Utdanningsbakgrunnen til kontaktpersonen for tilskuddet er variert. Tre av fire har en sosial- eller helsefaglig høgskoleutdanning. Halvparten har utdanning som sosionom. Den nest største yrkesgruppen er sykepleier, ellers er vernepleier, barne-

vernspeagog, ergoterapeut og aktivtør også med blant gruppen med helsefaglig høgskoleutdanning.

Videre har vi stilt spørsmål om tilskuddet er brukt til å opprette nye stillinger (tabell 5.3), og om tilskuddet brukes til faste stillinger eller engasjement (tabell 5.4). Tabellen under viser prosentandelen tiltak som utvikler tjenester gjennom henholdsvis nye eller eksisterende stillinger, engasjement eller faste stillinger.

Tabell 5.3 Bruken av tilskuddet etter om det støtter eksisterende stillinger eller har bidratt til opprettelsen av nye stillinger. Prosent

Støtte eksisterende stillinger	7
Opprettelse av nye stillinger	60
Både opprettelse av nye og støtte eksisterende stillinger	24
N	61

Tabell 5.4 Andel kontaktpersoner som oppgir at tilskuddet går til faste stillinger, og andelen som oppgir at det går til engasjement. Prosent

	Prosent
Faste stillinger	27
Engasjement	74
N	61

Tilskuddet kan brukes både til at nåværende ansatte kan videreutvikle sin kompetanse og til nyansettelser. Tabell 5.3 viser at kommunene i hovedsak har valgt å opprette nye stillinger, hele 60 prosent har oppgitt at tilskuddet har blitt brukt til dette. Rundt en fjerdedel bruker midlene både i eksisterende stillinger og til å opprette nye. Svært få kommuner, bare 7 prosent, bruker midlene til kun å støtte eksisterende stillinger. Dette kan fortelle oss at midlene brukes til å *utvide* tjenestetilbudet, ikke bare til en *videreutvikling* av eksisterende tjenester.

Vi må regne med at når kommunene benytter midlene på faste stillinger gir det tydelige signaler om at dette er tjenester som er godt forankret og planlagt videreført etter tilskuddsordningen opphører. Vi har stilt spørsmål om hvor mange årsverk som tilskuddet støtter, hvor mange av disse som er faste årsverk, og hvor mange som er engasjement. Kontaktpersoner fra 57 tiltak har svart på dette spørsmålet, det vil si at vi har opplysninger fra 74 prosent av de 77 tiltakene som undersøkelsen omfatter. Tabell 5.5 viser at 30 prosent av årsverkene som er opprettet, er faste stillinger. Andel faste årsverk er omtrent lik i alle kommunegruppene, men er noe høyere i de mellomstore kommunene sammenlignet med de andre.

Tabell 5.5 Antall årsverk som tilskuddet støtter, engasjement og faste stillinger, og antall og prosentandel kommuner som har oppgitt antall årsverk

	Mindre enn 20000	Fra 20001 til 50000	Mer enn 50000	Totalt
Årsverk til engasjement	38,7	15,20	43	96,9
Årsverk, faste stillinger	17,4	8	16,4	41,8
Sum årsverk, faste og engasjement	56,1	23,2	59,4	138,7
Andel faste årsverk	31	34	28	30
Antall årsverk, gjennomsnitt per tiltak	1,8	1,9	4,7	2,4
N (antall kommuner som har oppgitt antall årsverk)	32	12	13	57
Antall tiltak som deltar i undersøkelsen	38	21	18	77
Andel tiltak som har oppgitt antall årsverk av alle i undersøkelsen	84	57	72	74

5.2 Forankring av tilskuddet

Når det gjelder forankring av tilskuddet, har vi spurt hvilken etat tilskuddet er forankret i, og om det er forankret til en eller flere avdelinger eller etater. Videre har vi spurt om hvor koordineringsarbeidet som tilskuddet støtter, er forankret.

Tabell 5.6 Andel tilskudd etter lokal forankring og kommunestørrelse. Prosent

	0 til 20000	20001-50000	Mer enn 50000	Alle
Integrert i en etat, avdeling eller enhet og som en egen etat, avdeling eller enhet	84	76	72	79
Fordelt på flere etater, avdelinger eller enheter	16	10	17	15
Integrert i hele organisasjonen etter de ulike tjenestenes karakter	0	5	11	4
Andre ordninger	0	10	0	3
N	37	21	18	76

Svarene viser at i de tilfellene der tilskuddet støtter én spesifikk sektor, så er dette sosialtjenesten. Men dette gjelder ikke alle kommuner. Svarene viser større variasjon i forankringen i de største kommunene.

Det er derimot overraskende at tilskuddet ikke i flere tilfeller har forankring i psykiatritjenesten i og med at denne tjenesten er en del av kommunenes hjemmetjenester. En betydelig gruppe personer som står i fare for å bli bostedsløse, eller har problemer med å vedlikeholde en stabil boligsituasjon uten hjelp fra andre, har en psykisk lidelse. Vi ser at 8 prosent oppgir at ansvaret er i en rus-/psykiatrienhet. Her er det imidlertid rimelig å inkludere de 10 prosentene som har oppgitt helse- og omsorgstjenesten som sted for forankring, siden psykiatritjenesten gjerne vil være tilknyttet eller integrert her. I tillegg har en av de som er kategorisert under annen enhet, oppgitt avdeling for psykisk helse, og én har oppgitt helse- og sosialetat. Det utvider antallet tiltak som har forankring til psykiatritjenesten, noe. Av de 51 kommunene som har oppgitt hvilken etat tilskuddet er forankret i, er det 13 kontaktpersoner (en av fire) som har oppgitt en enhet der vi må regne med at psykiatritjenesten også har tilknytning.

Tabell 5.7 Andel tiltak etter hvor koordineringsarbeidet som virksomheten støtter, er forankret og etter kommunestørrelse. Prosent

	0 til 20000	20001-50000	Mer enn 50000	Alle
I en enhet for psykisk helsearbeid	3	10	0	4
I den kommunale rusomsorgen	13	10	11	12
I sosialtjenesten/sosialkontoret	55	48	28	47
Boligkontor	0	0	11	3
Psykiatri og rus	0	5	6	3
Den kommunale rusomsorgen og sosialtjenesten	3	5	0	3
Annet	16	10	22	16
Ikke besvart	11	14	22	14
N	38	21	18	77

Svarene på spørsmålet om hvor koordineringsarbeidet er forankret, viser også at sosialtjenesten er den dominerende etaten (tabell 5.7). Av de som har besvart spørsmålet, er det få som har nevnt enhet for det psykiske helsearbeidet. En særlig dominerende plass har de sosiale tjenestene og rusomsorgen i de minste kommunene.

Denne modellen med så sterk integrasjon i sosialtjenesten er overraskende gitt at ordningen åpner for tilknytning til hjemmetjenesten, og vekten som ordningen legger på oppfølging for å sikre en stabil boligsituasjon.

5.3 Støtte fra andre tilskudd

Det er ikke bare denne tilskuddsordningen som støtter arbeidet mot bostedsløshet, det finnes flere tilskuddsordninger med andre faglige perspektiv. Vi har innledningsvis sett at det parallelt med oppbyggingen av tilbud rettet mot bostedsløshet har pågått en satsing på utviklingen av et kommunalt tilbud til personer med rusproblemer og psykiske lidelser. Derfor ønsket vi å finne ut i hvor stor grad tjenestene som støttes av denne ordningen, er basert på en samfinansiering fra flere tilskuddsordninger. Spesielt relevant fant vi tilskudd til rusmiddeltiltak og tilskudd til psykisk helsearbeid fra Sosial- og helsedirektoratet. Gjennom strategien På vei til egen bolig kan kommunene i tillegg søke på tilskudd til kompetanseutvikling fra Husbanken.

Tabell 5.8 Andel tiltak der tjenestene også mottar støtte fra følgende tilskudd. Prosent

Tilskudd til rusmiddeltiltak (Shdir)	12
Tilskudd til psykisk helsearbeid (Shdir)	14
Kompetansetilskudd fra Husbanken	20
Andre tilskudd	12
Nei, ingen	42
N	60

42 prosent av tiltakene opplyser at tjenestene tilskuddet støtter, ikke har fått støtte fra andre tilskuddsordninger. Resten av tiltakene har mottatt støtte fra andre tilskuddsordninger, hvorav 20 prosent får kompetansetilskudd fra Husbanken, mens de andre tilskuddsordningene fra Sosial- og helsedirektoratet er omtrent likt fordelt. 12 prosent mottar andre tilskudd, blant annet nevnes kompetanseheving på rus fra Fylkesmannen, skjønnsmidler fra Fylkesmannen, utbyggingsmidler fra Husbanken og lavterskelhelse-tiltak. Sammenligner vi denne informasjonen med kommunestørrelse, finner vi at det ikke er spesielt stor forskjell mellom store og små kommuner. Det eneste unntaket er at ingen av de store kommunene samfinansierer tjenestene med tilskudd til rusmiddeltiltak (se vedleggstabell). Dette kan bety at oppfølgingstjenestene i større grad inngår i den kommunale rusomsorgen i de mindre kommunene.

Vi finner altså en overlapping mellom forskjellige tilskudd til samme målgruppe. Dette indikerer igjen hvor komplekst bostedsløshetsproblemet er, og at det berører og påvirkes av både sosial- og helsepolitikk, boligpolitikk, arbeidsmarkedspolitikk og integreringspolitikk.

5.4 Samarbeid med frivillige organisasjoner

I søknad om tilskuddsmidler under denne ordningen skal kommunen spesifisere samarbeidspartnere, deriblant samarbeidet med frivillige organisasjoner. I vilkårene for tildeling av tilskudd til kommunene spesifiseres det at kommunens samarbeid med frivillige organisasjoner vil bli vektlagt. Et trekk ved tjenestetilbudet til bostedsløse i de større byene er at disse har vært drevet av frivillige organisasjoner, som for eksempel Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon. Dette gjelder også den oppsøkende og døgnbaserte tjenestevirksomheten (Drøpping 2005). Tilskuddsordningen legger vekt på at kommunene skal utvikle samarbeid både mellom ulike tjenester og etater innad i kommunen og mellom ulike kommuner og mellom kommunene og private organisasjoner.

Tabell 5.9 Andel tiltakspersoner som oppgir samarbeid med følgende instanser. Prosent

	0 til 20000	20001-50000	Mer enn 50000	Alle
Ja, med religiøse frivillige organisasjoner	30	35	39	33
Ja, med «andre frivillige organisasjoner»	27	38	56	37
Ja, med private kommersielle aktører	8	5	39	15
Ja, med borettslag og lignende	24	24	44	29
Samarbeider med ingen	30	34	11	24
N	37	21	18	76

De største kommunene har en større grad av samarbeid med private og frivillige organisasjoner enn hva som er tilfellet i de minste kommunene (tabell 5.9). Dette må som antatt sees i sammenheng med at tjenestetilbudet fra frivillige og private kommersielle aktører er mest utbredt i større kommuner.

I de største kommunene er det nesten ingen som ikke har samarbeid med frivillige organisasjoner. Den tyngste aktøren her er «andre frivillige», som er ikke-religiøse organisasjoner. Nesten tre av fem kommuner har denne type samarbeid. Borettslag er den nest hyppigste. Mange av småkommunene har ikke samarbeid med frivillige eller private. En av fire av de mellomstore kommunene og de små kommunene har denne type samarbeid. Vi må regne med at en viktig årsak til dette er at det ikke finnes aktuelle aktører å inngå samarbeid med.

5.5 Oppsummering

Gjennomgangen her viser at tilskuddet i stor grad har forankring til sosialtjenesten. Den mest vanlige modellen ser ut til å være opprettelse av en ny stilling i tilknytning til kommunenes sosialtjeneste. Det at fagbakgrunnen til kontaktpersonen som oftest er sosionom viser den sterke forankringen tilskuddet har til sosialtjenesten. For småkommuner er tilskuddet ofte knyttet til en lederstilling. Vi må regne med at hovedgrunnen til bruk av lederstillinger i småkommuner er at de nå mener at de ikke har tjenestetilbud til brukergruppen. I store kommuner inngår stillingen i større grad i pågående tiltak til brukergruppene. Vi må regne med at det betyr at tilskuddet her i mindre grad brukes til utvikling av et nytt tjenestetilbud, men i større grad til å vedlikeholde et tilbud som er utviklet. Derfor brukes tilskuddet her i mindre grad til lederstillinger.

Våre resultater antyder at hjemmetjenesten er inne i bildet som ansvarlig instans i en del av kommunene. I retningslinjene for tilskuddet heter det at tilskuddet skal brukes til personer med rusmisbruksproblemer og bostedsløse. Kommunene skal utvikle tilbud som skal gi mulighet for en stabil boligsituasjon. Ofte vil det bety å gi hjelp og støtte over tid i boligen. Det er derfor overraskende at hjemmetjenesten ikke er mer sentral enn det våre resultater tyder på. Dette er også overraskende siden det nå pågår en utvikling av et kommunalt hjemmetjenestetilbud til personer med psykiske lidelser.

Kommunene kan selv velge organisasjonsmodell for tjenestene. For kommunene blir det viktig å velge en modell for forankring av tjenestetilskuddet som sikrer at det ordinære tjeneste- og behandlingstilbudet tar ansvar for disse gruppene og bygger opp kompetanse om deres hjelpe- og behandlingsbehov. Resultatene våre her tyder på at det kan være behov for å få til en bedre forankring av tilskuddet i den ordinære hjemmetjenesten. Våre resultater viser at den brukergruppen som først og fremst hjelpes ved bruk av dette tjenestetilskuddet, er personer som oppfattes å tilhøre dobbeltdiagnosegruppen, de som har både en psykisk lidelse og et rusmisbruksproblem.

Ved å sikre en integrasjon i de ordinære tjenestene unngår man at det bygges opp et «sekundært tjenestemarked» til denne gruppen: et særegent tilbud på siden av de ordinære tjenestene. Tilgangen til annen kompetanse og nødvendige behandlingstjenester kan også bli enklere, og dermed kan kostnader til koordinering, administrasjon og kompetanseutvikling reduseres. En positiv bieffekt ved integrasjon i den ordinære hjemmetjenesten kan være at eventuell ny kompetanse og nye arbeidsformer som utvikles, også kan komme andre brukergrupper til gode. Vi viste innledningsvis her at nesten alle kommunene som deltar i denne undersøkelsen, har psykiatrisk sykepleier ansatt i pleie- og omsorgstjenesten i 2005.

Utvikling av en egen hjemmetjeneste på siden av den ordinære tjenesten med utgangspunkt i sosialtjenesten, reiser også spørsmålet om hvordan kommunene skal avgjøre hvilke grupper som skal motta oppsøkende og ambulerende tjenester i regi av sosialtjenesten, og hvilke grupper som inkluderes i hjemmetjenesten.

Kapittel 6 Bruken av tilskuddet

I dette kapitlet skal vi se nærmere på bruken av tilskuddet. Første del av kapitlet omhandler bruken til ulike virksomheter. I andre del tar vi for oss hvilke brukergrupper som omfattes av tilskuddet.

6.1 Bruken av tilskuddet til administrativt arbeid, kompetanseutvikling og til støtte til ulike livsaspekt

Når det gjelder bruken av tilskuddet, kan vi skille mellom virksomheter som innebærer direkte brukerkontakt, og virksomheter som er knyttet til kompetanseheving og administrasjon. Eksempler på førstnevnte vil være alt det som handler om å gi hjelp til brukeren for å få til en vedvarende stabil boligsituasjon. Det kan være alt fra hjelp til å skaffe bolig, hjelp til å skaffe ulike økonomiske rettigheter (for eksempel bostøtte og ulike trygderettigheter), hjelp til å mestre dagliglivets gjøremål og hjelp når det gjelder sosiale nettverk. Eksempler på kompetanseutvikling er seminar- og kursdeltakelse, intern opplæring/undervisning, hospitering eller besøk i andre kommuner og rekruttering av nye yrkesgrupper.

I det følgende redegjør vi først for bruk av tilskuddet til administrativt arbeid, videre til kompetanseoppbygging og til slutt viser vi hvilke livsområder og hjelpebehov som tilskuddet brukes til.

Administrativt arbeid

Vi finner en klar forskjell mellom kommuner av ulik størrelse i forhold til bruken av tilskuddet til administrativt arbeid. Tilskuddet har i større grad gått til administrativt arbeid i de små kommunene sammenlignet med de store (se tabell 6.1). Vi må regne med at dette har å gjøre med, som nevnt i foregående kapittel, at de store kommunene allerede har et utbygd tjenestetilbud før tilskuddet ble tatt i bruk. Et utbygd tjenestetilbud vil kreve mindre ressurser når det gjelder administrasjon enn hva som er tilfellet for kommuner som skal etablere et tilbud for første gang.

Tabell 6.1 Andel tiltakspersoner som oppgir at ulike typer administrativt arbeid har foregått. Prosent

	0 til 20000	20001-50000	Mer enn 50000	Alle
Administrativt arbeid i forbindelse med søknadsskriving, rapportering m.m.	68	52	28	54
Ansettelsesarbeid og generell personaladministrering	42	29	17	33
Intern koordinering og arbeidsledelse innen tiltaket	42	52	28	42
Ekstern koordinering av administrativ (ikke faglig) karakter	11	10	6	9
Planarbeid (for eksempel lage boligsosiale handlingsplaner)	29	29	17	26
N	38	21	18	77

Kompetanseutvikling

Velferdsstatens tjenesteytende sektor er i stor grad en kompetansebasert sektor (Sosial- og helsedirektoratet 2002). Det antas å være en sammenheng mellom kvaliteten på tjenestene som ytes, og tjenesteyternes kompetanse. Videreutdanning kan ha stor betydning og virke stabiliserende på personellsituasjonen (Sosial- og helsedirektoratet 2002). Tilskuddet skal bidra til økt kompetanse omkring bostedsløshet. Kompetanseutvikling kan handle om utvikling av ferdigheter, teorier, kunnskap og teknikker. Dette kan være kunnskap om en spesifikk sykdom, funksjonshemninger eller hjelpebehov. Kompetanseutvikling kan også være om teorier, begreper og perspektiver som anvendes i arbeidet. Teoriene kan omhandle idégrunnlag, yrkesetiske prinsipper og andre verdimeslige føringer og juridiske reguleringer. Enda et kompetanseaspekt kan være organisasjonsmodeller eller prinsipper for arbeidet. Dette kan for eksempel handle om modeller for organisering av tjeneste- og boligtilbudet og om saksbehandlingsprinsipper. Tilskuddsordningen har ikke spesifisert nærmere hvilke sider ved tjenesteytingen som bør utvikles kompetansemessig.

