

Siri Ytrehus, Inger Lise Skog Hansen,
Åsmund Langsether, Hans Christian Sandlie
og Anna Skårberg

Tjenester til bostedsløse i ti kommuner

Devaluering 2



Siri Ytrehus, Inger Lise Skog Hansen, Åsmund Langsether,
Hans Christian Sandlie og Anna Skårberg

Tjenester til bostedsløse i ti kommuner

Devaluering 2

© Fafo 2007

ISBN 82-7422-589-9

ISSN 0801-6143

Omslagsillustrasjon: © Svein Grønvold / NN / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Del 1 Teori, metode og hovedfunn	7
Kapittel 1 Innledning	9
Forankring, samordning og tjenesteutforming	10
Evalueringsperspektiv	11
Spesifisering av problemstillinger og den videre gangen i rapporten	14
Kapittel 2 Metode	17
Utvelgelse av kommuner	18
Perspektivvalg	18
Metode	21
Kapittel 3 Hovedfunn og samlet vurdering	23
Forankring og samordning	25
Tjenester som støttes av tilskuddet	28
Om begrepet «boligsosialt arbeid»	33
Konsekvenser og anbefalinger	34
Del 2 Casebeskrivelsene	37
Kapittel 4 Hugesund	39
Organisering av tjenestene	39
Bostedsløshet	41
Brukerne	43
Tjenestene	43
Samlet vurdering av bruken av tilskuddet, videreføring og planer	49
Kapittel 5 Ringerike	51
Organisering av tjenestene	51
Bostedsløshet	53
Brukerne	55
Tjenestene	56
Samlet vurdering av bruken av tilskuddet, videreføring og planer	60
Kapittel 6 Hammerfest	63
Organisering av tjenestene	63
Arbeidet mot bostedsløshet	64
Nærmere om miljøtjenesten	64
Arbeidet mot bostedsløshet sett fra psykiatritjenesten	68
Planer framover	69
Oppsummering og vurdering av tilskuddet	69

Kapittel 7 Trondheim	71
Organisering av tjenestene	71
Arbeidet mot bostedsløshet	72
Mer om Sentrum Kontaktsenter	73
Oppsummering og vurdering av tilskuddet	76
Kapittel 8 Tønsberg	79
Organisering av tjenestene	79
Arbeidet mot bostedsløshet	80
Arbeidsoppgaver og utforming av Boteam	81
Planer framover.....	83
Oppsummering og vurdering av tilskuddet	84
Kapittel 9 Bergen	85
Bostedsløshet i Bergen.....	85
Booppfølgingsteamene	87
Om boligsosialt arbeid	93
Samlet vurdering av bruken av tilskuddet, videreføring og planer	94
Kapittel 10 Nittedal	97
Bostedsløshet i Nittedal	97
Boveiledningstjenesten	98
Om boligsosialt arbeid	103
Samlet vurdering av bruken av tilskuddet, videreføring og planer	104
Kapittel 11 Kristiansand	105
Bostedsløshet i Kristiansand	105
Prosjekt løslatelse	106
Samlet vurdering av tiltaket, videreføring og planer.....	110
Kapittel 12 Oslo – St. Hanshaugen bydel	113
Tiltaket.....	113
Organiseringen av bydelens tjenesteproduksjon	114
Arbeidet med bostedsløshet	115
Forsterket booppfølging av rusmisbrukere.....	117
Samlet vurdering av tiltaket, videreføring og planer.....	123
Tanker om tiltakets videreføring	124
Kapittel 13 Bodø	127
Bostedsløshet i Bodø.....	127
Tjenestetilbudet	129
Bokollektiv for kvinner	130
Om boligsosialt arbeid	132
Samlet vurdering av bruken av tilskuddet, og videreføring og planer	132
Litteratur	135
Vedlegg 1 Vedleggstabeller	137
Vedlegg 2 Intervjuguider.....	138

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 undersøkelser:

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 evalueringen.
2. En caseundersøkelse av ti tiltak.
3. En studie av hvordan organiseringen av tilskuddet foregår hos direktoratet/fylkesmann.
4. En brukerundersøkelse der oppmerksomheten er rettet mot brukernes vurdering av det tilbudet som er utviklet.

Dette er den andre rapporten i evalueringen. Rapporten viser hvordan ti kommuner har brukt tilskuddet. Studien baserer seg på samtaleintervju med administrativt ansvarlige for tilskuddet i kommunene, tjenesteutøvere som jobber i tiltaket som tilskuddet støtter og aktuelle samarbeidspartnere. Rapporten har to hoveddeler, en del hvor vi presenterer forskningsperspektiver, framgangsmåte og hovedfunn, og en del to der de ti casekommunene blir presentert.

Lars Gulbrandsen (NOVA) og Tone Fløtten (Fafo) er kvalitetssikrere for evalueringen. Professor i sosialt arbeid Hans Svärd, Socialhögskolan i Lund, forsker Nils Hertting, Institutet för bostads- och urban forskning, Uppsala Universitet, og forsker Inger Koch Nielsen (Danmark) deltar i en referansegruppe for evalueringen. Vi vil takke dem for kommentarer til rapporten. Vi vil også takke våre kontaktpersoner i direktoratet, Ellen Elster og Tonje Houg, for et godt samarbeid.

Siri Ytrehus, prosjektleder
Juni 2007

Del 1 Innledning, metode og hovedfunn

Kapittel 1 Innledning

Denne rapporten er en del av Fafo og Novas evaluering av «tilskuddsordningen til boligsosiale tjenester», forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet. Dette er den andre rapporten i evalueringen. Denne devalueringen er en kvalitativ studie basert på samtaleintervjuer med administrativt ansatte og tjenesteutøvere i ti kommuner som har fått tilskudd. Rapporten inneholder beskrivelser og vurderinger av bruken av tilskuddet i disse kommunene og en samlet vurdering av tilskuddsordningen basert på funn fra disse ti casekommunene. Tabell 1 i vedlegget viser størrelsen på tilskuddene som er tildelt casekommunene.

Tilskuddsordningen til boligsosialt arbeid er en av flere tilskuddsordninger som støtter opp om kommunenes arbeid med den nasjonale strategien for å bekjempe bostedsløshet, kalt «På vei til egen bolig». Tilskuddsordningen ble etablert i 2003 med mål om å styrke de ordinære oppfølgingstjenestene til vanskeligstilte på boligmarkedet. Sosial- og helsedirektoratet har vektlagt søknader som fokuserer på utviklings- og forsøksvirksomhet i tilknytning til resultatmålene i strategien samt styrking av samarbeidet på tvers av tjenester/etater og samarbeid med frivillige organisasjoner. Tilskuddet kan gies i tre år. Kommunene/bydelene forplikter seg til å videreføre satsingen over egen budsjetter etter tilskuddsperiodens utløp. I søknadene må kommunene videre gjøre rede for a) hvilken faglig tilnærming, metodikk, organisering, hvilke rutiner og annet som velges i utviklingen av tjenestene, b) hvordan kommunene vil følge opp tjenestene når statlige midler ikke er tilgjengelig, c) brukermedvirkning, for eksempel om bruk av individuell plan, d) de forventede resultater av styrkingen og e) hvor mange årsverk styrkingen vil resultere i. I tilskuddsordningen stilles det krav til kommunene blant annet om at tjenestene skal forankres i kommunens planer på området (for eksempel boligsosial plan, plan mot rusmiddelproblemer, helse- og sosialplan eller lignende), og at styrkingen skal skje som et ledd i de ordinære tjenestene. Tilskuddsordningen åpner likevel for store variasjoner i utforming av tjenester og gir dermed gode muligheter til å tilpasse tiltak til lokale forhold og behov (for mer om tilskuddsordningen; se første delrapport fra evalueringen (Ytrefhus m.fl. 2007).

Første delrapport i denne evalueringen baserte seg på en spørreskjemaundersøkelse til alle kommuner som hadde fått tildelt tilskuddet, til og med høsten 2006. Forrige rapport viste at tilskuddet ble nært knyttet til sosialtjenesten. Den mest vanlige modellen var å bruke tilskuddet til å opprette en ny stilling i tilknytning til kommunens sosialtjeneste. Rapporten viste videre at i så godt som alle små kommuner som har fått

tilskudd, ble tilskuddet brukt til å opprette oppsøkende tjenester (Ytrehus m.fl. 2007). Fordi resultatene viste at tilskuddet i de fleste kommunene var forankret i sosialtjenesten, var det grunn til å tro at de oppsøkende tjenestene som er bygd ut, ikke har forankring i hjemmetjenesten. Dette skjedde til tross for at tilskuddet i de fleste kommunene ble brukt til hjelp og støtte i brukernes hjem. På denne bakgrunn pekte vi i rapporten på behovet for å få til en integrasjon av tilskuddet i hjemmetjenestene for å unngå at det bygges opp et sekundært tjenestemarked til denne gruppa: et eget særegent tilbud på siden av de ordinære tjenestene. Rapporten pekte videre på behovet for å se nærmere på hvilket kompetansebehov kommunene har omkring bostedsløshetsproblematikken, og hvilke tjenestesteder som bør styrkes når det gjelder kompetanse.

I denne rapporten tar vi for oss et mindre antall kommuner. Målet med denne studien er todelt: For det første vil vi beskrive og undersøke hvordan tilskuddet brukes, og for det andre vil vi beskrive og vurdere hvordan tjenesten utformes og gjøres tilgjengelig for brukerne. Vi vil her kort skissere noen innledende forskningsperspektiver før vi spesifiserer problemstillingene.

Forankring, samordning og tjenesteutforming

I Norge kjennetegnes det lokale nivået av sterk selvstendighet. Kommunene har ansvar for og myndighet til iverksetting av tiltak, og slike prosesser vil være sterkt påvirket av kommunenes egne verdier, formelle og uformelle regler og av profesjonelle standarder. Kommunene har derfor en uavhengig og ofte lite forutsigbar påvirkning på iverksettingen og resultatet av statlige tilskudd.

Kommunene i Norge har gjennomgått en endring som innebærer en utvikling mot flattere struktur og større autonomi for ledere. Mellomledernivået og etatsgrenser er fjernet. Tjenestesteder har blitt resultatenheter som rapporterer direkte til rådmannen. Denne modellen finnes nå i en betydelig andel av kommunene (Hovik og Stigen 2004). 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.

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. Den hierarkiske kontrollen skjer gjennom rutiner og rapporteringer og felles resultatindikatorer når det gjelder både kvalitet og effektivitet. Andre styringsmekanismer er bruk av informasjon fra sentralt hold og, som i dette tilfellet, statlige tilskuddsmidler for å sikre at spesifikke sektorer eller problemer prioriteres.

I dag er det allment akseptert at det er viktig å få fram brukernes egne historier både om hvordan de opplever situasjonen, om hvordan de blir møtt, om de får den hjelpen de mener er best for dem, og om hvordan det går med dem. Men det er også viktig å få fram perspektivet til de ansatte og de som administrerer og styrer når vi skal beskrive og forstå bakgrunnen for valg av tjenestemodeller og for tjenesteutformingen. Det er dette perspektivet som denne rapporten baserer seg på.

Evalueringperspektiv

Den første devalueringen baserte seg på en spørreskjemaundersøkelse til alle kommuner som hadde mottatt tilskudd. I denne andre evalueringsrapporten skal vi se nærmere på bruken av tilskuddet i ti ulike kommuner. Når vi skal beskrive og forklare bruken av tilskuddet i kommunene, kan det anlegges ulike perspektiver og modeller for hvordan politiske tiltak iverksettes og gjennomføres. Man snakker gjerne om to ulike hovedmodeller for implementeringsprosessen av statlig politikk: *en beslutningsorientert («top-down») modell* og *en prosessorientert («bottom-up») modell*. I en beslutningsorientert modell er det det statlige nivået som initierer politikken, formulerer dens mål og bestemmer hvilke tiltak som skal settes ut i livet. Det statlige nivået har hierarkisk kontroll over, og direkte påvirkning på, det lokale nivået. Det lokale byråkratiet oppfattes som nøytrale instrument for det statlige nivået. Det tar sentralt mål og tiltak til etterretning. Dette er en tradisjonell rasjonell aktør-modell som forutsetter at den sentrale beslutningstakeren har full oversikt over og informasjon om problemfeltet, at den kan klargjøre sine mål, vurdere kostnader, rangere alternative handlingsalternativer og velge mellom dem slik at sluttresultatet blir optimalt. Tjenesteytingen forstås her som en rasjonell prosess, der det er mulig å spore virkningene av tiltak og tilskudd. I denne modellen vil det som regel være en klar og kjent sammenheng mellom bruk og virkning. En spesiell innsatsfaktor («input») vil gi et kjent utfall eller resultat («output»). Dette forutsetter igjen hierarkiske og oversiktelige omgivelser med klart skille mellom myndighet og kyndighet. (Winter 1994).

Denne modellen har begrenset verdi i vårt tilfelle, hvor kommunene – innen de rammene Sosial- og helsedirektoratet satte som betingelse for å få tilskudd – selv kan bestemme hvilke tiltak de ville bruke tilskuddet til, tiltakenes innhold, hvilke målgrupper de skal rettes mot, tiltakenes forankring og bemanning. I tillegg kommer at de målene direktoratet formulerte – bortsett fra antall bostedsløse – har et presisjonsnivå som gjør dem lite egnet ved vurdering av hvor vellykket bruken av tilskuddet har vært. Bruken av tilskuddet må sees i forhold til målsetninger i «strategien på vei til egen bolig». Det å redusere bostedsløshet er hovedmålet i denne strategien. Tilskuddsordningen legger ellers vekt på at tiltakene blir benyttet og forankret slik i kommunenes forvaltning at

den virksomheten tiltakene utløser blir videreført etter at tilskuddene opphører, og at de bidrar til styrking av samarbeid på tvers av etater/tjenester og med frivillige organisasjoner. Ellers pekes det på økt kompetanse om bostedsløshetsproblematikken som et ønsket og legitimt resultat av tiltakene. Ut over dette er det få mål å ta utgangspunkt i som er felles for kommunene.

I devalueringen vi her redegjør for, er vi først og fremst opptatt av de tiltakene kommunene har satt i verk og hvordan de er gjennomført. Evalueringen er derfor basert på en prosessorientert tilnærming. Fokuset er først og fremst hvilke tjenester tiltakene består av, hvordan de er forankret i den kommunale forvaltningen, hvilke «tjenesteideal» de bygger på, hvilke prioriteringer som ligger til grunn for valg av målgrupper for tiltakene, omfang og metoder for brukermedvirkning og lignende. Det å utvikle tiltak og tjenester tar tid. Kommunene står overfor ulike bostedsløshetsproblemer og har fra før ulik innsats overfor problemet. Tilskuddet rettes ikke mot en ny kommunal virksomhet, men mot oppgaver som kommunene fra før har engasjert seg i og har hatt ansvar for. Noen kommuner har tilrettelagt tjenesteytingen slik at de ikke opplever noen problemer med bostedsløshet. Andre igjen har ikke noen tiltak og tjenester rettet mot dette problemfeltet. De kjenner kanskje ikke brukergruppa og deres behov. I prosessen med utvikling av tiltak vil behovene avdekkes. Både tiltak og mål kan derfor endres underveis.

Et prosessorientert perspektiv tar nettopp hensyn til at det lokale nivået har sine egne regler, verdier og normer og dermed en selvstendig innvirkning på hvilke tiltak som utformes. Søkelyset rettes mot både organisasjons- og klientnivå. Organisasjonslitteraturen peker på at de ansattes vurderinger preges av både lokale tradisjoner og normer, manglende kunnskap og at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom ressurs-situasjon og hva som faktisk etableres av tiltak for brukere. Både lokale tradisjoner, ledelses- og organisatoriske løsninger kan alle være faktorer som innvirker.

Innenfor rammene av en prosessorientert tilnærming med fokus på kommunenes bruk av den aktuelle tilskuddsordningen, kan vi identifisere tre hovedperspektiver; et forankrings- og samordningsperspektiv, et tjenesteyterperspektiv og et brukerperspektiv.

Det er innlysende at det er viktig å få fram brukernes perspektiv; å høre deres historier om hvordan de opplever situasjonen, hvordan de blir møtt, om de får den hjelpen de mener er best for dem og hvordan det går med dem. I denne rapporten er det forankrings- og samordningsperspektivet og tjenesteyterperspektivet som er sentralt. Evaluering av resultatene av tilskuddsordningen vil få en sentral plass i den neste, avsluttende rapporten fra prosjektet. Der vil brukernes vurderinger og brukerperspektivet stå sentralt.

Forankrings- og samordningsperspektiv

I forankrings- og samordningsperspektivet tar vi utgangspunkt i hvordan tilskuddet tas i bruk i kommunene, hvilke tjenestesteder som berøres, og hvilke samarbeidspartnere som er inn i bildet. Boligspørsmålet berører klienter og tjenestemottakere i ulike etater og tjenestesteder, ikke bare *en* klientgruppe, avgrenset på bakgrunn av demografiske kjennetegn eller diagnose. Blant annet på denne bakgrunn peker tilskuddsordningen på behovet for å sikre gruppen koordinert hjelp. I en fragmentert tjenestestruktur i kommunen skal brukerne sikres tilgang til hjelp fra alle nødvendige tjenestesteder og etater.

I litteraturen defineres gjerne koordinering som «formalisert evne til å samarbeide for å oppnå felles målsettinger» (Knudsen 1993). Betegnelsen «samordning» brukes når en tredje part pålegger andre å koordinere sin virksomhet. Det finnes en omfattende samfunnsfaglig litteratur som drøfter betingelser for å få til en vellykket koordineringsprosess. Både hvilket mandat som er utformet for koordinering, hvilke konsekvenser koordineringen får for de involverte parter, og hvilken legitimitet de ulike aktørene som inngår i prosessen, har, er alle forhold som kan få betydning for utfallet av en koordineringsprosess (Jacobsen 1993:73).

Tjenesteyterperspektivet

I tjenesteyterperspektivet får vi fram vurderinger og beskrivelser av tiltak og brukernes situasjon og behov slik de som jobber direkte med brukerne ser det. Det er i relasjonen mellom tjenesteyter og bruker at tjenesten skapes. For å få forståelse for og innsikt i hva slags hjelp brukerne får, er det derfor viktig å få fram tjenesteyternes syn på saken.

Tjenesteytende organisasjoner har av Lipsky fått betegnelsen «street level bureaucrats» eller på norsk «bakkebyråkrater» eller «gatebyråkrater» (Offerdal 1986). Bakkebyråkratene representerer et bindeledd mellom administrasjonen og klientene. Bakkebyråkrater kjennetegnes ved at de utøver et betydelig skjønn i møte med brukeren. Dermed gir de et eget preg på tiltaksutformingen. Lipsky påpeker at de lokale organisasjonene ikke bare er iverksettere av offentlig politikk, men er de som faktisk *utformer* denne i møte med brukeren. Bakkebyråkrater oppstår når det ikke er mulig å lage detaljerte retningslinjer for hvordan man skal håndtere behov og krav fra klienter (Lipsky 1980:161), og når kontakten med klienten er nødvendig for å kunne gi hjelp. Når det gjelder den type tjenesteyting som det her er snakk om, er det derfor vanlig å anta at det er de lokale tjenesteyterne i deres kontakt med brukerne som representerer en avgjørende faktor, og som får størst betydning for hvordan tilbudet blir for brukerne.

Den enkelte tjenesteyter vil i realiteten ha stor frihet til å prioritere, tilpasse og utforme tjenesten i møte med brukeren. Fra et profesjonskritisk perspektiv, har mange vært opptatt av at ansvaret for prioriteringer i for stor grad er lagt til yrkesgruppene

selv, noe som gjør at de dermed ikke blir gjort til gjenstand for politisk diskusjon og prioriteringer. Samtidig vet vi at for denne type arbeid som det er snakk om her, så handler det ikke bare om hvilke diagnosegrupper og tilstander som skal prioriteres på bekostning av andre. I realiteten handler det om daglige prioriteringer og valg som ansatte konstant står overfor, om hvilke behov hos en og samme bruker som skal gis forrang, og om hvilke brukere som skal få hjelp på bekostning av andre. Nær kontakt med og kunnskap om brukerne er forutsetningen for både kjennskap og forståelse for brukerens behov og situasjon, og dermed en forutsetning for å kunne møte brukernes behov. De ansatte vil ha med seg sine faglige standarder for brukerbehandling og kontakt. Når de selv skal finne fram til god hjelp og tilfredsstillende tjenester, vil det faglige grunnlaget, sammen med blant annet organisasjonens verdier, spille en sentral rolle.

Spesifisering av problemstillinger og den videre gangen i rapporten

På bakgrunn av studier av bruken av tilskuddet i de ti casekommunene belyses og drøftes følgende spørsmål:

- Vi belyser hvordan tjenestene som tilskuddet støtter er forankret i det eksisterende tjenesteapparatet, og hvilke samordnings- og koordineringsmodeller som er brukt.
- Ut fra et tjenesteyterperspektiv belyser vi hvilke oppgaver tilskuddet gir støtte til, tiltakenes faglige tilnærming og tjenesteidealer, målgrupper tiltakene er rettet mot, og brukermedvirkning i tjenesten.

Mer enn at vi bruker idealbeskrivelser av tjenesten for å påpeke eventuelle avvik med realitetene, bruker vi beskrivelsene her for å få fram hvilke prosesser, verdier og holdninger som gjør seg gjeldende i arbeidet med brukerne.

I kapittel 2 redegjør vi nærmere for datainnsamlingsmetoden og datagrunnlaget for rapporten. Kapittel 3 inneholder en samlet vurdering av resultater og diskusjon av sentrale funn basert på studier i de ti casekommunene. Vi peker her på hovedutfordringer knyttet til kommunenes arbeid som støttes av tilskuddsordningen. Vi kommer nærmere inn på forankrings- og samordningsformer som anvendes, hvilke virksomheter som støttes av tilskuddet, og utfordringer knyttet til disse.

I de neste kapitlene, del 2, presenterer vi hver og en av kommunene som har deltatt i undersøkelsen. Disse kapitlene inneholder beskrivelser av bruken av tilskuddene. For hver kommune viser vi hva tilskuddet er brukt til, hva slags tjenester tilskuddet

støtter, hvordan tjenesten er utformet, og hvordan kommunen opplever situasjonen for bostedsløse.

Kapittel 2 Metode

Vår metodiske hovedtilnærming har vært casestudier. Casestudier kjennetegnes ved at man undersøker få caser (eller bare ett), at man tar for seg mange egenskaper ved caset, og at man undersøker et såkalt «naturlig» fenomen. Yin (1984:13) definerer en casestudie på denne måten:

Et case-studium er en empirisk undersøkelse, som undersøker et samtidig fenomen innenfor rammen av dets eget liv, når grenseflaten mellom fenomen og kontekst ikke er selvsinnlysende klar og når det brukes mange datakilder. (Yin 1984:13)

Begrunnelsen for å anvende casestudie som metode er at bruken av tilskuddet ikke kan analyseres som et avgrenset fenomen, men som et tiltak som skal inngå i kommunens komplekse tjenesteproduksjon og tjenesteorganisasjon. I slike tilfeller er casestudier en velegnet forskningsstrategi (Yin 1994). Målet er å få forståelse av caset eller casegruppa. (Hammersley og Gomm 2000:4). Casestudien gir oss mulighet til å få en spesiell nærhet til og dermed forståelse for bruken av tilskuddet og hvilken virksomhet som støttes. Casestudie som forskningsdesign gir mulighet for å kunne belyse bruken av tilskuddet fra ulike perspektiver i hver og en av kommunene og mulighet til å få fram en spesiell nærhet til og dermed forståelse for bruken av tilskuddet og hvilken virksomhet som støttes. Dermed har vi hatt mulighet til å få fram en mer helhetlig forståelse av bruken.

Vår casestudie er en såkalt «multiple embedded» casestudie. Begrepet «multiple» henspeiler på at vi har flere caser. Begrepet «embedded» henspeiler på at målet er å se nærmere på et særskilt aspekt ved caset. Oppmerksomheten er i denne studien rettet mot kommunenes bruk av tilskuddsordningen og hvilke konsekvenser ulik bruk får. Alternative casestudier er holistiske caser, der man har som hovedhensikt å forstå hele caset. Dette har ikke vært hensikten med denne casestudien, vårt mål har vært å studere et avgrenset felt og en spesiell statlig tilskuddsordning.

Utvelgelse av kommuner

Vi skal ha svar på både *hvordan* tilskuddet påvirker kommunenes arbeid, og *hvorfor* tilskuddet får de ulike virkningene. Casene er derfor valgt strategisk for å dekke de sentrale dimensjonene vi mener har betydning for virkningen av tilskuddet og for å

dekke ulike måter som tilskuddene er brukt på. Vi valgte ut caser på bakgrunn av analysene av spørreskjema data fra den forrige rapporten og annen tilgjengelig informasjon om tiltakene. Utvelgelsen foregikk i hovedsak med bakgrunn i type tiltak: om det var tjenester knyttet direkte i et botilbud, eller om det var mer generelle booppfølgings-tjenester, om det var typisk case / kompleks case, og hvor og hvordan tilskuddet var forankret. Videre la vi vekt på starttidspunkt for tiltak, kommunestørrelse, de bosteds-løses situasjon før tilskuddet, geografi og opplevelse av måloppnåelse. Figur 2.1 viser hvilke kommuner som deltar i denne undersøkelsen, hvor mye tilskudd de har mottatt, og kort hva tilskuddet er brukt til.

Figur 2.1 Oversikt over kommuner som deltar i undersøkelsen

	Tilskuddsperiode	Bruken
Oslo	2003-2005	Tjenester i brukernes hjem
Bergen	2003-2005	Tjenester i brukernes hjem, noe til boligframskaffelse
Trondheim	2004-2006	Tjenester i et døgnovernattingstilbud
Kristiansand	2005-2006	Støtte til utvikling av koordineringsarbeid for å hjelpe løslatte fra fengsler
Haugesund	2005-2006	Tjenester i brukernes hjem
Tønsberg	2004-2006	Støtte til generelle booppfølgings-tjenester
Bodø	2005-2006	Støtte til tjenester til kvinner i et kvinnehus
Hammerfest	2004-2006	Tjenester til rusmisbrukere i brukernes hjem
Ringerike	2004-2006	Tjenester i botiltak for rusmisbrukere
Nittedal	2003-2006	Støtte til arbeid med boligframskaffelse, oppfølging i bolig, planarbeid

Perspektivvalg

Tilskuddsordningen skal bidra til redusert bostedsløshet. Som vi påpekte i den første evalueringsrapporten, har langt fra alle kommunene egne oversikter over omfanget av bostedsløshet. Det er ikke alle steder som har oversikt over hvilke grupper som har fått hjelp, hva slags hjelp disse har fått, og hvordan det har påvirket deres livssituasjon. Det har derfor vært vanskelig å skaffe til veie målbare størrelser for å vurdere bruken av tilskuddet i den enkelte kommune. Dels må vi forstå dette i lys av at dette er tiltak under utvikling, dels at det ikke har vært noen tradisjon for systematisk å samle inn opplysninger om antall bostedsløse i kommunene. I tillegg mener vi at vår undersøkelse tyder på at noe av bakgrunnen for den manglende tradisjonen for systematikk omkring bostedsløshetsproblematikken, har å gjøre med at dette ikke er definert inn i tjenesteapparatet som et alvorlig velferdsproblem som de er forpliktet til å ta seg av.

Men vi har også sett at selv om kommunene har oversikter, er det likevel vanskelig bare på grunnlag av disse opplysningene å få innsikt i og forståelse for hva slags hjelp brukeren faktisk får, noe som må knyttes til det store rommet som er for skjønnsutøvelse

i denne type tjenesteyting. Dermed forutsettes det spesielle metoder og forskningsdesign. Vi har derfor lagt vekt på metodiske tilnærminger som gjør det mulig å få en nærmere forståelse for oppgaver som tilskuddet faktisk støtter opp under. Samtaleintervju med de som jobber med brukeren, og de ansvarlige i kommunen er brukt for å få fram dette.