Vi har i evalueringen stilt spørsmål om ulike typer av kompetanseutvikling. Kompetanseutvikling i den tjenesteytende sektoren kan skje på ulike måter. Det kan skje gjennom lengre kurs og videreutdanningstilbud, og det kan skje gjennom ulike former for internopplæring, seminardeltakelse og kurs.

Seminardeltakelse og kursdeltakelse har vært de viktigste formene for kompetanseutvikling. Over halvparten av kommunene har gjennomført denne formen for kompetanseutvikling. Internopplæring har foregått i vel en tredjedel av kommunene. Det har i mindre grad foregått mer omfattende kompetanseutvikling som videreutdanning og rekruttering av nye personellgrupper. En større andel av de største kommunene rap-

Tabell 6.2 Andel tiltak etter om følgende kompetanseutvikling har foregått, etter kommune-størrelse. Prosent

	0 til 20000	20001-50000	50001 og mer	Alle
Seminar deltakelse	58	43	65	55
Kurs deltakelse	58	38	53	51
Videreutdanning i sosialt arbeid	3	0	6	3
Intern opplæring/undervisning	31	19	71	37
Hospitering, besøk i andre kommuner	17	14	35	20
Rekruttering av nye yrkesgrupper	3	5	12	5
Annet	17	14	12	15
N	29	28	17	74

Tabell 6.3 Andel tiltak etter om følgende kompetanseutvikling har foregått, etter oppstartsår. Prosent

	2003	2004	2005	Alle
Seminar deltakelse	85	52	47	55
Kurs deltakelse	69	36	56	51
Videreutdanning i sosialt arbeid	8	0	3	3
Intern opplæring/undervisning	77	20	33	37
Hospitering, besøk i andre kommuner	31	20	17	20
Rekruttering av nye yrkesgrupper	15	0	7	5
N	13	25	36	74

porterer om kompetanseutvikling. Med unntak av kursdeltakelse gjelder dette for alle områdene vi har stilt spørsmål om. Analysen av omfanget av kompetanseutvikling etter oppstartsår viser at det er de som startet opp tidligst, som i størst grad har gjennomført ulike former for kompetanseutvikling. Samtidig ser vi at det ikke er store forskjeller for tiltak med støtte fra 2004 og 2005. Det ser derfor ikke ut som det er varigheten på tilskuddsperioden som har betydning for om kompetanseutviklingstiltak iverksettes.

77 prosent av kommunene oppgir at det har foregått en eller flere av de ulike formene for kompetanseutvikling. 23 prosent oppgir at det ikke har foregått noen form for kompetanseutvikling (tabell 6.4).

Tabell 6.4 Andel tiltak etter om kompetanseutvikling har foregått. Prosent

En eller flere av de ulike formene for kompetanseutvikling har foregått	77
Ingen av de ulike formene for kompetanseutvikling har foregått	23
N	74

Støtte til livsområder

Tilskuddet skal bidra til et bedre tjenestetilbud til bostedsløse, og det skal brukes til direkte klientarbeid. Vi har i spørreskjemaet stilt spørsmål om ulike typer hjelp og i hvilken grad kommunene prioriterer de ulike hjelpeområdene. Tabellen under viser hvordan kommunene har svart her. Noen viktige poenger skal nevnes før vi redegjør nærmere for svarfordelingen. I det praktiske tjenesteytende arbeidet vil mange av disse oppgavene gå om hverandre. Det å gi hjelp og støtte til å mestre dagliglivets gjøremål kan i realiteten skje samtidig som økonomiske spørsmål tas opp. Det å hjelpe en bruker med sosialt nettverk kan kreve langsiktig tilnærming og en prosess med jevnlig støtte fra tjenesteyter. I ettertid vil det naturlig nok ikke være så lett for tjenesteutøver å identifisere enkeltaspekt ved kontakten. Svarene som rapporteres, må derfor sees i lys av dette, og må først og fremst oppfattes som indikasjoner på at ulike livsaspekt blir prioritert. Vi vil også bemerke at det ikke nødvendigvis er noen entydig sammenheng mellom de tidsressursene som brukes til de ulike livsaspektene som nevnes her, og det som kommunene rapporterer at de prioriterer høyt. Økonomisk støtte kan få høy prioritet, mens det ikke er ensbetydende at det er dette aspektet det krever mest tid å ivareta. Noe av hjelpen kan være hjelp som bare gis én gang, mens andre typer hjelp er hjelp som gis mer eller mindre kontinuerlig.

Tabell 6.5 Andel tiltak som oppgir at følgende områder er prioritert svært høyt, etter kommunestørrelse. Prosent

	0 til 20000	20001-50000	Mer enn 50000	Alle
Gi hjelp og støtte til å mestre dagliglivets gjøremål	59	45	71	58
Gi hjelp til å skaffe til veie andre rettigheter (bostøtte, trygderettigheter osv.)	35	45	59	44
Gi hjelp og støtte for å sikre kontakt med spesialisthelsetjenesten/behandlingsapparatet	41	35	53	42
Gi hjelp til å framskaffe bolig	34	35	53	39
Gi hjelp og støtte til økonomisk forvaltning av leieforhold	35	40	24	34
Gi hjelp og støtte til å få et tilfredsstillende dagtilbud /aktiviteter (arbeid, utdanning, annet)	27	15	24	23
Gi hjelp og støtte når det gjelder sosiale nettverk	21	20	29	23
N	34	20	17	71

Resultatene i tabell 6.5 viser at tilskudd i de fleste kommunene går til det å gi hjelp og støtte til dagliglivets gjøremål. Fire av fem kommuner prioriterer dette enten svært høyt eller ganske høyt, mer enn halvparten prioriterer dette svært høyt. Dette oppfattes derfor som et viktig område der brukergruppen har store hjelpebehov. Dette er også et viktig arbeidsområde for hjemmetjenesten, noe som kunne forventes å innebære at hjemmetjenesten var en sentral hjelpende instans for gruppen.

Vi ser videre at det å gi hjelp til å skaffe til veie andre rettigheter og til å sikre kontakt med spesialisttjenesten er behov som prioriteres høyt. Det at hjelp fra spesialisttjenesten prioriteres så høyt, tyder på et stort behov for samarbeid med kommunehelsetjenesten. Også dette funnet peker på at den kommunale hjemmetjenesten bør spille en sentral rolle. Disse områdene får høyere prioritet i større kommuner. Forklaringen kan være at de har bedre kjennskap til behovene fordi de har lengre erfaring med brukergruppen.

Det å gi hjelp til å skaffe bolig får lavere prioritet, men blir høyere prioritert i større enn i mindre kommuner. Det kan bety at utfordringene med å framskaffe bolig er større her, og dermed mer arbeidskrevende.

De to siste kategoriene «gi hjelp og støtte til et tilfredsstillende dagtilbud» og «gi hjelp og støtte når det gjelder sosiale nettverk» blir noe lavere prioritert. Dette samsvarer med funn fra andre undersøkelser som viser at dette er behov som ofte kan komme i siste rekke.

6.2 Bruken av tilskuddet med vekt på brukergruppen

Denne delen av kapittelet omhandler omfanget og bruken av tilskuddet for de tilskuddskommunene som deltok i spørreundersøkelsen, med særlig vekt på brukergruppen. Spørsmålene vi her redegjør for, baserer seg på de opplysningene vi fikk fra de 61 kommunene som svarte på registreringsdelen på spørreundersøkelsen. Som tidligere nevnt opplever vi at kommunene har hatt større utfordringer med å svare på denne delen av spørreundersøkelsen. Dette inntrykket har vi fått både gjennom direkte tilbakemeldinger, i kommentarer vi har fått på registreringsskjemaet, og gjennom at flere kommuner har svart ufullstendig på flere spørsmål. Kommentarene går på at de ikke vet sikkert om tallet de oppgir, er et riktig anslag.

Når det gjelder spørsmål om hvor mange brukere som mottok hjelp gjennom tilskuddsordningen, oppfatter vi svarene vi her fikk, som så usikre at det ikke gir noen mening å gjengi dem. Mange har oppgitt et omtrentlig tall, og en betydelig andel har ikke svart. Tabellene 6.6 og 6.7 viser hvor mange kontaktpersoner som har oppgitt et antall.

Tabell 6.6 Kontaktpersoner som kan oppgi antall personer som får hjelp gjennom tilskuddsmidlene, etter kommunestørrelse. Prosent

	0 til 20000	20001-50000	Mer enn 50000	Alle
Prosentandel kommuner som oppgir antall personer	68	71	67	69
N	38	21	18	61

Tabell 6.7 Kontaktpersoner som kan oppgi antall personer som får hjelp gjennom tilskuddsmidlene, etter oppstartsår. Prosent

	2003	2004	2005	Alle
Kommuner som kan oppgi antall personer	80	85	53	69
N	15	26	36	61

Over 30 prosent av kontaktpersonene har ikke oppgitt antall personer (tabell 6.5). I tillegg har vi som nevnt inntrykk av at mange har oppgitt et omtrentlig antall. Vi må oppfatte dette som et uttrykk for at saksbehandlingsrutiner omkring brukergruppen er relativt dårlig utviklet. I og med at kommunene ikke vet hvor mange som får hjelp, må det også være mangler omkring skriftlige prosedyrer og vedtak om tildeling av tjenester. Særlig med tanke på den vekten som legges på at det er nødvendig å holde oversikt over brukergruppen for å kunne gi god hjelp, er det grunn til å stille spørsmål ved den store usikkerheten som ser ut til å råde omkring hvor mange som får hjelp.

Forskjellen mellom tiltakene i små og store kommuner er ikke så stor her. Derimot er det forskjeller mellom de som startet opp med tilskuddet i 2005, sammenlignet med de som startet tidligere. Det kan bety at tilskuddet bidrar til forbedring av skriftlige prosedyrer og retningslinjer, og dermed kanskje bidrar til økt rettssikkerhet for brukergruppen.

Målgruppen for tilskuddet

Som vi tidligere har vært inne, på stiller tilskuddsordningen krav til at de brukergruppene som skal omfattes av tilskuddet, er bostedsløse og rusmisbrukere. I tidligere undersøkelser finner vi at bostedsløshet spesielt omfatter rusmisbrukere og personer med dobbeltdiagnosen rus/psykiatri (Dyb 2005:47, Dyb, Solheim og Ytrehus 2004:59). En undersøkelse gjennomført i 2004 blant ansatte i det kommunale hjelpeapparatet (Ytrehus og Drøpping 2004), viste at de ansatte mente at tjenestetilbudet for å hjelpe personer med psykiske lidelser til en stabil bosituasjon var forbedret de siste årene. Men mange var også av den oppfatning at tjenestetilbudet til personer med rusmisbruksproblemer burde få en annen profil med større vekt på hjemmetjenester og oppsøkende

tjenester. Ifølge undersøkelsen skilte rusmisbrukere seg ut som en gruppe med stort behov for hjelp til å sikre en stabil bosituasjon.

Hva kjennetegner så de som mottar hjelp gjennom tjenestene dette tilskuddet støtter? Vi ba kommunene registrere totalt antall personer som har mottatt tjenester som støttes av tilskuddsordningen, og spurt videre om en rekke ulike kjennetegn. Tabellen under viser hvilke brukergrupper som kommunene støtter ved bruk av tilskuddet.

Tabell 6.8 Andel tiltak som gir støtte til følgende behovsgrupper (N = 61)

	Andel tiltak som gir støtte til følgende brukergrupper
Personer med rusavhengighet	79
Personer under legemiddelassistert rehabilitering (LAR)	66
Personer med psykiske lidelser	52
Personer med samtidig rusproblematikk og psykiske lidelser	84
Personer med redusert fysisk helse/funksjonshemming	49
Løslatte uten bolig	43
Personer som skrives ut av institusjon	49
Hushold med etnisk minoritetsbakgrunn	34
Personer med rusavhengighet	79
Barnefamilier	39

Av tabell 6.8 ser vi at så mye som nesten fire av fem kontaktpersoner sier at tiltakene støtter personer med rusavhengighet, 52 prosent støtter personer med psykiske lidelser, og hele 84 prosent av tiltakene støtter personer med samtidig rusproblematikk og psykiske lidelser (dobbeltdiagnoser). Dette er ikke overraskende ut i fra krav i tilskuddsordningen og det vi vet fra tidligere undersøkelser om hvem som har behov for hjelp til å bo. Tilskuddsordningen ser derfor ut til i stor grad å rette seg mot personer med rusproblemer og personer med både rus- og psykiatriproblemer.

Tilskuddet omfatter også personer som har redusert fysisk helse, 49 prosent av tiltakene oppgir dette. 66 prosent av tiltakene oppgir at tilskuddet støtter personer under legemiddelassistert rehabilitering (LAR). Dette er personer som er i et behandlingsopplegg med tett og nær oppfølging fra helse- og omsorgspersonell, og som ønsker å gjøre noe med rusavhengigheten sin, og i en slik prosess kommer et behov for mer stabil bosituasjon.

En nylig utgitt samarbeidsrapport mellom NIBR, Byggforsk og KRUS påpeker at boligproblemer blant innsatte har vært viet liten oppmerksomhet både i Norge og i andre land (Dyb mfl. 2006). Rapporten henviser til Prosjekt bostedsløs og at bostedsløse gjennom dette har fått en viss status som verdige trengende i deler av hjelpeapparatet. Det sentrale målet for prosjektet var, som vi tidligere har nevnt, å finne

varige boligløsninger for de mest vanskeligstilte bostedsløse. Rapporten mener at de innsatte i fengsel er blant de vanskeligst stilte i samfunnet, og de finner at for innsatte er problemer knyttet til bolig svært sammensatte, og at bolig og bostedsløshet er et helt grunnleggende problem før fengselsoppholdet og et enda større problem ved løslatelse (ibid). 43 prosent av tiltakene oppgir at tjenestetilskuddet støtter løslatte uten bolig.

Som vi var inne på i innledningen til delkapittelet, forteller tabellen oss at de fleste tilskuddet omfatter, ikke bare er bostedsløse, men at dette er personer med rusavhengighet og/eller psykiske lidelser og fysisk redusert helse. Disse funnene støttes gjennom en rekke andre undersøkelser som viser at de gruppene som har opplevd bostedsløshet og som også har andre omfattende hjelpebehov, har fått lite relevant hjelp til å løse sine problemer (se for eksempel Solheim 2002, Brodtkorb 2001, Ytrehus og Drøpping 2004 og Dyb 2005).

Nærmere om kjønn- og aldersfordeling blant brukerne

I de senere årene har vi sett en økning i bostedsløshet blant unge i Europa. Dette har vakt oppmerksomhet og bekymring i flere europeiske land (Dyb, Solheim og Ytrehus 2004). I Norge har vi ikke registrert den samme økningen (Hansen mfl. 2005). Men resultatene fra en brukerstudie gjennomført av Fafo kan tyde på at yngre tidligere bostedsløse med alvorlige psykiske lidelser kan være særlig utfordrende å hjelpe og derfor krever godt tilpassede tiltak. Eldre har i større grad enn yngre gjennom lang erfaring blitt kjent med og akseptert egen situasjon og hjelpebehovene som følger av denne (Hansen 2006). Dette kan bety at de yngre bostedsløse er en spesielt utsatt gruppe med krevende oppfølgingsbehov. Tabellen under viser den relative fordelingen mellom antall personer tiltakene har oppgitt i registreringskjemaet.

Tabell 6.9 Relativ prosentfordeling blant tiltak som støtter et kjent antall personer. Kjønn- og aldersfordeling

	Prosent	Antall tiltak
Unge (18-25 år)	21	53
Voksne (26-40 år)	43	53
Voksne (41-65 år)	33	53
Eldre (65+ år)	2	53
Menn	66	55
Kvinner	34	55

Av tabell 6.9 ser vi at de unge er en gruppe som prioriteres innenfor denne tilskuddsordningen. 21 prosent av personene som mottar støtte gjennom tilskuddsordningen,

er mellom 18 og 25 år. Hovedvekten av personene som mottar hjelp, er menn mellom 26 år og 40 år.

Tidligere er det blitt pekt på at samfunnet har ordninger som beskytter kvinner bedre enn menn mot å komme i en situasjon som bostedsløs. Spesielt blir kvinner med barn prioritert når kommunale leiligheter skal fordeles til vanskeligstilte grupper (Dyb, Solheim og Ytrehus 2004). Våre tall forteller at omtrent like mange tiltak har tjenester som omfatter kvinner som menn (se vedleggstabell). Men ser vi på de tiltakene som oppgir at de kjenner antallet på henholdsvis hvor mange kvinner og menn som blir støttet gjennom tjenestene, finner vi omtrent dobbelt så mange menn som kvinner. Det er som tidligere understreket svært vanskelig å si om dette gjelder for alle kommunene som mottar tilskudd, men det gir en antydning om styrkeforholdet mellom menn og kvinner som mottar oppfølgingstjenester fra dette tilskuddet.

6.3 Oppsummering

Dette kapittelet har omhandlet bruken av tilskuddet. Vi har vist prioriteringen av tilskuddsmidlene til administrativt arbeid, kompetanseutvikling og til støtte til ulike hjelpebehov. Videre har vi redegjort for hvilke brukergrupper som prioriteres når det gjelder tilskuddsmidlene.

Resultatene viser at de største kommunene har mer fokus på tjenester til brukergruppen og mindre på administrativt arbeid. Dette var som forventet. Det vil ta tid å få satt i gang tiltak lokalt og finne fram til hvordan de skal utformes. Transaksjonskostnadene blir lavere når kommunene har etablert tiltak og oppfatninger om hvordan midlene kan brukes. Vi kan anta at profilen på bruken i de mindre kommunene endres etter en tid.

Området «å gi hjelp og støtte i boligen» har høy prioritet. Dette er kjernearbeidsområdet for hjemmetjenestene. Vi har også sett at brukergruppen med dobbeltdiagnoser (både en psykisk lidelse og et rusmisbruksproblem) og med rusmisbruksproblemer er blant brukergruppene som får hjelp i nesten alle kommunene. Også disse resultatene tyder på at tilskuddet bør sikres en nærmere integrasjon i hjemmetjenestene. Innenfor hjemmetjenestene er det bygd opp et tilbud til personer med psykiske lidelser. Det å få til en integrasjon i hjemmetjenestene kan bidra til å sikre at gruppene som tilskuddet omfatter, ikke får et tilbud på siden av det ordinære tjenestetilbudet. Dermed kan også tilgangen til annen kompetanse og nødvendige behandlingstjenester for gruppen bli bedre.

Kapittel 7 Tjeneste- og boligmodeller

Tilskuddsordningen skal bidra til å utvikle tjenestetilbudet til brukergruppen. Tradisjonelt har tjenester fra offentlige kontorer og institusjoner vært stasjonære tjenester. Dermed blir kontakten avhengig av brukerens initiativ. Litteraturen omkring hjemløse peker på at oppsøkende og ambulerende tjenester er sentrale i arbeidet med hjemløse grupper. Oppsøkende tjenester rettet mot bostedsløse grupper har betegnelsen «outreach work» i engelsktalende land (se for eksempel Rowe 1999, Burt 2001). I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvilke bolig- og tjenestemodeller som tilskuddet støtter.

Når det gjelder tjenestemodeller, finnes det i Norge ulike tradisjoner for oppsøkende og ambulerende tjenesteyting. I første delen av kapitlet redegjør vi for disse tradisjonene. Videre i kapitlet viser vi i hvilken grad tilskuddskommunene har brukt tilskuddet til å opprette oppsøkende og ambulerende tjenester og døgnbaserte tjenester.

Når det gjelder boligmodeller, ble det i Prosjekt bostedsløs tatt i bruk et mangfold av ulike boligmodeller. Dette tilskuddet skal bare brukes til tjenester. Vi har likevel i spørreskjemaet stilt noen spørsmål om enkelte aspekt ved boligene som brukerne tilbys. I siste del av kapitlet redegjør vi for svarene omkring disse boligaspektene.

7.1 Tjenestemodeller

Oppsøkende og ambulerende tjenester er tjenestemodeller som anbefales overfor bostedsløse og grupper som selv ikke etterspør tjenester. Det kan være mange årsaker til at brukeren ikke etterspør tjenester. En mulighet er at bruker ikke kjenner til hvilke hjelpetilbud som finnes. Manglende etterspørsel kan også skyldes motstand mot offentlig hjelp. Brukeren kan for eksempel ha erfaring med offentlig hjelp, som har vært ensbetydende med redusert mulighet til autonomi og selvbestemmelse, eller bruker og tjenesteyter kan ha ulikt syn på hva hjelpebehovet er.

I litteraturen om bostedsløse tenker man gjerne at målet med å ha en oppsøkende tjeneste er at den skal bidra til å skape tillit slik at det skal være mulig å tilby nødvendig hjelp og behandling. For eksempel kan tidligere bostedsløse ha rollen som kontaktperson. En som selv har hatt erfaring som bostedsløs, kan ha større forståelse for og

innsikt i de problemene den som er bostedsløs står overfor, og kan dermed ha større mulighet for å oppnå kontakt og tillit.

Oppsøkende hjelp kan ytes utenfor den offentlige arenaen og kanskje i større grad på brukerens arena, noe som kan gi større mulighet for å nå fram og tilpasse tjenesten til brukernes situasjon og behov. Dermed kan brukere få større innflytelse over tilbudet. Imidlertid kan oppsøkende arbeid komme til å overskride brukernes grenser for autonomi og privatliv. Oppsøkende tjenester vil på lik linje med stasjonære ha en faglig basis. Tjenesteyter vil ha med seg en faglig forforståelse av hvilke behov brukeren har for hjelp.

Et tjenestetilbud i en institusjon kan være et mer helhetlig tilbud enn hva en oppsøkende tjeneste kan tilby. En oppsøkende tjeneste kan bli mer fragmentert. Det kan være vanskelig å få fram helheten i brukerens situasjon og behov, og brukeren kan være nødt til å forholde seg til mange ulike instanser. Det er heller ikke nødvendigvis slik at en oppsøkende tjeneste vil være mer fleksibel enn en stasjonær tjeneste. Hjemmetjenesten er nettopp kritisert for å være for lite fleksibel og kan i realiteten ha et på forhånd fastlagt innhold.

Oppsøkende tjenester kan nå flere brukere enn en stasjonær tjeneste som for eksempel er tilknyttet en institusjon eller et bestemt boligtilbud. Men også den oppsøkende tjenesten vil ha behov for å avgrense tilbudet og innrette dette mot enkelte brukergrupper. Særlig må vi regne med at oppsøkende tjenester har behov for å gjøre avgrensinger i større byer.

Oppsøkende tjenestetradisjoner i Norge

I Norge har vi to ulike hovedtradisjoner for ambulerende oppsøkende virksomhet. Den ene er hjemmetjenesten, og den andre er det oppsøkende ungdomsarbeidet. De oppsøkende tjenestene rettet mot bostedsløse kan ha en forankring i begge disse tradisjonene.

Hjemmetjenesten representerer en oppsøkende tradisjon i og med at den er en ambulerende tjeneste som ytes i brukerens hjem. Tradisjonelt har tjenesten vært rettet mot eldre brukergrupper. Tjenesten har hatt en sykepleiefaglig forankring og vært rettet mot eldre brukergrupper. Etter hvert har hjemmetjenesten inkludert flere brukergrupper og fått en bredere faglig forankring med et betydelig innslag av vernepleiere. Hjemmetjenesten spiller i dag en viktig rolle i det psykiske helsearbeidet i kommunene. Rusmisbrukere er inkludert i tjenestens målgruppe, og det har vært en økende oppmerksomhet på sammenhengen mellom rusmisbruk og psykiske lidelser. I dag brukes begrepene ambulant miljøterapi og ambulante tjenester i det psykiatriske helsetilbudet (Sintef helse 2005), som er en del av kommunens hjemmetjenester.

Den andre tradisjonen er det oppsøkende ungdomsarbeidet, eller utekontakttjenester. Dette oppsøkende arbeidet i offentlig regi ble etablert på slutten av 1960-tallet. I dag

har omkring 60 kommuner utekontaktteam. En kartlegging fra SIRUS viste at i 2003 hadde 14 prosent av kommunene oppsøkende tjenester til rusmisbrukere (Amundsen 2005). Teamene representerer et bredt spekter av virksomheter. Flere virksomheter er etter hvert rettet spesielt mot rusmisbrukere. Vi må regne med at disse er forankret i sosialtjenesten. Det er vanskelig å si i hvilken grad dette oppsøkende arbeidet skal forstås som en tradisjon med utgangspunkt i rusomsorgen og rusinstitusjonene, eller som en tradisjon som har sitt utspring i det oppsøkende ungdomsarbeidet.

Hjemmetjenesten og utekontakten har hatt ulik karakter og siktemål. I utgangspunktet var den oppsøkende utekontakten et forebyggende ungdomstiltak som var faglig forankret i en sosialpedagogisk tradisjon. Både hjemmetjenesten og utekontakten har betydning for det forebyggende arbeidet mot bostedsløshet. Hjemmetjenesten bidrar til å opprettholde en stabil boligsituasjon til tross for omfattede hjelpebehov, og utekontakten kan fange opp og gi tilbud til ungdom som ellers kunne ha utviklet mer omfattende problemer. Utekontakten har sin styrke i kontaktetableringsfasen, mens hjemmetjenesten har sin styrke i å hjelpe til å opprettholde en stabil boligsituasjon gjennom arbeid i brukerens hjem.

Gjennomgangen her viser at begge de to oppsøkende tjenestetradisjonene nå har sin virksomhet rettet mot rusmisbrukere. På bakgrunn av den økte oppmerksomheten på sammenhenger mellom psykiske lidelser og rusmisbruk, skal den psykiatriske tjenesten i regi av kommunenes hjemmetjenester og distriktpsykiatriske sentra bidra overfor rusmisbrukere. Samtidig eksisterer fortsatt den oppsøkende virksomheten i regi av sosialkontor.

I tillegg til eller i tilknytning til disse hovedtradisjonene skal kommunens helsesøster- og barnevernstjeneste kort nevnes. Barnevernstjenesten ble skilt ut fra sosialtjenesten som en egen tjeneste. Helsesøstertjenesten er en del av kommunens helsetjeneste. Begge tjenestene har et oppsøkende element i og med at hjemmebesøk kan være en del av virksomheten. Helsesøstertjenesten har et særskilt forebyggende ansvar og kan spille en viktig rolle i det forebyggende ungdomsarbeidet. Begge tjenester kan spille en forebyggende rolle overfor bostedsløshet.

Tilskuddsordningen skal brukes til tjenester i brukerens hjem, ikke til å støtte andre typer tjenester. Siden vi her tar for oss ulike oppsøkende tjenestetilbud til bostedsløse grupper, vil vi likevel nevne såkalte gatenære eller lavterskeltiltak. Denne type tilbud kan ha en oppsøkende eller ambulerende karakter, og de er i særlig grad en tjenestetype som assosieres med bostedsløse (Burt 2001). Frivillige tjenester som matutdeling, arbeid på kafeer og andre treffsteder overfor bostedsløse er typiske eksempler på lavterskeltjenester. Svakheten ved denne type tjenester kan være både at de kan mangler kompetanse for å møte brukergruppens behov og at tjenesten mangler strukturer for å skape et helhetlig tjenestetilbud. Tjenesten kan mangle en faglig basis for å ha muligheten til å identifisere hjelpebehov. Den kan mangle tradisjon eller kompetanse til å hjelpe brukeren videre i tjenesteapparatet, og ansvaret for videre oppfølging i

tjenesteapparatet kan være mangelfullt. Gatenære tjenester har dessuten vært kritisert for å bidra til å vedlikeholde bostedsløshet fordi tjenestene gjør det mulig å fortsette et liv som bostedsløs.

På den ene siden kan møtesteder og andre lavterskeltilbud være et tillegg til det ordinære tjenesteapparatet ved at de representerer et utfyllende bidrag. Men på den andre siden skal vi heller ikke se bort fra at tjenestetilbudet kan bli en sovepute for det ordinære hjelpeapparatet. Kanskje kan denne type tjenester medføre at de ordinære tjenestene ikke utvikler kompetanse og tar ansvar for brukergruppene.

Stadig flere kommuner har opprettet lavterskelhelsetilbud for å bedre brukergruppers tilgang til helsetjenester. Dette kan være helsetjenester som er lagt til rette for å ivareta behov hos rusmiddelmissbrukere, for eksempel hjelp til sårstell, utdeling av sprøyter eller annen medisinsk behandling. Tidligere undersøkelser har vist at 18 prosent av norske kommuner har et lavterskelomsorgstilbud. (Amundsen 2005).

Figur 7.1 Oppsøkende/ambulerende tjenestetradisjoner

	Oppsøkende /ambulerende tjenestetradisjoner		
	Møtesteder og lavterskeltilbud	Utkontaktene	Hjemmetjenesten
Faglig forankring	Kan variere	Sosialpedagogisk	Helsefaglig
Hovedvirksomhet	Avhjelp akutte behov	Kontaktetablering	Hjelp til å vedlikeholde en stabil boligsituasjon
Oppgaver og funksjon overfor bostedsløse	Dekke umiddelbare behov	Forebygging	Forebygging
Sted	Både ute og inne – gatenære tiltak	Fleksibelt – der brukerne er	I brukerens hjem

Figur 7.1 over illustrerer de ulike ambulerende og oppsøkende tjenestetradisjonene. Figuren er ment som en illustrasjon på hva som har vært tyngdepunktet i tradisjonene. For eksempel vil vi finne at mange ansatte i lavterskeltilbud kan ha samme fagbakgrunn som i de andre virksomhetene. I realiteten vil også den funksjonen de ulike virksomhetene har hatt overfor bostedsløse, være mer mangfoldig enn det som framkommer her.

Forskning om bostedsløse peker på at oppsøkende tjenester kan innebære færre institusjonsopphold fordi ambulerende tjenester kan tilby behandling og hjelp uten at et institusjonsopphold er nødvendig (Lomas 1992). Økt vekt på oppsøkende og ambulerende virksomhet overfor bostedsløse kan sees i sammenheng med og oppfattes som en del av en generell utviklingstrend. Vi har sett at oppsøkende og ambulerende tjenestetilbud anbefales og bygges ut for andre brukergrupper, for eksempel innenfor de psykiatriske tjenestene og helsetjenestene.

Vi må likevel regne med at det vil være store forskjeller etter kommunestørrelse i hvilken grad det finnes oppsøkende tjenester rettet mot bostedsløse. Særlig kan det være tilfellet for den oppsøkende tradisjonen som har utgangspunkt i sosialtjenesten. Mange kommuner vil ha et psykiatrisk hjemmetjenestetilbud. Det er imidlertid et spørsmål om kommunene velger å definere psykiatritjenesten som en del av arbeidet for å redusere bostedsløsheten.

Eksempel fra en tilskuddskommune

Tjenestetilbudet i tiltakene i Prosjekt bostedsløs har vært organisert på mange ulike måter. Ambulerende tjenester var i siste del av prosjektperioden en stadig vanligere tjenestemodell (Dyb 2005). Et eksempel er et prosjektet fra Bergen som har endret virksomheten sin mot stadig større vekt på oppsøkende virksomhet. I utgangspunktet hadde tjenesten som ble støttet av Prosjekt bostedsløs, en tjeneste som hadde base i tilknytning til boligene og var et tilbud i fire sosialdistrikt. Fra 2003 søkte og fikk dette tjenestetiltaket støtte fra tilskuddsordningen. Ifølge søknaden fra Bergen kommune er målsettingen «å gi de aller mest vanskelig stilte bostedsløse en bedret livskvalitet ved å tilby bistand etter den enkeltes behov». Tilskuddsmidlene ble forankret i alle sosialdistriktene. Tjenesteyterne fikk base ved sosialkontoret. Tjenesten skulle rette seg mot flere brukere med behov for oppfølgende tjenester. Det betyr at det som startet opp som tjenester i en boligbase i tilknytning til et spesifikt botilbud i Prosjekt bostedsløs, nå var endret til oppsøkende team i alle sosialdistriktene og med base på sosialkontorene.

Ambulerende/opsøkende tjenester

I spørreskjemaet har vi stilt spørsmål om tilskuddet har bidratt til opprettelsen av ambulerende tjenester. Vi har også stilt spørsmål om kommunene fra før hadde denne type tjenester.

Våre tall viser at tilskuddet har vært et viktig virkemiddel for å etablere oppsøkende eller ambulerende tjenester. I to av fem kommuner har tilskuddet bidratt til opprettelsen av denne type tjenester. Dette er derfor en viktig virkning av tilskuddet.

I flere av de større kommunene har tilskuddet bidratt til opprettelsen av ambulerende team. Men flere av disse kommunene hadde oppsøkende tjenester fra før. 44 prosent av de største kommunene hadde allerede oppsøkende tjenester. 28 prosent sier at det er tilskuddet som har bidratt til at denne tjenesten er opprettet.

Svarene for Oslo illustrerer det store mangfoldet i tiltakene og behovssituasjonen i Oslo. Fire av tiltakene i Oslo har svart at ambulerende tjenester ikke er aktuelle, eller at de ikke vet om det finnes ambulerende tjenester. Ett tiltak rapporterer at det ikke finnes oppsøkende tjenester. Dette tiltaket er i en perifer bydel. Svarene fra disse tiltakene i

Tabell 7.1 Andel av tiltakene som har eller har opprettet ambulerende team/opsøkende virksomhet i arbeidet med å redusere bostedsløsheten, etter kommunestørrelse. Prosent

	0 til 20000	20001-50000	Mer enn 50000	Alle
Har ambulerende tjenester	3	24	44	17
Har ambulerende tjenester som har blitt opprettet som følge av tilskuddet	50	29	28	39
Har ikke ambulerende tjenester	47	48	28	44
Ikke svart/ikke aktuelt				
N	38	21	18	77

Tabell 7.2 Andel av tiltakene som rapporterer at tilskuddet har ført til opprettelse av ambulerende tjenester i arbeidet med å redusere bostedsløsheten, etter kommunestørrelse. Prosent

	2003	2004	2005	Alle
Har ambulerende tjenester	40	12	11	17
Har ambulerende tjenester som har blitt opprettet som følge av tilskuddet	47	42	33	39
Har ikke ambulerende tjenester		46	56	33
Ikke aktuelt/ikke svart	13			
N	15	26	36	77

Oslo kan synes litt overraskende, siden de andre tiltakene i byen oppgir at det er ambulerende tjenester. Dette gjelder også for tiltak som er i samme bydel der det rapporteres at det ikke er ambulerende tjenester. Forklaringen her må være at kontaktpersonen fra tiltakene har svart med utgangspunkt i brukergruppen som tiltaket han/hun kjenner til er rettet mot. Tiltaket som ligger i en perifer bydel, skal ifølge søknaden bruke tilskuddet til å etablere oppsøkende tjenester. Tilskuddet skal brukes til «å styrke og utvikle oppfølgingstjenester for vanskeligstilte på boligmarkedet». Målsettingen er: «å forebygge bostedsløshet, gjøre flere vanskeligstilte i stand til å beholde boligen og redusere konfliktnivået i bomiljøene.» Tilskuddet brukes til ulike typer oppfølging, til å etablere rutiner for koordinering og til å etablere «innflyttingsverter». Da spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført, var det relativt kort tid siden bydelen tok tilskuddet i bruk. Tiltaket har hatt støtte fra 2005. Det kan være forklaringen på at bydelen ikke oppgir at de har oppsøkende tjenester rettet mot bostedsløse.

Vi vet ikke hvordan tjenestetilbudet er i de bydelene som ikke har hatt støtte fra tilskuddsordningen. Det at få bydeler har tilskudd, kan kanskje tyde på at Oslo vil ha en utfordring framover med å forankre arbeidet mot bostedsløshet i alle bydelene og å få til en oppsøkende profil på tjenestene. Planarbeid fra Oslo kommune tyder på at dette er en problemstilling kommunen jobber med. Ifølge Oslo kommunes handlingsplan

for det psykiske helsearbeidet er det store forskjeller i bydelenes forebyggende arbeid rettet mot barn og unge med psykiske lidelser. Det finnes uteteam eller utekontakt i flere bydeler. Ifølge denne planen skal alle bydelene innen 2008 ha opprettet ambulerende team rettet mot barn og unge med psykiske lidelser (Oslo kommune 2004). Planen legger også vekt på at bydelen skal ha en oppsøkende virksomhet med oppfølging av hjemmeboende. Denne type tiltak kan spille en viktig rolle i det forebyggende arbeidet mot bostedsløshet.

Bare én av de andre større kommunene har oppgitt at de ikke har ambulerende tjenester. Denne kommunen har hatt tilskuddsmidler fra 2004. Tiltaksmidlene i denne kommunen skal brukes til tjenester i et boligsenter for menn med rusmisbruksproblemer. Ifølge søknaden skal det opprettes stillinger i tilknytning til byens sosialtjeneste. Beboerne i boligsenteret skal kunne søke om tjenester i det ordinære tjenesteapparatet. Stillingen som opprettes ved bruk av tilskuddsmidlene, skal brukes både på senteret og i den ordinære tjenesten.