Men samtaleintervjuer som har som siktemål å få fram aktørers synspunkt og vurderinger av egen virksomhet, er også forbundet med svakheter, særlig med tanke på å skulle frambringe opplysninger om hvilken betydning tjenesten har hatt. De ansatte skal selv formidle hva de bruker tilskuddet til og nytten av dette. Som kjent er såkalte «moderne organisasjoner» preget av følgende: «Hvilke ideologier, mål og virkelighetsoppfatninger organisasjoner gir uttrykk for, kan være viktig for den støtten eller motstanden de får utenifra. Organisasjoner kan påvirke reaksjoner utenfra ved å hevde at de er effektive, serviceorienterte eller at de handler til fellesskapets beste. Enda mer betyr det hvilke mål organisasjonen gir uttrykk for» (Olsen og Brunsson 1990). En konsekvens av dette er at organisasjoner kan fokusere mindre på å formidle reelle effekter og resultater av virksomheter enn på det bildet de ønsket at omverdenen skal ha av virksomheten. I noen av intervjuene fikk vi inntrykk av at informantene la større vekt på de positive sidene ved bruken og underkommuniserte utfordringer og problemer knyttet til aktivitetene, selv om dette langt fra alltid var tilfelle. Dette gjaldt først og fremst ledelsesnivået i kommunene.

Vi har derfor ønsket å ha med et perspektiv på tjenesten som representerer en posisjon som ikke er direkte involvert i det arbeidet som tilskuddet støtter, men som samtidig har innsikt i virksomheten og brukernes situasjon og behov. En annen grunn til å ha med et slik utenfraperspektiv er at dette kan bidra til å belyse den bruken vi ser. Utformingen av tilskuddsordningen gir som sagt mulighet til ulik bruk og tilpasning til lokale forhold. Oppfatninger av den lokale behovssituasjonen, hos både dem som arbeider med tilskuddsordningen, og andre, har gitt oss kunnskap om årsaker til den bruken vi ser.

Selv om vi har flere perspektiver og posisjoner i kommunenes tjenesteorganisasjon representert her, har vi av ressursmessige hensyn likevel ikke hatt mulighet til å ha med alle aktuelle perspektiv. Mange sider ved kommunenes tjenesteproduksjon kan ha betydning for bostedsløshetsproblemet. De mest opplagte tjenestestedene som kan spille en rolle, er hjemmetjenesten, den psykiatriske hjemmetjenesten og sosialtjenesten. Rustjenesten, utekontakttjenesten, barnevernstjenesten og ulike møteplasser og væresteder har også å gjøre med bostedsløshetsproblematikken. Særlig i de store byene må vi regne med at bildet vi har fått fram, kunne ha blitt annerledes dersom vi hadde hatt mulighet til å ha flere perspektiver representert.

En annen begrensende faktor er at det er kommunen selv som har valgt ut hvem som skulle delta på intervju. Vi ba om at ulike posisjoner var representert. Dermed kan vi ikke se bort fra at kommunene selv kan ha valgt å framheve personer med positive

vurderinger. Inntrykket er likevel ikke at det skjedde. Mange ulike perspektiver kom fram i intervjuene.

Figur 2.2 viser en oversikt over hvilke posisjoner som vi ønsket å ha representert.

Figur 2.2 Oversikt over posisjoner som er representert i casestudien

Bruk og virkninger av tilskuddet	Kildetype	Presisering av hvem respondentene er
Det administrative nivået i kommunen	Respondentintervju Informantintervju Dokumenter	Aktuelle posisjoner: Sosialsjef / helse- og sosialsjef Helsesjef Sjef for helse- og omsorg
Administrativ ansvarlig for tjenesten som tilskuddet støtter	Respondentintervju Informantintervju Ev. dokumenter	Leder for tjenestestedet der tilskuddet er forankret
Tjenestene som tilskuddet støtter	Respondentintervju	Tjenesteutøvere som er i direkte kontakt med brukeren gjennom den tjenesten som tilskuddet støtter
Tjenester som ikke arbeider direkte med tilskuddet	Respondentintervju	Tjenesteutøvere som kjenner brukergruppa, men som ikke jobber med tiltak som tilskuddet støtter

Vi har gjennomført intervjuer med 39 personer. Disse intervjuene representerer ulike perspektiver. Vi har snakket med 15 personer i ulike lederstillinger, om lag halvparten av disse har vært kontaktpersoner for tiltakene, og noen av disse er såkalt tiltakseksterne. Vi har snakket med 15 tjenesteutøvere som jobber direkte med brukerrettede tjenester støttet av tilskuddet. De resterende er personer som jobber med brukergruppa, men som ikke er i tjenester støttet av tilskuddet.

Metode

Metoden som er brukt, er kvalitative samtaleintervju. Intervjuene var lagt opp som strukturerte samtaleintervjuer. Samtalene hadde utgangspunkt i intervjuguider som berørte temaer og spørsmål relevant for problemstillingene i evalueringen. Vi hadde utarbeidet ulike intervjuguider for bruk i intervjuer med personer i ulike posisjoner i forhold til tilskuddet. Intervjuene varte i gjennomsnitt rundt en time. I et av casene har

vi gjennomført intervju ved to anledninger. I de fleste kommunene ble det gjort notater fra intervjuene som så ble skrevet ut og brukt som datagrunnlag for casebeskrivelsene. I noen av kommunene ble intervjuene tatt opp på bånd og skrevet ut og returnert for godkjenning. Alle de endelige casebeskrivelsene har blitt sendt til kommunene for gjennomlesning og for å sikre at de ikke inneholder faktiske feil.

Når det gjelder Bodø, er beskrivelsen av brukergruppa og arbeidet som tjenestetøverne gjør, noe knappere enn hva som er tilfellet for de andre casebeskrivelsene. Dette er gjort av hensyn til brukerne og for å kunne ivareta deres anonymitet. På intervjudtidspunktet var det bare to kvinner som bodde i tiltaket.

Kapittel 3 Hovedfunn og samlet vurdering

I dette kapittelet følger en samlet vurdering av funn fra de ti casekommunene. Et helt sentralt og overordnet mål for denne tilskuddsordningen og andre virkemidler som følger av den nasjonale strategien, er at også personer som er rusmisbrukere, skal få hjelp til å få bolig. Den nasjonale strategien legger til grunn at verken rusmisbruk eller psykiske lidelser skal utelukke personer fra å få hjelp til boligframskaffelse og hjelp til etablering i bolig. Rusmisbruk skal heller ikke brukes som en begrunnelse for å kaste en person ut av boligen. Undersøkelser som er gjort i tilknytning til strategien, viser at kommunenes arbeid med bostedsløshetsproblematikken i stor grad har handlet om å gi hjelp til personer med rusproblemer.

I studien ser vi at casekommunene bruker tilskuddene til å finne bolig til rusmisbrukere og sikre dem en stabil boligsituasjon. Målgruppa for tilskuddet er i all hovedsak rusmisbrukere, men flere av informantene mener at mange av brukerne har psykiske lidelser i tillegg. Det overordnede målet om at rusmisbrukere skal få hjelp til en stabil boligsituasjon, er noe som både administrasjonen i kommunene og ansatte i tjenestene støtter opp under og forholder seg til. Så godt som ingen er kritisk til dette. Snarere legger mange vekt på at rusmisbrukere er en forsømt gruppe og «samfunnets aller svakeste». Mange av våre informanter formidler at de opplever det som viktig, riktig og meningsfylt å hjelpe rusmisbrukere til en stabil boligsituasjon og dermed bedre levekår. Det er derfor sterk støtte til det vi må oppfatte som det overordnede målet og intensjonen med tilskuddsordningen – at alle skal ha rett til bolig og hjelpes til dette, uavhengig av den øvrige livssituasjonen. Dette viser både intervjuene med den administrative ledelsen i kommunene og intervjuene med tjenesteyterne.

Bruken av tilskuddet og arbeidet med bostedsløse og personer med rusproblemer berøres av flere statlige satsinger. Noen av kommunene har mange statlige tilskudd som retter seg mot brukergruppa. På spørsmål om hvilken betydning tilskuddet har hatt for situasjonen for bostedsløse, svarer de største kommunene at det ikke først og fremst er tilskuddet som har hatt betydning for de endringer som har kommet. Endringen kom med Prosjekt bostedsløse¹. I andre kommuner som ikke har deltatt i Prosjekt bostedsløse,

¹ Prosjekt bostedsløse er et tre åring nasjonalt modellutviklingsprosjekt, etablert i 2000. Målet med prosjektet var å bidra til utvikling av bolig- og tjenestetilbud til bostedsløse. De største byene fikk tilskudd til prosjekter. For en nærmere beskrivelse av prosjektet, se første delrapport fra evalueringen.

har tilskuddet hatt større betydning for å sette bostedsløses situasjon på dagsordenen. Noen av kommunene har før tilskuddsordningen kom i gang, hatt ønsker og planer om å få i gang tilbud, men manglet ressurser for å få til dette. Tilskuddsordningen gjorde det mulig å sette disse i verk. I den første devalueringen i spørreundersøkelsen oppgav 60 prosent av kommunene/bydelene at de hadde hatt planer om å gjøre noe med situasjonen til bostedsløse, men at de hadde manglet finansiering (Ytrehus m.fl. 2007: 98).

Tjenestene i regi av tilskuddet skal ikke organiseres som et prosjekt, men skal støtte tjenester som er en del av det ordinære tjenesteapparatet. Relevant her er likevel litteraturen om prosjekter og hvordan videreføring av prosjekter sikres. Tilskuddsmidlene skal brukes til å utvikle et nytt tjenestetilbud. En forutsetning for å få til videreføring av både nyopprettede tiltak og prosjekter er en god forankring i moderorganisasjonene (Andersen 2005). Når det gjelder tjenestene som er utviklet med støtte fra tilskuddsordningen, gir vår studie av de ti casekommunene grunnlag for å framheve en hovedutfordring knyttet til å få til videreføring. Denne handler nettopp om det å sikre at tjenesten som tilskuddet støtter, integreres og sees i sammenheng med kommunens øvrige tjenesteapparat. Dette gjelder på både organisasjons- og tjenestenivå. På organisasjonsnivå må tjenesten sees i sammenheng med og integreres i kommunens øvrige tjenesteapparat. Dersom dette ikke skjer, kan tilskuddet bidra til ytterligere oppsplitting og fragmentering av det kommunale tjenestetilbudet. På tjenestenivå må målet om bolig til tross for rusmisbruk sees i nær sammenheng med brukernes øvrige behov og situasjon. Hvis ikke kan kommunene komme til å utvikle en tjeneste som ikke evner å gi hjelp med årsaken til bostedsløsheten og i verste fall utvikle en naiv tjeneste. Det følgende kan bli konsekvensene dersom ikke tjenesten utvikles mot større grad av integrasjon i det øvrige tjenesteapparatet:

- Tjenesten kan bli en liten og personavhengig tjeneste.
- Tjenesten kan føre til ytterligere oppsplitting og fragmentering i tjenesteapparatet.
- Tjenesten kan føre til dobbeltarbeid.
- Tjenesten kan komme til å kreve unødvendig koordineringsarbeid.
- Tjenesten kan bli en svak faglig tjeneste.
- Tjenesten kan mangle fleksibilitet.
- Det skjer ingen kompetansesoppbygging i det øvrige tjenesteapparatet.
- Tjenesten kan bli en tjeneste for et fåtall brukere og dermed ikke evne å hjelpe alle med problemer med å vedlikeholde en stabil boligsituasjon.

I det følgende vil vi gi en nærmere utdyping av disse sentrale funnene. Vi peker først på utfordringer knyttet til forankring og samordning. I andre del drøfter vi utfordringer knyttet til innholdet i tjenesten.

Forankring og samordning

Felles for mange av våre informanter er at brukernes tjenestebehov blir beskrevet som behov som må møtes fra mange ulike tjenestesteder og instanser. Behovet for koordinert og samordnet innsats er noe som går igjen i kommunene når det gjelder brukerne. Vi ser her at påpekingen av behovet for samordnet innsats i realiteten ofte handler om å finne noen som vil ta et helhetlig ansvar for brukergruppa. Ingen tjenestesteder har før oppfattet det som sin oppgave å sikre brukerne en stabil boligsituasjon. Flere av våre informanter pekte på at andre tjenestesteder ikke vil gi hjelp til brukergruppa. Mer enn at årsaken til mangel på tilbud til brukeren må forstås som et koordineringsproblem, er årsaken at ingen i hjelpeapparatet definerer brukergruppa som sitt ansvar. Koordinering blir trukket fram som løsningen, mens problemet i realiteten er ansvarsfraskrivelse fra det ordinære tjenesteapparatet sin side. I et av casene ser vi også eksempel på en tendens til å vegre seg for å ta på seg oppgaver på grunn av fare for merkostnader. Fengselsmyndighetene ønsker at Kristiansand kommune skal opprettet en kontaktperson som kan ta imot henvendelser. Dette ønsker ikke kommunen på grunn av kostnadene forbundet med dette.

I de fleste kommunene er tilskuddet forankret i sosialtjenesten eller i en rusomsorgstjeneste i kommunen. I spørreundersøkelsen kom det også fram at nærmere halvparten (47 prosent) av tiltakene er forankret i sosialtjenesten (Ytrehus m.fl 2007: 56). I en av casekommunene er tilskuddet forankret innenfor en helseetat. Herfra rapporteres det om gode erfaringer med denne modellen. De mener denne forankringen har ført til mer oppmerksomhet rundt fritid, ernæring og helse enn hva som ville vært tilfelle dersom oppfølgertjenesten hadde vært forankret i sosialtjenesten. I tillegg har de fått tilbakemeldinger fra brukerne om at de opplever at tjenestene blir mindre stigmatiserende (de føler seg mindre «klientifisert») med denne forankringen av tjenestene.

Den nære forankringen som tilskuddet har til sosialtjenesten i flere kommuner, må sees i lys av boligfokuset som ligger i tilskuddsordningen i og med tilknytningen til strategien «På vei til egen bolig» og betegnelsen «boligsosialt arbeid». Forvaltningen av tilskuddet plasseres lokalt til det forvaltningsstedet som har ansvar for å skaffe bolig til personer som selv ikke evner dette eller som ikke får hjelp fra andre tjenestesteder til dette. De som har behov for til å finne bolig, henvender seg som oftest til sosialkontoret. Fra Bergen brukes dette som et hovedargument for at Prosjekt bostedsløse og tilskuddet ble knyttet til sosialtjenesten. Kommunens ansvar for boligframskaffelse er forankret i

Sosialtjenesteloven og forvaltet av sosialtjenesten. Sosialkontoret har derfor ofte hatt mye å gjøre med den aktuelle brukergruppa. Boligfokuset har dermed fått forrang som premiss for forankring av tilskuddet.

I de kommunene der tjenesten har tilknytning til og er fysisk forankret på sosialkontoret, ser vi at dette ofte har gitt positive virkinger for de ansatte ved kontoret. Dette framheves i flere kommuner. De har blitt mer oppmerksomme på klientenes boligbehov. Dette er en virkning som framheves for eksempel både i Bergen og i Nittedal. Enkelte steder forteller sosialtjenesten om tidligere store utgifter til midlertidig boliger som nå er kraftig redusert. Dette er tilfellet for Bergen sin del. I flere kommuner framheves det at kombinasjonen av bolig og oppfølgingstjenester gjør at brukerne klarer å bli boende i boligen sin, og at kommunen derfor bruker mindre ressurser på å skaffe nye botilbud etter utkastelser.

Derimot varierer det i hvilken grad tjenesten har tilknytning til andre tjenestesteder, som for eksempel psykisk helse eller hjemmetjenester. Til tross for at den omsorgen og hjelpen som ytes, i stor grad må overlappes med andre tjenestesteders oppgaver, er tjenestene mange steder opprettet uten at tjenestetilbudet er sett i sammenheng med tjenestesteder som utfører tilsvarende oppgaver. Kommuner som fra før har oppsøkende tjenester, velger å utvikle en ny oppsøkende tjeneste for denne brukergruppa.

Imidlertid ser vi at det er en utvikling på gang når det gjelder integrasjon i det øvrige tjenesteapparatet. Noen kommuner har planer om en full integrasjon med andre tjenestesteder når tilskuddsperioden er avsluttet. I Tønsberg kommune har de for eksempel etter at tilskuddsperioden utløp i 2006, etablert et utvalg for tildeling av oppfølgingstjenester hvor blant annet booppfølgingsteamet, virksomhet for sosiale tjenester og rus- og psykiatritjenesten er representert. En annen casekommune poengterer at de har mål om å spre erfaringer fra prosjektet til hele kommunen.

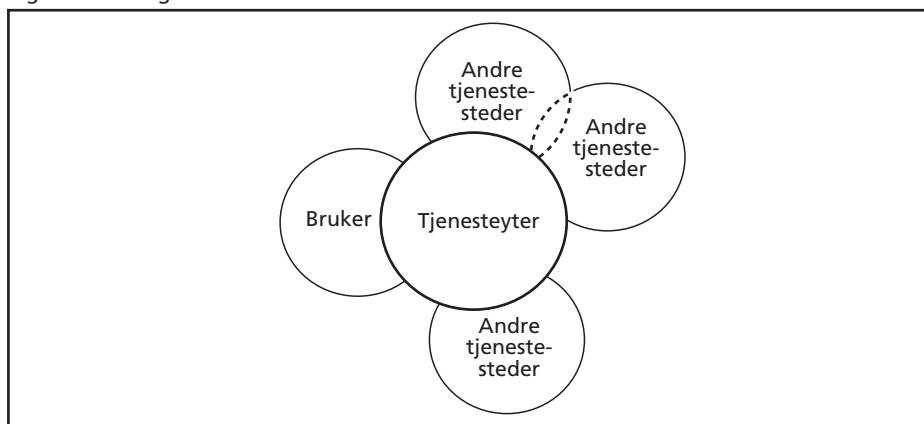
Flere kommuner har gjort seg erfaringer som de mener tilsier at den type tjenester som tilskuddet støtter, må sees i sammenheng og integreres i psykiatritjenesten. Planen er derfor å få til en integrasjon. Nittedal kommune er et godt eksempel på dette. De har nå videreført arbeidet ved å opprette en stilling som er delt mellom sosialtjenesten og det psykiske helsearbeidet i kommunen. I en kommune er tjenesten som tilskuddet støttet, endret fra å være en stasjonær tjeneste i en bolig til å bli en del av et nyopprettet felles ambulerende team som retter seg mot personer med rusproblemer og psykiske lidelser. Det er også eksempel fra casekommunene som viser en samordning med psykiatritjenesten som kan beskrives som en «nedenfra» integrasjon. Dette er tilfellet for Bergens del. Samarbeid med psykiatritjenesten skjer her på bakgrunn av initiativ fra tjenesteyterne fordi de opplever samarbeidet som meningsfylt ut fra brukerens behov, men uten at det har foregått en administrativ samordning.

Flere kommuner har samarbeid med frivillige organisasjoner. Samarbeidet skjer ved at en frivillig organisasjon driver tjenestetilbudet, mens kommunene står for finansieringen. I spørreundersøkelsen oppgav omkring én tredjedel (33 prosent) at

de samarbeidet med religiøse frivillige organisasjoner, og én tredjedel (37 prosent) oppgav at de samarbeidet med «andre frivillige organisasjoner» (Ytrehus m.fl. 2007: 58). Casebeskrivelsene illustrerer ulike former for samarbeid med frivillige. I noen tilfeller kan kommunen miste mulighet til å påvirke utformingen av tjenesten og den manglende fleksibiliteten i tjenesten som kommunene kan oppleve. Et av casene kan tyde på at en fare ved bruk av frivillige kan være at det opprettes en alternativ tjeneste på siden av det ordinære hjelpeapparatet, og at det reduserer muligheten for kompetanseutvikling i hele tjenesteapparatet. Dette er tilfellet for Bodøs del. Imidlertid er det eksempel på en kommune som opplever det motsatte, i Trondheim finner vi at et nært samarbeid med frivillige øker fleksibiliteten i tjenesteapparatet. Det som ser ut til å spille en rolle her, er hvordan kommunens øvrige tjenestetilbud til brukergruppen er, om de ser bidraget fra de frivillige i sammenheng med øvrig tjenestetilbud, og hvilken myndighet kommunen sikrer seg over det tilbudet som de frivillige utfører.

I praksis ser vi i flere av kommunene at tjenesteyter spiller en helt sentral rolle for å sikre samordning av tjenester til brukerne. I tillegg utfører de også oppgaver for brukeren som like gjerne kan defineres til andre tjenestesteder. Dette kan for eksempel være samtaler, hjelp til husarbeid, hjelp til legebesøk og til å utfylle søknader. Som modell for samordning kan dette beskrives som en *ledsagerrolle* der oppgavene til denne personen strekker seg langt inn i andre tjenestesteders oppgaver og rolle. Denne ledsager- eller følgerollen blir derfor et viktig samordningsredskap for brukerne. Dette er ingen ny, ukjent eller utradisjonell modell for samordning av tjenester til brukere av velferdsstatens tjenester. En alternativ samordningsmodell er en modell der brukeren selv står i sentrum og selv er ansvarlig for koordinering og kontakten med ulike tjenester. En ledsagermodell blir framhevet i litteraturen som en modell som brukerne er tilfreds med (Lappergård og Ytrehus 1999). Figur 3.1 illustrerer denne ledsagerrollen. Modellen illustrer også at det ikke er så klare skillelinjer for hva ulike tjenestesteder og etater

Figur 3.1 Led sagermodellen



gjør, siden sirklene overlapper hverandre. Dette viser at det i praksis ikke er så lett å si hvilke oppgaver som hører til hvilke tjenestesteder og etater.

Tjenester som støttes av tilskuddet

I det følgende gir vi en kort oppsummerende beskrivelse og vurdering av innholdet i tjenestene som tilskuddet støtter, og drøfter nærmere ulike aspekt ved bruken.

Casebeskrivelsene gir grunnlag for å beskrive fire hovedtyper av virksomheter som tilskuddene brukes til:

- planarbeid
- boligframskaffelse
- oppfølging i brukernes hjem
- koordineringsarbeid

Planarbeid og premisser for utforming av tjenesten

Når det gjelder planarbeid som grunnlag for utforming og opprettelsen av tjenestene, varierer det mye hva slags forarbeid som er gjort. Noen av kommunene skiller seg ut ved at tilskuddet inngår i en etablert virksomhet. Dette gjelder for kommunene som har deltatt i Prosjekt bostedsløse. (For en nærmere beskrivelse av Prosjekt bostedsløse, se den første delrapporten (Ytrehus m fl. 2007)). Her bidrar tilskuddet til å støtte pågående aktiviteter, noe som også er i tråd med intensjonen med tilskuddsordningen. Den skulle også bidra til at prosjektene i Prosjekt bostedsløse kunne videreføres. I disse kommunene brukes derfor ikke midlene til planlegging av tiltaket. Unntaket fra dette blant kommunene som deltok i Prosjekt bostedsløse, er Kristiansand. Her er det tiltaket som inngår i vår evaluering, brukt til å opprette et nytt tiltak, nemlig å koordinere kommunens tjenestetilbud til tidligere innsatte i fengsler når de skal etablere seg i kommunen.

I de fleste av de andre kommunene bærer bruken preg av at tjenesten er under utforming og etablering. Oppstart av tiltak vil naturlig nok kreve planlegging av ulik karakter. Casestudien viser derimot at det er store variasjoner i hvilke type forarbeid og planer som har ligget til grunn for tiltakene. Noen kommuner har gjort kartlegginger av udekkede boligbehov i forbindelse med utarbeiding av boligsosiale handlingsplaner, men i flere av kommunene baserer etableringen av tiltak seg i liten grad på en totalvurdering av brukerens behov og kunnskap om behov i det eksisterende tjenesteapparatet.

Også innholds- og kunnskapsmessig kan vi i noen tilfeller se at tiltak preges av den relativt omfattende statlige politikken, og initiativet knyttet til strategien «På vei til egen bolig». For flere av kommunene har deltakelse på seminarer og studieturer knyttet til Prosjekt bostedsløse og senere den nasjonale strategien spilt en viktig rolle som premissleverandør for tjenestetilbudet. Representanter fra kommunene har fått ideer til hvordan bostedsløshetsproblematikken skal løses. Vi kan se en tendens til at ideer er kopiert uten at det er tatt hensyn til at de er utviklet i andre land med andre velferdsstatlige regimer og boligpolitikk, og uten forankring i norske lokale forhold og behov. Modellen med «Skjeve hus» er eksempel på en idé eller modell fra Danmark som mange refererer til og ønsker å kopiere. Det samme gjelder for oppfatninger om bostedsløse kvinners boligbehov. Vi kan heller ikke se bort fra at disse relativt omfattende statlige innspillene overfor kommunene med seminarvirksomhet og reisevirksomhet til andre land også kan ha ført til den tendensen vi ser til oppbygging av egne boligjenester som ikke er forankret i det øvrige tjenesteapparatet. Opprettelsen av en egen boligsosial utdanning støttet av Husbanken kan også ha bidratt til etablering av det boligsosiale feltet som et eget fagfelt og forsterket en tendens til etablering av egne tjenester for denne gruppa.

Boligframskaffelsen

Casestudiene gir grunn for å framheve arbeidet med boligframskaffelsen. Felles for casekommunene er – av ulike årsaker – at de har hatt vansker med å kunne bruke kommunale boliger til personer med rusproblemer. Noen steder har ikke sosialtjenesten tildelingsmyndighet. Når det gjelder tilgang til boliger, er det derfor ikke tilstrekkelig å ha tjenesteyter som talsmann eller ledsager. I flere kommuner har de hatt erfaring med at den tildelende instansen ikke har villet prioritere denne gruppa. Noen kommuner skiller seg derimot ut her. Her har sosialtjenesten tilgang til kommunale boliger og myndighet til å tildele alene eller sammen med boligetaten. Noen av casekommunene mener at problemet med å finne boliger har forverret seg de siste årene. Én mener at utfordringen for noen år siden var å sikre gode tjenester. Nå er hovedproblemet å finne boliger til de bostedsløse. Men det er også eksempel på informanter fra andre kommuner som har motsatt oppfatning. Nå har de boliger, men problemet er tjenester og omsorgen for personer som samtidig har rusproblemer og psykiske lidelser.

I noen av kommunene opplever de at det at brukerne får hjelp og støtte, har gitt brukerne en ny sjanse til å få kommunal bolig. Brukerne hadde tidligere liten troverdighet som leietakere, men muligheten til å få hjelp og støtte fra kommunen har gitt dem nytt innpass og troverdighet. Mange klager på få kommunale boliger og et lite variert botilbud. Dette gir tjenesteutøverne lite rom for å ta tilstrekkelig hensyn til sammensetning i eventuelle kollektivlignende boliger og hybelhus og mulighet til å ta hensyn til den enkeltes behov ved boligtildeling.

I to av kommunene har deler av tilskuddet blitt brukt til å arbeide med boligframskaffelse. Arbeidet er forankret i sosialkontoret. Begge steder har de som har jobbet med dette, gjort et mer omfattende og systematisk arbeid enn det sosialkontoret har gjort tidligere. Felles for denne tjenesten er at den ikke er avgrenset til en begrenset brukergruppe slik vi ser for bruken av tilskuddene ellers, men inkluderer alle som har henvendt seg til sosialkontoret med behov for hjelp til å finne bolig. Tilbudet omfatter også grupper som ikke har behov for annen hjelp for å få til en stabil boligsituasjon. Tjenesteyterne jobber overfor det private boligmarkedet og søker å gi hjelp til å få bolig her. Dette ser ut til være et vellykket arbeid. Arbeidet blir også verdsatt av andre ved sosialkontoret. Tjenestens suksessfaktor ser ut til å være at boveilederen har skaffet seg kunnskap om det private boligmarkedet og selv oppretter relasjoner til utleier, noe som gir brukeren innpass i det private boligmarkedet.

Oppfølging i brukerens hjem – utforming og innhold

I de fleste kommunene er tjenestene rettet inn mot arbeid i brukerens hjem. Det er noen unntak. I en av kommunene er tilskuddet i hovedsak brukt til planarbeid og til å koordinere andre tjenester og ikke utvikle egen tjenester. I en annen kommune er tilskuddet den siste perioden primært brukt til planarbeid og hjelp til boligframskaffelse, men i den første perioden gikk også her mye av tilskuddet til hjelp i brukernes hjem. I en tredje kommune er tilskuddet brukt til oppfølging på et natthjem.

Det er likheter i den måten oppfølgingen er utformet på. Flere steder gir våre intervjuer grunnlag for å beskrive tjenesten som en raus og nærmest eksklusiv tjeneste. Ansatte har en positiv grunnholdning til brukerne og vil strekke seg langt for å møte deres behov. En hovedforklaring på at dette skjer, er at tjenesten i liten grad utsettes for administrative reguleringer og produktivitetskrav. Ansatte har fått mulighet og tidsressurser til å forme hjelpen etter brukernes behov. I en av kommunene framhever tjenesteyter at det er knappe ressurser, men mener de strekker seg utover de ressursene som er satt av fra kommunen sin side, og derfor kan gi omfattende hjelp. Tjenesteyterne sier ofte at egen tjeneste omfatter alle sider ved brukernes behov og omtaler den som en fleksibel tjeneste. Idealer er en helhetlig, individuelt tilpasset og fleksibel tjeneste. Mange steder omhandler hjelpen alt fra vanlig husarbeid, samtaler og hjelp til kontakt med andre instanser. Andre tjenestesteder i kommunen blir derimot ofte beskrevet som fragmentert og bare innrettet mot enkeltoppgaver: hjemmetjenesten som vasker, sykepleietjenesten som deler ut medisiner, og den psykiatriske hjemmetjenesten som samtaler med brukeren.

To ytterpunkter i tjenestetyper

Alle tjenestene er innrettet mot at brukerne skal ha bolig til tross for rusmisbruk. En sammenligning mellom kommunene gir imidlertid grunnlag for å identifisere to ytterpunkter i måter å utforme tjenesten på for å nå dette målet: en helhetlig og sterk faglig forankret tjeneste og en sterkt avgrenset tjeneste i hovedsak rettet mot å gi et boligtilbud.

Det ene ytterpunktet kan beskrives som en helhetlig og faglig forankret tjeneste. Målet om at brukeren skal få bolig til tross for omfattende rusmisbruk, sees i nær sammenheng med andre hjelpebehov brukerne har og settes inn i en sosial- eller omsorgsfaglig sammenheng. Det sentrale virkemidlet for å unngå at brukeren skal miste boligen, er brukerens kontakt med og tillit til tjenesteyteren. Mye av hjelpen kan karakteriseres som hjelp som *kan* bidra til rehabilitering. I realiteten er det lite tjenesteyter ikke er villig til å forholde seg til eller å hjelpe til med. Dette betyr ikke at de imøtekommer alle ønsker, eller at de ikke griper inn i brukerens tilværelse på områder der brukeren i utgangspunktet ikke selv ønsker hjelp. Tjenesten omfatter også brukerens forhold til omgivelsene, som for eksempel uro rundt boligen eller manglende renhold. I andre sammenhenger skiller det mellom hjelp og støttetjenester til bostedsløse på den ene siden og kontrollerende tjenester på den annen side (se for eksempel Dyb 2005). Hjelp til å håndtere forholdet til omgivelsene gjennomføres ikke som en kontrollerende tjeneste i snever forstand. Også kontrollen har en sosial- eller omsorgsfaglig basis. Samtaler mellom bruker og tjenesteyter er det sentrale virkemidlet. Vi kan identifisere et annet aspekt ved denne tjenesten som også omhandler brukerens forhold til omgivelsene, men der hjelpen har en mer beskyttende karakter. Hjelpen har ikke som mål å skape forståelse og endring hos brukeren, men å hindre at brukeren blir utsatt for overgrep av ulik karakter. Men også denne type hjelp til beskyttelse baserer seg på omfattende kontakt med brukeren, kjennskap til de relasjoner han eller hun inngår i, og karakteren av disse.

Det andre ytterpunktet representerer en tilnærming som innebærer en snevrere tolkning av idealet om at brukeren skal få bolig til tross for sitt rusmisbruk. Brukeren skal få bolig, og tjenesteyterne viser stor toleranse overfor dem. Beskrivelsene tjenesteyterne gir av brukeren, bærer ikke moraliserende holdninger. Det som skiller denne typen fra den andre, er at den har få andre mål for arbeidet overfor brukerne enn å gi et boligtilbud. Målet om bolig til tross for rusmisbruk tolkes snevert og tas ikke inn i noen helhetlig faglig ramme eller forståelse. Et eksempel er brukere som har fått bolig i et kollektiv som har bemanning hele døgnet, og der de ansatte ikke oppdager at beboerne ikke betaler husleie og dermed står i fare for å bli kastet ut. Et annet eksempel er tjenesteytere som jobber i en ambulerende tjeneste i to til tre boliger med flere hybler. Likevel er det mye bråk, tidvis svært mye uro og en tendens til økt rusmisbruk blant enkelte av beboerne. Her mangler de ansatte et grunnlag for å gripe inn og endre situasjonen for brukerne. Dermed har de mindre mulighet til å nå fram med hjelp.

En fare ved denne type snever tilnærming til målet om bolig til tross for rusmisbruk er at den kan bli en naiv tjeneste som ikke har dannet seg en basis for å gripe inn overfor alvorlige situasjoner og kriminalitet. Den kan derfor bli en godtroende tjeneste som ikke har mulighet til å bidra med hjelp verken overfor den enkelte og hans eller hennes behov eller når det gjelder andre alvorlige situasjoner som kan oppstå. Kommunene kan få lite ut av tjenesten. Det å få til en integrasjon av tjenesten i det øvrige tjenesteapparatet og en god faglig forankring for tjenesten kan bidra til å redusere faren for denne type smal tjeneste.

Tilgang til tjenesten

Når det gjelder hvem som inkluderes i tjenesten, og dermed tilgjengelighet til tjenesten, er det store skiller mellom kommunene. Casestudien viser at en stasjonær tjenestemodell er ressurskrevende. Stasjonære tjenester som ytes i et spesifikt boligprosjekt, når fram til færre brukere enn tjenester som drives som en ambulerende virksomhet. Særlig dersom det i perioder er få beboere i boligen, kan mye av tiden gå til å passe på huset og ikke beboerne. Tjenesten er bundet opp i huset, uavhengig av hvor mange beboere det er der. Det kan også være store variasjoner i beboernes hjelpebehov over tid.

Casestudien tyder på at en ambulerende tjenestemodell også kan ivareta beboere med omfattende hjelpebehov. Imidlertid er forutsetningen at tjenesten er fleksibel og kan variere innsatsen etter brukernes behov og har klart å opprette en nær og personlig relasjon til brukerne. Særlig kan det være store ressursbehov i den første fasen for å opprette kontakt og tillit. Å legge mye ressurser i denne fasen kan ha stor betydning.

Boligmodeller

Flere av kommunene har egne boligtilbud til tidligere bostedsløse. Casestudien viser at det å samle mange brukere i egne boligkompleks er en svært krevende boligmodell og en boligmodell som i verste fall kan bidra til å skape ytterligere problemer for brukerne. I kommuner der de har få boligtilbud, har kommunen liten mulighet til å ta tilstrekkelig hensyn til sammensetning i boligene, og dette kan føre til uro og konflikter blant brukerne.

Brukermedvirkning

Casestudien viser at få av kommunene har reflektert rundt hvordan de kan legge til rette for økt brukermedvirkning på systemnivå. Men det finnes et unntak. Bodø kommune har et etablert samarbeid med flere brukerorganisasjoner. Manglende samarbeid kan muligens sees i lys av at 82 prosent av kommunene i svært eller ganske stor grad er fornøyd med hvordan brukermedvirkning praktiseres i kommunen/bydelen (Ytrehus m.fl 2007:107). Kommunene tenker ofte på brukermedvirkning som dialog eller kontakt med brukeren om behov for tjenester. Det kan vi betegne som individuell brukermedvirkning. Ingen kommuner har laget strategier for brukermedvirkning på

systemnivå gjennom kontakt med organisasjoner og representanter for brukerne. En av kommunene sier at de savner et forum med brukerorganisasjoner og sier at på dette feltet har de forsømt seg. En annen kommune sier at de mener det vil være vanskelig å få til denne formen for brukermedvirkning fordi målgruppa ikke har organisasjoner som representerer seg, og fordi brukerne selv er for uforutsigbare til at det er mulig å lage regelmessige dialogmøter.

Individuell plan (IP) er et virkemiddel for å sikre individuell brukermedvirkning, et samordnet og tilpasset tjenestetilbud.² Individuell plan er en rettighet for brukeren hjemlet i sosialtjenesteloven, men brukeren kan ikke pålegges å ha en individuell plan. Det viser seg at det er veldig varierende praksis i casekommunene på hvorvidt de bruker IP: Noen har som ambisjon at alle skal ha IP, noen sier at de bruker IP for brukere som har oppfølging over lang tid, mens noen kommuner ikke bruker IP. Flere kommuner sier at mange brukere ikke ønsker IP, forklaringene som brukes, er at brukerne opplever at det er vanskelig å planlegge og måtte tenke langt fram i tid, at IP er for omfattende, og at mange brukere er «tiltaksleie». Flere informanter sier at de har laget forenklete planer eller avtaler om hvilke tjenester brukeren har behov for og skal få hjelp til. En av kommunene sier at hos dem er det ikke vanlig praksis å bruke individuell plan, og at de opplever deres systematisering av bruk av ansvarsgrupper som en like god om ikke bedre sikring av brukermedvirkning. Denne kommunen har laget rutiner for å skrive referater fra møtene i ansvarsgruppene, spesifisering av ansvaret for oppfølging og gjennomgang av status for dette ved starten av neste møte. Flere andre casekommuner sier at de bruker ansvarsgrupper, men et av problemene som framheves, er nettopp manglende ansvar for oppfølging og koordinering.

Om begrepet «boligsosialt arbeid»

På slutten av 90-tallet ble det påpekt at situasjonen når det gjaldt oppmerksomhet på boligspørsmål i norske kommuner var preget av på den ene siden liten oppmerksomhet på boligspørsmål i sosialtjenesten og tjenesteapparatet for øvrig og på den annen side liten oppmerksomhet på sosiale og omsorgsmessige spørsmål i boligforvaltningen (Ytrehus 2002). Den boligsosiale virksomheten i regi av strategien «På vei til egen bolig» og denne tilskuddsordningen har endret dette og dermed fått til en nærmere integrasjon av bolig- og sosialpolitiske perspektiver. Det at tilskuddsordningen har betegnelsen boligsosialt arbeid, bidrar positivt når det gjelder målet om å sikre bolig

²Den første delrapporten drøfter også bruken av individuell plan på bakgrunn av spørreskjemaundersøkelsen og redegjør for ulike perspektiver på brukermedvirkning, for mer om brukermedvirkning og kommunens praksis, se (Ytrehus m.fl. 2007:105-110).

til alle, ved at det tydeliggjøres at det er boligspørsmål som skal stå i fokus. Tilskuddet skal brukes for å sikre at personer får en stabil boligsituasjon. Dette er noe alle casekommune framhever.

Vi ser at det fortsatt er utfordringer med tanke på å få inkludert hele tjenesteapparatet i arbeidet med å sikre en stabil boligsituasjon for målgruppa. Videre viser casestudien at ulempen med betegnelsen «boligsosialt arbeid» er at den kan gi inntrykk av at tjenesten som skal etableres, er en ny og annerledes tjeneste enn annet omsorgs- og sosialfaglig arbeid. Dermed vil tilskuddsordningen bidra til en ytterligere fragmentering og oppsplitting av den kommunale tjenestesektoren, i og med at det etableres nye tjenester på siden av det eksisterende tjenestetilbudet. Vår evaluering viser at tilskuddsordningen flere steder ikke bidrar til at det øvrige tjenesteapparatet utvikler kompetanse om og forpliktelse til å hjelpe personer med rusproblemer å få en stabil boligsituasjon.

Sosial- og helsedirektoratet framheves som en viktig statlig aktør. Flere kommuner peker også på den positive rollen Husbanken har spilt for å få boligspørsmål for alle på dagsorden. Kommunene opplever at de får støtte og hjelp fra Husbanken.

Flere av casene framhever også at det er positivt at Fylkesmennene har overtatt forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen. Dette har bedret kontrollrutinene og styrket muligheten for samarbeid på tvers av kommunegrensene.

Konsekvenser og anbefalinger

I det foregående har vi drøftet bruken av tilskuddet. Figur 3.2 oppsummerer sentrale sider ved bruken i de ti casekommunene. Figuren viser hvor tjenesten er forankret, om frivillige organisasjoner er involvert, om tilskuddet utvikler nye tjenester eller ikke, om tilskuddet gir støtte til et spesifikt botilbud, og om tilskuddet er integrert i det ordinære tjenestetilbudet eller har bidratt til å utvikle tjenester på siden av det ordinære tjenestetilbudet. Siste rad viser i hvilke kommuner tjenestetilbudet nå utvikles mot en integrert modell.

Som vi har vist tidligere i kapitlet, er tjenestene som tilskuddet støtter hovedsakelig forankret i sosialtjenesten eller rusomsorgstjenesten. Fire av casekommunene har valgt en modell der en frivillig organisasjon drifter tjenestene for kommunen. De fleste av casekommunene våre har valgt å utvikle nye tjenester til boligframskaffelse og booppfølging uten binding til et spesifikt botilbud.

Etter vår vurdering er hovedutfordringen for kommunene å sikre at tjenestene integreres og sees i sammenheng med kommunens øvrige tjenesteapparat. På intervju-tidspunktet fikk vi inntrykk av at dette er en utfordring som kommunene ser. I flere

Figur 3.2. Sentrale dimensjoner ved kommunene som deltar i undersøkelsen

	Haugesund	Ringerike	Hammerfest	Trondheim	Tønsberg	Bergen	Nittedal	Kristiansand	St.Hanshaugen (Oslo)	Bodo
Virksomheten tjenesten er forankret i	Sosial-tjenesten	Familie og velferd, rusenheten	Sektor for sosiale tjenester, rusmiddel-tjenesten	Helse- og velferds-tjenesten	Virksomhet for sosiale tjenester	Helse og omsorg, seksjon for sosial-tjenester	Sosial-tjenesten	Helse-tjenesten	Bestiller-avdelingen	Sosial-tjenesten
Tjenestene er drevet av frivillig organisasjon	Ja, Kirkens Bymisjon	Nei	Nei	Ja, Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse	Ja, Kirkens Bymisjon	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja, Frelsesarmeen
Utvikling av nye tjenester eller styrking av eksisterende	Nye tjenester	Nye tjenester	Styrke eksisterende tjenester	Styrke eksisterende tjenester	Nye tjenester	Nye tjenester	Nye tjenester	Nye tjenester	Styrke eksisterende tjenester	Nye tjenester
Generelt tjenestetilbud eller tjenester gitt i et spesifikt botilbud	Generelt tjenestetilbud	Spesifikt botilbud	Generelt tjenestetilbud	Spesifikt botilbud	Generelt tjenestetilbud	Generelt tjenestetilbud	Generelt tjenestetilbud	Generelt tjenestetilbud	Generelt tjenestetilbud	Generelt tjenestetilbud
Integrert tjenestemodell i tilskudsperioden	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei
Utvikling mot integrert tjenestemodell på intervjutidspunktet	Nei	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei

kommuner skjer det, riktignok i varierende grad, en utvikling mot en integrert modell. Dette gjelder både for Tønsberg, Bergen, Nittedal og Ringerike.

Våre casestudier viser at tilskuddsordningen bør ha tydeligere presiseringer av at bruken av tilskuddet skal sees i sammenheng med kommunens øvrige tjenestetilbud. Mer enn at kommunen skal lage noen nye «boligtjenester» til en avgrenset brukergruppe, må tilskuddet bidra til å utvikle eksisterende tjenester både kompetansemessig og til å ta ansvar for oppgaver og brukergrupper som de tidligere ikke har definert som sitt ansvarsområde.

I de tilfellene der det er utviklet en egen boligoppfølgingstjeneste i regi av sosialkontorene eller rusenheten til et begrenset antall brukere, bør kommunen lage planer for at denne tjenesten integreres i kommunenes øvrige tjenestetilbud. Dette er også på gang i en del av casekommunene. Det samme gjelder i kommunene som har inngått samarbeid med en frivillig organisasjon i forbindelse med drifting av tjenestene.

Flere kommuner har satset på høy kompetanse i disse stillingene. Dette ser ut til å være verdifullt for tjenesten. Med tanke på å skulle spre erfaringer til det øvrige tjenesteapparatet fra prosjektene er det behov for en strategi for overføring av kunnskap og kompetanse. Spørsmålet er da både hvordan man tar vare på den erfaringen og kompetansen man har vunnet, og hvordan overføringen av erfaring og kompetanse til andre tjenestesteder i praksis skal skje.

Del 2 Casebeskrivelsene

Kapittel 4 Haugesund

Haugesund kommune er en bykommune nord i Rogaland fylke med 32 000 innbyggere. Kommunen er regionsenter for området. Byen har i flere tiår hatt et omfattende og tungt narkotikamiljø. Kommunen er en to-nivå kommune: De har rådmann og tre kommunaldirektører, mens virksomheten i kommunen er delt inn i tre støtteenheter og 43 resultatenheter. Helse- og sosialtjenester er organisert under tre selvstendige resultatenheter: Sosialtjenesten, Helse og forebygging samt et Bestillerkontor med ansvar for pleie- og omsorgstjenester. Ansvar for de kommunale boligene ligger under Bygg og vedlikehold, men det er et eget tildelingsutvalg i kommunen som ledes av leder for Sosialtjenesten. I øyeblikket er det sterkt press på boligmarkedet på grunn av stor næringsaktivitet og mange gjestearbeidere i byen.

Kommunen søkte første gang om tilskudd til boligsosialt arbeid i 2005. De søkte om tilskudd til opprettelse av to stillinger for oppfølging av beboere i kommunale og private boliger. Målgruppa var rusmisbrukere og beboere med det de betegner som lav boevne. Tilskuddet er blitt brukt til kjøp av miljøarbeidertjenester fra Kirkens Bymisjon. Samarbeidet med Kirkens Bymisjons Miljøarbeiderteam er forankret i Sosialtjenesten.

Vi har i Haugesund intervjuet leder av Sosialtjenesten, en saksbehandler med ansvar for oppfølging av samarbeidet med Kirkens Bymisjons Miljøarbeiderteam, daglig leder for bymisjonstiltak på Haugalandet og en miljøarbeider i Miljøarbeiderteamet.

Organisering av tjenestene

Som vist tidligere er helse- og sosialtjenester i kommunen organisert under tre selvstendige resultatenheter. Sosialtjenesten har ansvar for generelle sosiale tjenester, herunder blant annet bistand til å skaffe bolig for vanskeligstilte og forvaltning av økonomisk sosialhjelp. Ansvar for flyktninger ligger også her. Samarbeidet med Kirkens Bymisjon om miljøarbeidertjenester er forankret i denne enheten. Leder av Sosialtjenesten leder tildelingsutvalget for kommunale boliger. Sosialtjenesten har totalt 31 ansatte. Sosialtjenesten har to fagstillinger innenfor rus og én psykiatrikonsulent. Samtidig er hovedansvaret for psykisk helse og rus lag inn under Helse. Under Helse er det en seksjon for Psykisk helse, de har tjenester til personer med psykiske lidelser og blant

annet en egen miljøarbeidertjeneste. Ansvar for rusomsorg er definert inn under Helse, men dette er i stor grad rettet mot brukere under Legemiddelbasert rehabilitering (LAR). Rusomsorgen under Helse inkluderer også en lavterskel helsestasjon for rusmisbrukere. Totalt har Helse elleve stillinger knyttet til rus: to til helsestasjon og ni til oppfølging innenfor LAR. Oppfølgingen rundt LAR involverer blant annet egne boliger for denne gruppa og en egen miljøarbeidertjeneste.

Det er et eget Bestillerkontor som tildeler helse- og omsorgstjenester som ytes av hjemmetjenesten. Dette inkluderer hjemmehjelp og hjemmesykepleie.

Tilskuddet til boligsosialt arbeid

Haugesund kommune søkte første gang om tilskudd til boligsosialt arbeid i 2005. Kommunen fikk da innvilget 800 000 kr. Ifølge brev fra Fylkesmannen i Rogaland per 26.06.06 ble 516 180 kr overført til 2006, og i tillegg fikk kommunen en bevilgning på 323 820 kr for 2006. Bakgrunnen for søknaden var ønske om å prioritere oppfølging i bolig for personer som har et rusproblem, eller ikke har det de betegner som god nok boevne. Kommunen søkte om støtte til opprettelse av to stillinger for oppfølging i kommunale og private boliger.

Kommunen inngikk per 01.09.2005 en avtale med Kirkens Bymisjon om kjøp av miljøarbeidertjenester. Hele tilskuddet har blitt brukt til dette. Tjenestene skal ifølge avtalen ytes i tråd med kommunens boligsosiale plan. I denne planen beskriver de etablering av en boligtrapp hvor brukerne kan gå opp en trapp bestående av ulike former for bo- og tjenestetilbud. Nederste trinn er et lavterskeltilbud, mens miljøarbeidertjenester beskrives som et tilbud for de som har kommet videre i egen kommunal eller privat bolig. I avtalen med Kirkens Bymisjon står det at tjenestene fra Miljøarbeiderteamet skal være et supplement og bindeledd, primært i relasjonen mellom Sosialtjenesten, Bestillerkontoret, Bygg og vedlikehold og den enkelte boligsøkende til og/eller bruker av kommunal bolig. Målet med prosjektet er at de enkelte beboerne får «en økt boevne slik at deres livssituasjon blir mer stabil» (Avtale mellom Stiftelsen Kirkens Bymisjon og Haugesund kommune 2005–2006). Samarbeidet om miljøarbeidertjenester med Kirkens Bymisjon er forankret i Sosialtjenesten. Samarbeidet er forlenget etter at avtalen gikk ut i september 2006. Miljøarbeiderteamet består av to stillinger, men dette er 70 prosent stillinger. I en periode på noen måneder i 2006 ble stillingene oppjustert til 100 prosent, men dette ble justert ned igjen fordi Kirkens Bymisjon ikke hadde midler nok til dette. Kirkens Bymisjon har søkt kommunen om ytterligere rammer for å kunne oppjustere stillingene, men har ikke fått dette. Kommunen har fra 2007 satt av 800 000 i budsjettet for å videreføre tilbudet om miljøarbeidertjenester. Det er fattet politisk vedtak om at tjenesten skal legges ut på anbud.

Bostedsløshet

Informantene i Sosialtjenesten mener at bostedsløshet i stor grad er knyttet til rusproblemer og ofte i kombinasjon med psykiske lidelser eller psykiske plager alene. Under intervjuamtalene trekker de fram rusmisbruk og manglende oppfølging i de boligene brukerne har hatt, som årsaker til at brukerne tidligere har mistet boligen sin. Ut fra de kartlegginger som er gjort i kommunen, vet de også at majoriteten av de bostedsløse som hjelpeapparatet kjenner til, har rusproblemer eller en kombinasjon av rusproblemer og psykiske problemer.

I 2004 behandlet bystyret planen Sosial boligpolitikk i Haugesund kommune fra et utvalg som hadde gjennomgått situasjonen og utfordringer i kommunen. Kommunen hadde da 536 kommunale leiligheter/boenheter (2004-tall). I planen Sosial boligpolitikk legges det opp til salg av en andel kommunale leiligheter blant annet på grunn av finansiering av oppgradering av resterende kommunal boligmasse. En kartlegging våren 2004 i forbindelse med dette utvalgsarbeidet viste at kommunen hadde omlag 50 bostedsløse. Det var 1120 sosialklienter med ytelse i kommunen og mellom 500 og 600 rusmisbrukere. Kartleggingen viste også at det til enhver tid er ca. 60 søkere til kommunal bolig, og at de aller fleste av søkerne har rusproblemer. I intervjuer med sosialtjenesten anslås det at kommunen i dag har omlag 50–70 bostedsløse, men at veldig få av disse er bostedsløse i den forstand at de ikke har tak over hodet.

Haugesund var en av utvalgskommunene i den nasjonale kartleggingen av bostedsløse både i 2003 og i 2005. Kartleggingene estimerte at Haugesund i 2003 hadde 17 bostedsløse, og at dette hadde økt til 79 bostedsløse i 2005 (Hansen mfl. 2006).

Arbeidet for å forhindre bostedsløshet

Ifølge informantene har gruppa av personer med sosiale problemer og rusmisbruk få muligheter på det private leiemarkedet fordi de er kjente i bymiljøet. Kommunal bolig blir alternativet for de fleste. Leder av Sosialtjenesten sier at det tidligere har vært begrenset mulighet for personer med rusproblemer til å få kommunal bolig. Dette skyldes dårlige erfaringer med disse beboerne som leietakere. Tidligere praksis i kommunen var at brukerne fikk tildelt kommunal bolig, nøkkel til leiligheten, men ingen oppfølging. Erfaringene til Sosialtjenesten var at dette ofte resulterte i en runde med tildeling, omfattende rusing, bråk, manglende ivaretagelse av boligen, manglende betaling og til sist utkastelse. Tilbudet etter utkastelse var da hybelhus eller hospits, og alternativt Frelsesarmeens lavterskeltilbud. Frelsesarmeen har siden 1996 forvaltet et lavterskeltilbud³ og etablerer nå et boligtilbud med «botrening» som forberedelse

³ Frelsesarmeen har tolv plasser i et lavterskeltilbud, og kommunen har en avtale om bruk av disse. Ni årsverk er knyttet til dette tilbudet som koster kommunen 6 millioner i året.

til å flytte i egen bolig. Nye tjenester nå er miljøarbeidertjenester eller oppfølging til personer med sosiale problemer og rusmisbruk som har fått tildelt kommunal bolig. Inntil Miljøarbeiderteamet ble opprettet i 2005 var det ingen slike tilbud til denne gruppa.

I dag får rusmisbrukere eller andre med sosiale problemer som tildeles bolig, tilbud om oppfølging. Kommunen bruker tilleggskontrakt for alle med rusproblemer som får tildelt kommunal bolig (husleieloven § 11-2). I disse avtalene forplikter brukeren seg til å ta imot hjelp fra Miljøarbeiderteamet. Det argumenteres for at dette er et viktig redskap for at brukerne skal gå med på å motta hjelp. Informantene i Sosialtjenesten mener også at gjennom å kunne pålegge brukeren oppfølging, så kommer de i en bedre forhandlingssituasjon ved tildeling av bolig. Gjennom å kunne knytte oppfølgingstjenester til boligtildelingen mener de at de har større mulighet for å kunne tildele bolig til brukere som har liten troverdighet som leietaker hos Bygg og vedlikehold, og som ofte har en forhistorie med utkastelse og kanskje ødeleggelse av bolig.

Det kommunale boligtilbudet til denne målgruppa beskrives av informantene som å ha lav standard. En del boliger er opprustet, men forbeholdt personer under LAR. Tilbudet til rusmisbrukere er ofte i et område med rekkehus som kalles Kommunegården på folkemunne. Det er 56 leiligheter, de fleste leilighetene beskrives som å ha «grei» standard, noen oppganger beskrives som bra, men informantene sier at området generelt er belastet med mye turbulens og bråk. En av informantene sier at dette er en av de etablerte gettoene i kommunen for mennesker med ulike sosiale problemer. LAR-brukere på nedtrapping bor også her. Kommunen har leiligheter i borettslag, men bosetting i disse leilighetene fordrer at styret i borettslaget godkjenner beboeren. Sosialtjenesten har erfaring med at dette kan være vanskelig når beboeren har rusproblemer.

Det er sterkt press på boligmarkedet blant annet på grunn av gjestearbeidere. Det er venteliste til kommunal bolig. Pensjonater og lignende tilbud er ifølge Sosialtjenesten ofte fulle. Kommunen bruker hospits/døgnovernatting, men saksbehandler i Sosialtjenesten legger vekt på at dette skal være for en avgrenset periode på tre–fire måneder mens de avklarer situasjonen og søker om kommunal bolig. Kommunen har inngått kvalitetsavtaler med flere steder. De mener at presset i boligmarkedet gjør at de likevel av og til opplever at de er nødt til å bruke et hospits selv om dette stedet mangler kvalitetsavtale.

Kommunen har ikke inngått samarbeid med Namsmannen om forebygging av utkastelser.

Brukerne

Brukerne beskrives i stor grad som slitne, mange etter lang tids rusmisbruk, psykiske problemer eller begge deler. Sosialtjenesten opplever at mange av brukerne er personer som de tidligere har hatt problemer med å yte tjenester til. Flere har ikke ønsket hjelp, eller det har vært vanskelig å komme i dialog med dem for å vurdere hvilken hjelp de trenger. En av informantene sier:

Dette er mennesker som har levd med livet i en plastpose lenge og preges av det.