Tabell 7.1 viser at tilskuddet har ført til opprettelsen av ambulerende og oppsøkende arbeid i 29 prosent (seks kommuner) av de mellomstore kommunene. Nesten alle småkommuner som har oppsøkende tjenester, sier at det er tilskuddet som har bidratt til opprettelsen av disse. Men fortsatt har nesten halvparten av småkommunene ikke ambulerende tjenester.

Oppsøkende tjenester og spesifikke boligprosjekt

Vi har tidligere sett at i 44 prosent av kommunene skal tilskuddet ifølge søknadene støtte tjenester i et spesifikt boligprosjekt. Som nevnt er dette tallet usikkert. Vi har likevel valgt å se nærmere på om kommuner som oppgir at de ikke har ambulerende team, er de samme kommunene som sier at tilskuddet går til tjenester i et spesifikt boligtilbud. Tabell 7.3 viser hvordan denne sammenhengen er.

Tabell 7.3 Andel kontaktpersoner som oppgir om kommunen har ambulerende tjenester, etter om tilskuddsmidlene støtter eller ikke støtter tjenester i et spesifikt boligprosjekt. Prosent

	Midlene går til et spesifikt boligtilbud	Midlene går ikke til et spesifikt boligtilbud	Totalt
Har ambulerende tjenester	28	11	17
Har ambulerende tjenester som har blitt opprettet som følge av tilskuddet	28	47	41
Har ikke ambulerende tjenester	45	42	41
N	29	45	74

Tabellen viser at tilskuddet har bidratt til å endre profilen på tjenestetilbudet i de kommunene der tilskuddet er brukt mer generelt og ikke mot et spesifikt boligtilbud. I underkant av halvparten av kommunene som har en søknad som tyder på at midlene skal brukes i et spesifikt boligtiltak, oppgir at tilskuddet har ført til opprettelsen av oppsøkende eller ambulerende tjenester. Andelen som ikke hadde ambulerende tjenester, var i utgangspunktet mindre blant disse kommunene sammenlignet med de som bruker tilskuddet i et boligprosjekt, henholdsvis 11 og 28 prosent. I dag er andelen uten oppsøkende eller ambulerende tjenester omtrent lik for begge disse kommunegruppene.

Bærum kommune er et eksempel på en stor kommune som har krysset av for at de både har ambulerende tjenester og at tilskuddet bidrar til at alle bostedsløse i kommunen hjelpes. Søknaden herfra er bredt orientert. Ifølge søknaden skal tiltak mot bostedsløse organiseres i sosialtjenesten tilknyttet et senter (Boligkjeden). Boligkjeden skal tilby ulike typer boliger som natthjem, dagtilbud og selvstendige leiligheter. Tilskuddsmidlene skal ifølge søknaden brukes til oppfølging i boligene.

Et annet eksempel er Eide kommune i Møre og Romsdal. Dette er en liten kommune. I undersøkelsen har kontaktpersonen krysset av for at tilskuddet skal brukes til ambulerende tjenester. Tilskuddet skal ikke gå til tjenester i bare ett boligtilbud. Ifølge søknaden er målet for bruken «å bryte den onde sirkelen for vanskeligstilte». På lengre sikt skal tiltaket ifølge søknaden forebygge bostedsløshet. Prosjektet ble startet opp først på høsten 2005.

Lillehammer kommune er et eksempel på en kommune som ifølge søknaden har en annen modell. De er registrert som en kommune som bruker tilskuddet i et spesifikt botiltak, og de har oppgitt at de ikke har ambulerende tjenester. Prosjektet som tilskuddet skal støtte, skal være rettet mot unge mellom 18 til 30 år. Ifølge søknaden skal botilbudet benyttes som utgangspunkt for planlegging og samhandling mellom bruker, ulike faggrupper og etatene. Det skal være et spesielt fokus på nettverksbyggig og utdanning.

Målselv kommune er en annen kommune som i likhet med Lillehammer ikke har oppgitt at de har oppsøkende tjenester, samtidig som tjenesten skal brukes i et spesifikt boligtilbud. Første tilskudd ble gitt i 2005. Botilbudet er rettet mot personer med «dobbel- og trippelldiagnostikk». I søknaden påpekes det at det skal være et nært samarbeid med Mental Helse i Troms fylke.

Døgnbaserte tjenester

Døgnbaserte tjenester vil i prinsippet bety at brukeren kan få hjelp gjennom hele døgnet. Tjenestene kan være både ambulerende og stasjonære. Tabellene under viser hvor mange kommuner som har døgnbaserte tjenester, og hvor mange kommuner som har

opprettet døgnbaserte tjenester med bruken av tilskuddet, etter kommunestørrelse og etter oppstartsår for tilskuddet.

Tabell 7.4 Andel av tiltakene som rapporterer at tilskuddet har ført til opprettelse av døgnbaserte tjenester i arbeidet med å redusere bostedsløsheten, etter kommunestørrelse. Prosent

	0 til 20000	20001-50000	Mer enn 50000	Alle
Har døgnbaserte tjenester	8	19	50	21
Har døgnbaserte tjenester som har blitt opprettet som følge av tilskuddet	3	14	17	9
Har ikke døgnbaserte tjenester	90	67	33	70
N	38	21	18	77

Tabell 7.5 Andel av tiltakene som rapporterer at tilskuddet har ført til opprettelse av døgnbaserte tjenester i arbeidet med å redusere bostedsløsheten, etter kommunestørrelse. Prosent

	2003	2004	2005	Alle
Har døgnbaserte tjenester	27	31	11	21
Har døgnbaserte tjenester som har blitt opprettet som følge av tilskuddet	20	4	8	9
Har ikke døgnbaserte tjenester	53	65	81	70
N	15	26	36	77

Bare enkelte kommuner hadde opprinnelig døgnbaserte tjenester innrettet mot bostedsløse grupper. Tilskuddet har hatt relativt liten innvirkning på opprettelsen av denne type tjenestetilbud. I mindre enn hver tiende kommune har tilskuddet bidratt til opprettelsen av døgnbaserte tjenester. Også her er det betydelige forskjeller etter kommunestørrelse. Halvparten av tiltakene i de største kommunene oppgir at de i utgangspunktet hadde døgnbaserte tjenester til bostedsløse, mens dette var tilfelle for bare 8 prosent av de små kommunene. Tilskuddet har i liten grad ført til opprettelse av døgnbaserte tjenester i de minste kommunene.

Når vi ser på bruken av døgnbaserte og oppsøkende tjenester i sammenheng (tabell 7.6), viser analysen oss at i overkant av en av fem kommuner har både døgnbaserte og ambulerende tjenestetilbud til bostedsløse. En av tre kommuner har ingen av delene, og de fleste av disse er småkommuner.

Vi kan ikke på bakgrunn av disse resultatene si om det er eksisterende behov og tilbud i kommunene som gjør at tilskuddet brukes på ulike måter. Noen kommuner kan ha brukere med behov for et mer omfattende hjelpetilbud som de mener krever

stasjonære tjenester i et spesifikt boligtilbud. Andre kan oppleve å ha større behov for ambulerende og oppsøkende virksomhet.

Tabell 7.6 Andel kontaktpersoner som oppgir om kommunen har oppsøkende/ambulerende og døgnbaserte tjenester rettet mot bostedsløse etter kommunestørrelse. Prosent*

Har både døgnbaserte tjenester og oppsøkende/ambulerende tjenester	11	19	50	22
Har enten døgnbaserte tjenester eller oppsøkende/ambulerende tjenester	42	48	39	43
Har verken døgnbaserte eller oppsøkende tjenester	47	33	11	35
N	38	21	18	77

* Noen kommuner har oppgitt at de har døgnbaserte tjenester til bostedsløse og ikke ambulerende tjenester. Dette er tilfellet for bare seks kommuner, tre mellomstore og tre store. I og med at de ikke har oppgitt at de har ambulerende tjenester til bostedsløse, må vi regne med at disse kommunene kan ha et boligtilbud til bostedsløse som har fast betjening også om natten. For oversiktens skyld har vi valgt å slå sammen kommunene som har bare ambulerende tjenester eller bare døgnbaserte tjenester, i én kategori her.

7.2 Boligmodeller

I forskningslitteraturen gjøres det et teoretisk skille mellom definisjoner av hjem på den ene siden og bolig på den andre siden. Boligen kan defineres på ulike måter, men det er vanlig å skille mellom ulike boligaspekter: boligtype (eieform, størrelse og boligkvalitet), lokaliseringen (kjennetegn ved lokalmiljøet, transport, kommunikasjon og nabolag) og kjennetegn ved husholdet (familietypen, sosioøkonomisk status osv.) (Kemeny 1992). Selv om forskningen om hjemmet definerer hjemmet på ulike måter og legger vekt på forskjellige kvaliteter ved hjemmet, er fellesnevneren at hjemmet sees på som noe annet enn boligen. Hjemmet handler om personer, erfaringer, verdier, meninger og de sosiale aktivitetene som knyttes til boligen (se for eksempel Allan og Crow 1989, Gurney 1999a:172). Hjembegrepet handler derfor om relasjonelle aspekt som påvirkes av sosiale og kulturelle forhold.

I denne undersøkelsen er det ulike aspekt ved boligen vi har stilt spørsmål om. Boligtiltakene i Prosjekt bostedsløs var forskjellige både med tanke på type botilbud og med tanke på organisering av tjenestetilbudet. Evalueringen skilte mellom fire ulike boligtyper: spredte boliger (114), rekkehus/leiligheter, samlokaliserte⁸ boliger uten fast tilknyttede tjenester (88), boliger med fast tilknyttede tjenester (44) og sykehjem (4).

⁸ Med samlokaliserte boliger menes boliger i samme oppgang/bygg og hybler med fellesareal og bo-kollektiv.

Også innad i disse boligtypene var det stor variasjoner. Tiltakene hadde ulike målsetninger med tanke på hvorvidt tilbudet skulle innebære en permanent bolig eller ikke.

Evalueringen pekte ikke ut noen boligmodeller som mer vellykkete enn andre, men den kollektive boformen viste seg å være utfordrende, og enkelte prosjekter gikk bort fra denne (Dyb 2005). Flere studier har vist at det å bo i større boligkompleks med mye uro og rusmisbruk, gjør det ekstra vanskelig å opprettholde en stabil boligsituasjon for tidligere bostedsløse (Brodtkorb 2001, Ytrehus og Drøpping 2004). Oppfølgingsstudier fra andre land viser at på den ene siden øker sjansen for å oppnå bostabilitet ved å bo i en normal bolig og å bo under ellers normale forhold (Busch-Geertsema 2005). På den andre siden reiser en nyere norsk studie spørsmål om vekten som legges på det å oppnå «normal» boligsituasjon for bostedsløse (Taksdal mfl. 2006).

Fra svensk side er det pekt på faren for at det kan utvikles et sekundært boligmarked for bostedsløse (Sahlin 1996). Bostedsløse tilbys egne boligløsninger med spesielle leiekontrakter. Fra tidligere norske undersøkelser har vi eksempler på at dette også skjer her. En undersøkelse som ble gjennomført blant ansatte i et utvalg av norske kommuner, viste til bruken av en spesiell lovregel overfor tidligere bostedsløse. Lovregelen innebærer at bostedsløse må forplikte seg til å ta imot besøk fra offentlig ansatte. Dette er en forutsetning for at de kan få bolig (Ytrehus og Drøpping 2004). Bruken av denne lovregelen kan se ut til å ha blitt nærmest blitt en institusjonalisert praksis, der de ansatte benytter paragrafen uten nærmere refleksjon omkring betydningen av denne.

Ifølge evalueringen av Prosjekt bostedsløs pågikk det i prosjektet en diskusjon om hvordan brukernes rettigheter i boligene skulle være. Den såkalte «trappetrinnsmodellen» ble ifølge evalueringen fraveket. I trappetrinnsmodellen ligger det en tanke om at brukerne skal tilbys en ny bolig ettersom situasjonen til brukerne endres og bedres. Evalueringer av denne type opplegg har vist at brukerne i realiteten ikke avanserer til stadig høyere tinn, men ofte sirkulerer nederst i «boligtrappen» (Sahlin 1996, 1998). Prosjekt bostedsløs utviklet etter hvert et prinsipp om at bolig ikke skal være noe brukerne skal gjøre seg fortjent til. Både evalueringen og andre undersøkelser har vist at Prosjekt bostedsløs har bidratt til en holdningsendring her med en større aksept for at også personer med rusproblemer og kombinasjon av rus og psykiske problemer har rett til et sted å bo (Dyb 2005, Ytrehus og Drøpping 2004).

Kontraktsforhold

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om bruken av husleieloven § 11-2, som kan brukes slik at beboerne forplikter seg til å ta imot hjelp som en betingelse for å få tildelt en bolig.

Tabell 7.7 Prosentandel som oppgir at husleieloven § 11-2 er svært mye brukt

	20000 eller færre	20001- 50000	Over 50000	Totalt
Husleielovens § 11-2 er svært mye brukt	21	26	53	30
N	34	19	17	70

Som vi ser i tabell 7.7, oppgir så mange som halvparten av de største kommunene at denne paragrafen «er svært mye brukt». En betydelig mindre andel av småkommunene benytter seg av denne paragrafen. Resultatene tyder på at en praksis med bruk av husleieloven § 11-2 er mer etablert i store kommuner. I andre sammenhenger er det pekt på at for en del kommuner kan det se ut som om bruken av denne paragrafen, som et virkemiddel til å sikre oppfølging av brukere og for å komme til for å gi nødvendig hjelp, har karakter av å være ureflektert praksis. Det er noe som automatisk brukes uten at man i tilstrekkelig grad vurderer nødvendigheten av dette for hver enkelt ut fra hans eller hennes helhetlige situasjon og behov (Ytrehus og Drøpping 2004, Dyb 2005).

Vi har stilt spørsmål om boligene som brukere får, har tidsbestemt leiekontrakt eller ikke. Bare 41 av tiltakene har gitt opplysninger om dette (tabell 7.8 rad tre).

Tabell 7.8 Antall boliger og antall tiltak der det er oppgitt om boligene og har tidsbestemte eller tidsubestemte kontrakter, prosentandel boliger med tidsbestemt kontrakt, etter kommunestørrelse

	0 til 20000	20001- 50000	Mer enn 50000	Alle
Antall boliger som tiltakspersonene oppgir at har tidsbestemt leiekontrakt eller ikke	151	80	665	896
Prosentandel brukere i boliger med tidsbestemt leiekontrakt	51	51	97	85
Antall tiltak som har oppgitt om boligen har tidsbestemt leiekontrakt eller ikke	21	9	11	41

Totalt gjelder dette 896 boliger (tabell 7.8). De aller fleste av disse (85 prosent) har tidsbestemte leiekontrakter. Bare 15 prosent av boligene har tidsubestemte kontrakter. Selv om det er mulig at brukerne kan få mulighet til å forlenge leiekontrakten, er det rimelig å regne med at en tidsbestemt kontrakt for mange kan skape usikkerhet. Bosituasjonen kan dermed oppleves som utrygg, noe som kan virke inn på brukernes helhetlige situasjon og framtidsperspektiv. Det er verd å merke seg at dette forholder seg annerledes for de mindre og mellomstore kommunene. Når det gjelder dette kontraktsforholdet, tilbyr de små og mellomstore et mer variert boligtilbud til brukerne.

Boligens eieform

I alt har 40 av tiltakene svart på spørsmålet om hvilken eieform boligen som brukere tilbys, har (rad 2 tabell 7.9). Dette tilsvarer 52 prosent av tiltakene i undersøkelsen. Totalt er det oppgitt eieform for 1 435 boliger (rad 6, tabell 7.10).

Tabell 7.9 Antall tiltak, andel tiltak som har oppgitt boligens eieform, og antall boliger det er oppgitt eieform for

	0 til 20000	20001-50000	Mer enn 50000	Alle
Antall tiltak som deltar i undersøkelsen	38	21	18	77
Antall tiltak som har oppgitt eieform	18	11	11	40
Andel tiltak som har oppgitt eieform ,av alle tiltakene som deltar i undersøkelsen	47	52	61	52

Tabell 7.10 Andel boliger etter eieform og kommunestørrelse. Prosent

	0 til 20000	20001-50000	Mer enn 50000	Alle
Andel i selveid bolig	6	8	0,4	2
Andel i eid andelsbolig i borettslag	1	3	1	1
Andel i leiebolig i det private leiemarkedet	30	19	9	14
Andel i framleid bolig fra privatperson	5	1	0,2	1
Andel i kommunalt disponert bolig	58	74	90	81
N (Antall boliger)	277	212	946	1435

Tabell 7.10 viser at kommunale boliger dominerer som eieform i de største og mellomstore kommunene. I de store kommunene er så mye som 90 prosent av boligene som tilbys, en kommunal utleiebolige. Derimot ser vi at dette er annerledes i de minste kommunene. Tabellen over viser at 18 tiltak i mindre kommuner har oppgitt eieform for i alt 277 boliger. Av disse er en betydelig andel på 30 prosent leieboliger i det private leiemarkedet.

Små og mellomstore kommuner har omtrent like stor andel selveide boliger. Der er 8 prosent av boligene selveide boliger i de mellomstore kommunene, og 6 prosent er selveid i de små kommunene. Bare unntaksvis er dette oppgitt som eieform i de største kommunene.

Årsaken til at det private leiemarkedet i større grad brukes i mindre kommuner, kan være tilgangen til kommunale utleieboliger og prisforskjeller. I Norge er 23 prosent av alle boliger en leiebolig (se tabellvedlegg). Bare 4 prosent er kommunale utleieboliger. I tillegg disponerer kommunene også en liten andel privateide boliger til utleie. 13 prosent av leieboligene er boliger som leies ut av private. Mange av disse boligene er

en del av utleierens egen bolig, og mange leies ut til slekt og bekjente (Nordvik og Gulbrandsen 2001). Det profesjonelle utleiemarkedet finnes først og fremst i Oslo og andre større byer. Tabellen under viser hvor mange kommunalt disponerte boliger kommunene har. I denne tabellen har vi bare inkludert de 40 tiltakene i de kommunene som har oppgitt eieform i boligene.

Tabell 7.11 Totalt antall kommunalt disponerte boliger per 31 desember 2003 per 1000 innbyggere

	0 til 20000	20001-50000	Mer enn 50000	Alle
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. Gjennomsnitt for kommunegruppen	19	18	21	19
Standardavvik	9,3	6,7	3,8	7,3
N	18	11	11	40

(Tallene er hentet fra Kostra, SSB.)