Et av momentene som trekkes fram, er at brukerne ikke kjenner til hvordan de offentlige tjenestene fungerer, og hvilke rettigheter de har. De fleste har hatt problemer med å opprettholde en stabil bosituasjon tidligere, og mange har mistet boliger de tidligere har hatt. Mange av brukerne oppleves som svakt fungerende. I et intervju med Sosialtjenesten beskrives en bruker som har en avtale om ei uke i egen bolig og ei uke hos Frelsesarmeen i lavterskeltilbud. Det forklares at mannen kan bli så nedkjørt både psykisk og fysisk at han må inn og hvile seg hos Frelsesarmeen ei uke, særlig i perioder med omfattende rusmisbruk. Informantene opplever at brukerne har behov for oppfølging og hjelp på mange områder og i ulik grad. Oppfølging i bolig oppleves som nødvendig for å hindre gjentakelse av utkastelser og en bedre stabilisering av boligsituasjonen

I intervjuer med saksbehandler i Sosialtjenesten og med miljøarbeider i Miljøarbeiderteamet blir det forklart at til tross for at det er en overvekt av brukere med rusproblemer over lang tid, både narkotika og alkohol, samt psykiske problemer, så er det en mye bredere gruppe enn dette som får oppfølging. Dette er brukere med somatiske plager og medikamentmisbruk, brukere med sosial angst som trenger hjelp for å etablere seg i egen bolig, eldre med ulike sosiale problemer, en av dem er forelder til to rusmisbrukere, en annen er en eldre med begynnende demens. I tillegg er det noen unge rusmisbrukere og en ungdom som de mener trenger støtte for ikke å bli en del av rusmiljøet. Miljøarbeiderteamet har hatt 41 brukere siden opprettelsen i september 2005, 23 menn og 18 kvinner. 17 saker er avsluttet, og dette er hovedsakelig brukere som trengte hjelp til etablering i egen bolig, men ikke oppfølging utover dette.

Tjenestene

Tjenesten som tilskuddet har støttet, drives av Kirkens Bymisjon. Sosialtjenesten gir beboere som har behov for oppfølging knyttet til bolig, tilbud om miljøarbeider-tjenester fra Kirkens Bymisjons Miljøarbeiderteam. Miljøarbeiderteamet skal blant annet kartlegge behovet for tjenester fra det ordinære tjenesteapparatet.

Miljøarbeideren som vi intervjuet, har fagutdanning som omsorgsarbeider og tar videreutdanning i psykisk helsevern. Ingen av miljøarbeiderne har utdanning på høyskolenivå. Begge miljøarbeiderne har vært stabile siden starten i 2005. En av de ansatte i Sosialtjenesten framhever dette som et suksesskriterium for oppfølging av brukerne, og sier at dette skiller tjenesten fra andre ordinære hjemmetjenester hvor brukeren ofte må forholde seg til flere tjenesteutøvere.

Overfor rusmisbrukere som får tildelt kommunal bolig, brukes en tilleggskontrakt som forplikter brukeren til å motta hjelp fra Miljøarbeiderteamet. Tildelingen av miljøarbeidertjenester skjer ved at det holdes et første møte med brukeren for å vurdere behovet for hjelp. Her er både saksbehandler i Sosialtjenesten og miljøarbeider fra Miljøarbeiderteamet til stede. Temaet for møtet er brukerens behov og hva miljøarbeidertjenesten kan hjelpe til med. Sosialtjenesten fatter ut fra dette et vedtak på antall timer med oppfølging, og ifølge sosialtjenesten spesifiserer de hva den enkelte trenger hjelp til. De fatter korttidsvedtak, ofte på seks måneder. Vedtakene kan senere forlenges etter behov. Sosialtjenesten har ikke ansvar for faglig veiledning til tjenesteutøverne i Miljøarbeiderteamet. Sosialtjenesten sier at de fatter vedtak, men ved å legge tjenesten ut til en ekstern tjenesteutøver har de liten mulighet til kontroll med hvilken oppfølging som gis.

Intervjuene viser at vedtakene ikke følges slavisk, og at i realiteten fungerer vedtakene i liten grad som retningsgivende for tjenesten. Informantene i Kirkens Bymisjon framhever at de har et fleksibelt forhold til både tid og innhold i tjenestene, vedtakene betraktes kun som en ramme. Det andre møtet med brukeren foregår ofte hjemme hos brukeren. Ifølge miljøarbeideren handler dette møtet om å opparbeide tillit og bli enige om utforming av hjelp. De opplever at de tilpasser både tid og innhold etter det de opplever som behov hos brukeren. De legger vekt på at deres tjeneste bygger på tillit og opparbeiding av en relasjon til brukeren. Hvis brukeren ikke ønsker faste avtaler, men vil ta kontakt ved behov, så tilpasser tjenesten seg dette.

Miljøarbeideren forteller at de ikke har vært så nøye når det gjelder varighet på tjenesten heller, og at brukere har fått oppfølging utover vedtakets gyldighet i tid. De jobber nå med å bli flinkere til å få vedtak for oppfølging på alle brukerne deres. Avgrensning av tjenesten er noe som også vektlegges i Sosialtjenesten:

Om vi gir tilbud til altfor mange, så blir ikke tjenestetilbudet fra miljøarbeidertjenesten godt nok. Vi går inn og lager nedtrappingsplaner for folk som skal slutte å få oppfølging. For noen finnes det ingen mellomløsning, de klarer ikke å leve uten oppfølging.

Både informanter i Sosialtjenesten og i Miljøarbeiderteamet opplever at det er brukere som ikke kan klare seg uten oppfølging over tid. De mener at for noen er tilbudet fra miljøarbeidertjenesten det eneste tilbudet de vil motta. Den overordnede målsettingen

for miljøarbeidertjenesten er likevel at det ordinære tjenestetilbudet skal involveres, og at brukerne skal få tjenester fra disse.

Sosialtjenesten sier at Bestillerkontoret med hjemmehjelp og hjemmesykepleie er samarbeidspartnere for oppfølging av brukere i egen bolig. Informanter i Sosialtjenesten sier at de, men også ansatte innenfor LAR mener at det er et underforbruk av hjemmetjenester når det gjelder denne gruppa, og at det er utfordringer knyttet til å få større aksept hos hjemmetjenesten for at rusmisbrukere har rett til tjenester på lik linje med andre brukere. Årsaker til dette mener de handler om usikkerhet blant tjenesteutøverne i hjemmetjenesten for å jobbe i hjemmet til disse brukerne. Andre aspekter som framheves, er at brukerne har problemer med å holde avtaler og ikke alltid er like forutsigbare. Dette kan også handle om at det er andre på besøk hos brukeren som har rusproblemer. Også informanten fra Miljøarbeiderteamet opplever at det er en utfordring å få hjemmetjenesten til å gi tjenester til denne gruppa. Samtidig framhever denne informanten at hjemmetjenesten er mer rigide fordi de er veldig presset på tid. I enkelte tilfeller tar de kontakt med hjemmetjenesten dersom de mener at de ikke har vært der, eller at oppgaver som skulle vært gjort, ikke er utført.

Miljøarbeiderteamet preges av at det er en liten og sårbar tjeneste på siden av det øvrige hjelpeapparatet. Det er kun to ansatte, og disse to har ikke 100 prosent stillinger, i tillegg er det et lite faglig miljø. Det har vært arrangert en felles fagdag med Frelsesarmeen og kommunen ved Sosialtjenesten med utgangspunkt i et kurs kalt «På randen av å bo». Miljøarbeiderteamet har hatt ulike faglige veiledere, men i øyeblikket har de ingen veileder og arbeider med å få dette på plass. Samtidig har de klart å få til noen faste fora for samarbeidet med kommunen, og begge parter beskriver samarbeidet som godt. Det er møter mellom Kirkens Bymisjon / Miljøarbeidertjenesten og Sosialtjenesten ved nestleder og ansvarlig saksbehandler to ganger i året. Der evalueres samarbeidet, og man kan ta opp blant annet saksbehandling og rutiner. De har også i løpet av perioden utarbeidet avtaler om rutiner i spesielle situasjoner. Denne avtalen inneholder blant annet prosedyrer for hvem miljøarbeiderne skal ta kontakt med dersom det er akutttilfeller, dersom de ikke oppnår kontakt med beboer, dersom de har en bekymringsmelding i de tilfellene beboer anses som ikke i stand til å ivareta egen sikkerhet når det gjelder brann, helse, depresjon osv.

Innhold i tjenestene

Intervjuer med Kirkens Bymisjon viser at de har flere idealer for sine tjenester. De vektlegger at de skal bygge opp tillit i relasjon til brukerne, etterstrebe helhet, fleksibilitet og individuelt tilpasset oppfølging. Tjenesteutøveren sier at mange av tjenestene handler om å heve livskvaliteten for den enkelte. Suksessfaktorer som framheves, er individuell tilpassing, tilgjengelighet, tett oppfølging i begynnelsen og at de ikke slipper brukeren selv om det ikke er nødvendig med omfattende oppfølging lenger.

Innholdet i tjenestene beskrives som vidtspennende. Informanten i Miljøarbeider-teamet sier:

Dette handler om alt fra å vri opp ei fille til å følge vedkommende til legen.

Tjenesten består av hjelp til enkle praktiske ting i boligen, hjelp til å bidra med å etablere kontakt med behandlingsapparatet og samtaler med brukeren. Samtidig som tjenestetuøverne er opptatt av helhet, har de en avgrensning mot andre tjenester.

Tilgjengelighet og fleksibilitet framheves i intervjuene. Miljøarbeideren sier at en av de to ansatte i teamet er tilgjengelig på mobil til enhver tid. Brukerne har deres nummer og kan ta kontakt dersom de har behov. De mener at de har mulighet for å stille opp på kort tid, i akutte situasjoner og når det er behov for det. Som eksempel beskriver de en situasjon der brukeren opplever at han har uønskede gjester og ikke klarer å sette grenser. Denne situasjonen beskrives som at brukeren har «mistet kontroll» over leiligheten, og det vektlegges at dette er situasjoner som ofte oppstår om kvelden eller om morgenen, og hvor de mener at det ikke vil være mulig å få hjelp fra det øvrige tjenesteapparatet. Samtidig vektlegges det at det er veldig sjelden at brukerne benytter seg av denne muligheten til ringe utenom ordinær arbeidstid, men at når det skjer, så har brukeren virkelig behov for hjelp.

I intervju med Sosialtjenesten får vi en liste med eksempler på hvilken hjelp Miljøarbeiderteamet kan gi. Denne lista inneholder blant annet:

- at brukerne skal lære å handle og planlegge innkjøp
- at brukerne skal bære ut søpla
- at brukerne skal lære at de ikke skal oppbevare brannfarlige ting i leiligheten
- at brukerne skal lære å skjerme seg i boligen, hindre at andre tar over boligen, ved for eksempel å kunne si at uønskede gjester gå fordi Miljøarbeiderteamet kommer
- at brukerne skal motiveres til å ta ansvar for egen hygiene, hår, tenner osv.
- at brukerne skal ha tilgang til følgetjeneste til lege, tannlege osv.
- at brukerne skal få hjelp og motiveres til å holde avtaler
- at brukerne skal få mulighet til å ha samtaler med Miljøarbeiderteamet
- at brukerne skal få hjelp med økonomispørsmål, at de skal lære seg å overholde økonomiske forpliktelser
- at brukerne skal få hjelp til å etablere kontakt med behandlingsapparatet

Miljøarbeidertjenesten selv kategoriserer tjenestene de utøver på følgende måte: praktisk bistand, booppfølging/botrening, råd og veiledning (rusmestring og sosial angst),

kartlegging av behov (bruk av vedtak), koordinering og være los i hjelpeapparatet, fritid og nettverk.

Miljøarbeiderteamet bistår brukere når de skal etablere seg i egen leilighet. Dette er ofte praktiske ting som å gi støtte i en flytteprosess, kjøre flyttelass, hjelpe med å handle inn nødvendige ting som møbler, hvitevarer og utstyr til leiligheten og få dette på plass i boligen. Tidligere fikk brukeren rekvisisjon for å kjøpe det de trengte, for eksempel møbler og vaskemaskin, men ifølge informantene endte dette ofte med at brukerne solgte utstyret videre for å få penger. Miljøarbeidertjenesten sier at de har gått aktivt inn i dette og snakker med brukerne om hva de trenger, og hjelper til med å handle og bringe hjem varene.

I intervjuene beskrives rusmestring som at det handler mye om å gjøre ting sammen, å motivere brukerne til å ruse seg mindre når det gjelder avtaler, og at de skal gjøre noe sammen med miljøarbeiderne eller andre. Informanten mener at mange av brukerne er så slitne at ordinær jobb og utdanning er uaktuelt, men de mener det er viktig med jobbaktiviteter. Det arbeides med å få noe tilbud om jobbaktiviteter som for eksempel «Lønn som fortjent», hvor brukerne kan få en liten betaling for avgransede oppgaver.

Miljøarbeideren sier at for mange brukere er det en viktig oppgave å være los i hjelpeapparatet og å formidle hvilke rettigheter brukerne har når det gjelder for eksempel tannbehandling, hjemmetjeneste, helse. De opplever at mange trenger hjelp til både motivasjon for å søke hjelp, men også for å bli hørt i hjelpeapparatet og få nødvendig hjelp. Miljøarbeiderne minner brukere på avtaler og følger/kjører dem til avtaler ved behov.

Å bidra til bedre livskvalitet blir i intervjuene framstilt som små grep som kan bidra til at den enkelte får det bedre. Dette mener de har stor betydning og noe av kjernen i det de opplever som boligsosialt arbeid. Miljøarbeideren forteller en historie om en bruker som de har jobbet med og motivert til å gå til frisøren. Personen hadde ikke vært hos frisøren på fire år. Miljøarbeideren mener at det å bli klippet hadde stor betydning for brukeren egen selvfølelse og verdighet. De opplevde at dette bidro til at brukeren følte at han fikk det litt bedre, og at mannen senere var mer opptatt av egen hygiene og stell. Dette poenget framheves også når de forteller om brukere som har fått hjelp til å gå til tannlege, og som de har støttet til å gjennomføre tannbehandling og til å få nye tenner.

Miljøarbeiderne jobber også med nettverk, men vektlegger stor forsiktighet og varsomhet på dette feltet, spesielt når det gjelder familie. Miljøarbeideren sier at det er mange som har brutte relasjoner som det kan ligge vonde opplevelser bak, og eventuelle forsøk på gjenoppretting av disse relasjonene krever varsomhet.

Boligsosialt arbeid

Boligsosialt arbeid blir av flere informanter knyttet til det å gi en helhetlig oppfølging av brukerne, og at det jobbes med et bredt spekter av oppgaver for at brukeren skal klare å bli boende i boligen sin. Informantene i Kirkens Bymisjon er opptatt av å heve livskvaliteten til den enkelte og mener dette er kjernen i deres boligsosiale arbeid. Når vi ber informanter om å beskrive nærmere hva de mener med boligsosialt arbeid, viser det seg at det er noe ulike forståelser av dette. Det er ikke entydig hva som legges i dette. Mens noen framhever det å jobbe med den helhetlige livssituasjon for brukere i egen bolig, er andre opptatt av å presisere at boligsosialt arbeid er en forutsetning for sosialfaglig arbeid. Boligsosialt arbeid knyttes til å gi brukeren en bolig og støtte denne til å klare å bli boende. Dette blir beskrevet som viktig for å kunne jobbe sosialfaglig med brukeren. Samtidig er det vanskelig å skille dette boligsosiale arbeidet fra generelt sosialfaglig arbeid. En av informantene opplever det boligsosiale arbeidet som noe som er mer omfattende enn den praktiske bistanden som for eksempel hjemmetjenesten kan gi, og definerer det mer som en del av det generelle sosialfaglige arbeidet.

Brukermedvirkning

Intervjuene viser at individuell plan ikke er et verktøy som brukes for å sikre brukermedvirkning for denne gruppa. Et av argumentene er at dette er ikke noe brukeren ber om, og at dette er et verktøy som i veldig liten grad brukes innenfor Sosialtjenesten i Haugesund generelt. Samtidig er dette noe som leder av Sosialtjenesten sier at de skal jobbe mer med. Det er kun to brukere innenfor denne målgruppa som har individuell plan. En av begrunnelsene for at dette ikke vektlegges sterkere, er at de mener brukermedvirkning ivaretas gjennom ansvarsgrupper, og at dette er noe de jobber godt med. I praksis mener de dette fungerer like godt som bruk av individuell plan. Det er etablerte rutiner for å arrangere ansvarsgrupper, og det lages referater med presisering av ansvar for oppfølging.

Praksisen med et første møte for å diskutere brukernes behov framheves også som å legge til rette for brukermedvirkning. Miljøarbeiderteamet mener i tillegg at hele deres relasjon til brukeren bygger på å utforme tjenester etter behov. Det skrives også en kort plan over hva brukeren trenger hjelp til. Saksbehandler i sosialtjenesten opplever at brukerne er mer involvert i innflytting, møblering og etablering i egen leilighet enn tidligere nettopp på grunn av tjenestetilbudet fra miljøarbeiderne.

Samlet vurdering av bruken av tilskuddet, videreføring og planer

Et hovedresultat av tilskuddet og opprettelsen av Miljøarbeiderteamet er ifølge informantene at mange av de som kommunen tidligere har kastet ut, nå klarer å beholde boligen på grunn av oppfølging. Det har blitt færre utkastelser og mindre ødeleggelser av boliger, og i Sosialtjenesten mener de at dette har ført til mindre utgifter til oppussing og vedlikehold.

Tjenestene som utøves av Miljøarbeiderteamet, er sjenerøse overfor brukerne. Det er kun to ansatte i teamet, og disse har ikke full stilling. Mye av arbeidet bygger på engasjerte medarbeidere som legger inn mye ressurser. Ved å velge å kjøpe miljøarbeidertjenester fra en frivillig organisasjon har kommunen brukt tilskuddet til å støtte opprettelsen av en ny tjeneste på siden av og utenfor det ordinære tjenesteapparatet.

Det er en utfordring at tjenesten fra Kirkens Bymisjon er bygd opp på en annen måte enn det ordinære tjenesteapparatet. Brukeren får av Miljøarbeiderteamet hjelp på alle livets områder, tilgjengelighet hele døgnet ved behov og noe som framstår som stor vilje til fleksibilitet når det gjelder både utforming, tid og varighet av tjenesten. Når Kirkens Bymisjon sier at de må bli mer bevisst på at brukerne skal ha vedtak fra kommunen for å få oppfølging fra dem, kan noe av rausheten i tjenesten forsvinne og rammene bli mer likeverdige med de innenfor det ordinære tjenesteapparatet.

Modellen legger lite til rette for utvikling av de ordinære hjemmetjenestene med sikte på at disse skal inkludere denne brukergruppa selv om det ifølge våre informanter er blitt noe mer oppmerksomhet på brukergruppas behov i det øvrige hjelpeapparatet. Sosialtjenesten definerer Bestillerkontoret som en av sine samarbeidspartnere for oppfølging av brukerne, men vi får ikke inntrykk av at det er noen initiativer for tettere samarbeid med Bestillerkontoret og hjemmetjenesten for utvikling av tjenestetilbudet til denne gruppa. Dagens organisering ser i liten grad ut til å bidra til kompetanseheving i hjemmetjenesten på oppfølging av rusmisbrukere i egen bolig. Initiativet om en felles fagdag mellom Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og kommunen var begrenset til Sosialtjenesten og ikke som et fellesprosjekt med for eksempel Bestillerkontor og hjemmetjeneste.

Generelt framstår arbeidet for å forhindre bostedsløshet i kommunen som fragmentert og delt mellom ulike enheter. Arbeidet har ikke fått forankring i det ordinære hjelpeapparatet. Det finnes miljøarbeidertjenester også innenfor rus og psykiatri, men det er liten samordning og felles kompetanseutvikling.

Tre ansatte fra kommunen har deltatt på Husbankens prosesskurs og seminarer om boligsosialt arbeid. De ansatte var en fra rus, en fra psykiatri og en fra Sosialtjenesten. Disse tre skrev en oppgave sammen om samordning av tjenester til bostedsløse på tvers av de ulike fagenhetene. Deres initiativ vurderes nå som utgangspunkt for å søke om midler fra Husbanken til å jobbe videre med hvordan man kan bruke hele tjeneste-

apparatet i oppfølging av ulike grupper med behov for hjelp knyttet til bolig. Intervjuene gir ikke inntrykk av at dette er en strategi som foreløpig er forankret i ledelsen av kommunen. Det er laget en søknad som er til vurdering i kvalitetsutvalget i kommunen, og den er avhengig av godkjenning der for å bli sendt videre til Husbanken.

Intervjuene gir inntrykk av at en utfordring for kommunen er generell mangel på boliger og mangel på varierte tilpassede botilbud for brukergruppa. Situasjonen gjør at kommunen i akutsituasjoner føler at de er nødt til å bruke et hospits uten kvalitetsavtale.

Midlene til oppfølging og miljøarbeidertjeneste ligger inne i økonomiplanen for 2007, og tjenestene blir videreført. Samtidig er det vedtatt at Miljøarbeidertjenesten som Kirkens Bymisjon utfører, skal legges ut på anbud.

Kapittel 5 Ringerike

Ringerike er en kommune i Buskerud fylke med omlag 28 000 innbyggere. Hønefoss er kommunesentrum og ligger omlag 50 km nordvest for Oslo. Kommunen er en to-nivå kommune med rådmann og to kommunaldirektører, mens virksomheten i kommunen er delt inn i resultatenheter og støtteenheter. Alle brukerrettede tjenester er organisert i resultatenheter. Resultatenheten Familie og velferd samler en stor del av helse- og sosialtjenestene i kommunen. Ansvaret for de kommunale boligene ligger under resultateneheten Eiendomsforvaltning, men det er blitt opprettet et eget tildelingsutvalg som ledes av leder for sosialenheten i Familie og velferd.

Kommunen søkte om tilskudd til boligsosialt arbeid i 2004. Tilskuddet har blitt brukt til miljøarbeidertjenester for brukerne i et nyopprettet lavterskel botilbud for rusmisbrukere i Hønegata i Hønefoss. Tilskuddet støttet opprettelse av 1,5 årsverk. I begynnelsen var miljøarbeiderstillingene stasjonære i huset, mens miljøarbeidertjenestene nå gis av et ambulerende boteam. Tilskuddet er forankret i rusenheten innenfor Familie og velferd.

Vi har intervjuet fire ansatte i Ringerike kommune, alle innenfor Familie- og velferd: leder av resultateneheten, leder av rusenheten, en miljøarbeider og en ruskonsulent.

Organisering av tjenestene

De fleste av tjenestene som er relevant for gruppa vanskeligstilte på boligmarkedet, tilhører Familie og velferd. Resultatenheten har blant annet en psykiatrienhet, en rusenhet, en sosialenhet og en bestillerenhet. Bestillerenheten er ansvarlig for tildeling av omsorgstjenester som hjemmesykepleie og praktisk bistand, men tjenestene utøves av ulike omsorgsområder i kommunen.

Nylig har det blitt etablert et felles ambulant boteam innenfor Familie- og velferd. Boteamet har åtte stillinger. Miljøarbeidere ansatt i teamet skal gi booppfølging til brukere fra ulike enheter med behov for hjelp til å klare å opprettholde en stabil bo-situasjon. Boteamet har en koordinator som er ansatt av psykiatrienheten, men teamet samler alle miljøarbeidere fra de ulike enhetene i Familie og velferd som jobber med booppfølging. Dette vil i hovedsak si rus og psykisk helse. Opprettelsen av boteamet oppleves som å ha bidratt til å bygge ned skillene mellom rusenhet og psykiatrienhet.

Et av argumentene for å opprette et felles boteam er et ønske om å kunne bygge opp større faglig kompetanse på booppfølging og et fagmiljø for de som jobber med dette. Miljøarbeiderne har stort sett ikke hatt utdanning på høyskolenivå, men informantene fra ledelsen sier at de nå legger opp til at det skal være flere med høyere utdanning blant miljøarbeiderne i boteamet. Per i dag er to av miljøarbeiderne sosionomer, den ansatte koordinatoren er ergoterapeut, i tillegg ansettes det nå en person innenfor rus som skal jobbe i boteamet, og denne personen er barnevernspedagog.

En annen endring som har hatt konsekvenser for målgruppa for tilskuddsordningen, er at ansvaret for tildeling av kommunale boliger er flyttet fra Eiendomsforvaltningen til et boligtildelingsteam som tildeler alle kommunale boliger. Boligtildelingsteamet ledes av sosialenhetens leder. Eiendomsforvaltningen sitter i teamet, men også representanter fra flere av avdelingene innenfor Familie- og velferd, som rus, psykiatri, flyktning, boteam og bestillerenhet. Leder av rusenheten mener dette har åpnet for en mulighet for å diskutere behovet for tjenester når de gjør vurderinger om boligtildeling. Dette har bidratt til en annen holdning til bolig for rusmisbrukere. Det har skjedd en utvikling bort fra at man skal gjøre seg fortjent til å få en bolig, til en større aksept av at bolig er et grunnleggende behov.

Kommunen har et dagtilbud for rusmisbrukere i Hønefoss, Villaen. Huset er en form for varmestue hvor det er muligheter for å få mat, dusj, noen å snakke med og et sted å være. Her er det også tilbud om feltsykepleie én gang i uka. Da lavterskel botilbudet for rusmisbrukere, hybelhuset i Hønegata, ble etablert, ble det presentert blant annet som en utvidelse eller forlengelse av dette tilbudet.

Tilskuddet til boligsosialt arbeid

Ringerike kommune søkte om tilskudd fra Sosial- og helsedirektoratet første gang i 2004. De søkte da om 600 000 kr. Tilskuddet ble ikke brukt i 2004, men ble i sin helhet overført til 2005. I 2006 fikk kommunen bevilget 810 000 kr. I tillegg fikk de 10 000 kr til å delta på fylkesmannssamlinger om boligsosialt arbeid.

Tilskuddet har blitt brukt til bemanning i et nyopprettet hybelhus for rusmisbrukere. I starten var disse personalressursene fordelt på tre halve miljøarbeiderstillinger. Botilbudet var ferdig i 2005 og er en ombygd gammel trevilla med fem hybler, den minste av disse er tenkt som en midlertidig hybel for akutte behov. Beboerne har felles kjøkken, stue og bad. I tillegg er det et personalrom/kontor. Utenfor er det satt opp en form for anneks av fire gamle brakker. Her kan det bo opptil fire personer. Totalt har dette botilbudet mulighet for å ha ni beboere, men ifølge lederen i rusenheten er det er sjelden at alle enhetene er bosatt. Tilskuddet ble brukt til opprettelse av 1,5 årsverk knyttet til boligen. Både botiltaket og tjenestene er forankret i rusenheten under Familie og velferd. Miljøarbeiderne var ansatt i rusenheten under Familie og velferd, men med botilbudet i Hønegata som fast arbeidsplass. Tidligere var ikke huset

døgnbemannet, men det var bemanning fire–fem dager i uka fra to–sju timer. Dette er nå endret slik at miljøarbeiderstillingene ikke er knyttet til huset, men organisert i et felles ambulanseteam i Familie og velferd. Det er ikke fast bemanning i huset lenger, men det er miljøarbeidertjenester fra dette boteamet.

Rusenheten består ellers av ruskonsulenter. Dette er i all hovedsak sosionomer som jobber sosialfaglig med rusmisbrukere, og disse har i økende grad blitt involvert i den ambulerende oppfølgingen av brukerne i boligen i Hønegata.

Bostedsløshet

Ringerike kommune fikk i 2003 en boligsosial handlingsplan. Planen la opp til flere tiltak for å sikre boligtilbud til personer med rusproblemer og personer med psykiske lidelser. I forbindelse med utarbeidelse av denne planen ble det i 2002 gjort en kartlegging av vanskeligstilte på boligmarkedet. Det ble registrert 125 vanskeligstilte husholdninger⁴, 43 av disse ble vurdert som bostedsløse⁵ fordi de ikke disponerte egen eid eller leid bolig. Vanskeligstilte som bor hos foresatte, er i denne kartleggingen ikke definert som bostedsløse (Boligsosial handlingsplan 2003).

Kommunen knytter bostedsløshet til rusmisbruk. De mener det er en liten gruppe som har rene psykiske lidelser, men at det ellers i stor grad er snakk om omfattende rusproblemer og for noen i kombinasjon med psykiske problemer.

I intervjuer med kommunen blir det presentert at Ringerike i dag ikke har bostedsløse. Likevel tas det forbehold om at de ikke har oversikt over alle med udekkede boligbehov. Leder av rusenheten sier at det er boliger til alle i dag, men at det ikke kan utelukkes at noen bor på campingplass eller hos venner. Det vektlegges at alle får et tilbud, og at ingen skal mangle tak over hodet.

Flere informanter sier at foreløpig har kommunen et lite omfattende og variert botilbud til målgruppa, og dette gjør at de i liten grad kan ta tilstrekkelig hensyn til sammensetning av brukere i botilbudene og tilpasse botilbudene brukernes behov. Det er venteliste for å få kommunal bolig, og for søkere med et kjent og omfattende rusmisbruk er det vanskelig å få tildelt ordinære kommunale boliger på grunn av tidligere utkastelser eller mislighold av bolig. For de med langvarig og omfattende rusmisbruk er tilbudet i stor grad begrenset til lavterskeltilbudet i Hønegata. De siste årene har det

⁴ Registreringene er basert på at husstandene oppfyller minst ett av følgende kriterier: at husstanden er uten eid eller leid bolig, at husstanden har et leieforhold som står i fare for å opphøre, at husstanden har en åpenbart uegnet bolig, eller at husstanden har store bistands- og oppfølgingsbehov som krever en annen bolig eller særlig oppfølging for å beholde nåværende bolig.

⁵ Innkvartert privat (26), innkvartert kommunalt (2), innkvartert i midlertidig institusjon (15).

vært bygd opp flere tilbud til gruppa med rusproblemer og personer med psykiske lidelser. Kommunen har Ramsrud hybelhus, et rusfritt botilbud. Dette er tenkt for personer som har vært på rehabilitering, og personer som ønsker å komme ut av rusbruk. Blå Kors har etablert et hybelbygg med elleve leiligheter, dette er også et rusfritt botilbud, tilknyttet Stjernegruppa⁶. I tillegg er det som ledd i opptrappingsplanen for psykisk helse blitt etablert botilbud, omsorgsboliger for personer med psykiske lidelser. Kommunen vil i løpet av høsten få flere boliger innenfor psykisk helsevern. Informantene sier at dette vil gi større mulighet for riktigere tildeling av boliger.

Det blir nå igangsatt en ny kartlegging av vanskeligstilte på boligmarkedet i forbindelse med rullering av boligsosial handlingsplan.

Utvikling i kommunen

Situasjonen i kommunen har endret seg. De ansatte mener at de har mer å tilby bostedsløse enn tidligere. Leder av resultatenheten og leder av rusenheten sier at dersom man går ti år tilbake, hadde kommunen nesten ingen boligtilbud til målgruppa for tilskuddet. Lederen av rusenheten jobbet da i førstelinjen og opplevde at brukerne var svartelistet når det gjaldt både døgnovernatting, private utleiare og kommunale boliger. Førstelinjen innenfor sosialtjenesten hadde ansvaret, men opplevde at de hadde veldig lite å tilby. I spesielle situasjoner var de nødt til å tilby brukere telt. Generelt for alle rusmisbrukere og vanskeligstilte som fikk tildelt bolig, var at det ikke ble gitt tjenester knyttet til oppfølging i bolig.

Sosialtjenesten hadde lenge frontet et behov for boliger til gruppa rusmisbrukere for eiendomsetaten og kommuneadministrasjonen. På bakgrunn av krisemeldinger ble det i 1999 vedtatt midlertidige løsninger i form av ni brakker plassert ulike steder utenfor byen. Brukerne fikk tildelt bolig i brakker, men ingen form for tilsyn eller oppfølging i bolig. Dette oppsummeres som dårlige midlertidige løsninger som endte med å bli stående i sju år.

Helt siden de midlertidige brakkene ble etablert i 1999, har det vært meningen å erstatte dette ved å bygge bolig til rusmisbrukere. Etablering av et lavterskel boligtilbud er forankret i kommunens boligsosiale handlingsplan fra 2003. Planen la opp til at kommunen skulle ha en trappetrinnsmodell for boligtilbudet til rusmisbrukere. En del av denne boligtrappen bestod av et lavterskeltilbud. Prosessen med å bygge en bolig ble langvarig blant annet fordi flere av de foreslåtte stedene for bygging ble møtt med naboprotester, som ble tatt til følge. Til slutt valgte kommunen å bruke en eksisterende kommunal bolig. Da sosialtjenesten ble koblet inn, var vedtaket om å bruke en bolig sentralt i Hønefoss og utforming av boligen besluttet. Intervjuene med lederne i Familie og velferd viser at de ikke syntes det var en ideell løsning å bygge om et gammelt

⁶ Attføringsbedrift i regi av Blå Kors.

hus til samlokaliserte hybler med felles stuer og bad. Årsaken var at dette ville bety en samling av de tyngste rusmisbrukerne i et eget hus og liten mulighet til målrettet utforming av boligen. Boligløsningen var likevel valgt, og rusenheten fikk ansvaret for bemanning. Det beskrives at det er relativt lav standard på boligen, og at dette er nøkternt botilbud til brukerne. Det var ikke gitt midler til drift fra kommunen, men tilskuddet fra Sosial- og helsedirektoratet ble brukt til 1,5 årsverk knyttet til boligen. Botilbudet med oppfølging er forankret i rusenheten og anses som en utvidelse av det allerede etablerte dagtilbudet ved Villaen. Kommunen beskriver at de nå har en kjede av tilbud til rusmisbrukere. Kjeden består av Villaen med sitt dagtilbud til rusmisbrukere, hybelhuset i Hønegata for personer som ruser seg, og som også har en hybel for akutt plasseringer/døgnovernatting. I tillegg finnes botilbud for rusmisbrukere under rehabilitering samt ordinære kommunale boliger.

Generelt mener de to informantene i lederstillinger at det har blitt mer oppmerksomhet rundt bolig innenfor resultatenheten. Enhetslederen innenfor både rus og sosial har gjennomført kurs på høyskole i boligsosialt arbeid for rus og psykiatri. Det er ønske om at flere i resultatenheten skal ta dette, og spesielt noen fra boteamet.

En av informantene sier:

Kommunen har boliger nok, det har vi hatt lenge. Problemet er de med sterkt utagerende oppførsel, de med dobbeltdiagnoser. Det er ikke mangel på boliger, men på omsorg og tjenester.

Brukerne

I intervjuene beskrives brukerne som personer med langvarig og omfattende rusmisbruk. De som har fått tilbud om bolig i Hønegata, har i stor grad vært opiatismisbrukere, gamle heroinister, men det er også amfetaminbrukere. Brukerne oppleves som slitne, med både psykiske og somatiske plager. De fleste brukerne er godt voksne i alderen 30–50 år. Flere av informantene vektlegger at en av brukerne i hybelhuset skiller seg ut. Dette er en ung kvinne på 19 år. Hun har tidligere bodd i et botilbud som fordret rusfrihet, men klarte ikke å overholde reglene.

Majoriteten av brukerne har ifølge de ansatte tidligere bodd i brakker eller kommunale boliger med lav standard. De fleste har mistet bolig tidligere. Informantene beskriver at dette skyldes forhold som manglende ivaretagelse av boligen, ødeleggelse, tyveri av inventar, brann og generell manglende overholdelse av forpliktelser knyttet til boligen. Brukerne har erfaringer fra institusjoner innenfor psykiatri og rus- og kriminalomsorg. En av informantene sier at mange av disse brukerne har vært utenfor hele livet, og at flere av dem har hatt en forsømt barndom.

Brukerne beskrives som ustabile når det gjelder avtaler, og at muligheten for individuell oppfølging er avhengig av brukerens dagsform og når på dagen man kommer. Det sies at dersom de ansatte kommer litt ut på dagen, er det vanskelig å legge opp til samtaler eller praktiske gjøremål fordi brukerne er for ruset. I perioder opplever de ansatte at det er svært turbulent i boligen, og at det er et høyt konfliktnivå mellom brukerne. Noen ganger mener de at det er mye ulovlig opphold av andre rusmisbrukere, gjester, i boligen.

Brukerne blir beskrevet som en gruppe som har behov for tilsyn, omsorg og oppfølging i form av hjelp til å holde avtaler, gjøre rent og ta ansvar for egen helse. En av informantene mener at brukerne kunne trenge døgnbemanning i boligen for i større grad å kunne skjermes mot ubudne gjester og bråk i huset

Tjenestene

Miljøarbeidertjenestene som tilskuddet støtter, er knyttet til brukerne i hybelhuset i Hønegata. Tidligere var dette en stasjonær tjeneste i huset, men nå gis tjenestene av miljøarbeidere tilknyttet kommunens ambulante boteam. Alle brukerne har også fått tilbud om en ruskonsulent og har i varierende grad oppfølging fra denne. Ruskonsulentene har siden starten blitt mer involvert i oppfølging av brukerne i huset. Noen av brukerne får hjemmetjenester i form av medisintil levering i huset om morgenen. Hjemmetjenesten har ikke andre oppgaver utover dette, men det beskrives at de etter i begynnelsen å ha vært skeptisk til å skulle komme hjem til disse brukerne, har opparbeidet en relasjon til dem og engasjert seg i enkeltbrukere.

En av brukerne har hatt ordinær hjemmehjelp, men han bor ikke i huset lenger. Dette var et tilfelle med en person som hadde veldig dårlig psykisk helse, og som til sist ble innlagt i psykiatrisk institusjon. Målet er at brukerne skal motiveres og oppfordres til å klare praktiske gjøremål selv.

Fra fast tilknyttet personell til boteam

I utgangspunktet var det fast bemanning i botilbudet i Hønegata et visst antall timer, fire–fem dager i uka, to–sju timer per dag. Det var som tidligere skissert tre 0,5 prosent stillinger. Etter hvert ble dette to 0,75 prosent stillinger fordelt på to personer. Disse stillingene var miljøarbeiderstillinger og ble brukt til tilsyn og tilstedeværelse i huset, motivering og bistand til praktiske gjøremål i boligen som renhold og orden. Miljøarbeiderne hjalp brukerne med å holde avtaler samt følge til og fra avtaler. Besøk skulle også avtales med miljøarbeiderne, og de ansatte kunne avvise ubudne gjester.

I denne første fasen ble det lagt stor vekt på å ha ansatte til stede i huset og en vaktliste som skulle gå opp. Ruskonsulentene ble etter hvert trukket inn for å bidra til at bemanningskabalene gikk opp, og at det var ansatte i boligen til de vedtatte tidspunktene. Senere ble tjenesten organisert som del av det ambulerende boteamet. En av begrunnelsene som brukes for dette, er at tjenesteutøverne måtte arbeide mye alene for å få kabalene til å gå opp, og ikke minst at de ofte var på vakt i huset uten at det var brukere til stede, eller at brukerne som var der, ikke ønsket oppfølging eller hjelp. Systemet opplevdes som lite fleksibelt. I tillegg framkommer det at det har vært personalmessige utfordringer, og at dette har bidratt til en omorganisering av oppfølgingen.

Hensikten med bruk av et ambulant boteam er å få en mer fleksibel tjeneste, og at de ansatte kan samarbeide om oppgaver og utnytte fagkompetanse på tvers av fag- og yrkesgrenser.

Organisering av tjenestene til brukerne i Hønegata

En del av avtalen når brukerne flytter inn i Hønegata, er at de går med på at oppfølgingsbehovet deres blir vurdert. De ansatte opplever at mange av brukerne i utgangspunktet mener at de klarer det meste selv, men de ansattes erfaring er at dette ikke er tilfelle. Hva brukeren trenger hjelp til, inngår i en boavtale. Å skrive boavtale kan med enkelte brukere ta lang tid fordi brukeren er skeptisk til slike avtaler, men også fordi de trenger tid til å erkjenne hvilke hjelpebehov de har.

Ringerike bruker vedtak ved tildeling av tjenester. Dette betyr at brukerne får enkeltvedtak på oppfølging fra boteamet. Antall timer per bruker er redusert etter at de sluttet med fast bemanning i huset. Enkeltvedtakene er ifølge leder av rusenheten ikke lenger eksakte når det gjelder timetall, men formulert slik at brukeren får tildelt inntil et visst antall timer per uke. Det mest vanlige er at brukerne har inntil tre timer i uka med miljøarbeidertjenester. Det argumenteres med at dette gir fleksibilitet for utføring av miljøarbeidertjenester. Når tjenesteutøverne kommer til huset, er de i større grad enn tidligere tilgjengelig for de som er der og ønsker hjelp, selv om de fortsatt lager avtaler om konkrete saker somfølging, bistand til konkrete gjøremål etc. Fleksibiliteten handler også om å kunne tilpasse oppfølging til behov i boligen. I perioder sier de at det kan det være lite behov for hjelp, mens det i andre perioder, for eksempel ved innflytting av nye beboere, kan være svært turbulent i huset og stort behov for oppfølging. I slike perioder er det da rom for mer tilstedeværelse i huset.

I det daglige er det en miljøarbeider fra boteamet som er innom huset. Det er en fast miljøarbeider som i hovedsak har ansvaret for dette, det er en ansatt som har vært tilknyttet botilbudet fra starten, og som kjenner brukerne godt. I tjenesteapparatet er det en praksis om at ingen skal være på jobb i huset alene, de ansatte skal alltid være to. Praksisen begrunnes med fare for utagerende adferd, vold eller uforutsigbare gjester

i huset. Det forklares at det er unntak for denne miljøarbeideren fordi han anses å ha et spesielt forhold til brukerne.

Tjenesteutøverne skal være til stede i huset to timer hver fredag formiddag. I tillegg arrangeres det husmøte en gang i uka. Om fredagene er det stort sett den «faste» miljøarbeideren sammen med en ruskonsulent som er til stede. Husmøtene holdes av en annen miljøarbeider som er sosionom, sammen med en ruskonsulent. Møtene kan handle om å overholde husreglene, om praksis rundt besøk, om aktiv rusing, konflikter mellom brukere, men også om rent praktiske ting som at det er behov for hageredskaper, at det er gjenstander som må repareres, og annet.

Huset i Hønegata blir en ramme for tjenestene og påvirker tjenestene. Huset har sterke kollektive trekk. Flere informanter sier at samlingen av rusmisbrukere i en felles bolig har ført til at flere brukere ruser seg mer enn før. En av informantene sier at dette gjør det veldig vanskelig å arbeide sosialfaglig for at brukeren skal komme ut av rusmisbruk og rusmiljøet. Denne informanten sier at nettopp dette gjør at man må være veldig bevisste på hvilke brukere som får et botilbud her.

Innholdet i tjenestene

I intervjuene virker det som om de ansattes tjenesteideal har endret seg siden starten. Det virker som at det i begynnelsen var mer oppmerksomhet rundt å bidra til endring av livsførsel hos brukeren, mer kontroll og strukturering av den enkeltes liv. En illustrasjon på dette er forholdet til aktiv rusing i hybelhuset. Det er ikke tillatt med aktiv rusing i fellesområdene i huset. Begrunnelsen er at man skal skjerme de andre beboerne. Samtidig sier de ansatte at de må erkjenne at for de fleste av brukerne er det ikke en målsetting å slutte med rusing. De forteller at de etter hvert har tatt høyde for dette og satt ut sprøytebøtter i huset selv om de er ambivalente til hvorvidt dette er riktig. Det er en generell holdning nå at det er liten mulighet for å få til rehabilitering eller endring av livssituasjon for de som bor i hybelhuset, på grunn av omfattende rusing. Brukerne anses som uaktuelle når det gjelder arbeid eller annen form for faste dagaktiviteter.

Tjenesten kan i dag beskrives som en passiv tjeneste uten mål om utvikling og endring. Informantene sier at de på grunn av omfattende rusmisbruk hos brukerne har senket forventningene til hva som er mulig å få til med brukerne, og en av informantene sier at hovedambisjonene nå handler om å bidra til at de mest grunnleggende behovene som å vaske, rydde og bære ut søppel blir ivaretatt. En av informantene sier at etter at de sluttet med bemanning i huset er det blitt mindre tid til brukerne, men samtidig har det også blitt mindre mål og skal når det gjelder brukerne. Det er blitt mindre press og krav til brukerne. En av de ansatte sier:

Vi la i begynnelsen lista for høyt. Vi ville gjøre mer med brukerne enn de hadde kapasitet til.

Denne endringen i tilnærming oppleves som basert på erfaring. Gjennom å gi flere tilbud om hjelp og støtte i stedet for krav erfarer de å oppnå større respons hos brukerne.

Miljøarbeideren er innom huset daglig. Hensikten med disse besøkene er i hovedsak tilsyn selv om miljøarbeideren da også er tilgjengelig for brukerne etter behov. Miljøarbeideren mener det er viktig å komme innom for å sjekke brukernes form, å få en mulighet for å kunne gripe inn ved sykdom eller for eksempel overdoser. Et annet moment som framheves, er at regelmessige besøk i boligen er et virkemiddel for å kunne ta tak i ting før det går for langt, se til at det blir ryddet og vasket, og at det blir utført praktisk arbeid, som for eksempel å reparere ødelagte dører. En del av miljøarbeidertjenestene beskrives nesten som en form for vaktmestertjeneste. Hjelpen som gis til brukerne i boligen, virker mangfoldig. Brukerne har fått telefonnummer til den «faste» miljøarbeideren og personlig avtale om å kunne ringe ved behov. Miljøarbeiderens erfaring er at de ringer når de er frustrerte over noe eller har kommet i praktisk vanskelige situasjoner, for eksempel når de har mistet nøkler til huset.

En del av hjelpen som gis, handler om å motivere brukerne til å rydde, bære ut søppel, vaske og ta ansvar for boligen sin. Miljøarbeideren sier at i utgangspunktet skal ikke de vaske, men stimulere brukerne til å gjøre dette selv. Deres erfaring er at det er lettere å få brukerne til å gjøre noe når de er der og deltar i oppgavene sammen med dem. Tjenesteutøverne vasker også selv i fellesarealene dersom det er behov for det.

En annen oppgave er å passe på avtaler for brukerne, følge dem og kjøre dem til avtaler. En av informantene sier at det å minne brukerne på avtaler ikke tar lang tid, men å følge en bruker til sykehuset i Drammen vil kunne ta store deler av dagen. En del av hjelpen som beskrives, er også å se til at brukeren får nødvendig helsehjelp eller tannbehandling. Et eksempel er at en av ruskonsulentene har jobbet mye for at en av brukerne skulle få nye tenner, og konsulenten støttet brukeren gjennom behandlingsopplegget.

Å jobbe med brukernes nettverk anses ikke som en prioritert oppgave og blir ikke gjort. Dette blir forklart med at brukerne er for slitne og rusbelastet til at det er realistisk å skulle jobbe med å gjenopprette gamle nettverk eller etablere nye. Dette er også holdningen til det å jobbe med arbeid. Det som finnes av attføringsbedrifter eller arbeidstrening, krever at brukerne er nykterne. De ansatte opplever ikke at dette er realistisk for brukerne i Hønegata.

Over tid er det blitt arrangert flere fellesaktiviteter for brukerne, dugnader og for eksempel sosialt samvær med bestilling av pizza. Dette beskrives som ønsker fra brukerne i boligen, men noe som kommunen i utgangspunktet ikke hadde lagt opp til at det skulle være.

Boligsosialt arbeid

For flere av informantene virker det som om boligsosialt arbeid handler om å kunne gi et tilbud om å bo til alle, også rusmisbrukere. Kommunens boligsosiale arbeid blir da alt som handler om i større grad å kunne gi botilbud til alle og miljøarbeidertjenester for at de skal klare å bli boende. En av informantene sier at boligsosialt arbeid ikke er noe tema overfor rusmisbrukere. For disse brukerne opplever informanten at det er snakk om å kunne gi et botilbud og praktisk hjelp til å bli boende. Boligsosialt arbeid forstås som noe mer, det å ha en helhetlig vurdering av bosted, miljø og hvilke oppfølgingstjenester som er nødvendig for å få til en positiv utvikling. Boligsosialt arbeid forstås som et arbeid for å bidra til endring og utvikling hos brukeren.

Brukermedvirkning

Tjenesten har ikke utviklet noen eksplisitt strategi for å få til brukermedvirkning. Når brukerne flytter inn i Hønegata, forsøker de ansatte, enten ruskonsulent eller miljøarbeider, å få en dialog med brukeren for å skrive en boavtale. Rusenheten sier at de ønsker at brukerne skal ha individuell plan, men at det er mange brukere som ikke vil ha det. Boavtalen har mange av de samme elementene som individuell plan, men er enklere. Dette oppleves som en måte å sikre brukermedvirkning og involvering i utforming av hvilken hjelp den enkelte selv mener å ha. Ifølge tjenesteutøverne kan denne prosessen ta veldig lang tid og at mange bruker tid på å erkjenne hjelpebehov.

En annen direkte form for brukermedvirkning er husmøtene en gang i uka.

Samlet vurdering av bruken av tilskuddet, videreføring og planer

Tjenestene som tilskuddet støtter, blir videreført av kommunen, men i stedet for å bruke pengene til fast bemanning i huset brukes disse til miljøarbeiderstillinger i et felles ambulant boteam innenfor Familie og velferd. Begrunnelsen er at de ønsker å få til en mer fleksibel personellutnyttelse, men også et ønske om faglig utvikling og kompetanse på oppfølging av brukere i egen bolig. De ønsker å styrke tjenesten ved å ansette flere faglærte med høyskoleutdanning, og det sies fra ledelsen at det er ønske om at flere i avdelingen gjennomfører videreutdanning i boligsosialt arbeid.

Bruk av tilskuddet i Ringerike var knyttet til opprettelsen av et lavterskel hybelhus for rusmisbrukere. Huset har sterke kollektivlignende trekk. Denne boformen har noen uheldige sider. Intervjuene viser at mange beboere ruser seg mer fordi de bor sammen med andre som ruser seg. Samlingen av flere rusmisbrukere på ett sted har også ført til økt tilgjengelighet til rusmidler. Flere av informantene sier at de er overrasket over

hvor bra det faktisk går i boligen. Brukerne i hybelhuset klarer å bli boende i huset. I motsetning til tidligere klarer de å beholde boligen og ødelegger ikke boligen. Dette mener de handler om at oppfølging gjør det mulig å gripe fatt i ting før det går for langt. De fleste har på denne måten fått en annen form for trygghet og stabilitet i livet sitt. En av informantene sier at dette i seg selv er å gi brukerne mer verdighet.

Intervjuene viser at idealet for tjenesten er endret. Ambisjonen for hva som er mulig å få til med brukerne, er redusert. I stor grad virker det som at brukerne i hybelhuset betraktes som uten mulighet for rehabilitering og endring av livssituasjon. Tjenestetilbudet blir da fokusert rundt å ivareta grunnleggende praktiske behov. Både ruskonsulenter og miljøarbeidere jobber med brukerne i boligen, og selv om de har kontakt gjennom lokalisering i samme enhet, kan det se ut som at det helhetlige tilbudet til brukerne kunne profitere på et mer systematisk samarbeid om disse om enkeltbrukerne.

Kommunen mener at de statlige midlene har vært viktig for rusfeltet og gitt en satsing som sannsynligvis ikke ville kommet uten. Dette har også virket stimulerende på arbeidet innenfor rusomsorgen. Erfaringene i Hønegata har også vært motiverende for etableringen av et felles boteam i Familie og velferd og gjennom dette mer samarbeid mellom rusenhet og psykisk helse. Utviklingen med etablering av et felles boteam i Familie og velferd gir grunnlag for faglig utvikling innenfor booppfølging.

En av de store utfordringene i Ringerike kommune ser ut til å være at de foreløpig har få boligtilbud til rusmisbrukere og personer med psykiske lidelser. Tilbudet til rusmisbrukere er i stor grad begrenset til Hønegata. Dette gir liten mulighet for å ta tilstrekkelig hensyn til sammensetning i boligen og gi tilpassede botilbud til den enkelte. Plasseringen i Hønegata vil i stor grad også ha betydning for hvilke oppfølgingstjenester som er mulig å gi til brukeren.

Hønegata var tenkt som et trappetrinn i en boligtrapp for rusmisbrukere. Tiltaket har i liten grad fungert som en trapp oppover. Noen få av de som har bodd i Hønegata, har gått over på metadon/subutex. Tre har blitt innlagt innenfor psykisk helsevern. Majoriteten har forblitt på det nederste trappetrinnet.

Kapittel 6 Hammerfest

Hammerfest kommune ligger på de tre store øyene Sørøya, Seiland og Kvaløya i Finnmark fylke. Kommuneadministrasjonen ligger i Hammerfest by på Kvaløya. Per 01.01.2007 var det 9391 innbyggere i Hammerfest kommune.

Kommunen har fått tilskuddsmidler til å styrke bemanningen i miljøtjenesten med to stillinger i perioden 2004–2006. Vi besøkte Hammerfest kommune i desember 2006 og intervjuet virksomhetsleder i rusmiddeltjenesten (sosionom), en miljøarbeider og virksomhetsleder i psykiatritjenesten (psykiatrisk sykepleier).

Organisering av tjenestene

Arbeidet med å hjelpe og forebygge bostedsløshet ligger under sektor for sosiale tjenester ved rusmiddeltjenesten. Rusmiddeltjenesten er organisert som en del av sektor for sosiale tjenester med egen virksomhetsleder. Utover virksomhetsleder har tjenesten to fagstillinger, ruskonsulenter, og 3,5 miljøarbeiderstillinger som danner miljøarbeider-tjenesten og betjener to boenheter med til sammen 32 leiligheter/hybler. Hammerfest kommune har i tillegg en gjennomgangsbolig som benyttes som et ettervernstiltak for personer som gjennomgår behandlingstilbud. Boligen er et ukentlig treffpunkt for personer med rusproblemer under tilsyn av miljøarbeidertjenesten.

Rusmiddeltjenesten følger opp over 70 personer, herav rundt 30 som er tilknyttet boliger som er disponert av tjenesten. Rusmiddeltjenesten samarbeider med psykiatritjenesten, barnevernet, legetjenesten, grunn- og videregående skoler, ungdomstjenesten og NAV. Rusmiddeltjenesten har i tillegg faste samarbeidsmøter med Voksenpsykiatrisk poliklinikk (VPP). Det er i tillegg opprettet en fast nettverksgruppe med mål om å virke forebyggende. Den består av barnevernet, rusmiddeltjenesten, utekontakten, ungdomstjenesten, helsesøster, representanter fra barne- og ungdomsskoler, konfliktrådet og politiet.

Arbeidet mot bostedsløshet

Hammerfest kommune gjorde i forbindelse med revisjon av Boligsosial handlingsplan en kartlegging av vanskeligstilte på boligmarkedet. Kartleggingen ble utført etter metode og opplegg utarbeidet av Husbanken. De personene som inngikk i kartleggingen, er personer som hadde vært i kontakt med hjelpeapparatet om boligspørsmål de siste seks månedene. Kartleggingen viste at ca. 1 prosent av befolkningen i Hammerfest kommune ble ansett som vanskeligstilt med et boligbehov som det ordinære boligmarkedet ikke fanget opp. I kartleggingen ble det kun registrert personer med et akutt og/eller store boligproblemer. I vår egen spørreundersøkelse, gjennomført våren 2006, oppgav Hammerfest at de hadde 27 personer de karakteriserte som bostedsløse i kommunen på dette tidspunktet.

Rusmiddeljenesten har rutiner for tildeling av bolig og inngår individuelle avtaler med hver enkelt beboer. I tillegg har faginstansen kontakt med mellom 20–30 personer som ikke er tilknyttet boenhetene. Utviklingen innen rusomsorgen tilsa at miljøarbeidertjenesten måtte styrkes. Oppfølgingen av beboere ble ikke godt nok ivaretatt ut fra tilbakemeldinger fra brukerne, pårørende og miljøarbeiderne. Kommunen har sett en stadig økende voldsproblematikk, i de fleste tilfeller i sammenheng med rus og ofte i kombinasjon med psykiske lidelser. Kommunen har registrert en markant økning i antall henvendelser fra personer i aldersgruppa 17–30 år som søker hjelp for sitt rusmisbruk.

Med bakgrunn i dette søkte Hammerfest kommune for første gang om tilskudd til styrking og utvikling av oppfølgingstjenester til bostedsløse i 2004. De mottok 500 000 kr i tilskudd per år til og med 2006. I søknadene framgår det at målet med tilskuddet var å øke bemanningen i rusmiddeljenesten med spesielt sikte på å styrke tjenestene til unge rusmisbrukere og gi denne gruppa en trygg bosituasjon med tilsyn og praktisk hjelp fra kommunens miljøtjeneste.