Tabell 7.11 viser at det er størst variasjoner i tilgjengelige kommunalt disponerte boliger blant de små kommunene i vår undersøkelse, i og med høyere standardavvik her. Det betyr at en årsak til at flere av disse kommunene i større grad enn de store kommunene bruker det private boligmarkedet, kan være at de har færre kommunalt disponerte boliger tilgjengelig til brukergruppen.

Årsaken kan være ulikheter i kommunenes strategier, praksis og holdning til bruk av det private markedet. Det kan være enklere å få til en god kommunikasjon og samarbeid med private utleiere i mindre kommuner. De større kommunene kan ha egne boligkompleks med leiligheter som de har tradisjon for å tilby bostedsløse. Bruk av leiligheter i slike boligkompleks kan dermed være en praksis som i realiteten blir et hinder for å bruke et mer variert boligtilbud. For brukeren kan det å bo i en leilighet i et større boligkompleks som primært brukes til bostedsløse, representere en spesiell livssituasjon. Det å bo samlet sammen med andre kan bety lettere tilgang på hjelp dersom behovet skulle oppstå. Men som nevnt ovenfor viser undersøkelser at det kan føre til mye uro og utrygghet.

I kommunenes utdypende svar til ordningen var en tilbakemelding fra mange kommuner at man må styrke boligvirkemidlene overfor personer med psykiske lidelser og rusmisbruksproblemer. Mange mener at det er behov for ytterligere økonomiske støtteordninger fra statlig hold for å få til bosetning. Sitatene under illustrerer dette synspunktet.

«Tilskuddsordningen må videreføres. Det er utrolig viktig, inklusiv de midlene vi får fra Husbanken. Her må vi få boligvirkemidler fra Husbanken.»

«Tilskudd til bygg, kjøp og renovering så boligen blir fullfinansiert (fra Husbanken). Hvis kommunen må betale, blir tiltaket stoppet med en gang på grunn av dårlig økonomi i kommunen.»

«Boligtilskuddet fra Husbanken bør økes. Trengs bedre boligpolitikk.»

Hvorvidt begrenset tilgang til gode boliger er et hinder for god bruk av tilskuddsordningen, kan vi på bakgrunn av denne devalueringen ikke si noe nærmere om. Vi vet heller ikke hvilket handlingsrom kommunene har for å skaffe gode boliger, og hvilken rolle henholdsvis lokale prioriteringer og de statlige virkemidlene spiller. Dette er spørsmål som vi vil gå nærmere inn på i de videre devalueringene.

Rana kommune er et eksempel på en tilskuddskommune som legger vekt på å bruke mange ulike typer boliger til bostedsløse, også selveide boliger. Rana kommune har en målsetting for prosjektet som omhandler spørsmålet om hvilken boligmodell som brukerne skal tilbys. Tiltaket her består av enkeltstående leiligheter i både den kommunale og den private boligmassen. Målet er ifølge det lokale prosjektet at flest mulig skal ha mulighet til å eie sin egen bolig. Rana kommune bruker virkemidler fra Husbanken som startlån og botilskudd, for at brukere skal kunne kjøpe en egen bolig.

7.3 Oppsummering

Tilskuddet skal bidra til å videreutvikle tjenestetilbudet til bostedsløse. I så godt som alle små kommuner som har oppsøkende tjenester rettet mot bostedsløse, er tilbudet opprettet som en følge av tilskuddet, mens dette bare er tilfellet for en tredjedel av de største kommunene. Dette resultatet betyr at tilskuddet har bidratt til en profilendring på tjenestetilbudet til bostedsløse og da særlig i mindre kommuner, noe som må oppfattes som en positiv effekt av ordningen.

Flere kontaktpersoner oppgir at de fortsatt ikke har ambulerende eller oppsøkende tjenester. Det må bety at mange ikke tenker på hjemmetjenesten som en tjeneste som kan brukes overfor bostedsløse grupper. Det er flere betenkeligheter med utvikling av en modell for hjemmetjenester til brukergruppen som har utspring i sosialtjenesten. Dersom den oppsøkende tjenesten bygges ut fra sosialtjenesten, vil det fortsatt være behov for å få til en integrasjon med det øvrige hjelpeapparatet. Kommunen vil da i realiteten bygge ut egne hjemmetjenester på siden av den ordinære hjemmetjenesten til den brukergruppen som får merkelappen bostedsløse. Spørsmålet er hvordan kommunene avgjør hvilke grupper som skal motta oppsøkende og ambulerende tjenester i regi av sosialtjenesten, og hvilke grupper som inkluderes i hjemmetjenesten. Ved at det eksisterer to atskilte oppsøkende tjenester vil det da være behov for kompetanseutvikling i begge disse tilbudene. Når det boligsosiale arbeidet ikke får forankring i den

eksisterende hjemmetjenesten, kan konsekvensen bli at denne ikke utvikler kompetanse omkring problematikken som har med bostedsløshet å gjøre.

Når det gjelder boligmodeller, viser alle resultatene her at de store kommunene skiller seg ut ved at en større andel bruker spesielle boligmodeller overfor bostedsløse grupper. Færre småkommuner bruker boligtilbud med spesielle kjennetegn som spesialkontrakter der brukerne forplikter seg til å ta imot tjenester som en betingelse for å få tildelt bolig og tidsbestemte kontrakter. Når det gjelder eieform, skiller de største kommunene seg ut ved å ha en mer ensartet bruk som preges av den kommunale utleieboligen.

Kapittel 8 Virkninger av tilskuddet

Mens vi i de foregående kapitlene har konsentrert oss om hovedfokuset for rapporten, nemlig hvordan kommunene bruker og forankrer tilskuddsmidlene, skal vi i dette kapittelet se nærmere på hvordan kommunene selv vurderer virkningene av tiltakene de har startet opp: Hvordan har for eksempel arbeidet med bostedsløshet endret seg i kommunene etter at de mottok tilskuddsmidler? Har tjenestetilbudet blitt bedre? Har kommunene merket en nedgang i antall bostedsløse? Er de generelt sett fornøyd med måloppnåelsen i de ulike tiltakene?

Målsettingen for tilskuddsordningen kan grovt sett sies å være todelt. Hovedmålet er å redusere og forebygge bostedsløshet, blant annet ved å redusere antall utkastelser og antall begjæringer. (I den nasjonale strategien På vei til egen bolig er det for eksempel satt konkrete mål om at antall begjæringer om utkastelse skal reduseres med 50 prosent og antall utkastelser med 30 prosent.⁹) Dette hovedmålet ønsker man å oppnå gjennom et delmål der fokuset er å forbedre kommunenes måte å arbeide med bostedsløshet på. Viktige delmål for tilskuddsordningen er å bedre brukernes tilgang til ulike tjenester og bedre kvaliteten på disse tjenestene, bedre samarbeidet mellom ulike kommuner og ulike etater i den enkelte kommune, øke bevisstheten og forpliktelsene til kommunene i arbeidet med bostedsløshet. Det er også et viktig mål at kommunene skal etablere langsiktige løsninger som vil opprettholdes selv etter at tilskuddet opphører.

Når man skal gi en generell vurdering av tiltakenes virkninger, er det en stor utfordring at det er stor variasjon i hvilke typer tiltak ulike kommuner har startet opp, og hvilke målsettinger de har med disse tiltakene. Tiltakene varierer fra å være oppfølgingstilbud primært knyttet til ungdom, oppfølgingstilbud for personer med dobbeltdiagnoser, fengselsprosjekt, begjæringer og utkastelser, OPS-prosjekt (offentlig-privat-samarbeid) og botilbud. Enkelte tiltak er rettet inn mot styrking og koordinering av allerede eksisterende tjenester, mens andre tiltak er ment å skulle utvikle og videreutvikle nye tjenestetilbud. Enkelte tiltak er knyttet til bolig, mens andre tiltak er knyttet til ambulerende tjenester. Noen tiltak innebærer også at man etablerer nye botilbud. Vi har valgt å møte dette problemet ved å stille spørsmål om i hvilken grad

⁹ Dette er fra den nasjonale strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Strategien ble foreslått og omtalt i stortingsmeldingen Om boligpolitikk (St.meld. nr. 23 [2003–2004]), som Stortinget behandlet 14.06.04. Strategien er en videreføring og utvidelse av satsingen Prosjekt bostedsløs, som ble avsluttet i 2004.

man har oppnådd de generelle målene for tilskuddsordningen. Ved å stille generelle spørsmål om hvordan kommunene selv vurderer tiltakenes virkninger, håper vi å få et inntrykk av hvordan tilskuddsordningen påvirker kommunenes arbeid med bostedsløse. Man bør likevel være oppmerksom på at disse generelle spørsmålene kan ha ulik mening for ulike kommuner, siden innholdet i tiltakene kan være svært forskjellig.

Ved siden av den store variasjonen i mål og virkemidler i de ulike tiltakene er tidsperspektivet en utfordring for å vurdere virkningen av de ulike tiltakene. I vår undersøkelse har tiltakene blitt startet opp i treårs intervaller fra og med 2003 til og med 2005. I tillegg har de største byene vært deltakere i Prosjekt bostedsløs, slik at disse kommunene har mottatt støtte til arbeid med bostedsløse i en lengre periode enn den aktuelle tilskuddsordningen. Dette betyr med andre ord at mens enkelte tiltak har vært i drift så lenge at tilskuddsmidlene opphørte i 2006 (for eksempel enkelte tiltak i storbyene), så var andre tiltak bare i en oppstartsfase da de svarte på vårt spørreskjema. I vurderingene av tiltakenes virkninger må vi altså ta med i betraktningen at tiltakene befinner seg på ulike stadier. Dette medfører en stor begrensning når det gjelder hvilke virkninger vi kan vurdere. Selv om flere av målene med tilskuddsordningen må betraktes som langsiktige, har vi her kun mulighet til å betrakte de kortsiktige virkningene. Langsiktige virkninger vil det først være mulig å vurdere en del år etter tilskuddsordningen har opphørt.

Når vi her omtaler virkninger, er det viktig å huske på at det er kontaktpersonenes vurderinger som ligger til grunn for svarene. Styrken i en slik framgangsmåte er at det er mottakerne av tilskuddet selv som angir virkningene. Dette er en direkte måte å anslå virkningene på, som vi senere vil kombinere med personlige intervjuer med mindre utvalg i kommunene. På et senere tidspunkt kan vi med andre ord supplere svarene som er gitt i denne spørreundersøkelsen, med mer kvalitative betraktninger fra disse intervjuene. Svakheten ved å vurdere virkninger ut fra spørreskjema kan derimot være at kontaktpersonene i kommunene ikke har forstått spørsmålene, at de ikke klarer å anslå tiltakenes virkninger, eller at de kan ha en tendens til å svare «taktisk» på spørsmålene.¹⁰ Når det gjelder mulige problemer i forbindelse med at kontaktpersonen ikke har forstått spørsmålene, har disse sannsynligvis blitt redusert ved at svarene på spørreskjemaet ble samlet inn per telefon. I denne telefonsamtalen var det rom for at eventuelle misforståelser eller tolkningsproblemer kunne tas opp og klargjøres. Problemer med eventuelle taktiske svar kan vi delvis møte ved at vi gjennomfører en såkalt «følgeevaluering» med casestudier i utvalgte kommuner og en ny spørreundersøkelse høsten 2007.

¹⁰Taktiske svar kan for eksempel gis dersom kontaktpersonene vurderer det som en fordel og/eller ulempe å gi positive eller negative svar i forhold til senere rammer for tilskuddsmidlene.

I de følgende avsnittene skal vi altså se på hvordan kommunene selv vurderer virkningene av tiltakene de har startet opp. Sentrale spørsmål vil for eksempel være: I hvilken grad mener kommunene selv at de har oppnådd målene de satte med tiltakene? Har de fått hevet sin faglige kompetanse om de bostedsløses situasjon i kommunene? Har kommunene fått en bedret tjenestetilgang? Har samarbeidet mellom ulike etater innad i kommunen eller samarbeidet med andre kommuner økt? Hvor langt er de kommet i å legge planer for det videre arbeidet når tilskuddsordningen opphører? Har de sett endringer i utviklingen av antall bostedsløse i kommunen?

8.1 Måloppnåelse i tiltakene

Det ser ut til at kommunene i stor grad er fornøyd med måloppnåelsen i sine tiltak (tabell 8.1). Dette gjelder uansett når de startet opp. Med tanke på at ulike kommuner er på ulike stadier i sine tiltak, må svarene forstås forskjellig for ulike kommuner. For enkelte kommuner betyr dette at de selv mener at de har nådd målene de satte for tiltaket de startet opp, mens det for andre kommuner betyr at de er fornøyd i forhold til ulike delmål eller med selve etableringsprosessen av tiltaket.

Det er ingen som rapporterer om dårlig måloppnåelse, men det er noen få som verken kan oppgi god eller dårlig måloppnåelse (7 prosent). Det siste gjelder særlig blant kommunene som startet opp sine tiltak i 2005.

Tabell 8.1 Kontaktpersonenes vurdering av tiltakets måloppnåelse, fordelt etter tiltakets oppstartsår. Prosent

	2003	2004	2005	Totalt
Svært god	40	54	43	46
Ganske god	53	46	43	46
Verken god eller dårlig	7	–	13	7
Ganske dårlig	–	–	–	–
Svært dårlig	–	–	–	–
N	(33)	(20)	(12)	(65)

Et viktig mål for tilskuddsordningen er at kommunene skal få en bedre faglig kompetanse om situasjonen til bostedsløse. Kommunene oppgir også at de har fått bedret denne kompetansen som følge av tilskuddsordningen (tabell 8.2). Omkring en femtedel mener tilskuddet i svært stor grad har ført til en bedre kompetanse (17 prosent), mens i overkant av to tredjedeler mener tilskuddet i ganske stor grad har ført til en

slik kompetanseheving (68 prosent). Bare 9 prosent mener tilskuddet i ganske liten grad har ført til en slik effekt, og 6 prosent oppgir at de er usikre på en slik effekt av tilskuddet. Vi finner ingen betydningsfull variasjon ut fra verken kommunestørrelse eller startdato for tiltaket.

Her kan vi muligens stå overfor taktiske svar, men på den andre siden virker den positive bedømmelsen svært forståelig. I og med at kommunene har startet opp ett eller flere tiltak, synes det rimelig at de i dette arbeidet har fått utviklet bedre kompetanse om og forståelse for de bostedsløses situasjon.

Tabell 8.2 Andel som mener at kommunens/bydelens faglige kompetanse om situasjonen til bostedsløse har blitt bedre som følge av tilskuddet

	Prosent
I svært stor grad	17
I ganske stor grad	68
I ganske liten grad	9
I svært liten grad	–
Usikker	6
N	(68)

En utfordring for kommunene vil være å nå alle bostedsløse med den hjelpen og de tjenestene disse har behov for. Her vil det være rimelig å forvente at store bykommuner med mange bostedsløse står overfor større utfordringer enn mindre småkommuner med få bostedsløse. Problemene er komplekse, og ressursene er ofte svært begrensede. Uavhengig av hvilke tiltak de ulike kommunene har startet opp, er det derfor heller ingen grunn til å tro at en begrenset tilskuddsordning bidrar til at alle bostedsløse i kommunene mottar hjelp.

Som vi ser i tabell 8.3, er det kun en fjerdedel av kommunene i vår undersøkelse som mener at tilskuddet bidrar til at alle bostedsløse i kommunen/bydelen hjelpes (24 prosent). De resterende tre fjerdedelene oppgir derimot at tilskuddet ikke bidrar til at alle bostedsløse hjelpes. Svarene varierer etter kommunestørrelse. Det er kommuner med under 50 000 innbyggere som oppgir at tilskuddet bidrar til at alle bostedsløse i kommunen mottar hjelp, mens samtlige kommuner med over 50 000 innbyggere oppgir at de ikke klarer å hjelpe alle bostedsløse i kommunen.

Svarfordelingen er ikke overraskende. På den ene siden er enkelte av tiltakene som mottar tilskudd, rettet mot én bestemt brukerguppe i ett bestemt botilbud. På den andre siden er problematikken omkring bostedsløse komplisert og ressurskrevende, slik at det kreves mer enn en begrenset tilskuddsordning for å mestre problemene. Et interessant poeng i denne sammenhengen er at når kommunene ikke klarer å hjelpe alle

Tabell 8.3 Prosentandel som mener tilskuddet bidrar til at alle bostedsløse i kommunen/bydelen hjelpes per i dag, fordelt etter kommunestørrelse

	Under 20000	20000-50000	Mer enn 50000	Totalt
Ja	31	25	–	24
Nei	66	75	100	74
Ikke sikker	3	–	–	2
N	(35)	(20)	(11)	(66)

bostedsløse i kommunene, betyr dette at de må prioritere mellom flere grupper med behov for hjelp. Hvordan denne prioriteringen skjer, vil være en viktig problemstilling for de personlige intervjuene som skal gjennomføres senere. Hvilke grupper får hjelp gjennom tiltakene? Hvilke grupper blir valgt bort?

8.2 Tilgang til tjenester

Et sentralt mål med tilskuddsordningen er som nevnt å bedre brukernes tilgang til ulike oppfølgingstjenester og å bedre kvaliteten på disse tjenestene. Her finner vi også at kommunene i stor grad mener at tjenestetilgangen har blitt bedre (tabell 8.4). Omkring en tredjedel oppgir at tilskuddet i svært stor grad har bidratt til en bedre tjenestetilgang (32 prosent), mens over halvparten oppgir at tilskuddet i ganske stor grad har bidratt til en forbedring av tjenestetilgangen (58 prosent). Det er bare 5 prosent av kommunene som oppgir at tilskuddet bare i svært liten eller ganske liten grad har bidratt til en bedring i tjenestetilgangen. Videre ser vi at svarene varierer noe med startdatoen på tiltakene, men dette er kun marginalt og langt fra så mye som man muligens kunne forvente. Dette er sannsynligvis et uttrykk for at tjenestene i stor grad etableres og forbedres samtidig som tiltakene settes i gang, slik at tidsperspektivet blir mindre viktig. Om disse positive vurderingene deles av brukerne, kan vi ikke si noe om i denne omgang. Dette kommer vi tilbake til når vi har gjennomført personlige intervjuer med brukerne av tjenestene.

Det at tjenestetilgangen blir vurdert som forbedret, må sees i lys av hvilket tjenestnivå kommunene hadde i utgangspunktet. Kommunene oppgir selv at det har vært et stort forbedringspotensial i tjenestetilbudet. Blant de som har svart på vårt spørreskjema, oppgir 57 prosent at tjenestetilgangen i utgangspunktet var ganske dårlig, og 6 prosent mente den var svært dårlig. Det var likevel såpass mange som 37 prosent som mente at tjenestetilgangen til brukerne i utgangspunktet var ganske god.

Tabell 8.4 Prosentandel som mener tilskuddet har bidratt til bedre tilgang til aktuelle tjenester for brukerne, fordelt etter tiltakets oppstartsår

	2003	2004	2005	Totalt
I svært stor grad	47	25	31	32
I ganske stor grad	47	71	53	58
I ganske liten grad	7	4	3	4
I svært liten grad	–	–	3	1
Vet ikke	–	–	9	4
N	(15)	(24)	(32)	(71)

Tabell 8.5 Kontaktpersonenes vurdering av hvordan tjenestetilgangen var i kommunen/bydelen før man mottok tilskuddsmidler

	Prosent
Ganske god	37
Ganske dårlig	57
Svært dårlig	6
N	(68)

Kommuner av ulik størrelse er forholdsvis like når det gjelder vurdering av tilskuddets virkning på tilgangen av oppfølgingstjenester. Vurderingene varierer i liten grad med kommunestørrelse.

8.3 Samarbeid

Å utforme tjenester slik at de er best mulig tilpasset brukernes behov vil være en permanent utfordring for tjenesteapparatet i kommunene (Thyness 2004). Det som tidligere har kjennetegnet mange kommuners arbeid overfor bostedsløse og andre vanskeligstilte på boligmarkedet, er at dette arbeidet ofte har vært fragmentert og lite systematisk (Tennøy 2002). Koordinering og samordning av bolig tjenester og andre tjenester har for eksempel vist seg å være svært vanskelig å få til (Hansen mfl. 2002). Selv om kommunene har satt i gang ulike tiltak, har en overordnet målsetting og strategi for å skape stabile varige bosituasjoner vært til dels fraværende. Dette var bakgrunnen for å etablere Prosjekt bostedsløs og senere den nasjonale strategien På vei til egen bolig.

Tjenesteapparatet kan med andre ord ha mye kompetanse på sine spesialområder, men det kan likevel være vanskelig å ha en oversikt og finne ut av helheten, både for dem som arbeider i apparatet, og for dem som skal nyte godt av tjenestene som tilbys.

Det blir derfor hevdet at et vellykket boligsosialt arbeid krever en helhetlig tilnærming på tvers av organisatoriske grenser og forvaltningsnivå:

«Et vellykket boligsosialt arbeid krever enhetlig tilnærming på tvers av organisatoriske grenser og forvaltningsnivåer. Det boligsosiale arbeidet er omfattende og dekker alt fra kommunens innsats for å fremskaffe og tildele boliger, til enkelttiltak som kan øke den enkeltes forutsetninger for å mestre bo- og livssituasjon» (Rundskriv U-10/2002:5)

Tverretatlig samarbeid mot bostedsløshet vil blant annet innebære en kobling av ulike etaters ressurser for at man skal nå målgruppen på en effektiv måte (Hansen mfl. 2002). For eksempel blir det pekt på at dårlig informasjonsutveksling mellom enheter i kommunen/bydelen (for eksempel mellom første- og andrelinjetjenesten) kan føre til en dårlig oversikt over ulike målgrupper (Hansen og Yttrehus 2005). Et formål med tilskuddsordningen har derfor vært å bedre samarbeidet både mellom ulike kommuner og mellom ulike etater innenfor den enkelte kommune.

Omkring halvparten (52 prosent) av kontaktpersonene i vår undersøkelse oppgir at tilskuddet har ført til at ansatte i kommunen har deltatt i interkommunalt samarbeid (tabell 8.6). Vi finner ingen betydningsfulle forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse. I hvilken grad dette er et godt eller dårlig resultat, er vanskelig å si. Dette vil blant annet avhenge av type tiltak og hvilket behov man har hatt for å søke erfaringer fra andre kommuner.

Tabell 8.6 Prosentandel som oppgir at kommunalt ansatte har deltatt i interkommunalt samarbeid i arbeidet for å redusere bostedsløshet

	Prosent
Nei	52
Ja	47
Vet ikke	2
N	(68)

Når det gjelder samarbeid mellom ulike etater og institusjoner innenfor den enkelte kommune, oppgir i overkant av halvparten (56 prosent) at tilskuddet har ført til bedre samarbeid med representanter fra namsmannen, kommunale huseiere, private huseiere eller øvrig tjenesteapparat (tabell 8.7). Dette samarbeidet ser ut til å være mer utbredt i de største kommunene enn hva som er tilfellet i de minste kommunene. Undersøkelsesutvalget er imidlertid for lite til å utelukke at denne forskjellen skyldes tilfeldigheter i vårt utvalg.

Det ble også åpnet for at man kunne svare at det ikke hadde vært behov for å styrke dette arbeidet, noe totalt 16 prosent av kommunene/bydelene oppga. I underkant av

en tredjedel av kommunene/bydelene (28 prosent) oppgir at tilskuddet ikke har ført til et bedre samarbeid med de nevnte institusjonene. Det er i større grad de minste kommunene som oppgir dette, sammenlignet med hva som er tilfellet blant de største kommunene. Noe av denne variasjonen kan muligens sees i sammenheng med at et slikt samarbeid er ressurskrevende, og større kommuner er bedre rustet til disse utfordringene enn hva som er tilfellet blant de minste kommunene. Flere av de største kommunene har i tillegg vært deltakere i Prosjekt bostedsløs, slik at de har både bedre tid og bedre ressurser til å utvikle denne typen samarbeid. Det kan også tenkes at kommuner av ulik størrelse er ulikt organisert, og at dette påvirker mulighetene for samarbeid. I de store kommunene vil man for eksempel ha en egen namsmann med eget kontor, mens disse oppgavene ivaretas av en lensmann i de minste kommunene.

Tabell 8.7 Prosentandel som oppgir at tilskuddet har ført til bedre samarbeid mellom ulike etater/institusjoner innad i kommunen, fordelt etter kommunestørrelse

	Under 20000	20000-50000	Mer enn 50000	Totalt
Ja	53	57	67	56
Nei, har ikke hatt behov for å styrke dette arbeidet	13	19	17	16
Nei	34	24	17	28
N	(38)	(21)	(12)	(71)

Blant de som oppgir at de har økt samarbeidet innad i kommunen, er det særlig samarbeidet med kommunale huseiere og samarbeidet i tjenesteapparatet som har blitt bedre (tabell 8.8). Totalt sett oppgir 85 prosent at tilskuddet har ført til bedre samarbeid med kommunale huseiere, mens 68 prosent oppgir at samarbeidet i tjenesteapparatet har blitt bedre som følge av tilskuddet.

Når det gjelder samarbeid med namsmann, oppgir noe mer enn halvparten (56 prosent) at dette samarbeidet har blitt bedre. Her finner vi også en klar sammenheng med kommunestørrelsen. Det er særlig kommunene med over 20 000 innbyggere som oppgir at dette samarbeidet har blitt bedre. Denne sammenhengen kan på den ene siden henge sammen med den nevnte organiseringen av namsmannsembetet i de ulike kommunene. På den andre siden kan dette muligens sees i sammenheng med Prosjekt bostedsløs og storbysatsingen omkring bostedsløse.

Videre ser vi at samarbeidet med private utleiere ikke er forbedret i like stor grad som samarbeidet med de kommunale utleierne. I overkant av hver tredje kommune (35 prosent) oppgir at samarbeidet med de private utleierne har blitt bedre som følge av tilskuddet.

Tabell 8.8 Fordeling av hvilke etater/institusjoner som kommunene samarbeider med i arbeidet mot bostedsløshet, fordelt etter kommunestørrelse (flere svar mulig)

	Under 20000	20000-50000	Mer enn 50000	Totalt
Kommunale huseiere	80	100	75	85
Tjenesteapparat	70	42	100	68
Namsmannen (namsfogd)	45	67	75	56
Private huseiere	35	42	25	35
N	(20)	(12)	(8)	(40)

Naboprotester

Etablering av boliger for vanskeligstilte kan utløse debatter og protester fra berørte nabolag (Elster 2004). Nabolag vil ofte være bekymret for at de nye beboerne skal ha en negativ innvirkning på nærmiljøet. Med noen beboere kan det for eksempel følge husbråk, lukt, sprøyter i gangen osv. Slike protester reiser på den ene siden spørsmål om hvilke krav man skal stille til brukerne for at de skal kunne bo i et ordinært bomiljø. På den andre siden stiller protestene også krav til at kommunene går i dialog og finner gode løsninger i samarbeid med det berørte nabolaget.¹¹

En stor andel av kommunene i vår spørreundersøkelse har opplevd slike naboprotester (tabell 8.9). Omkring tre fjerdedeler (74 prosent) oppgir at de har opplevd naboprotester i forbindelse med etablering av boliger for bostedsløse. Det er ingen store forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse.

Tabell 8.9 Andel av tiltakene som har opplevd naboprotester i forbindelse med etablering av boliger for bostedsløse, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent

	Under 20000	20000-50000	Mer enn 50000	Totalt
	69	86	67	74
N	(35)	(21)	(12)	(68)

Blant de som har opplevd slike naboprotester, oppgir 19 prosent at de har opplevd slike naboprotester hver gang de skal etablere boliger for bostedsløse (tabell 8.10). I overkant av en fjerdedel (27 prosent) oppgir at de har opplevd naboprotester i et flertall av gangene, mens over halvparten (52 prosent) oppgir at slike protester bare har forekommet enkelte ganger. Selv om de fleste kommunene har opplevd naboprotester i forbindelse

¹¹ Dette reiser muligens et spørsmål om hvor langt man skal gå for å integrere spesielle grupper bostedsløse i ordinære bomiljø. Alternativet kan for eksempel være å tilrettelegge spesielle boliger i spesielt egnede områder.

med etablering av boliger for bostedsløse, har altså omkring halvparten av kommunene opplevd dette et fåtall eller ingen ganger. Dette er for så vidt overraskende, med tanke på hvor stor oppmerksomhet slike protester ofte får (jf. såkalt NIMBY – Not In My Back Yard). Utbredelsen av slike protester vil sannsynligvis henge sammen med hvilke typer boliger som benyttes, og hvilke type brukere som forsøkes integrert. Dette har vi ikke mulighet til å kontrollere i vårt datamateriale.

Tabell 8.10 Svarfordeling på spørsmål om hvor ofte kommunen/bydelen har opplevd nabo-protester, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent

	Under 20000	20000-50000	Mer enn 50000	Totalt
Hver gang	20	17	22	19
Et flertall av gangene	32	22	22	27
Enkelte ganger	44	61	56	52
Aldri	4	–	–	2
N	(25)	(18)	(9)	(52)

Når det gjelder å finne løsninger eller takle slike naboprotester, oppgir 20 prosent av kontaktpersonene at de har benyttet tilskuddsmidler til dette (tabell 8.11). Vi vet imidlertid ikke hvilke løsninger de har valgt, eller om disse løsningene har vært vellykkede. Det er ingen sammenheng mellom bruk av tilskuddsmidler til å finne løsninger på naboprotester og om de har opplevd slike protester.

Tabell 8.11 Prosentandel som oppgir at de har benyttet tilskuddsmidler for å finne løsninger eller takle/dempe naboprotester, fordelt etter kommunestørrelse

	Under 20000	20000-50000	Mer enn 50000	Totalt
	19	22	18	20
N	(26)	(18)	(11)	(55)

8.4 Planarbeid

Et viktig formål med tilskuddsordningen er å øke kommunenes bevissthet og forpliktelse i arbeidet med å redusere bostedsløsheten. Dette vil være viktig dersom man skal ha forhåpninger om at tiltakene skal videreføres når tilskuddsordningen opphører. Det ser imidlertid ut til å være delte meninger blant kontaktpersonene i vår undersøkelse om dette ønsket er blitt innfridd så langt (tabell 8.12). Omkring halvparten mener

at tilskuddet har ført til en økt forpliktelse blant kommune- og bydelspolitikere. 11 prosent mener tilskuddet i svært stor grad har ført til en økt forpliktelse blant kommune- og bydelspolitikere, mens 41 prosent mener tilskuddet i ganske stor grad har gitt en slik effekt. I overkant av hver tredje kontaktperson (35 prosent) mener tilskuddet i liten eller ganske liten grad har ført til økte forpliktelser blant lokalpolitikere. Vi ser videre at de mindre kommunene er noe mer negative og usikre på effektene av tilskuddet, sammenlignet med hva som er tilfellet blant de største kommunene. Vi kunne muligens forvente at noe av denne variasjonen kunne forklares med at kommunene er i ulike faser av tiltakene sine. Økte forpliktelser kommer sannsynligvis først når tiltakene er godt etablert og i drift. Yttrehus og Drøpping (2004) har for eksempel pekt på at det er lettere å forplikte det lokale nivået i større grad når ulike samordningstiltak kombineres med klart definerte strategier og konkrete virkemidler, noe som også gir satsingen en tydeligere retning og resultater. Dette viser seg imidlertid ikke å stemme. Da vi kontrollerte for tiltakenes starttidspunkt, fant vi ingen slik sammenheng.

Tabell 8.12 Andel som mener tilskuddet har ført til økte forpliktelser (som handlingsplaner, vedtak og lignede) blant kommunepolitikere i arbeidet for å redusere bostedsløsheten, fordelt etter kommunestørrelse

	Under 20000	20000-50000	Mer enn 50000	Totalt
I svært stor grad	5	10	33	11
I ganske stor grad	37	43	50	41
I ganske liten grad	26	19	8	21
I svært liten grad	13	19	8	14
Vet ikke	18	10	–	13
N	(38)	(21)	(12)	(71)

Det er som nevnt et ønske at tilskuddsordningen skal føre til langsiktige og varige metoder og modeller i arbeidet med å redusere og forebygge bostedsløsheten. Tilskuddet skal representere en faglig støtte i utbyggingen av tjenestetilbudet. Det er imidlertid blitt pekt på at en fare ved avgrensede handlingsplaner eller tilskudd som støtter en spesifikk sektor, er at de kan gi økt kortsiktig satsing innenfor det aktuelle tjenestoområdet, mens de gir liten langsiktig effekt på utviklingen av velferdstilbudet (jf. Borge og Rattsø 2005, Sosialstyrelsen 2006). Prosjektene har ofte en lang innledningsfase da virksomheten skal forankres, personale engasjeres osv. I begynnelsen av prosjekt-tiden kommer også problemer til syne, som både må løses og som i blant vil kreve en nyorientering og tilpasning til en mer realistisk målsetting. Et interessant spørsmål vil med andre ord være om tilskuddet bidrar til utvikling av et varig tjenestetilbud til bostedsløse, et tilbud som ikke er avhengig av tilskuddsmidler.

Med tanke på den satsingen som har skjedd i storbyene de siste årene (når det gjelder både bostedsløshet og rusmisbrukere), er det ikke overraskende at det er særlig de største kommunene som oppgir at situasjonen til bostedsløse allerede var satt på den politiske dagsordenen før tilskuddsordningens tid (tabell 8.13). Totalt sett oppgir omkring en fjerdedel (26 prosent) av kontaktpersonene at dette har vært en prioritert sak i mange år. Denne andelen er større blant kommunene med over 20 000 innbyggere enn hva som er tilfellet blant de minste kommunene, der bare 11 prosent oppgir at situasjonen til bostedsløse har vært en prioritert sak i mange år. Den vanligste situasjonen i de ulike kommunene er imidlertid at de har hatt mange planer for å gjøre noe med de bostedsløses situasjon, men at de har manglet finansiering (60 prosent). Dette har vært situasjonen for noen flere av de minste kommunene, sammenlignet med kommunene med over 20 000 innbyggere. 10 prosent av kontaktpersonene oppgir at de ikke har hatt situasjonen til bostedsløse på den politiske dagsordenen. Dette gjelder særlig blant de minste kommunene.

Tabell 8.13 Andel som oppgir at situasjonen til bostedsløse har vært på den politiske dagsordenen før tilskuddsordningens tid, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent

	Under 20000	20000-50000	Mer enn 50000	Totalt
Ja, dette har vært en prioritert sak i mange år	11	43	42	26
Ja, vi har hatt mange planer for å gjøre noe med dette, men har manglet finansiering	68	52	50	60
Nei, vi har bare satt i gang enkelte individuelle tiltak	16	–	8	10
Nei	5	5	–	4
N	(37)	(21)	(12)	(70)

Dersom vi legger tidligere prioriteringer og planer til grunn, kan med andre ord faren for kortsiktig satsing muligens være størst i de minste kommunene. Blant de minste kommunene finner vi da også at omkring hver tredje kontaktperson (32 prosent) oppgir at man ikke har lagt konkrete planer for det videre arbeidet etter at tilskuddsperioden er over (se tabell 8.14). Til sammenligning oppgir omkring 90 prosent av kontaktpersonene i både de mellomstore og de største kommunene at de har lagt eller holder på å legge konkrete planer på dette området. Vi finner ingen sammenheng med startdatoen for tiltaket, slik at den høye andelen uten framtidsplaner blant de minste kommunene ikke kan forklares med at de er på et stadium av tiltaket der framtidsplanene ikke er lagt. Faren er derimot større for at dette er kommuner med kortsiktig satsing, blant annet på grunn av dårlig økonomi. Når tilskuddsordningen opphører, vil også de økonomiske mulighetene for satsingen falle bort.

Tabell 8.14 Andel som oppgir at det er lagt planer for hvordan kommunen/bydelen kan videreføre arbeidet når tilskuddsordningen opphører, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent

	Under 20000	20000-50000	Mer enn 50000	Totalt
Nei, det finnes ingen konkrete planer	32	10	8	21
Ja, kommunen har lagt/holder på å legge konkrete planer	68	91	92	79
N	(38)	(21)	(12)	(71)

Generelt sett har kontaktpersonene en positiv vurdering av framtidsutsiktene for en eventuell videreføring av det boligsosiale arbeidet når tilskuddsordningen opphører (tabell 8.15). 84 prosent oppgir at sjansen er svært god eller ganske god for at arbeidet vil videreføres. Optimismen er størst i de store kommunene/bydelene, mens pessimismen har noe større utbredelse blant de minste kommunene.

Tabell 8.15 Kontaktpersonenes vurdering av mulighetene til å opprettholde og/eller videreutvikle tilbudet de har i dag når tilskuddet opphører, fordelt etter kommunestørrelse. Prosent

	Under 20000	20000-50000	Mer enn 50000	Totalt
Svært god	18	29	42	25
Ganske god	55	67	50	58
Ganske dårlig	21	5	8	14
Svært dårlig	5	–	–	3
N	(38)	(21)	(12)	(76)

Det er vanskelig å si hvorfor 31 prosent av kontaktpersonene i de minste kommunene oppgir at framtidsutsiktene ser svært dårlige eller ganske dårlig ut. Noe kan forklares med at de har et senere starttidspunkt for tiltakene sine enn de større kommunene, men dette er ikke hele forklaringen. Et par kontaktpersoner som startet opp sine tiltak i 2003, og én med startdato i 2004 oppgir også dårlige framtidsutsikter. En alternativ forklaring ligger muligens i at dette er kommuner med særegne trekk vi ikke klarer å fange opp i vår undersøkelse. Dette er derfor noe vi eventuelt må komme tilbake til i analysene av de personlige intervjuene.