Nærmere om miljøtjenesten

Virksomhetsleder forteller at tilskuddet hovedsakelig har bidratt til å styrke miljøtjenesten med to stillinger og utvide arbeidstiden til å inkludere søndager. I tillegg formidler han at tilskuddet har gitt drahjelp til å organisere sektoren, og at tilskuddet har fungert som oppstartsmidler for arbeidet med å utvikle tjenester til bostedsløse i Hammerfest kommune. Rusmiddeljenesten består av to rusmiddelkonsulenter og en virksomhetsleder i tillegg til miljøtjenesten.

Arbeidsoppgaver og utforming av tjenestene

Miljøtjenesten er en ambulerende tjeneste, og miljøarbeideren går i turnus, to om dagen og to om kvelden. Miljøarbeideren forteller at en typisk arbeidsdag vanligvis starter med et møte, litt større møte hver mandag, i basen i Parkgata. På møtene går rusmiddelkonsulentene gjennom referat fra dagen før, tar opp ting som skal gjøres, telefoner de må ta, hjemmebesøk etc. Kl. 0900 møter de opp i boligene i Idrettsveien, og kl. 1100 reiser de videre til boligene på Elvemoen. Idrettsveien er boliger til langtkomende alkoholikere, den består av 16 leiligheter, der en av leilighetene er gjort om til base. Det er i basen miljøtjenesten befinner seg, og den har tilgjengelig personale fra 09–11 mandag til fredag pluss søndag. Beboerne kommer innom basen på eget initiativ – da tar de en kopp kaffe, prater, hjelper til med økonomiske/praktiske spørsmål og lignende. Hvor mange som kommer, varierer, noen beboere er ofte der, andre er ikke så ofte. Hvis noen beboere ikke er der på en stund, kan miljøtjenesten oppsøke dem. Miljøarbeideren sier de ser på seg selv som små hjelpere og føler de blir et slags nettverk for beboerne. Miljøarbeideren trekker fram et eksempel fra noen måneder siden da det skjedde et drap i en av boligene der. Da ble ikke kriseteamet fra kommunen kontaktet. Men miljøtjenesten kom og ble brukt som kriseteam. Miljøarbeideren konfererte med sektor for sosiale tjenester og fikk lov å jobbe overtid for å ivareta behov. Dette er også et eksempel på at de kan være fleksible, ifølge miljøarbeideren. I tilknytning til Idrettsveien har det også blitt opprettet et hospits, der har rusmiddel-tjenesten to til tre bemanna sengeplasser ved behov. Miljøtjenesten er også innom her, gjør rent eller lignende arbeid.

Kl. 1100 reiser miljøtjenesten videre til Elvemoen. Elvemoen består av 16 leiligheter fordelt på to bygg. De bruker en av leilighetene til base, der har de også felles stue. Her er de i basen, beboerne tar kontakt, og de er alltid to på vakt. Miljøtjenesten har avtale med en eldre dame som har fått diagnosen alkohol-demens, om å kontakte henne hver morgen. Hun har egen hjemmehjelp til medisin og dusj, men i realiteten er det miljøtjenesten som gjør det, hun har ikke tillit til noen andre ifølge miljøarbeideren, så miljøtjenesten gjør alt for henne. De gjør også klesvask for enkelte og har faste matkjøp. Ellers gjør de vedtatte tjenester som bestemmes på et møte de har hver torsdag. Her møtes miljøarbeider, ruskonsulent og virksomhetsleder. Miljøarbeideren opplever at de samarbeider veldig lite med psykiatritjenesten. De vet kun om én bruker som de har felles. Utover dette har de faste samlinger i stua hver onsdag med kaffe og kaker, da prater de mye, og flere av beboerne er glade i å spille spill.

Miljøarbeideren mener det er store muligheter med miljøtjenesten. Beboerne står også fritt til å søke om forskjellige ting, aktiviteter eller nettverk de trenger assistanse til å delta i. Når de får inn nye søknader, prøver de å se hva som er behovet, hva som er problemet. Eksempelvis følger de enkelte beboere på trening, på kafé eller på kino. De eldre beboerne er mer glad i å være i fellesstua. Særlig når de har nyktre perioder er de

mye på stua. Stua er alkoholfri, derfor er dette et veldig bra tiltak når beboerne ønsker kontakt uten rus, ifølge miljøarbeideren.

Miljøtjenesten reiser tilbake til Parkgata kl. 1400, der har de overlapping med de som kommer på seinvakt. Her oppdaterer de hverandre på hva som har skjedd, og om det er noe spesielt seinvakta skal være klar over eller huske på. Seinvakta gjør samme runden på kvelden.

Alle miljøarbeiderne har personer de følger spesielt opp. I tillegg prøver rusmid-deltjenesten å sette sammen teamet i miljøtjenesten med hensyn til kjønn og alder, slik at de kanskje bedre kan møte mangfoldet i brukergruppa. Etter at de fikk tilskuddet, startet de en kvinnegruppe i Parkgata, der møttes de en gang i uka, laget vafler, holdt på med håndarbeid og pratet. Men etter en stund flyttet de ivrigste deltakerne, og de måtte avslutte prosjektet. De har også et samarbeid med Metodistkirka, det kommer noen derfra annenhver måned, og de har med kake og synger og prater med beboerne.

Tanker bak arbeidet

Miljøarbeideren forteller at de er mye i stua og prater med beboerne, særlig når beboerne har perioder hvor er edru. De prøver å oppfordre dem til og motivere dem til å ha flere gode perioder. Det gjelder særlig de som har store problemer:

Vi prater om helt vanlige ting og prøver å synliggjøre problemene gjennom dette.

Miljøarbeiderne jobber ikke behandlende, men prater med, videreformidler og synliggjør problemene overfor hjemmesykepleien og ruskonsulentene. Spesielt prøver de å være oppmerksomme når de aner at ting går skeis for en beboer, da hjelper de vedkommende med å komme på avlastning. Mange av de eldre er veldig slitne, og for enkelte har de ordnet en avlastningsplass en gang i uka på institusjon. De har også avtale med enkelte på Elvemoen at hvis de ikke ser dem på tre dager, så kan de låse seg inn i leilighetene for å sjekke at alt er bra. Noen eldre har de avtale med å treffe, gå inn til og låse seg inn hos hver dag. I tillegg hender det jo at de ser at leilighetene er i forferdelig dårlig orden, møkkete og rotete. Da prøver de å gjøre avtaler som motiverer til handling, prøver å hjelpe de til å se hva som trengs, viser de vaskemidler og setter de i gang. Miljøarbeideren sier hun prøver å bevisstgjøre og komme med andre synspunkter. Overfor mange av beboerne opplever miljøarbeideren at ved slik å vise litt motstand, gir hun samtidig trygghet.

Om boligsosialt arbeid

Miljøarbeideren anser boligsosialt arbeid å være det arbeidet de gjør for å få beboerne til å bedre boevnen sin. Miljøtjenesten går aktivt inn og gjør avtaler slik som «neste gang vi kommer, så er det vaska her», og de ser på boligsosialt arbeid som praktisk veiledning i det å bo.

Virksomhetsleder for psykiatri understreker at også pleie og omsorg, hvor psykiatritjenesten er lokalisert, er en del av den boligsosiale handlingsplanen, men at det foreløpig ikke er mye samordning rundt det boligsosiale arbeidet i Hammerfest kommune. Dette mener hun blant annet er fordi rusmiddeltjenesten har vært uten virksomhetsleder i to år inntil høsten 2006 .

Hvem er brukerne?

Beboerne i Idrettsveien er alle langtkommende alkoholikere, og de fleste er godt voksne menn som flere har hatt lengre karrierer som fiskere, men også noen er kvinner. På Elvemoen er det både yngre og eldre personer. Miljøarbeideren forteller at det kan være perioder med en del alkohol og annen rus i boligene, men de vet lite om de psykiske tilstandene, med unntak av en beboer på Elvemoen som sliter med angst.

Brukernes behov

Mange av beboerne er aktive rusmisbrukere, for de fleste alkoholikerne går dette i perioder, men for beboerne som er blandingsmisbrukere, eller som misbruker andre rusmidler, er det mer jevnt misbruk, og miljøarbeideren antyder at det kanskje har blitt verre for noen etter at de fikk seg bolig. Miljøarbeideren gir også inntrykk av at det er vanskelig for de beboerne som har kuttet med sitt tidligere liv, eller som ønsker å gjøre noe med rusmisbruket sitt. Det blir for tett mellom disse og de aktive rusmisbrukerne.

Heldigvis skal de nå få samlet de unge rusmisbrukerne i Idrettsveien, de går ikke i lag med folka her.

Miljøarbeideren opplever heller ikke at de yngre rusmisbrukerne og de eldre alkoholikerne går så godt overens. Størst problem er dette for de yngre, miljøarbeideren føler heller ikke at de når fram til denne gruppa. Spesielt én person med kombinert psykiatri- og rusproblematikk vil ikke ha kontakt, så der klarer de ikke å få til en dialog. Miljøarbeideren oppfatter at mange av beboerne har større behov enn de klarer å dekke slik situasjonen er nå.

Virksomhetsleder er usikker på om de klarer å fange bredden i beboernes situasjon. Dette begrunner han blant annet i at det har vært og til dels er boligmangel, det vil si mangel på egnete boliger, derfor må folk som de ser ikke går sammen, være naboer. Virksomhetsleder mener også at det ikke har vært heldig at det til nå har vært en veldig kvinnedominert sektor der mye av tiden blir brukt til å drikke kaffe. Virksomhetsleder skulle ønske seg mer aktivitet i miljøtjenesten, at miljøarbeiderne kunne jobbet mer aktivt overfor brukerne og slik sett kanskje klart å møte behovene til beboerne bedre.

Arbeidet mot bostedsløshet sett fra psykiaritjenesten

Psykiaritjenesten ligger under sektor for pleie og omsorg. Virksomhetslederen for psykiaritjenesten har vært ansatt i denne stillingen siden 1999 og har arbeidet mye med å få laget et grunnlag og utviklet en helhetlig psykiaritjeneste. Hun mener de har hatt stort utbytte av handlingsplanene som har kommet fra statlig hold på dette feltet, disse har resultert i økte ressurser, og de har nå elleve ansatte. Virksomhetslederen etterspør den samme innsatsen for rusfeltet.

Virksomhetsleder opplever at de har vanskeligheter med å nå ut til de som sliter med både psykiatri- og rusproblemer. Mange er voksne, men bor fortsatt hjemme, ofte fordi de ikke klarer å få seg sitt eget sted å bo siden ingen vil leie ut til dem. Det blir brukt noen trygdeboliger til unge og personer med dobbeltdiagnoser, men det mangler bemanning til boligene. Virksomhetsleder har etterlyst dette lenge og savner et vedtak i kommunen om tjenester og bemanning i boliger. Videre er det mangel på kartlegging av behovet for psykiaritjenester blant barn og unge. Hun opplyser at kommunen endelig nå har fått ansatt en barnevernspedagog med videreutdanning i psykiatri.

Psykiaritjenesten har også en turnustjeneste som dekker boenhetene, men virksomhetsleder understreker at det er veldig store forskjeller på hvordan de jobber overfor beboerne sammenlignet med miljøtjenesten. De bruker ulik terminologi, brukerne er klienter innenfor rusområdet, men pasienter innenfor psykiatrien. Dette var hovedårsaken til at de ikke ønsket å slå sammen tjenestene da dette stod på dagsorden i 1999. Psykiatrien bruker individuell plan, mens de i rustjenesten bruker tiltaksplan, en mindre omfattende plan enn individuell plan. Videre framhever virksomhetsleder at det også er stor forskjell i kompetanse, skal man jobbe i psykiaritjenesten, må man ha en fagutdanning med videreutdanning i psykiatri. Det stilles ikke de samme kravene til de som jobber i miljøtjenesten. Virksomhetslederen opplever miljøtjenesten som først og fremst sosialt påfyll, og dette mener hun selvfølgelig er viktig, men hun mener de må over dørterskelen til folk, og på lengre sikt ønsker hun at de sammen skal klare å tenke litt annerledes. Rustjenesten har de siste to årene vært uten virksomhetsleder, og dette har gjort at samarbeidet mellom rusomsorgen og psykiatrien har stått i stampe. Hun håper at de framover kan klare å jobbe mer sammen, til det beste for brukerne. Helst bør de lage planer sammen med hver enkelt bruker, som definerer arbeidsoppgaver og arbeidsdeling slik det er best for bruker. Virksomhetsleder tror man slik på beste måte får brutt skillet og åpnet for samarbeid på tvers av fagtradisjonene. Spesielt mener virksomhetsleder dette blir viktig for boligene som bygges i Baksalen.

Planer framover

Virksomhetsleder i rusmiddeltjenesten forteller at de i Idrettsveien 58 ønsker å samle unge rusmisbrukere, siden de har erfart at denne brukergruppa ikke går så godt i lag med eldre alkoholikere. Slik ønsker de å unngå konflikter på lengre sikt, og de håper de kan nå ut bedre til de unge.

Sektor for sosiale tjenester har planlagt bygging av nye boliger i området Baksalen. De har et samarbeid med Hammerfest Eiendom som blant annet har byggeprosjektet her. Dette prosjektet ble bestemt i den boligsosiale handlingsplanen, men det har vært en del motstand blant naboene der, blant annet fordi det er en barnehage i nærheten. Det er personer med dobbeltdiagnoser som er tiltenkt plassene der, som enten får eller venter på behandling for rusproblemet sitt. Meningen er at miljøtjenesten skal betjene boligene her, men virksomhetsleder for rusmiddeltjenesten vet fortsatt ikke hvilken rolle psykiatritjenesten vil få. Planene er klare, men de venter fortsatt på behandlingen i kommunen.

Virksomhetsleder forteller selv at han allerede har levert oppsigelse og skal inn i en mer adferdsrettet jobb på nyåret 2007. De har foreløpig ingen til å ta over jobben. Rusmiddeltjenesten går igjen en uvisst framtid i møte, og begge virksomhetslederne frykter at dette igjen vil bremse planene for samarbeid med psykiatritjenesten.

Oppsummering og vurdering av tilskuddet

I store deler av tilskuddsperioden, 2004–2006, har Hammerfest kommune manglet virksomhetsleder for rusmiddeltjenesten. Miljøtjenesten er organisert under rusmiddeltjenesten, og tilskuddsmidlene har hovedsakelig gått til å styrke denne med to stillinger. Intervjuene gir inntrykk av at mangel på virksomhetsleder har vært svært uheldig for bruken av tilskuddsmidlene. Spesielt får vi inntrykk av at manglende virksomhetsleder har ført til utilstrekkelig samordning mellom rus- og psykiatritjenesten. Dette er svært uheldig, siden både virksomhetsleder i psykiatritjenesten og til dels virksomhetsleder i rusmiddeltjenesten, samt kartleggingen gjort i forbindelse med utarbeidelsen av Boligsosial handlingsplan, beskriver en målgruppe med omfattende rus- og psykiatriproblematikk, men også en kombinasjon av disse. Den svake samordningen mellom rus- og psykiatritjenesten understrekes i intervjuet med miljøarbeideren. Miljøarbeideren kjenner blant annet bare til at én beboer har psykiske problemer i tillegg til rusmisbruk.

Intervjuene skaper videre et inntrykk av at tjenestene i liten grad følger de opprinnelige planene for bruken av tilskuddsmidlene siden det i utgangspunktet ble søkt om midler til å imøtekomme det økende behovet for oppfølging Hammerfest kommune

hadde kartlagt blant unge rusmisbrukere. Det er tydelig at dette er en gruppe som er i fokus, blant annet gjennom boligene i Idrettsveien, men foreløpig har tilskuddsmidlene primært blir brukt til å følge opp voksne rusmisbrukere, deriblant mange eldre alkoholikere. Dette kan tyde på at fraværet av en virksomhetsleder har ført til manglende oppfølging av planen for bruken av tilskuddsmidlene. I tillegg gir virksomhetslederen for rusmiddeltjenesten tilbakemeldinger om at fravær av virksomhetsleder hadde gitt få muligheter til faglig kvalitetssikring og utvikling av arbeidet til miljøtjenesten.

Intervjuet med miljøarbeideren gir også inntrykk av en tjeneste som i stor grad kjennetegnes av at tjenesteyterne kun er på tilbudssiden, og der det er opp til brukeren selv å ta kontakt eller få hjelp. Slik sett stemmer dette overens med inntrykket virksomhetslederen for psykiatritjenesten har av miljøtjenesten. Imidlertid gir miljøarbeideren inntrykk av at der brukeren først tar kontakt, og tjenesteutøverne oppnår tillit og dialog, går de i større grad inn og yter en bredere booppfølgende tjeneste. Faren ved en slik «passiv» tjeneste er at tjenesten bare når de mest ressurssterke av brukerne, og at de brukerne med aller størst behov for oppfølging, som tilskuddet er ment å støtte, faller utenfor.

Så selv om Hammerfest kommune har gjort kartlegging av behov blant de vanskeligstilte på boligmarkedet i forbindelse med utarbeidelsen av Boligsosial handlingsplan, har utformingen og arbeidsoppgavene i tjenestene fulgt opp dette i mindre grad.

Kapittel 7 Trondheim

Trondheim er en bykommune i Sør-Trøndelag fylke og den tredje mest folkerike kommunen i Norge med sine 161 730 innbyggere (01.01.2007). Byen ligger ved utløpet av Nidelva ved Trondheimsfjorden og grenser i øst mot Malvik og i sør mot Selbu, Melhus og Klæbu. Trondheim er administrasjonssentrum for Sør-Trøndelag fylke.

Tilskuddsmidlene vi her evaluerer, har støttet tjenestene ved Oppfølging kriseplasser (krise/natt) på Sentrum Kontaktsenter som eies av Kong Carl Johan Arbeidsstiftelse, med en 50 prosent stilling i perioden 2004–2006. Vi besøkte Trondheim kommune i november 2006 og intervjuet virksomhetsleder (sosionom med tilleggsutdanning) i kommunen, leder for Kong Carl Johan Arbeidsstiftelse og leder og en tjenesteutøver ved Sentrum Kontaktsenter.

Organisering av tjenestene

Trondheim kommune har en to-nivå modell med en direktør og enhetsledere. Enhetslederne er ansvarlig for egen enhet og for å koordinere tjenestene til brukere som trenger tjenester fra flere enheter. Arbeidet med å hjelpe og forebygge bostedsløshet ligger under Byutviklingens Boligenhet og Helse- og velferdstjenesten.

Tjenestene er organisert i en bestiller–utføremodell der forvaltningskontorene er bestillerkontor og fatter vedtak om tjenester og oppfølgingstjenestene er utførereneheten og gir oppfølging, råd og veiledning i henhold til vedtak. Boligenheten har ansvar for boligoppgavene i kommunen. Enheten skal hjelpe innbyggere som ikke klarer å skaffe seg bolig eller beholde tilfredsstillende bolig. Helse- og velferdstjenesten har ansvaret for kommunens helse- og velferdstjenester i egne hjem og i private og kommunale institusjoner. Helse- og velferdstjenesten har også ansvar for å yte økonomisk sosialhjelp, for rådgivning, for veiledning og for oppfølgingsbistand til personer med ulike livsproblemer. Det er 90 enheter som gir ulike typer tjenester: hjemmetjenester, sykehjemstjenester, helsetjenester, økonomisk sosialhjelp, rådgivning, oppfølgings-tjenester, dagtilbud og matbringning etc. Rådmannen ved kommunaldirektøren for helse- og velferdstjenestene har et samlet ansvar for tjenestene.

Arbeidet mot bostedsløshet

Trondheim kommune deltok i Prosjekt bostedløs fra 2001. I prosjektet fokuserte de på personer som har rusproblem, og som har behov for bolig og oppfølging. Trondheim kommune hadde jobbet aktivt med denne målgruppa i flere år, men manglet differensierte bo- og oppfølgingstilbud.⁷ Målsettingen for Prosjekt bostedløse var å utvikle metoder og modeller for å motvirke og forebygge bostedsløshet, prøve ut alternative bolig- og oppfølgingstiltak, jobbe med erfarings- og kunnskapsformidling og skape grunnlag for nasjonal strategi mot bostedsløshet. Prosjektet var underlagt Bolig- og byfornyelseskantoret (nå Boligenheten) og var organisert med styringsgruppe og prosjektgruppe. For hvert delprosjekt har det vært etablert ulike arbeidsgrupper. I alt 20 arbeidsgrupper var i arbeid. Som grunnlag for arbeidet ble det i 2002 foretatt en kartlegging av prosjektets målgruppe, dette viste et antall på 176 personer: 136 menn og 39 kvinner i alderen 18 til 69 år. Konklusjonen fra prosjektet er at de fleste i målgruppa ble fanget opp, men at tilbudet var dårligst for de som ruser seg aktivt, og de som ikke er behandlingsmotivert. I vår egen spørreundersøkelse, gjennomført våren 2006, opplyste Trondheim om at de hadde 175 personer som de regnet som bostedsløse før de søkte om tilskuddsmidler.

Trondheim kommune søkte for første gang om tilskudd til styrking og utvikling av oppfølgingstjenester for bostedsløse i 2003. Målet med bruken av tilskuddsmidlene er å følge opp erfaringene fra Prosjekt bostedløse og videreutvikle tiltak knyttet til enhet for rustjenester. Innenfor Helse og Velferd støtter (støttet) blant annet tilskuddet følgende formål: aktivitetsbasen Gryta, Stabells vei, Gjengangerprosjektet, samarbeidsprosjekt for å redusere antall begjæringer om utkastelse og Oppfølging kriseplasser. Gryta er en aktivitetsbase for rusmisbrukere som er åpen alle hverdager. Gryta defineres som et lavterskeltiltak og startet opp i 2004. De tilbyr data med internettilkobling, aviser, spill, kaffekrok, matservering, biljard, bordtennis og samtaler eller råd og veiledning. I boligene i Stabells vei er oppfølgingstjenesten til brukerne som bor der, styrket i den hensikt å stabilisere området gjennom å gi personene med rus- og psykiatriproblemer et møtested. Gjengangerprosjektet er et samarbeidsprosjekt med Sør-Trøndelag politidistrikt der målet er å rehabilitere og reintegrere kriminelle gjengangere med sikte på å gi dem en reell mulighet til å bryte med kriminalitet og rusmisbruk. Samarbeidsprosjektet for å redusere antall begjæringer om utkastelse og utkastelser fra kommunale boliger er en videreføring av et internt samarbeidsprosjekt mellom Helse og velferd, Boligenheten og Trondheim Eiendom. Mandatet for prosjektet er å redusere antall begjæringer om utkastelser fra kommunale boliger i tråd med nasjonal satsing, redusere kostnader knyttet til innfordring for leietakere og kommunen og videreutvikle samarbeid mellom Trondheim Eiendom, Boligenheten, forvaltningskontorene og oppfølgingsenhetene i

⁷Trondheim kommune, sluttrapport for Prosjekt bostedløs 2001–2004.

Helse og velferd for å sikre at vanskeligstilte beholder tildelt bolig. Det som undersøkes her, er tjenestene i Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse i forbindelse med Oppfølging kriseplasser på Sentrum Kontaktsenter. Prosjektet har mottatt tilskudd til å styrke tiltaket med en 50 prosent stilling fra 2004 til og med 2006.

Samarbeid

Trondheim kommune samarbeider nært med flere frivillige organisasjoner i arbeidet mot bostedsløshet. I tillegg til tilskuddsstøtten til Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse gir for eksempel kommunen driftsstøtte til et boligtiltak i regi av Kirkens Bymisjon og har samarbeidsavtaler med Kirkens Sosialtjeneste og Frelsesarmeen.

Kirkens Bymisjon åpnet i 2005 boliger for personer som har sonet en dom og som ikke har bolig. Kommunen gir driftsstøtte og har en driftsavtale med dem. I tillegg driver Kirkens Bymisjon tiltaket Åpen Kirke der mange rusmisbrukere møtes, og de har ansatt en jurist som driver rådgivning for blant andre bostedsløse. Kirkens Sosialtjeneste har etablert boliger for personer som står uten bolig etter å ha vært innlagt på rusinstitusjon. Kommunen gir også her driftsstøtte og har en samarbeidsavtale der blant annet miljøarbeideren som er tilknyttet tiltaket, har tilbud om å delta i møtene der kommunenes miljøarbeidere møtes. Frelsesarmeen driver rusinstitusjonen Furulund med 32 plasser etter avtale med Trondheim kommune. Frelsesarmeen driver også en dagkafé der rusmisbrukere kan få mat og klær. Kommunene samarbeider også med Frelsesarmeen om enkeltpersoner.

Mer om Sentrum Kontaktsenter

Sentrum Kontaktsenter er et lavterskeltilbud spesifikt rettet mot menn med rusproblemer i alderen 20 år og oppover. Sentrum Kontaktsenter består av et botilbud med full forpleining med åtte faste beboere på ubegrenset tid, i tillegg har de ti natt-/kriseplasser fra kl. 2000 til 0830 med «først til mølla»-prinsipp. De som kommer, får seng, frokost, matpakke, drikke, dusj, klesvask og oppfølging fra hjelpeapparatet ved behov.

Sentrum Kontaktsenter samarbeider nært med Trondheim kommune, og i dag er det Trondheim kommune som står for tildelingen av fastplasser, og Sentrum Kontaktsenter som har ansvar for korttidsplassene. Sosialtjenesten må gi økonomisk garanti. I tillegg er Sentrum Kontaktsenter knyttet til to faste prosjekter på natt/krise: «politiprojektet» – som har fire senger – er en avtale med Trondheim politikammer der overstadigberusede/rusede personer kan sove ut rusen ved Trondheim Kontaktsenter i stedet for i arresten, og «psykiatriprosjektet» – som har to senger – for personer som

ikke er syke nok for innleggelse, men for syke til å ta vare på seg selv, og som henvises dit av legevakt eller politi.

Hvem er brukerne?

Det er de typiske bostedsløse som kommer hit, de vi ser på gata.

Tjenesteutøverne som jobber på Sentrum Kontaktsenter, opplever at de fleste som kommer dit, har forskjellige rusproblemer i tillegg til at noen har noe psykiske problemer, mest ADHD og angst. Men hovedbildet er at det er de tyngste rusmisbrukerne i byen som kommer dit, stort sett voksne menn. I de siste par årene har i tillegg de eldste brukerne fått en del somatiske plager.

Brukernes behov

Når det gjelder hvordan tjenesteutøverne oppfatter brukernes behov, preges det av at tilbudet er et lavterskeltilbud. En sier det slik:

Tenker vi i en sånn normalitetstankegang, er dette gutter som har behov for det meste. Men det er jo ikke sikkert alle her ønsker å bo her engang, slik vi tenker på det. Her tilbyr vi å dekke de mest grunnleggende behovene.

Brukernes behov varierer. For de brukerne som kommer igjen og igjen, handler det om at de trenger en seng for natten og kanskje litt mat og en dusj. Dette er godt voksne menn som har kommet langt i misbruket sitt, og som har levd på denne måten i mange år. For andre er Sentrum Kontaktsenter et tilbud de må benytte seg av i en overgangsperiode. Kanskje er de kastet ut av huseier eller samboeren, og så har de ikke noe annet sted å gå i perioden før de får ordnet seg leilighet.

Arbeidsoppgaver og utforming av tjenestene

Tjenesteutøverne forteller at det har vært veldig store endringer på Oppfølging krise-plasser (natt/krise) det siste året. Folk får bolig og klarer i større grad å bo der. Årsaken tror de ligger i utviklingen i oppfølgingstjenesten i kommunen. I tillegg har tilskuddet for Sentrum Kontaktsenter betydd et halvt årsverk ekstra over tre år. Tjenesteutøverne mener de begynner å merke virkningen nå, de har hatt mer ressurser til å bistå de brukerne som ønsker seg et eget sted å bo, og slik har de fått en mer riktig sirkulasjon av folk.