8.5 Utvikling i antall bostedsløse

Et av hovedmålene for norsk boligpolitikk de senere årene har vært å redusere antall bostedsløse (jf. den nasjonale strategien På vei til egen bolig).¹² På dette området mangler imidlertid kommunene oftest god statistikk. For å vurdere hvordan måloppnåelsen er – og utvikler seg – på dette området, trenger vi enten løpende statistikk eller periodiske undersøkelser.

De fleste kontaktpersonene (76 prosent) i vår undersøkelse oppgir at de har gjennomført undersøkelser for å kartlegge omfanget av bostedsløse i kommunen (tabell 8.16). Men hvorvidt dette er gjort, avhenger av kommunestørrelsen. Samtlige av de største kommunene med over 50 000 innbyggere oppgir at de har gjennomført slike kartleggingsundersøkelser, mens det er 68 prosent som har gjennomført dette blant de minste kommunene. Blant de mellomstore kommunene oppgir omkring 76 prosent at de har gjennomført undersøkelser for å kartlegge omfanget av bostedsløse.

Tabell 8.16 Prosentandel som oppgir at de har gjennomført undersøkelser for å kartlegge omfanget av bostedsløse i kommunen/bydelen, fordelt etter kommunestørrelse

	Under 20000	20000-50000	Mer enn 50000	Totalt
	68	76	100	76
N	(37)	(21)	(12)	(70)

Uavhengig av om kommunene har gjennomført kartleggingsundersøkelser, har kommunene vanskeligheter med å tallfeste hvor mange bostedsløse som finnes i kommunen på undersøkelsestidspunktet (tabell 8.17). Totalt klarer omkring halvparten (53 prosent) å oppgi et antall bostedsløse, mens den resterende halvdelen ikke er sikker på hvor mange bostedsløse det er i kommunen. Størst usikkerhet finner vi blant de største kommunene, hvor 73 prosent oppgir at de ikke er sikre på hvor mange bostedsløse det er i kommunen.¹³ Det er lite variasjon mellom de minste og mellomstore kommunene.¹⁴

¹² En bostedsløs defineres i denne sammenheng som en person som ikke disponerer eid eller leid bolig, og som ikke har et ordnet oppholdssted for kommende natt (jf. St.meld. nr. 23 [2003–2004]). Blant de bostedsløse finner vi også de som er henvist til tilfeldig boalternativ, eller som oppholder seg på institusjon, i fengsel eller lignende og ikke har bosted ved utskrivelse, og der utskrivelsen vil finne sted om to måneder eller mindre. Som bostedsløs regnes også dem som bor midlertidig hos slektninger eller venner. Bostedsløs refererer til bestemte posisjoner på boligmarkedet (jf. Ulfrstad 1997, St.meld. nr. 23 [2003–2004]).

¹³ Bydelene (i for eksempel Oslo) svarer for egen bydel, ikke byen som helhet.

¹⁴ Vi finner en tilsvarende svarfordeling på spørsmålet om hvor mange bostedsløse det var før ordningen ble tatt i bruk: 50 prosent er ikke sikre, 46 prosent oppgir antall, og tre kommuner (4 prosent) har ikke svart.

Usikkerheten omkring antall bostedsløse i de ulike kommunene kan tyde på at rutineene for å kartlegge behovet for hjelp og tjenester blant bostedsløse er for dårlig i en stor andel av norske kommuner i dag. På den ene siden er dette et uttrykk for at det er komplisert og utfordrende å kartlegge omfanget av bostedsløse, men på den andre siden er det også et uttrykk for at kommunene muligens mangler gode indikatorer og rutiner til å få gjennomført tilfredsstillende kartleggingsundersøkelser.

Tabell 8.17 Prosentandel som kan oppgi antall bostedsløse i kommunen, fordelt etter kommunistørrelse

	Under 20000	20000-50000	Mer enn 50000	Totalt
Ikke sikker	45	33	73	46
Oppgitt antall	53	67	27	53
Ikke svart	3	–	–	1
N	(38)	(21)	(12)	(70)

Til tross for den store usikkerheten når det gjelder antall bostedsløse det finnes i den enkelte kommune, er det likevel ikke flere enn 30 prosent av kontaktpersonene som sier de er usikre på om antall bostedsløse har gått ned som følge av tilskuddet (tabell 8.18). Omkring halvparten mener antall bostedsløse har gått ned (46 prosent), og 24 prosent mener antallet ikke har gått ned som følge av tilskuddet. Usikkerheten omkring omfanget av bostedsløse i den enkelte kommune gjør det imidlertid vanskelig å legge særlig vekt på rapportering om at antall bostedsløse faktisk har blitt redusert.

Tabell 8.18 Prosentandel som mener det totale antallet bostedsløse har blitt redusert som følge av tilskuddet, fordelt etter tiltakets oppstartsår

	2003	2004	2005	Totalt
Ja	40	61	44	49
Nei	40	9	25	23
Ikke sikker	20	30	31	29
N	(15)	(23)	(32)	(70)

Utkastelser/utkastelsesbegjæringer

Et viktig boligpolitisk mål, både generelt og i tilskuddsordningen spesielt, er at antall utkastelser og antall utkastelsesbegjæringer skal reduseres. Blant kommunene i undersøkelsen er det delte meninger om det samlede arbeidet for dette målet er oppnådd (tabellene 8.19 og 8.20). Det er riktig nok få som mener at arbeidet ikke har ført til en

nedgang i antall utkastelser og antall begjæringer (8 prosent), men nærmere halvparten oppgir at de ikke vet om en slik nedgang har funnet sted (38 og 47 prosent).

Tabell 8.19 Prosentandel som mener det samlede arbeidet for å redusere bostedsløsheten har resultert i en nedgang i antall utkastelser

	2003	2004	2005	Totalt
Ja	50	40	29	37
Nei	7	4	12	8
Vet ikke	36	40	38	38
Ikke relevant	7	16	21	16
N	(14)	(25)	(34)	(73)

I overkant av hver tredje kontaktperson (37 prosent) mener at antall utkastelser har gått ned, mens hver fjerde (25 prosent) kontaktperson mener at antall begjæringer har gått ned. Her finner vi også forskjeller mellom de ulike kommunene. Det er særlig de største kommunene med over 50 000 innbyggere og de som startet opp sine tiltak i 2003, som oppgir at antall utkastelser og antall begjæringer har gått ned.

Tabell 8.20 Prosentandel som mener det samlede arbeidet for å redusere bostedsløsheten har resultert i en nedgang i antall utkastelsesbegjæringer

	2003	2004	2005	Totalt
Ja	50	21	18	25
Nei	–	8	12	9
Vet ikke	43	46	49	47
Ikke relevant	7	25	21	20
N	(14)	(24)	(33)	(71)

8.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi presentert hvordan kontaktpersonene for de ulike tiltakene vurderer tiltakenes virkninger i forhold til de målene de selv har satt opp, og i forhold til de generelle målene for tilskuddsordningen. Generelt ser det ut til at kontaktpersonene er godt fornøyd med arbeidet i tiltakene så langt. Ut fra egne vurderinger sier de aller fleste seg godt fornøyd med tiltakenes måloppnåelse. De mener også at kommunens faglige kompetanse om de bostedsløses situasjon er blitt bedret som følge av tilskud-

det. Noe av denne optimismen må nok tilskrives at det her er snakk om vurderinger av eget arbeid, og at svarene slik sett kan være taktiske med hensyn til eventuelle senere tilskuddsrammer. På den andre siden er svarene et uttrykk for at kommunene er fornøyd med resultatene av eget arbeid, og at slik sett kan svarene være en indikasjon på kommunenes motivasjon for det videre arbeidet omkring bostedsløshet.

Kommunene klarer imidlertid ikke å nå alle bostedsløse med sine tiltak og tjenester. Bare en fjerdedel mener at tilskuddet bidrar til at alle bostedsløse i kommunene hjelpes i dag. Dette betyr med andre ord at kommunene ofte må prioritere mellom ulike behovsgrupper om hvem som skal motta hjelp fra tiltakene. Vi vet imidlertid lite om hvilke kriterier som blir benyttet i denne prioriteringen, eller hvordan denne utvelgningen skjer. Dette vil være en viktig problemstilling for de personlige intervjuene som skal gjennomføres senere.

Et klart flertall av kontaktpersonene oppgir at tjenestetilgangen i stor grad har blitt bedre, sammenlignet med hvordan situasjonen var før de mottok tilskuddsmidler. Dette henger imidlertid i stor grad sammen med at de fleste vurderte det tidligere tjenestetilbudet som relativt dårlig. Forbedringspotensialet var med andre ord stort, slik at vi vet lite om nivået på tjenestetilbudet i dag.

Når det gjelder framtidsutsiktene for tiltakene når tilskuddsordningen opphører, ser det ut til at de fleste kontaktpersonene er positive. Det er bare omkring en femtedel som oppgir at de ikke har lagt konkrete planer for videreføring av tiltakene når tilskuddsmidlene opphører. Dette gjelder særlig blant de minste kommunene. Det er også stor optimisme når det gjelder i hvilken grad de faktisk tror at denne videreføringen vil bli gjort. Unntakene fra denne optimismen finner vi nok en gang blant de minste kommunene. Omkring halvparten av kontaktpersonene oppgir at tilskuddet har ført til økte forpliktelser blant kommunepolitikerne i arbeidet for å redusere bostedsløshet (for eksempel handlingsplaner, vedtak og lignende). Det er særlig de største kommunene som oppgir at slike forpliktelser har økt som følge av tilskuddsordningen.

Når det gjelder det politiske målet om å redusere og bekjempe bostedsløshet, kan vi heller ikke i dette kapittelet se at tilskuddsordningen har umiddelbare virkninger. De fleste kontaktpersonene oppgir for eksempel at kommunen har gjennomført undersøkelser for å kartlegge omfanget av bostedsløse i kommunen, men likevel klarer bare omkring halvparten å oppgi et antall. Kartleggingsrutinene i kommunene ser med andre ord ut til å være for dårlige. Dette er på den ene siden problematisk fordi kommunene ikke har en klar oversikt over behovet for hjelp og oppfølgingstjenester i kommunen. På den andre siden er dette også problematisk ved at det settes konkrete politiske målsettinger til størrelser kommunene selv ikke klarer å tallfeste.

Kapittel 9 Brukermedvirkning

I stortingsmelding nr. 25 (1996–1997) *Åpenhet og helhet* blir det pekt på at brukermedvirkning skal være et overordnet mål innen helse- og sosialtjenestene. Grovt sett skal brukermedvirkning fungere som en metode for samarbeid og medinnflytelse i møtet mellom tjenestetilbyderne og brukeren av dette tilbudet. Brukermedvirkning er lovpålagt, og den skal være ettersporbar når det gjelder hvordan brukernes rettigheter og tjenesteutøverens plikter er ivaretatt. Målet er at brukermedvirkning skal bidra til økt kvalitet og økt «treffsikkerhet» på tjenestene og at brukeren får økt innflytelse på egen livskvalitet (Sosial- og helsedirektoratet 2006).

Formålet med brukermedvirkningen kan altså både være instrumentell og terapeutisk (jf. Sverdrup mfl. 2006). Ved en instrumentell brukermedvirkning er formålet å bedre tjenesteapparatet. Dette innebærer at brukermedvirkningen brukes både for å bedre kvaliteten på selve tjenestene og for å bedre systemene for samordning av tjenestene (både når det gjelder brukerne og når det gjelder tjenestetilbudet). Det terapeutiske formålet med brukermedvirkning er å gi brukeren et mer aktivt forhold til egen livssituasjon og behandling, slik at han eller hun øker egen selvrespekt og mestringsevne.

Brukermedvirkning kan skje på både individ- og systemnivå (Sigstad 2004). På individnivå betyr brukermedvirkning at den som benytter seg av et tjenestetilbud, får innflytelse over dette tilbudet. Dette kan for eksempel bety at vedkommende medvirker i valg, utforming og anvendelse av de tilbudene som til enhver tid måtte være tilgjengelige.¹⁵ Målet er at denne innflytelsen skal innebære en større grad av autonomi, myndighet og kontroll over eget liv for brukerne. Brukermedvirkning handler altså ikke bare om at brukeren skal ha innflytelse over planlegging og gjennomføring av ulike tiltak, men også om at han eller hun tar konkret ansvar for sine deler av arbeidet mot et bedre liv. På systemnivå kan brukermedvirkning innebære at brukerne inngår i et likeverdig samarbeid med tjenesteapparatet og er aktivt deltakende i planleggings- og beslutningsprosesser fra begynnelse til slutt. Brukere og representanter for brukerorganisasjoner eller brukergrupper kan for eksempel velges inn i ulike utvalg og råd. Tanken er at slike representanter kan bidra med sin kunnskap til fagfolk, administrasjon og politikere i planlegging, utforming og drift av et bedre tjenestetilbud. Ulike system for innhenting av brukererfaringer, som for eksempel brukerundersøkelser, vil kunne

¹⁵ Brukernes interesser kan også ivaretas av en representant for vedkommende.

forstås som brukermedvirkning på systemnivå. I tillegg til disse to nivåene er det også mulig å tenke seg et politisk nivå i brukermedvirkningen (Sosial- og helsedirektoratet 2006). På dette nivået kan brukermedvirkning innebære at brukergrupper og -organisasjoner blir involvert i prosesser før politiske beslutninger fattes.

En reell brukermedvirkning vil være avhengig av vilje og åpenhet fra begge parter, både hos bruker og hos den profesjonelle, og den forutsetter at det skjer endringer på system- og individnivå parallelt (Sigstad 2004). En svensk studie har imidlertid pekt på at det ofte savnes en bevissthet eller gjennomtenkt strategi om hva brukermedvirkning innebærer og skal føre til i tiltak mot bostedsløshet (Socialstyrelsen 2006). Begrepet kan med andre ord bli et tomt ord. Som oftest skjer brukermedvirkning ved at personalet lytter til klienten/brukeren. Det er sjelden man konstaterer en reell brukermedvirkning, der for eksempel regelverket har blitt påvirket av brukerne. Et hinder for slik brukermedvirkning der man tar hensyn til den enkeltes behov, er at bostedsløse ofte betraktes som «avvikere», og det å bo er forent med kontrollmekanismer. Som oftest mangler også en nærmere analyse av målgruppene/brukernes behov (for eksempel gjennom brukerundersøkelser). Selv om rettigheter knyttet til brukermedvirkning i helsetjenesten er nedfelt i lovs form, vil det med andre ord likevel være behandlerne som vurderer når og på hvilke områder brukermedvirkning skal skje.

Et annet problem knyttet til brukermedvirkning er at denne metoden krever store ressurser (Repstad 1998). For eksempel kreves det at det settes av nok tid både til møtet med den enkelte bruker og til system- og samordningsarbeid. Tjenestestedets faste tidsrammer for ulike tiltak, ressurser og interne rutiner kan med andre ord være en konserverende faktor, som fører til at behandlere med gode holdninger og intensjoner om å utøve brukermedvirkning opplever at det er vanskelig å få det til i en hektisk hverdag. Brukermedvirkning vil være enklest å gjennomføre der metoden er anerkjent og satt i system i den enkelte kommune og implementert som en naturlig del av kommunens virksomhet.

Brukermedvirkning kan både ivaretas og oppnås på flere måter. Her har vi imidlertid ikke mulighet for å dekke hele dette spekteret av alternativer. I spørreundersøkelsen ble derfor fokus begrenset til en kort beskrivelse av hvilke typer brukermedvirkning kommunene prioriterer i sine tiltak, og hvilke virkemidler de benytter. En nærmere beskrivelse av hvordan denne medvirkningen gjennomføres i praksis, og i hvilken grad brukerne opplever å ha innflytelse på sin egen livssituasjon, vil vi komme tilbake til når vi har gjennomført personlige intervjuer med både ansatte i tiltakskommene og brukere av tiltakene.¹⁶

¹⁶ Dette er analyser som vil presenteres i prosjektets andre delrapport, som vil publiseres sommeren 2007.

9.1 Praktisering av brukermedvirkning

De aller fleste kontaktpersonene i vår undersøkelse mener brukermedvirkning, slik kommunen/bydelen praktiserer den i dag, er en metode som bedrer brukernes kontroll over egen *situasjon* (tabell 9.1). 31 prosent oppgir at de mener det bedrer brukerens kontroll i stor grad, og 51 prosent oppgir at det bedrer brukerens kontroll i ganske stor grad. Det er bare 9 prosent av kontaktpersonene som oppgir at brukermedvirkningen har bedret brukerens kontroll i svært eller ganske liten grad, og 7 prosent er usikker på i hvilken grad brukermedvirkning har bedret brukerens kontroll. Vi finner ingen stor variasjon i hvordan resultatene av brukermedvirkning bedømmes ut fra hvilken type brukermedvirkning som benyttes, eller hvilke virkemidler som benyttes i denne brukermedvirkningen.

Tabell 9.1 Andel som mener brukermedvirkning, slik den praktiseres i dag, er en metode som bedrer brukernes kontroll over egen situasjon

	Prosent
I svært stor grad	31
I ganske stor grad	51
I ganske liten grad	8
I svært liten grad	1
Usikker	7
N	(71)

Brukermedvirkning kan ivaretas både ved at brukeren selv får innflytelse eller ved at representanter for brukeren eller brukergupper får medvirkning i planlegging, utforming og drift av tjenestene i et tiltak. I tillegg kan brukermedvirkning også bedre ivaretas gjennom at representanter for sentrale brukerorganisasjoner inviteres til deltagelse i prosjektets referansegruppe (Øverås mfl. 2005).

Blant tilskuddskommunene ser det ut til at det legges særlig vekt på individuell medvirkning, både fra brukerne selv og fra deres pårørende (tabell 9.2). Det er primært individuell medvirkning fra brukerne selv som vektlegges, og det er ingen som oppgir at denne typen medvirkning har lav prioritet. Det sistnevnte må sees i sammenheng med at dette er en lovfestet rettighet for brukerne. Medvirkning fra eventuelle brukerorganisasjoner og borettslag har derimot lav prioritet i kommunene. Denne lave prioriteringen kan naturligvis henge sammen med at denne typen medvirkning ikke er relevant for tiltakene, enten fordi det i liten grad finnes slike brukerorganisasjoner, eller fordi man ikke benytter boliger i borettslag.