Til sammen er de 19 ansatte på Sentrum Kontaktsenter, totalt 12,5 årsverk. Tjenesteutøverne har en turnusordning, og de jobber alltid to på kveld, to på natt og to i miljø på dag. I tillegg har de en som jobber frivillig der, han er egentlig uføretrygdet, men liker å ha noe å gjøre. En arbeidsdag er lagt opp i faste turnuser, for eksempel

kan en tjenesteutøver være på skift som A2, det betyr at vedkommende skal bistå A1, trygge A1, gjøre renholdsoppgaver, være sosial med brukerne, skape et godt miljø for brukerne og ta imot de som kommer på natt-/kriseplassene. A1 er ansvarlig for skiftet og har blant annet ansvaret for medisintdeling. Tidligere gikk de ofte alene på skift, men det hendte de fikk trusler, eller at det ble utøvd vold fra/mellom brukerne. Nå har det blitt rutine å anmelde overgrep av alle slag, og de har fått gode debriefingsrutiner.

Sentrum Kontaktsenter har åpent 24 timer i døgnet, og tjenesteutøverne betegner tilbudet som veldig behovsbasert og fleksibelt. De har for eksempel økt korttidsplassen for en bruker fra tre dager til ei uke, og for noen år sidene utvidet de fra åtte til ti kriseplasser innenfor eksisterende rammeavtaler ved å utvide to rom til tremannsrom, noe som har blitt veldig populært blant brukerne. Et rom er også blitt omgjort til kafé etter brukernes ønske. Langtidsplassene skal søkes på gjennom inntaksteamet i kommunen, men de sørger for at det aldri står et rom ledig for eksempel på grunn av rutiner eller ventetid. Nå har de for eksempel en bruker som er inne til lengre soning, da kan den plassen brukes av andre. Dette får de til fordi de har et godt samarbeid med kommunen, ifølge tjenesteutøverne. Det varierer hvor mange som er her, både litt fra dag til dag og litt med årstid. Om sommeren reiser mange til Oslo, og dagene etter brukerne får trygd er det mindre folk der, ifølge tjenesteutøverne.

Tjenesteidealet er å lage en grundig tjeneste, nært opp til brukernes umiddelbare behov. Tjenesteutøverne understreker hvor viktig det er med smidighet. De spør og tilrettelegger, bistår med å åpne veier videre hvis de får inntrykk av at det er ønskelig. Tjenesteutøverne hjelper brukerne med alt det praktiske, fra at brukerne får låne telefon til at de bistår ved tannlege-/legebesøk eller ringer til kontakter i kommunen for brukerne. Samtidig bidrar de også til mer utbredt faglig tilbud ved at de legger til rette for møter med alt øvrig hjelpeapparat. Det er kommunen har ansvaret for individuell plan for brukerne på langtidsplasser, alle brukerne der har en primærkontakt på Kontaktsenteret, som også er med på ansvarsgruppemøter. Sentrum Kontaktsenter tar alt ansvaret rundt ansvarsgruppemøtene, stiller med lokaler og får tak i folk. Det kommer fram at det brukes mye tid på dette selv om dette egentlig er kommunens ansvar. De har fire lavterskelmøter årlig med kommunen og andre involverte. Tjenesteutøverne forteller at de har hatt litt problemer med overdoser, og dette blir sett på som en fin arena for dialog om medisinsk skriving med lege. Gjennom disse møtene får de også en jevn dialog med for eksempel Kirkens Bymisjon som de opplever de har et svært godt samarbeid med. Kirkens Bymisjon blir betegnet som veldig aktive og som et sted som har mer tid, de har gatejurister og -prester og hjelper brukerne på Sentrum Kontaktsenter til å få mer innhold i livene sine, enten det er mer fritidsaktiviteter eller mindre arbeidsoppgaver.

Om boligsosialt arbeid

Virksomhetsleder gir inntrykk av å ha litt blanda synspunkter på strategien «På vei til egen bolig». Hun mener det ikke finnes én løsning, slik det ser ut til å være skissert i strategien. Hun synes at strategien gir for lite rom og formidler at i Trondheim kommune prøver de å legge til rette slik at når brukerne er klare for egen bolig, kan de fange dem opp og hjelpe dem videre.

Planer framover

Leder for Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse forteller at de skal starte opp et nytt prosjekt, et nettverksarbeid i samarbeid med Høgskolen i Sør-Trøndelag. Hun vet ikke så mye om det ennå, men det begynner med kurs i desember 2006. Ideen er opprinnelig hentet fra Finland, og opplegget går ut på at de skal ta kontakt med en bruker som for eksempel ønsker å gjøre noe med rusmisbruket sitt, deretter skal de hjelpe vedkommende med å finne fram til et mål med livet. Det vil så opprettes en nærkontakt og en ekstern kontakt for bruker. Bruker skal være i sentrum, skal fortelle om livet og målet sitt, skal få hjelp til å systematisere livet sitt og til å se framover. Ofte er det mye som skal ordnes, for eksempel økonomi, kontakt med barn osv. Trondheim kommune vil bli den første kommunen i Norge på dette innenfor rus og bostedsløshet.

Videre har tjenesteutøverne ved Kontaktsenteret sett en endring i rusmisbruk blant ungdommen i byen, og de tror at om en fem års tid vil det komme en ny bølge unge rusmisbrukere som det ikke finnes tilrettelagte tilbud til eller bolig til ennå. Sentrum Kontaktsenter er forberedt på at det kommer til å danne et nytt og annerledes belegg på natt-/kriseplassene enn de har i dag, og er i tenkeboksen på hvordan de kan møte dette behovet.

Oppsummering og vurdering av tilskuddet

Etter at Trondheim kommune søkte om og fikk tilskudd til å styrke oppfølgings-tjenestene fra 2003, ønsket de, ifølge årlige rapporteringer til Sosial- og helsedirektoratet, blant annet å styrke arbeidet ved krise-/natt-tiltakene og spesielt arbeide med enkelte av brukerne der. De ønsket å følge opp noen med en styrket innsats for å se om dette kunne bidra til at de mestret å etablere seg i bolig og beholde den. Krise-/natt-tiltaket vi har sett nærmere på her, er kriseplassene ved Sentrum Kontaktsenter som har fått tilskudd til å styrke et halvt årsverk over til sammen tre år.

Trondheim kommune har tidligere rapportert at forventede resultater av styrkingen skal gi flere brukere ved kriseplassene mulighet til å etablere seg i egen bolig, og at for de brukerne som er i fare for å miste sin egen bolig, kan får hjelp fra tiltaket til

å beholde den. Dette skal i tiltaket oppnås ved å være til stede, gi råd og veiledning, bistå med søknader og kontakt inn mot øvrig hjelpeapparat. Gjennom intervjuene med tjenesteutøverne ved Sentrum Kontaktsenter får vi inntrykk av at de er til stede og snakker mye med brukerne, og at så fort de opplever at en bruker ønsker hjelp til å skaffe seg bolig, er de behjelpelige med for eksempel å kontakte Boligenheten og bistå i søknadsprosessen. Dette er imidlertid ikke en del av tjenesten på Kontaktsenteret som frontes overfor brukerne, tjenesteutøverne understreker at de kun er på tilbudssiden og *er* der om de fanger opp at det er behov for det. Vi får inntrykk av at tjenesteutøverne opplever mange av brukerne som tilfredse med det boligtilbudet de har gjennom Sentrum Kontaktsenter, og at bare et fåtall av brukerne ønsker sin egen bolig. Med bakgrunn i dette kan vi kanskje sette spørsmålsteget ved om tilskuddet blir brukt helt slik hensikten med tilskuddsordningen er i dette tiltaket. Men samtidig ser vi at Sentrum Kontaktsenter når ut til de mest utsatte i Trondheim og at tilskuddet bidrar til å styrke dette arbeidet.

Videre gir både intervjuene med virksomhetsleder i kommunen og ansatte ved Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse, inntrykk av at Sentrum Kontaktsenter har et veldig tett samarbeid med kommunen og det øvrige tjenesteapparatet, og at det blir sett på som kommunenes forlengete arm. Dermed er det grunn til å anta at i stedet for å miste helheten i tjenesteapparatet og skape merarbeid når det gjelder koordinering av tjenester, har dette samarbeidet i stedet styrket fleksibiliteten og kvaliteten i det lokale tjenesteapparatet.

Kapittel 8 Tønsberg

Tønsberg er en bykommune ved Oslofjorden i Vestfold fylke og grenser mot Stokke, Horten, Re og Nøtterøy kommuner. Per 01.01.2007 var det 37 493 innbyggere i Tønsberg kommune.

Kommunen fikk tilskuddsmidler til å etablere og drifte en booppfølgingstjeneste bestående av tre årsverk i perioden 2004–2006. I tilskuddsperioden var tjenestene tilskuddet støttet forankret i virksomhet for sosiale tjenester. Tjenesten ble driftet av Kirkens Bymisjon. Vi besøkte kommunen i mars 2007 og intervjuet to tjenesteutøvere (utdannet henholdsvis sosionom og barnevernspedagog), rådgiver (sosionom) og virksomhetsleder for sosiale tjenester (statsviter).

Organisering av tjenestene

Tønsberg kommune er organisert etter en to-nivåmodell, hvor for tiden 50 virksomheter er direkte underlagt og rapporterer til rådmannen. For å ivareta daglig drift og oppfølging har rådmannen fem direktører i sin ledergruppe, hvor disse utgjør kontaktpunktet for virksomhetslederne. Virksomhetslederne har et selvstendig økonomisk, personal- og resultatansvar innenfor sin virksomhet. Arbeidet mot bostedsløshet ligger hovedsakelig innenfor virksomhet for sosiale tjenester og består blant annet av Bemannet bolig for rusavhengige, Mottaksteam og Sosialteam. Tønsberg kommune samarbeider tett med frivillige organisasjoner i arbeidet mot bostedsløshet, og kommunen fikk gjennom tilskuddsordningen støtte til å opprette og drive en booppfølgingstjeneste, Boteam, i nært samarbeid med Kirkens Bymisjon i Vestfold (KBV) ut året 2006. Boteam drives nå av KBV, og vi vil komme tilbake til dette i neste avsnitt. Først vil vi kort beskrive nærmere vesentlige enheter under virksomhet for sosiale tjenester.

Bemannet bolig for rusavhengige ligger i Stoltenberggata og tilbyr utleie av døgnbemanna boliger for rusavhengige, til sammen tolv hybler, og midlertidig overnatting for bostedsløse, til sammen ni rom. Hensikten med tiltaket er å sikre den enkelte rusavhengiges behov for trygg bolig, tilfredsstillende helse og generelt god livskvalitet gjennom å tilby overnatting og mat for husløse i tillegg til varig botilbud under tilsyn og veiledning.

Mottaksteamet består av en teamleder og fire sosialkonsulenter/kuratorer. Teamet arbeider med nye klienter over 24 år. Som nye klienter regnes personer som aldri har vært i kontakt med sosialtjenesten tidligere, og personer som ikke har vært i kontakt med virksomhet for sosiale tjenester på mer enn tolv måneder. Mottaksteamet tilbyr samtaler med råd og veiledning når det gjelder økonomi, bolig med mer, kartlegging og tett oppfølging der klienter har behov for det, behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp, deltakelse i samarbeid med andre instanser. Som hovedregel kan Mottaksteamet arbeide med klienter i inntil tre måneder. Dersom klienter har behov for ytterligere bistand utover dette, overføres de til Sosialteam.

Sosialteam er virksomhetens største fagteam og består av en teamleder og fem sosialkonsulenter/kuratorer. Teamet har ansvar for langtidsklienter over 24 år, overført fra Mottaksteamet, Flyktningeteamet eller Ungdomstjenesten. Teamets hovedmålsetting er å gjøre klienter økonomisk selvhjulpne. Teamets hovedoppgaver er å gi råd og veiledning, behandle søknader om økonomisk sosialhjelp, følge opp tiltak og samarbeide med andre instanser i hjelpeapparatet.

Arbeidet mot bostedsløshet

Arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet har ifølge virksomhetsleder vært problematisk i flere år på grunn av manglende struktur i arbeidet. Dette førte til at de ble sittende med de dårligste boligene til sosialhjelpsmottakerne, de måtte bare ta det de hadde, og de hadde stor mangel på egnede boliger. Da Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet begynte å lyse ut midler, førte dette til at de måtte ta tak i dette på alvor, utrede, kartlegge og sette av ressurser til arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet i kommunen. Ifølge virksomhetsleder tvang dette dem til å tenke alternativt.

I 2003 etablerte kommunen et sentralt tildelingsutvalg for bolig (STU) som møtes hver 14. STU består i dag av en representant fra sosialtjenesten, boligvirksomheten, Tønsberg kommunale eiendom KF og helse (rus og psykiatri). Tønsberg kommune har en del kommunale boliger, men her er det lang ventetid, så det er vanligst å formidle og bistå brukerne inn i private utleieboliger.

En boligsosial handlingsplan ble utarbeidet av Tønsberg kommune og vedtatt av bystyret i desember 2004. Med bakgrunn i en registrering gjort januar samme år står det i handlingsplanen at det er 104 bostedsløse i kommunen, hvorav 72 er rusmisbrukere. Av de 104 er 69 på institusjon eller i fengsel i påvente av løslatelse. 35 er helt uten fast bopel. 22 bor på flyktningmottak i påvente av bolig i kommunen. Ifølge handlingsplanen er det grunn til å anta at antall rusmisbrukere er større fordi registreringen bare fanger opp de som er i kontakt med hjelpeapparatet. Handlingsplanene stadfester videre at 41 rusmisbrukere har behov for samlokalisert bolig med døgnbemanning.

Ifølge handlingsplanen er Tønsberg kommunes visjon at alle skal kunne bo trygt og godt og være mest mulig selvhjulpne i boligmarkedet og forsørget av egen inntekt. Handlingsplanen konkluderer med at hovedutfordringen i Tønsberg kommune de nærmeste årene er å finne tilbud til behandlingsmotiverte rusmisbrukere og tilbud til personer med diagnose adferdsproblemer kombinert med rus. Videre påpekes det at det må være villighet til å ta i bruk en del midlertidige løsninger før etablerte tilbud er på plass, og at det trengs tiltak i kommunens boområder hvor rusmiljøet er overrepresentert og skaper uakseptabelt miljø for andre beboere.

Med disse erfaringene søkte Tønsberg kommune om tilskudd til å drifte et booppfølgende team, Boteam, for tilskudd til oppfølgingstjenester til bostedsløse i 2004, og kommunen fikk midler ut 2006. Prosjektet startet opp 01.10.2004 og ble prosjektert i tett samarbeid med KBV. I styringsgruppa satt to representanter fra den politiske ledelsen i kommunen, to representanter fra KBV, en representant fra sosialtjenesten og en fra rådmannsgruppa. Boteam består av tre årsverk av ambulerende miljøterapeuter som følger opp mellom 20 og 30 personer i bolig. Målsettingen med opprettelsen er å få ned antall utkastelser og å hjelpe bostedsløse til bolig. Tiltaket skal gi bostedsløse og de som trues med utkastelse, en større mulighet til å få permanent bolig.

Arbeidsoppgaver og utforming av Boteam

I tilskuddsperioden lå ansvaret for Boteam under virksomhet for sosiale tjenester, mens KBV stod for selve utførelsen av tjenestene. Boteam ble fra 01.01.2007 fulldriftet av KBV, finansiert av kommunen. Tjenesteutøverne i Boteam er de samme nå som da kommunen var ansvarlig for tjenestene. Boteam har fortsatt tett kontakt med kommunen.

Boteams oppgave er først å finne bolig og deretter å hjelpe til å flytte inn i bolig, slik kurator i Sosialteam forteller det. Sosiale tjenester disponerer blant annet et eget lager med brukte møbler som Boteam kan benytte seg av når de hjelper til å møblere boligen. Videre skal Boteam bistå med praktisk hjelp og oppfølging etter at bruker kommer i bolig, for eksempel kan dette handle om hjelp til å ordne faste trekk for strøm og husleie, bli med på forskjellige møter og delta i ansvarsgruppemøter. Det er også vanlig at Boteam henter bruker for at de skal komme på et ansvarsgruppemøte, eller de kan i samarbeid med bruker foreslå at møtet kan være hjemme hos bruker. Boteam er et bindeledd mellom brukeren og kommunen. Med samtykke fra bruker kan for eksempel Sosialteam bruke vurderingene og erfaringene til Boteam med en bruker i forbindelse med behandling av saker. Sosialteam og Boteam har i tillegg faste møter om forholdene i boligmarkedet generelt og om andre ting som kan komme på dagsorden. Boteam er for bruker, alle brukerne har en primærkontakt i Boteam.

Ofte har jo ikke vi i Sosialteam oversikt over hvor tunge problemer brukerne har, her har ofte Boteam nærmere erfaring, de får med oppturene og nedturene.

Kurator i Sosialteam opplever at det er en trygghet for bruker å ha med Boteam i ansvarsgruppemøtene. Det er Boteam som treffer bruker i en daglig setting, og Boteam har for eksempel ofte bedre forutsetninger for å ha oversikt over hvor tunge psykiske problemer og/eller rusproblemer en bruker har.

Boteam ble opprettet for å hindre utkastelser og forebygge bostedsløshet. De kan gripe inn før det blir kritisk, kontakte sosialtjenesten og Namsmannen og sette i gang nødvendige tiltak. Kommunen har ifølge rådgiveren i virksomheten, etablert et gjennomgående og godt tilbud for individuell plan (IP), og sammen med Boteam ville dette gi brukerne en bedre bosituasjon. Et eksempel vil være for en som flytter ut fra en bemannet bolig og starter i et rehabiliteringsopplegg, for eksempel LAR (legemiddelassistert rehabilitering), så kommer Boteam inn som en del av IP før brukeren flytter ut og følger brukeren opp så lenge det er behov for det.

De ansatte på rus og psykiatri følger også opp mange av de samme personene, men hjelp til daglige gjøremål blir ikke vektlagt i de øvrige tjenestene. Sosialteam kan få tilbakemelding fra rus og psykiatri om at ting ikke er så bra i leilighetene, men slik situasjonen er nå, er det for få reelle muligheter til å følge dette skikkelig opp. Kurator i Sosialteam håper de framover kan tilby veiledning og hjelp – booppfølging – i litt videre forstand enn det Boteam gjør i dag. Kuratoren mener kommunen burde hatt flere boligtilbud à la tilbudet de har i Stoltenberggata, der er leilighetene bemannet. Problemet er ikke at det er mangel på leiligheter til leie, men at det er mangel på tilbud om oppfølging.

Om brukerne

Da Boteam ble opprettet, var dette en tjeneste til alle som var vanskeligstilte på boligmarkedet, og som ønsket praktisk hjelp og bistand. I tilskuddsperioden bestod brukergruppa av personer med svært forskjellig bakgrunn og behov. Personer med rusproblemer og noe psykiske lidelser var dominerende, men det var flere personer som av andre grunner hadde vanskeligheter med å bo, eller som ønsket bistand til for eksempel å ordne opp i økonomiske problemer.

Etter at Kirkens Bymisjon tok over hele driftsansvaret for Boteam, er virksomhetsleder for sosiale tjenester redd for at fokuset skifter, og at Boteam først og fremst blir en tjeneste til rusmisbrukere.

Samarbeid

Mottaksteamet og spesielt Sosialteam samarbeider mye med Boteam, og kurator i Sosialteam har ikke merket at Boteam ikke lenger er kommunal. Rådgiver i virksomhet for sosiale tjenester tror heller ikke tjenestene til Boteam ville vært annerledes om det hadde vært kommunalt, men tror kanskje Boteam har gått for langt inn i enkeltsaker i forhold til de ressursene de har. Rådgiver i sosiale tjenester understreker at det er politisk flertall for at frivillige organisasjoner har en viktig rolle i Tønsberg kommune, og at KBV er en svært viktig aktør med lang erfaring. Faren ved å sette ut slike tjenester, ifølge rådgiveren, er at tjenestene blir eksklusive, og at det kreves ekstraordinær samhandling for å ha et optimalt samarbeid. Rådgiver uttrykker en viss bekymring for at prisen kan bli for høy med et samarbeid med KBV, han mener sårbarheten i tiltakskjeden blir større enn det som tjenes på det engasjementet KBV er kjent for å tilby. I tillegg til enhetene under virksomhet for sosiale tjenester gjør også rustjenesten og psykiatri-tjenesten oppfølgende arbeid, og rådgiver i sosiale tjenester mener at problemet med at Boteam nå drives helt av KBV er sårbarheten som skapes i systemet, og at samkjøring av oppfølgingstjenestene av brukerens behov svekkes.

KBV sitter med en stab som er større enn kommunens når det er snakk om sosiale tjenester, og er ikke en frivillig organisasjon slik virksomhetslederen ser det. I 2006 fikk virksomhetsleder et bystyrevedtak på at Boteam skulle inn i den ordinære tiltakskjeden. Han ser på det som en sikkerhet at Boteam sitter i Utvalg for boveiledning, der har bestillerenheten ansvaret, og virksomhetsleder er spent på hvordan det vil fungere framover. Utvalg for boveiledning startet opp 01.01.2007, og fordeler boveiledningstjenester med bakgrunn i kapittel 4 i Lov om sosiale tjenester. Utvalget består av en representant fra virksomhet for boliger, sosiale tjenester, helse, bestillerenheten og Boteam. Virksomhetsleder understreker at han synes KBV gjør veldig mye bra for brukerne i Tønsberg kommune, men at samarbeidet ikke har vært problemfritt.

Om boligsosialt arbeid

Kurator i Sosialteam uttrykker at de ser på arbeidet Boteam gjør, som «forlenget arbeid», det vil si at de ser på mennesket som en helhet, og de bruker ikke betegnelsen «boligsosialt arbeid».

Planer framover

Virksomhetsleder peker på to områder der det er muligheter for utvikling når det gjelder arbeidet mot bostedsløshet i Tønsberg kommune. Det første er å videre utvikle en boligmodell som går ut på å tilby hjemmetjenester/oppfølgingstjenester i småhus.

Det andre er å utvikle ferdige ettervernsboliger som bygges på Ås i regi av virksomhet for Helse, der innsatte som slipper ut, eller brukere som er ferdigbehandlet på rus-/psykiatrisk institusjon, skal få bo. Her ligger utfordringen for virksomhet for sosiale tjenester å få til en god kommunikasjon med spesielt rus- og psykiatritjenesten ifølge virksomhetsleder.

Oppsummering og vurdering av tilskuddet

Tilskuddet har gått til å styrke tiltakskjeden i arbeidet mot bostedsløshet gjennom å støtte etablering av en booppfølgingstjeneste, Boteam. Gjennom intervjuene har vi fått inntrykk av at Boteam har et noe begrenset mandat. Det er kurator i Sosialteam som uttrykker dette sterkest, og som ser at behovet til brukerne ofte ikke dekkes gjennom de oppfølgingstjenestene som gis nå. Intervjuene med virksomhetsleder og rådgiver for sosiale tjenester bekrefter mandatet til Boteam, men her får vi inntrykk av at tjenesten oppleves som det som manglet i tiltakskjeden tidligere, og at Boteam imøtekommer brukernes behov. Imidlertid får vi fra virksomhetsleder og rådgiver sterkt inntrykk av en bekymring for at KBV nå har tatt over hele driften av Boteam. Vi får et bestemt inntrykk av at virksomhetsleder spesielt er bekymret for faren for ytterligere oppsplitting og fragmentering av tjenesteapparatet, og at tjenesten nå kan komme til å kreve ekstra koordineringsarbeid for å opprettholde tjenesten som en integrert del av det lokale tjenesteapparatet. I tillegg gir intervjuet videre inntrykk av en bekymring for at tjenesten videre gjennom KBV vil fokusere på å betjene rusmisbrukere, og dermed ikke forbli en generell booppfølgingstjeneste for vanskeligstilte på boligmarkedet som det var i tilskuddsperioden.

Gjennom intervjuene får vi vite lite om hvordan virksomheten for sosiale tjenester samarbeider med rus- og psykiatritjenesten selv om det kommer fram at et flertall av brukerne også har tilknytning til én eller begge disse tjenestene. Som vi tidligere har omtalt ble det i januar 2007 etablert et Utvalg for boveiledningstjenester der begge tjenestene er representert. Virkningene fra dette er det for tidlig å si noe om. Med bakgrunn i dette kan det virke som at virksomheten har manglet samordningen med denne delen av tjenesteapparatet når det gjelder den faktiske oppfølgingen i bolig.

Kapittel 9 Bergen

Bergen kommune er en by med 243.960 innbyggere. Kommunen har fått støtte fra tilskudd fra ordningen i tre år. Midlene er brukt til en ny booppfølgingstjeneste i regi av sosialkontorene. Totalt bruker kommunen omtrent 10 millioner på booppfølgingen. Kommunen har fått 3,2 millioner fra Sosial- og helsedirektoratet per år til denne tjenesten. Resten har kommunen betalt selv i tilskuddsperioden. I Bergen har vi gjennomført intervjuer med den ansvarlige for bruk av tilskuddsmidlene i Bergen kommune, to booppfølgere ved to sosialkontor og sjefen ved et av sosialkontorene.

Bergen kommune styres etter en parlamentarisk modell der byrådet fungerer som regjering, og bystyret fungerer på samme måte som Stortinget. De sosiale tjenestene tilhører byrådsavdeling for helse- og omsorg. Prosjektlederstillingen med ansvar for tilskuddet er lagt under byrådsavdelingen for helse- og omsorg, seksjon for sosialtjenester og barnevern. Tilskuddsmidlene er forankret her og fordelt herfra til sosialkontorene. Det er ni sosialkontor i Bergen. Disse er ni av 106 resultatenheter som er underlagt byrådsavdelingen for helse- og omsorg.

Bostedsløshet i Bergen

De høye utgiftene til hospitsbruk var en viktig årsak til ønsket om å gjøre noe med bostedsløshetsproblematikken i Bergen. Bergen bolig og byfornyelse hadde lenge etterlyst en booppfølging for at tidligere bostedsløse skulle kunne beholde boligene. Bergen hadde i 2006 289 personer som bodde i midlertidige botilbud med kvalitetsavtale og 278 personer som bodde i midlertidige botilbud med døgntilsyn.⁸ Det har vært en betydelig reduksjon i antall i midlertidig botilbud de siste årene i Bergen. Denne reduksjon har først og fremst vært for bruken av midlertidige botilbud med kvalitetsavtale. Tallene for dette midlertidig botilbud med kvalitetsavtale var 2002 var 701 og i

⁸ Midlertidige botilbud er botilbud der det betales døgnseter som registreres. Botilbud der det inngås husleiekontrakt telles ikke. Heller ikke botilbud med midlertidige leiekontrakter. Eksempler på hva som regnes som midlertidige botilbud er: hospits, pensjonat, hotell, hytte, campinghytte, telt, og lignende. (Kilde: «På vei til egen bolig» Nasjonal strategi mot bostedsløshet. Statusrapport 2/2005.) Kvalitetsavtale innebærer at avtale med tilbyderne om krav til botilbudet, og spesifiserte krav til standard, fasiliteter og tilsyn.

2005 386.⁹ Sosialtjenesten brukte tidligere 27 millioner på overnatting i midlertidig botilbud med kvalitetsavtale. Nå bruker Bergen 8,7 millioner.

Når det gjelder arbeidet med bostedsløse grupper, har det skjedd mange endringer i Bergen kommune de siste årene, men endringene tillegges ikke først og fremst virkninger av tilskuddsordningen. Mange prosjekter med støtte fra ulike tilskuddsordninger har kommet til etter oppstarten av prosjektet. Vurderingen er at alle prosjektene har bidratt til å redusere utgifter til sosialhjelp og til hospitsene. Felles for disse prosjektene er at de har vært oppsøkende og tilgjengelig der brukerne er, og har vært fleksible overfor brukerens behov. Eksempler er prosjekter i barnevernet, i utekontakten og prosjektet «Tett på» fra Sosial- og helsedirektoratet, som er et arbeidsrettet tiltak. Kommunen har også fått tilskudd til lavterskel botilbud og psykiatritjenester. Alle disse nye tjenestene gjør at kommunen kan nå flere brukergrupper.

I Bergen må tilskuddsmidlene og bruken av dem sees i nær sammenheng med Prosjekt bostedsløse. Premissene for bruken av tilskuddet er i all hovedsak knyttet til premisser, strukturer og ideer fra Prosjekt bostedsløse. Dette påpekes også av prosjektlederen og andre ansatte. Den samme personen som var prosjektleder for Prosjekt bostedsløse i Bergen kommune, er i dag ansvarlig for oppfølging av tilskuddsmidlene og booppfølgingstjenesten.