Tabell 9.2 Antall kommuner/bydeler som oppgir hvordan ulike typer brukermedvirkning er blitt prioritert som følge av tilskuddet. Prosent

	Svært høyt	Ganske høyt	Ganske lavt	Svært lavt	N
Individuell medvirkning	73	27	–	–	(71)
Medvirkning fra pårørende	10	36	37	17	(69)
Medvirkning fra brukerorganisasjoner	10	17	26	46	(69)
Medvirkning fra borettslag	3	13	20	64	(69)

Brukermedvirkning kan oppnås gjennom bruk av ulike typer virkemidler. Enkelte virkemidler er tilbud den enkelte bruker har rett eller krav på (for eksempel individuelle planer¹⁷), mens andre virkemidler er tilbud som kommunene står mer fritt til å tilby eller gjennomføre (for eksempel brukerundersøkelser).

Formålet med individuelle planer er at klienten skal få et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Planen skal også sikre at én tjenesteyter/koordinator har ansvaret for oppfølgingen. En viktig side ved planen vil være å kartlegge klientens mål, ressurser og behov for tjenester på ulike områder og å vurdere og koordinere tiltak som kan bidra til å dekke klientens bistandsbehov. Videre er hensikten at den enkelte ikke skal bli en passiv mottaker, men skal være med å definere egne problemer ut i fra egen situasjon og gjennom dette bli en aktiv deltaker i sin egen prosess. Sammen med andre skal han eller hun finne egne løsninger – noe som innebærer at man har innflytelse over prosessen fra ideer til planlegging og videre til evaluering. Planen skal med andre ord styrke samhandlingen mellom tjenesteytere og etater innen ett forvaltningsnivå og/eller på tvers av forvaltningsnivåene.

Som en del av den individuelle planen kan det settes opp en tiltaksplan der det går fram hvilke tiltak som skal vektlegges (for eksempel jobb og bolig). Videre kan det nedsettes ansvarsgrupper (for eksempel brukeren, ulike tjenesteytere og pårørende) som får hvert sitt ansvar for å følge opp ulike sider av brukerens liv. Individuelle planer kan utarbeides som en forpliktende samarbeidskontrakt som definerer brukerens mål, forpliktelser og behov for oppfølging.

Som det går fram av tabell 9.3, er det relativt vanlig å benytte alle de ovenfornevnte virkemidlene i brukermedvirkningen: 75 prosent oppgir at de benytter individuelle planer i svært høy eller ganske høy grad, 70 prosent benytter samarbeidskontrakter, 74

¹⁷ I utgangspunktet er det brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester som har en lovmessig rett til individuell plan (jf. pasientrettighetsloven § 2-5 og sosialtjenesteloven § 4-3a), men samtidig har helsetjenesten også en plikt til å utarbeide en individuell plan i henhold til kommunetjenesteloven § 6-2a, spesialisttjenesteloven § 2-5 og psykisk helsevernloven § 4-1.

prosent bruker tiltaksplan, og 85 prosent oppgir at de benytter ansvarsgrupper i svært eller ganske høy grad.

Til tross for at de fleste oppgir at de benytter individuelle planer, er det likevel bekymringsfullt å observere at så mange som en fjerdedel av kontaktpersonene oppgir at de i ganske liten eller svært liten grad benytter individuelle planer. Individuell plan er som nevnt noe den enkelte bruker både har rett og krav på. Kommunene som i liten grad benytter individuelle planer, skiller seg ikke noe særlig ut fra de andre kommunene i undersøkelsen; dette gjelder både store og små kommuner, og det gjelder tiltak med både nyere og eldre startdato. Dette vil imidlertid være en viktig problemstilling for de personlige intervjuene som skal gjennomføres senere.

Tabell 9.3 Fordeling av hvilken grad ulike virkemidler benyttes i brukermedvirkning (flere svar mulig). Prosent

	Svært høyt	Ganske høyt	Ganske lavt	Svært lavt	N
Individuelle planer	24	51	17	9	(71)
Samarbeidskontrakter	33	37	16	14	(70)
Tiltaksplan	28	46	12	15	(69)
Ansvarsgrupper	44	41	7	7	(70)
Brukerundersøkelser	7	18	31	44	(68)
Annet	50	22	11	17	(18)

Et annet og mindre personlig og forpliktende virkemiddel i brukermedvirkning er brukerundersøkelser. Brukerundersøkelser kan gjennomføres regelmessig for å få kjennskap til brukernes tilfredshet med tjenestetilbudet. Slike brukerundersøkelser kan imidlertid være ressurskrevende å få gjennomført. Det er også forholdsvis få av tiltakene som oppgir at de benytter brukerundersøkelser som virkemiddel i brukermedvirkningen i utstrakt grad. 44 prosent oppgir at de benytter brukerundersøkelser i svært liten grad, og 31 prosent oppgir at de benytter det i ganske liten grad.

Nærmere tre fjerdedeler (72 prosent) av kontaktpersonene oppgir at de benytter andre virkemidler i brukermedvirkningen enn de som er nevnt i tabellen. Hva slags type virkemidler dette er snakk om, har vi ikke opplysninger om.

9.2 Oppsummering

Det stilles som nevnt strenge krav om brukermedvirkning i tjenestetilbudet fra kommunene. Målet er at brukermedvirkning skal bidra til bedre kvalitet og økt treffsikkerhet på tjenestene.

Hovedinntrykket fra spørreundersøkelsen er at kommunene har et fokus på brukermedvirkning i sine tiltak. Kontaktpersonene mener også at kommunene i stor grad praktiserer brukermedvirkning på en slik måte at det gir brukerne bedre kontroll over egen livssituasjon. Vi kan foreløpig ikke si noe om i hvilken grad dette stemmer overens med brukernes opplevelser.

Generelt sett ser det ut til at brukermedvirkning praktiseres forholdsvis likt i de ulike kommunene. Det er imidlertid ett viktig unntak. Nærmere en fjerdedel av kontaktpersonene oppgir at de i liten grad prioriterer individuelle planer i brukermedvirkningen. Dette gir grunn til bekymring, siden individuell plan er noe brukerne både har rett og krav på. Ut fra det vi har hatt mulighet til å kontrollere, skiller ikke disse kommunene seg ut fra de andre kommunene i undersøkelsen på andre områder. Dette betyr med andre ord at selv om kommunen ikke tilbyr brukerne en plan de har rett og krav på, er de likevel fornøyd med måten brukermedvirkning praktiseres.

Litteratur

- Allan, Graham og Graham Crow, red. (1989), *Home and Family. Creating the Domestic Sphere*. Hampshire: London
- Amundsen, Ellen J. og Robert Lalla (2005), *Narkotikasituasjonen i kommunene. Resultater fra årene 2002 og 2003*. SIRUS-rapport nr 2
- Borge, Lars-Erik og Jørn Rattsø (2005), *Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger*. Rapport. Senter for økonomisk forskning
- Brodtkorb, Elisabeth (2001), *Bostedsløse i grenseland: Bostedsløshet blant mennesker med psykiske lidelser i storby*. Oslo: Diakonhjemmets høskolesenter
- Burt, M., L.Y. Aron, E. Lee og J. Valente (2001), *Helping America's Homeless. Emergency shelters or affordable housing?* Washington: The Urban Institute Press
- Burt, M. m.fl. (2003), «Helping America's homeless. Emergency shelters or affordable housing?» *Journal of Urban Affairs*. 25 (3):388–389
- Busch-Gertsema, Volker (2005), *Innovation*, Vol 18, No 2
- Christian, J. og Abrams, D. (2003), «The effects of social identification, norms and attitude on use of outreach services by homeless people.» *Journal of Community & Applied Social Psychology*. 13 (2): 138–157
- Drøpping, Jon Anders (2005), *Bo- og tjenestetilbud for bostedsløse. Hvordan kommunene ivaretar sin plikt til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv*. Fafo-notat 2005:19. Oslo: Fafo
- Dyb, Evelyn (2005), *Færre bostedsløse i Oslo – noen forklaringer*. Notat 71. Norges byggforskningsinstitutt
- Dyb, E., L. Solheim og S. Ytrehus (2004), *Sosialt perspektiv på bolig*. Oslo: Abstrakt forlag
- Dyb, Evelyn m.fl (2006), *Løslatt og hjemløs : bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold*. NIBR
- Edgar, Bill, Joe Doherty og Henk Meert (2003), «Review of Statistics on Homelessness in Europe.» FEANTSA. Bruxelles

- Elster, Ellen (2004), «Tjenester til dem som trenger det». I: Thyness, Paul A., red., *Boligsosialt arbeid*. Kommuneforlaget
- Evjen, R., T. Øiern og K. B. Killand (2004), *Dobbelt opp – om psykiske lidelser og rusmisbruk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Fitzpatrick, S. (2005), «Explaining homelessness: a critical realist perspective.» *Housing, Theory & Society*, 22(1):1–17
- Gråwe, R. og T. Ruud (2006), *Rus og psykisk lidelse i psykisk helsevern for voksne*. SINTEF- Helse
- Gråwe, R.W. m.fl. (2005), *Pasienter som mottar poliklinisk behandling i psykisk helsevern for voksne – september 2004*. Sintef-helse
- Gullberg, Anders (2000), «Att undersöka grupper i svaga positioner på bostadsmarknaden». I: Runquist, W. og H. Swärd, red., *Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlssons
- Gurney, Craig (1999), «Pride and Prejudice: Discourses of Normalisation in Public and Privat Accounts of Home Ownership.» *Housing Studies*, Vol. 14, No. 2, 163–183
- Hansen, Inger Lise (2006), *Bo- og tjenestebehov hos personer med psykiske lidelser. En brukerstudie*. Fafo-rapport 519. Oslo: Fafo
- Hansen, Inger Lise og Siri Ytrehus (2005), *Alle skal bo – det er tjenestene det kommer an på*. Fafo-rapport 494. Oslo: Fafo
- Hansen, Thorbjørn (2004), *Storbyenes boligpolitikk for vanskeligstilte 1990 – 2001*. (Housing policy for the disadvantaged in the cities). Project report. Norwegian Building Research Institute
- Hansen, Torbjørn, Arne Holm og Steinar Østerby (2004), *Bostedsløse i Norge 2003 – en kartlegging*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt
- Hansen, Thorbjørn, Evelyn Dyb og Arne Holm (2002), *Evaluering av Prosjekt bostedsløse. Oppstartfasen*. Prosjektrapport 325. Norges byggforskningsinstitutt
- Herting, Nils (2000), «Hemösa i Västeuropa». I: Runquist, W. og H. Swärd, red., *Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlssons
- Håkonsen, Lars, Knut Løland og Kjetil Lie (2000), *Statlig styring av kommunene. Effektivitets- og fordelingsvirkninger*. Rapport nr 180/2000. Telemarksforskning-Bø

- Järvinen, M. (1994), *De nye hjemløse, Kvinder, fattigdom, vold*. København: Holte
- Kalseth, J., (2003), *Psykisk helsearbeid i kommunene – variasjoner i tiltak og tjenester*. SINTEF Helse-rapport STF78 A035006
- Kemeny, Jim (1992), *Housing and Social Theory*. London: Routledge
- Konsmo, Trulte og Ingvild Hårstad (2004), *Ambulante team i rusomsorg og psykisk helsevren*. Gukk, rapport 6
- Löfstrand, Cecilia (2005), *Hemlöshetens politikk. Lokal policy och praktikk*. Malmö: Égalité
- Marthinsen, E. og G. Clifford (1998), *Mellom forsorg og sosialt arbeid*. Rapport nr. 5. BUS
- Myrvold, Trine M., Arvid Strand, Arne Holm og Thorbjørn Hansen (2002), *Kommunal boligpolitikk- fragmentert og reaktiv*. Norwegian Institute for Urban and Regional Research, Report 2002:5
- Neale, Joanne (1997), «Theorising homelessness: contemporary sociological and feminist perspective». I: Burrows, Roger, Nicholas Pleace og Deborah Quilgars, red., *Homelessness and Social Policy*. London: Routledge
- Nordvik, Viggo og L. Gulbransen (2001), *En bolig ekstra. Utleieboligers betydning som utleieobjekt og boligkapital*. Prosjektrapport 312. Oslo: Norges bygg-forskningsinstitutt
- Oldman, Christine (1997), «Working together to help homeless people: an examination of interagency themes». I: Burrows, Roger, Nicholas Pleace og Deborah Quilgars, red., *Homelessness and Social Policy*. London: Routledge
- Perry, R. (2003), «Who wants to work with the poor and homeless?» *Journal of Social Work Education*. 39 (29): 321–341
- Rattsø, Jørn (2001), «Hvordan få mer glede ut av kommunene? Om middelklassens press mot velferdsmonopolet.» *Horisont*, 1
- Repstad, Pål (1998), *Den lokale velferdsblanding: Når offentlige og frivillige skal samarbeide*. Oslo: Universitetsforlaget
- Rowe, Michael (1999), *Crossing the Border: Encounters Between Homeless People and Outreach Workers*. University of California Press
- Rundskriv U-10/2002, *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*

- Shaw, I., S. Lambert og D. Clapham (1998), *Social Care and Housing*. London og Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers
- Sigstad, Hanne Marie Høybråten (2004), «Brukermedvirkning – alibi eller realitet?» *Tidsskrift for den norske legeforening*, nr 1, 204; 124: 63–4
- Sahlin, Ingrid (1992), *Hemlöshet. Reflexioner kring ett begrep*. NAP-publikasjon nr. 22. Helsingfors
- Sahlin, Ingrid (1996), *På gränsen til bostad. Avisning, utvisning, spesialkontrakt*. Lund: Arkiv förlag
- Sahlin, Ingrid (1998), *The Staircase of Transition. European Observatory of Homelessness. National Report from Sweden*. Department of Sociology. Research Report 1998:6. Lund University
- Sahlin, I. og S.I. Kärkkäinen (2002), «Bostadsløshet som problem och politikk.» *TemaNord* 2002:558. Nordiska Ministerrådet
- Solheim, Liv Johanne (2002), *Vår tids legdefolk? Bustadløyse i mindre kommunar*. ØF-rapport nr. 14
- Socialstyrelsen (2006), *Lokala hemlöshetsprojekt 2002–2005: Resultat, slutsatser och bedömningar*. (www.socialstyrelsen.se)
- Sosial- og helsedirektoratet (2006), *Brukermedvirkning – psykisk helsefeltet: Mål, anbefalinger og tiltak i Opptappingsplan for psykisk helse*. Rapport IS-1315. Sosial- og helsedirektoratet
- Stamsø, Mary Ann og Steinar Østerby (2000), *Forholdet mellom bostotte og sosialhjelp*. Prosjektrapport nr. 288. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt Statens helse-tilsyn
- Stortingsmelding nr. 25 (1996–97), *Åpenhet og helhet*
- Stortingsmelding nr. 6 (2002–2003), *Tiltaksplan mot fattigdom*. Sosialdepartementet
- Stortingsmelding nr. 23 (2003–2004), *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld. nr. 50 (1998–99), *Utjæmningsmeldinga*
- St. prp. nr. 63 (1997–98), *Om opptappingsplan for psykisk helse*
- St.meld. nr.67 (1986–87), *Ansvar for tiltak og tjenester for psykisk utviklingshemmede*

- Swärd, Hans (1998), *Hemlöshet, Fattigdomsbevis eller välfärdsdilemma?* Lund: Studentlitteratur
- Taksdal, A., J.K. Breivik, K. Ludvigsen, og B. Ravneberg (2006), *På randen av å bo. Erfart kunnskap om livet og flyttingen mellom psykiatri, rusomsorg, gater, hospitser og egne boliger.* Rapport nr. 1. Bergen: Rokkansentert
- Tennøy, Aud (2002), *Kommuner og bydeler som aktører i boligmarkedet.* NIBR-Rapport 2002/7. Norsk institutt for by- og regionforskning
- Terum, Lars Inge (1987), *Bukostnader og nyfattigdom.* INAS rapport 2/87
- Ulfrstad, Lars-Marius (1999), *Hjelpeapparatet for bostedsløse. Om hjelpeapparatet i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.* Rapport 264/99 NBI
- Ulfrstad, Lars Marius (1997), *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet.* Prosjektrapport 216. Norges Byggforskningsinstitutt.
- Winter, M. og Noom, M. (2003), «Someone who treats you as an ordinary human being. Homeless youth examine the quality of professional care.» *British Journal of Social Work*, 33 (3): 325–337
- Yanos, P.T. (2004), «Community integration in the early phase of housing among homeless persons diagnosed with severe mental illness: Successes and challenges.» *Community Mental Health Journal*, 40 (2): 133–150
- Ytrehus, Siri og Jon Anders Drøpping (2004), *Den vanskelige fortsettelsen.* Fafo-rapport 448. Oslo: Fafo
- Øverås, Siv, Anders Brede Fyhn og Hans Christian Sandlie (2005), *Trenger du hjelp? Oppstartevaluering av Samarbeidsprosjektet – ferre utkastelser.* Fafo-rapport 469. Oslo: Fafo

Vedlegg

Tabell 1a Andel av kommunene med tilskudd som i 2005 har ansatt psykiatrisk sykepleier i helse- og omsorgstjenesten. Prosent*

	20000 eller færre	20001-50000	Over 50000**	Totalt
Har ansatt psykiatrisk sykepleier i helse- og omsorgstjenesten	71	95	100	83
N	38	21	12	71

* Tallene her er hentet fra SSB/Kostra.

** I tabellen her er de største byene med bydeler representert bare med en enhet.

Tabell 2a Andel eie- og leieboliger i Norge. Kilde SSB

	Prosent
I alt eie	77
Selveier alene eller gjennom sameie	63
Gjennom borettslag eller aksjeselskap	14
I alt leie	23
Av privatperson	13
Av boligselskap	2
Av kommunene	4
Som tjenestebolig	1
På andre vilkår	3

Fra bostedsløs til egen bolig

I denne rapporten presenteres resultater fra en spørreskjemaundersøkelse blant kommuner som har mottatt tilskudd fra den statlige ordningen «Tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmiddelmissbrukere».

Tema for undersøkelsen er blant annet: hvor er tilskuddet forankret i kommunene, hva er tilskuddsmidlene brukt til, hvilke brukergrupper får hjelp av tiltaket som tilskuddsmidlene støtter, har tilskuddet ført til at kommunen har opprettet ambulerende og oppsøkende hjelp for bostedsløse grupper, hvilke virkninger mener ansatte at tilskuddsmidlene har hatt for brukergruppen, og hvordan er brukermedvirkning praktisert i tiltakene som tilskuddet støtter?



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

Fafo-rapport 2007:07
ISBN 82-7422-572-4
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20007