I 2004 ble det i regi av Prosjekt bostedsløse etablert en booppfølgingstjeneste i tre bydeler. Planen var å starte opp med fem–ti personer i hver bydel. Hver bydel hadde et inntaksteam og var tilknyttet en sentral styringsgruppe. I inntaksteamet satt representanter for sosialtjenesten, psykiatritjenesten, hjemmetjenesten og Bergen Bolig og Byrformnyelse og Boligetaten. Tjenesten hadde da kontor og fast base i tilknytning til botilbudene som ble etablert i bydelene. Etter at Prosjekt bostedsløse ble avsluttet, fikk de fleste booppfølgingstjenesten også kontor i sosialkontorets lokaler. Booppfølgingstjenesten ved hvert sosialkontor ble utvidet til å omfatte flere brukere, og det ble laget tilsvarende tjenester ved alle sosialkontorene.

Bergen kommune har ikke noen uteliggerproblematikk. Oppfatningen er at de har god dekning når det gjelder midlertidige boligtilbud og akutte boligbehov. De har tre gratis overnattingssteder. Det finnes midlertidige botilbud som ikke er kommunale. De har bare avtale med kommunen. De har et midlertidig kommunalt overnattingssted som har kvalitetsavtale med kommunen. Videre har de midlertidige boligtilbud der sosialtjenesten følger opp brukerne. I tillegg har kommunen et botreningscenter. Dette var etablert før Prosjekt bostedsløse kom i gang. Dette er et bo- og tjenestetilbud for rusmisbrukere som ønsker å bli rusfri. Det oppfattes nå som et problem at det er noen useriøse utleiende som tilbyr boliger med dårlige kvalitet som brukes til tidligere bostedsløse.

⁹ Kilde: Foredrag Husbanken, Juni 2007. Aandahl, Anne Turid Bergen Kommune.

Gjennom de midlertidige boligtilbudene har kommunen et omfattende samarbeid med frivillige organisasjoner. Det er også etablert et eget samarbeidsforum omkring brukergrupper der representanter fra frivillige organisasjoner deltar.

En av de bydelene der vi gjennomfører intervjuer, har vært den bydelen som har vært tyngst rammet av bostedsløshet i Bergen, og den oppfattes som kjerneområdet for bostedsløse. Bydelen har tradisjonelt hatt mange vanskeligstilte brukere. Mange fra bydelen rekrutteres til pensjonat og hospits. Dette sees i sammenheng med at bydelen har mange kommunale boliger i området. En annen faktor som nå i flere år har spilt en negativ rolle i bydelen, er at nærmiljøpolititilbudet ble lagt ned. Nå har politiet igjen økt aktivitetene i bydelen.

På slutten av 1990-tallet økte antall bostedsløse i Bergen og i denne bydelen. Sosialkontoret opplevde en dramatisk økning i utgifter til gruppa. Årsaken oppfattes å være et sammenfall av flere faktorer. Gruppa fikk vanskeligere tilgang til de kommunale boligene samtidig som narkotikamisbruken endret seg mot mer blandingsmisbruk. Resultatet ble et hardere miljø.

Sosialkontoret begynte med tiltak, men peker på at det var først med Prosjekt bostedsløse at de fikk ressurser til å jobbe systematisk. Med ressurser fra prosjektet skilte sosialkontoret ut en egen virksomhet som jobbet bare med bostedsløshetsproblematikken. Sjefen for sosialkontoret legger vekt på at prosjektet legitimerte at de kunne jobbe med å gi hjelp og bolig selv om personene var rusmisbrukere.

Ifølge prosjektlederen har kommunen god oversikt over de bostedsløse som henvender seg til sosialtjenesten og ber om hjelp og de som bor i de midlertidige botilbudene. Når det gjelder disse gruppene har kommunen oversikt over alder, kjønn, nasjonalitet og botid.

hvor mange og hvem som er bostedsløse. De har oversikt over hvor mange som bor i midlertidige botilbud. Alle sosialtjenestene vet hvor mange de følger opp. Tanken er at de vil få bedre oversikt over brukerne som får hjelp, når de tar i bruk vedtak ved tildeling av tjenester. Kommunen bruker et eget dataverktøy for å registrere bostedsløse. De arbeider nå med å lage et nytt dataverktøy for å få et som korresponderer med Kostra og Bo-kart (SSBs landsdekkende registreringsverktøy).

Booppfølgingsteamene

I det følgende gir vi en nærmere beskrivelse av den tjenesten som tilskuddsmidlene støtter. Booppfølgingstjenesten som tilskuddet støtter, består av i alt 21 1/2 årsverk. Disse årsverkene er fordelt på de ni sosialkontorene i Bergen. Det betyr at hvert sosialkontor har ansatt personer som primært arbeider med å følge opp brukere som har vært bostedsløse og nå fått en bolig. Vi gjennomførte intervjuer med lederne for

boveiledningstjenesten ved to sosialkontor. Ved det ene kontoret er det ansatt fire personer i booppfølgingstjenesten og ved det andre kontoret to personer. Beskrivelsen her baserer seg på disse intervjuene. Den sentrale prosjektlederen peker på at teamene ved de ni sosialdistriktene nå jobber forskjellig. Derfor er det ikke gitt at beskrivelsen er dekkende for alle teamene.

Intervjuene gir grunnlag for å beskrive tjenesten som en tjeneste basert på høy faglig ekspertise. Ansatte i booppfølgingstjenesten har høy formell kompetanse og lang yrkeserfaring. Dette framheves av den sentrale prosjektlederen, og våre intervjuer viser også dette. Begge de ansatte i booppfølgingstjenesten som deltar på intervju med oss, har høyere utdanning. En er klinisk sosionom og har videreutdanning i rusmiddelproblemer. Begge har gått fast til veiledning over flere år. De har lang arbeidspraksis med erfaring fra ulike yrkesposisjoner som saksbehandler, tilsynsfører og utekontakt.

Videre viser intervjuene at tjenesten som tilskuddet støtter, er en vel etablert tjeneste. Årsaken til dette er for Bergens del deltakelse i Prosjekt bostedsløse. Tjenesten er en videreføring av tjenesten som ble utviklet i regi av Prosjekt bostedsløse. Tilskuddet er derfor i liten grad brukt til planlegging og utprøving av nye modeller for organisering av tjenestene. Tvert imot er det slik at de ansatte i tjenesten i hele prosjektperioden har hatt faste arbeidsoppgaver og en fast struktur å jobbe etter. Arbeidsmåten var allerede etablert før tilskuddet ble tatt i bruk. Tjenesteyterne peker selv på at tjenesten de yter, er vel ansett, anerkjent og møtt med en positiv holdning av andre ansatte ved sosialkontoret.

Tilknytning til sosialkontorene

I løpet av Prosjekt bostedsløse er en ny yrkesrolle med et annet innhold utviklet i regi av de sosiale tjenestene i tillegg til sosialkuratorrollen. Før Prosjekt bostedsløse har ikke sosialkontorene i Bergen hatt ambulerende tjenester, og betegnelsen «booppfølger» ble ikke brukt om ansatte ved sosialkontorene. Tjenestetilbudet var i hovedsak et stasjonært tilbud som ble formidlet på sosialkontoret til de som kom hit. Hovedvirksomheten handlet om å formidle økonomisk hjelp og rådgivning.

I og med Prosjekt bostedsløse ble betegnelsen «booppfølger» tatt i bruk om de ansatte i booppfølgingstjenesten, og tjenesten fikk en ambulerende profil. Både sosialsjefen og den sentrale prosjektlederen peker på at noe av intensjonen med deltakelse i Prosjekt bostedsløse og den videre bruken tjenestetilskuddet har vært med på å endre profilen på sosialkontorets tjenestetilbud. Tanken var å styrke den tjenesteytende delen av sosialkontorets tilbud og at sosialkontoret skulle utvikle en mer fleksibel tjeneste med en oppsøkende og ambulerende profil. Dette har skjedd i og med at det ambulerende tjenestetilbudet nå er etablert og finnes ved alle sosialkontorene.

I hovedsak har ikke den nye tjenesten ført til vesentlige endringer i sosialkuratorrollen, men noen endringer har det vært. Ifølge ansatte i booppfølgingstjenesten er

oppmerksomheten omkring boligspørsmål blitt endret blant sosialkuratorene fordi boligproblemene har blitt mer synlig for dem. Sosialkuratorene forholder seg til boligproblemene på en annen måte og går nå mer aktivt inn og avdekker disse. De ansatte i booppfølgingstjenesten samarbeider med sosialkuratorene. Det er imidlertid en klar arbeidsdeling mellom booppfølgingstjenesten og kuratorene. Booppfølgerne har ikke forvaltningsansvar. Det betyr at de ikke skal arbeide med tildeling av sosialbidrag til brukeren. Sosialkuratorene henviser klienter som har boligproblemer, til booppfølgingstjenesten ved sosialkontoret. Ved et av sosialkontorene er dette rent praktisk organisert ved at de ansatte i booppfølgingstjenesten en dag i uka jobber med saker som sosialkuratorene henviser til dem. Booppfølgerne jobber da med kartlegging av brukerens behov og vurderer mulige leiligheter i samarbeid med brukerne.

Brukergruppa

Brukergruppa som booppfølgingstjenesten jobber med, blir beskrevet som en gruppe med omfattende psykiske problemer. De fleste har ikke fått noen psykiatrisk diagnose, men våre informanter mener mange har store psykiske problemer i tillegg til omfattende rusmisbruksproblemer. Sitatet under viser en typisk beskrivelse fra en av boveilederne som deltok på intervju.

Det er omfattende psykiatri hos nesten alle. Hos de fire jentene er det betydelig. De har alvorlige psykiske lidelser. Har rusproblemer i tillegg. Har veldig stor ustabilitet, rus i tillegg gjør det verre. De snur fra halvtime til halvtime, vet aldri hvordan situasjonen vil være. Når de får rus på toppen av psykiatri, blir det vanskelig. Når det blir rus i tillegg, blir det mer uklart. Vi vet ikke om de neste dag er bedre fordi rusen er borte. Når det er bare psykiatri, er det klarere. Vi vet ikke alltid, skal de legges inn eller ikke, eller skal vi vente og se.

Det er likevel ikke en medisinsk-diagnostisk tilnærming i snever forstand som dominerer oppfatningene om brukerne, deres behov og den hjelpen som ytes. Beskrivelsen informantene gir av brukerne, er ikke preget av diagnoser, enkeltsymptomer og behandling som skal rettes mot diagnosen. Informantene gir helhetlige og nyanserte beskrivelser av brukergruppas behov.

Deler av brukergruppa har ikke fått hjelp tidligere. En gruppe som oppfattes som vanskelig å nå fram til, er de som selv ikke etterspør hjelp. En annen del av brukergruppa er velkjent for hjelpeapparatet. De kan ha mange kontakter i hjelpeapparatet og er gjengangere her. Noen av brukerne blir oppfattet som en gruppe som alltid vil være avhengig av hjelp, og som vil ha vanskelig for å greie seg uten hjelp. På spørsmål om hvordan gruppa ville ha klart seg uten hjelp, sier en av lederne:

De fire (som bor i en bolig med fire leiligheter) kan ikke bli selvstendige, etter min vurdering i dag. De må ha konstant støtte. De er rusavhengig og har store problemer. De andre kan kanskje bli uavhengige. De (fire) hadde ikke greid å betale en eneste husleie. Hvis jentene hadde blitt kastet ut og havnet på hospits, hadde de ikke vært her i dag på grunn av det livet de lever.

Men uavhengig av vurdering av framtidsmuligheter beskrives også denne brukergruppa og deres situasjon i nyanserte termer. Heller ikke de «resultatløse» brukerne blir beskrevet endimensjonalt. En av lederne peker på at også dette er en gruppe med masse ressurser.

De har masse ressurser. De spør om mange ting. Vi prøver å ansvarliggjøre dem.

En annen undergruppe som trekkes fram, er en gruppe som er svært ustabil psykisk og som derfor være vanskelig å hjelpe. Dette er en gruppe som i perioder oppleves som aggressive og truende.

Tjenesten har avgrenset seg mot brukere som misbruker hospitsplasser og leiligheter de får tildelt. I prosessen med å få til et systematisk booppfølgingsarbeid har kontorene gått gjennom alle som bor på hospits. Gjennomgangen synliggjorde en gruppe som ikke brukte hospitsplassene som bosted, men som sted til å omsette stoff, og at enkelte etterspurte leilighet for å leie dem videre ut til andre.

Arbeidsoppgaver og utforming av tjenesten

I første delrapport fra denne evalueringen viste vi til tre ulike hovedtyper av ambulende tjenester: ambulerende tjenester som ytes i brukeres hjem, utekontakttjenester med en klar oppsøkende profil og tjenester som ytes på spesielle møteplasser. Hoveddelen av arbeidet som booppfølgerne i Bergen yter, er *ambulerende tjenester* i brukernes egne hjem. Dette er hovedoppgaven. En fast brukergruppe blir fulgt opp med besøk. Ifølge den sentrale prosjektlederen får i alt omkring 150 til 200 personer hjelp fra booppfølgingstjenesten ved de ni sosialkontorene. Ved de to sosialkontorene har de henholdsvis 20 og elleve faste personer som de følger opp med besøk. Dette er personer som får hjelp i leiligheten.

Videre følger de opp personer som er bostedsløse og bor midlertidig på hospits, og forsøker å finne bolig til dem. Et av sosialkontorene forteller at de kjenner til ti til 20 personer som de nå forsøker å hjelpe med å finne bolig. Dette er personer som nå bor rundt på forskjellige tilfeldige steder. Dette blir beskrevet som et tidkrevende arbeid. Særlig er selve kontaktetableringsfasen svært tidkrevende. Mange i denne gruppa har store og sammensatte problemer, mange har store psykiske vansker.

I tillegg hjelper booppfølgingstjenesten til med å skaffe bolig til de som kommer til sosialkontoret, og trenger hjelper til dette. De opplever at det er vanskelig å få bolig

gjennom det kommunale boligbyggelaget, og at brukerne kan bli stående lenge i kø for å få kommunal bolig. Derfor har de utviklet et eget nettverk med private huseiere. De jobber også overfor boligbyggerlag for å få til et samarbeid med dem.

Det ambulerende arbeidet til den faste brukergruppa er organisert ved at de ansatte treffes hver morgen på sosialkontoret for å fordele oppgaver. Tjenesten som ytes overfor denne brukergruppa, kan beskrives som fleksibel og tilgjengelig. En av lederne forteller at de besøker brukerne tre ganger i uka, men at de ikke kan planlegge faste treff fordi brukerne er så ustabile. Det er store variasjoner i behovene til ulike brukere og over tid for den enkelte bruker. Noen får ofte hjemmebesøk. I andre perioder kan det være tilstrekkelig med besøk en gang i måneden. De ansatte peker på at de kunne ønske seg mer tid, samtidig gir intervjuene inntrykk av en sjenerøs tjeneste, noe som har vært en bevisst strategi fra kommunens side. De ønsker å gi en god tjeneste til dem som mottar hjelp, framfor å utvide tjenesten til å omfatte flere personer.

Tjenesten har i liten grad fast samarbeid med andre tjenestesteder. En av våre informanter peker på at psykiaritjenesten er den tjenesten som bør være den nærmeste samarbeidspartneren, og at psykiaritjenesten er en tjeneste de ønsker nærmere samarbeid med. Det er noe samarbeid nå. Bomiljøtjenesten får henvendelser fra psykiaritjenesten. Dette kan skje når psykiaritjenesten mener brukerne har behov for booppfølging. Psykiaritjenesten begrenses til å omhandle terapi og samtaler. I tillegg deltar booppfølgerne sammen med en fra psykiaritjenesten, en fra forvaltningstjenesten og en fra pleie- og omsorg i en kompetansegruppe finansiert av Fylkesmannen. En av veilederne forteller også at de mottar veiledning fra en psykiatrisk klinikk to ganger i uka. Det at psykiaritjenesten nå har utviklet kompetanse omkring arbeid med personer med rusmisbruksproblemer, gjør dette ekstra aktuelt.

Tjenesteideal

Informantene beskriver flere idealer for tjenesten. Tjenesten skal være helhetlig, baseres på brukernes behov, og den skal ikke være rettet mot å få til rehabilitering og endring.

Våre informanter legger innledningsvis vekt på at tjenesten først og fremst har med boligen å gjøre. Men på samme tid framheves på ulike måter at idealet er at tjenesten skal yte hjelp som omfatter alle sider ved brukerens tilværelse. Lederen for et av booppfølgingsteamene karakteriserer hjelpen blant annet ved at det er «den hjelpen som skal til for å få hverdagen til brukeren til å gå rundt» og «å få ting til å fungere i hjemmet». En annen betegnelse som brukes på hjelpen, er «helhetlig sosialt arbeid». Sitatene under illustrerer dette:

Alt skal fungerer hjemme, maten, vaskingen, legen, alle de praktiske tingene som skal til for å få hverdagen til å fungere. Det er vårt fokus på individet og helheten. Andre

klarer alt dette selv. Da blir det mer fokus på de tingene rundt. Vi har en som klarer det meste selv. Men han klarer ikke å holde styr på sinnet sitt. Da snakker vi mye om det. Vi forsøker å motivere for å få han til å ta kontakt med psykiatritjenesten.

Vårt tilbud betyr trygghet. Vi er der uansett. Vissheten om at de kan få støtte, vissheten om at vi er der. Vi er de eneste de kan stole på. Vi ser at de setter pris på at vi er der.

Samtidig som de beskriver tjenesten som helhetlig, avgrensner de den fra oppgaver som blir tillagt andre tjenestesteder. Den helhetlige beskrivelsen de gir av sin tjeneste, står i motsetning til beskrivelsen av bidraget fra disse andre tjenestestedene. Disse bidragene blir omtalt som begrensede med fast definerte oppgaver.

Hjemmetjenesten vasker huset. Det skulle de gjøre sammen med dem. Men det blir ikke til at de gjør. Det er ikke vår oppgave å vaske huset. Psykiatritjenesten har samtaler om vanskelige ting, det er det de er spesialisert på. Vår oppgave er at vi skal hjelpe dem med boforholdet. I realiteten gjør vi alt.

Tjenesten skal ifølge tjenesteyterne ha et individuelt fokus og ta utgangspunkt i brukernes behov. Det skal ikke være på forhånd definerte faste arbeidsoppgaver for tjenesten. Brukerens behov skal bestemme innholdet i tjenesten. Inntrykket er at tjenesteyterne strekker seg langt for å oppfylle brukernes ønsker. Men på samme tid som tjenesteidealet er å ta utgangspunkt i brukernes ønsker, er det likevel ikke riktig å beskrive tjenesten som en tjeneste som *bare* baserer seg på brukerønsker. Intervjuene viser at tjenesten også identifiserer hjelpebehov uavhengig av brukernes egne ønsker. Det vises både ved at tjenesten har en *oppøkende profil* og tilbyr hjelp til brukere som selv ikke etterspør hjelp, og ved at tjenesten retter seg mot behov som brukerne selv ikke setter på dagsorden. Som eksempel på en gruppe som er vanskelig å nå fram til, nevnes «den stille gruppa». Dette er en gruppe som fort kan bli glemt av andre i hjelpeapparatet, og beskrives som en gruppe med omfattende hjelpebehov. Sitatet under viser dette.

Vi må ta aktivt kontakt med disse og tilby hjelp. Egentlig trenger de masse hjelp, men de stiller ingen krav selv. Derfor er det også fort for saksbehandler å overse gruppen. Vi må jobbe aktivt med den og finne fram til den riktige hjelpen å tilby. Vi må motivere dem til å ta imot hjelp. Det kan være praktisk hjelp. De kan ha behov for veldig mye. De må ha hjelp til å koordinere alle mulige innsatser.

Idealet for tjenesten er at den skal være en tjeneste som ikke skal ha som mål å få til endring hos brukerne. En «her og nå-tjeneste» og «en skadereduserende tjeneste» er betegnelser som brukes om hjelpen. Det betyr at de ansatte avgrensner tjenesten i forhold til rehabiliteringstjenester og til behandling i forbindelse med psykiske lidelser. Rehabilitering er ikke målet for brukerne som de følger opp. Konkret handler dette om at booppfølgere ikke stiller spørsmål om hvor mye de har ruset seg, eller om re-

habilitering med tanke på fremtiden. Rehabilitering – derimot – blir beskrevet som en tjeneste som jobber mot reorientering. Sorgarbeid og bearbeiding av traumatiske hendelser oppfattes å ligge utenfor deres oppgaver og arbeidsfelt. Samtidig påpeker en av informantene at grenseoppgangen er vanskelig, og at forskjellen ikke er like klar. Samtidig som tjenesten avgrenses mot behandling og rehabilitering, viser intervjuene at tjenesteyterne legger stor vekt på fagkunnskap som redskap i arbeidet. Kunnskapen om følger av rusmisbruk og psykiske lidelser blir framhevet som viktig basis i arbeidet.

Individuell plan og brukervedvirking

De ansatte jobber for å ta i bruk individuell plan, men opplever at det kan være vanskelig å få til å bruke denne. En årsak til dette, som en av informantene påpeker, er at deler av brukergruppa oppgjennom har hatt svært mange planer. De beskrives som «tiltaksleie». Brukeren ser derfor selv ikke hensikten med planene.

Store deler av brukergruppa har ansvarsgruppe. Også deltakelse her kan være problematisk. Mange ansatte deltar i ansvarsgruppene. Det gjøres avtaler om videre arbeid. Tjenesteyterne opplever at mange brukere blir med på å legge planer som de ikke greier å oppfylle. Resultatet blir at de opplever stadige nederlag og gruer seg for å komme på ansvarsgruppemøtene.

Om boligsosialt arbeid

Boligsosialt arbeid blir av flere av informantene knyttet til Prosjekt bostedsløse. Det var i den forbindelse at begrepet ble tatt i bruk. Oppfatningen er at begrepet «boligsosialt arbeid» har bidratt til å synliggjøre at bolig er noe de kommunale instansene må forholde seg til. Begrepet bidro sammen med Prosjekt bostedsløse til å få fram at en god bolig er viktig for brukerne. De ulike informantene gir ulike definisjoner av hva de mener med boligsosialt arbeid. En peker på at det handler om boligen, men flere framhever at det ikke er noe annet enn vanlig sosialt arbeid.

Et par av informantene reiser kritiske innvendinger mot begrepet. Begrepet kan gi inntrykk av at tjenesten de yter, har med boligen å gjøre og ikke handler om brukerne og brukernes behov. Begrepet gir derfor feil fokus: «En blir mer opptatt av boligene enn individene. Det blir noe mystisk.»

Samlet vurdering av bruken av tilskuddet, videreføring og planer

Tjenesten overfor den begrensede brukergruppa som får fast oppfølging, framstår som en sjenerøs tjeneste. En viktig årsak er ressursituasjonen som gir mulighet til dette. En av informantene peker på at det er gjort et bevisst valg om å gi et tilbud til en avgrenset gruppe framfor å inkludere alle som har behov. De ansatte ønsker mer tid og ressurser til den oppsøkende delen av dette arbeidet. Særlig er det behov for dette for å nå fram til dem som bor på hospits. De mener de har kapasitet til å hjelpe ca. 150–200. Nå er det ikke mulig å hjelpe alle som trenger hjelp. Utfordringer framover er å nå flere samtidig som man opprettholder god kvalitet på tjenesten.

Organiseringen av booppfølgingstjenesten legger til rette for å få fram helheten og nyansene i behovene hos brukeren. Tjenesten er fleksibel med hensyn til når brukerne kan få hjelp, og tjenesten er ikke avgrenset til på forhånd fastlagte oppgaver. Men vi har sett at på samme tid som tjenesten skal være en helhetlig tjeneste, er det enkelte arbeidsoppgaver som defineres å være utenfor ansvarsfeltet. Tjenesten har foreløpig relativt lite samarbeid med andre tjenestesteder. Planer framover omfatter ønske om mer utvidet samarbeid med psykiatritjenesten. Flere av informantene peker på at de samme problemstillingene som booppfølgingstjenesten møter, møter også ansatte i både psykiatri- og rustjenesten, og at det er behov for nærmere avklaring med psykiatritjenesten omkring hva som skal være booppfølgingsoppgaver, og hva som skal være psykiatritjenestens oppgaver. En oppfatning blant flere av våre informanter er at hjemmetjenesten ikke definerer brukergruppa som sitt ansvarsområde. Dette er det et ønske om å endre på. Årsaken til forankringen av tjenestetilbudet og utformingen av det må dermed også sees i relasjon til andre tjenestesteders arbeidsmåter og hvordan de avgrenser brukergruppene sine.

Den utformingen tjenesten har fått, må sees i lys av at den er forankret i sosialkontoret, og at det i utgangspunktet ikke var lagt opp til samordning og samarbeid med andre tjenestesteder. Selv om brukergruppa i dag blir beskrevet som en gruppe som andre tjenestesteder også har ansvar for og erfaring med, er den likevel blitt værende som sosialtjenestens ansvarsfelt.

Et forhold som påpekes som en utfordring, er at hvert av de ambulerende teamene er små og sårbare. De har utviklet sin egen måte å jobbe på. Dermed kan det bli tilfeldig hvilken hjelp og oppfølging den enkelte bostedsløse får. En av styrkene av styrkene til teamene vurderes å være at de har god kjenneskap til boområdene. Dagens organisering gjør for eksempel at de er lett tilgjengelige for naboer og at de vet hvilke brukere som passer i hvor. De har også god kontakt med de andre ansatte ved sosialkontorene. Styrke ligger også i den tette kontakten med sosialtjenesten.

Bergen kommune har avsluttet tilskuddsperioden og fått til en videreføring av tilskuddet. Nå bevilger bystyret de 10 millionene som booppfølgingstjenesten koster.

Årsaken til at tilskuddet er videreført, blir først og fremst knyttet til det arbeidet som startet med Prosjekt bostedsløse. Oppfatningen er at tilskuddsperioden på tre år alene ville vært for kort tid til å sikre en videreføring av prosjektet. Politikerne så behovet for oppfølging gjennom Prosjekt bostedsløse. Derfor har kommunen fått til en videreføring til tross for kort tilskuddsperiode.

I dag gjøres det ikke formelle vedtak om tjenestetildeling når brukeren får tilbud om hjelp. Den sentrale prosjektlederen arbeider nå med å endre denne praksisen og finne fram til hvordan vedtakene skal formuleres. Utfordringen er å finne fram til formuleringer som gjør at hjelpen skal oppfattes som et tilbud og ikke noe påtvunget, og formuleringer som tillater at tilbudet er fleksibelt samtidig som brukerne får vedtak som skal gjøre det mulig å klage.

Bergen kommune jobber nå for å få til et botiltak for kvinner i prostitusjons og rus som i dag bare har kontakt med akuttovernattingsteder og utekontakte og ikke med sosialtjenesten. Disse kvinnene beskrives som en gruppe med dårlig psykisk helse og som «relasjonsskadede». I tillegg planlegges det et «Småhusprosjekt» etter modell fra «Skjeve boliger». Bergen har hentet ideen fra Danmark og «uttallige studieturer», ifølge den sentrale prosjektlederen. Tanken er at botiltaket skal være for personer med store psykiske problemer i tillegg til rusmiddelavhengighet. De skal få kunne bo skjermet i egne boliger. Botilbudet skal være bydekkende. Boligene skal finansieres med husbanktilskudd. En bolig til fem personer er planlagt å koste 8 millioner. Det vil da være underdekning på 400 000 kr per år. Dette skal kommunen dekke. Det er nå etablert en ressursgruppe som skal utarbeide retningslinjer for hvem brukergruppa skal være. Botilbudet blir ellers beskrevet som et prosjekt som skal være «erfaringsbasert og lokalt». Men det er også enkelte av våre informanter som setter spørsmålsteget ved behovet for dette prosjektet og mener det vil ha perifer betydning for bostedsløshetsproblematikken.

Vansker med å skaffe gode boliger er også noe som bremser de mulighetene de ansatte har til i arbeidet med brukerne. Boligetaten tildeler boliger i Bergen. Bergen bolig- og byfornyelse eier dem. I løpet av perioden med Prosjekt bostedsløse har tildelingspraksisen når det gjelder kommunale boliger endret seg betydelig i Bergen. Tradisjonelt har det vært vanntette skott mellom boligetaten og sosialtjenesten. I løpet av prosjektperioden ble rusmisbrukere og bostedsløse i større grad prioritert til kommunale boliger enn tidligere. På samme tid pekes det på av enkelte av informantene at det fortsatt er utfordringer når det gjelder boligtildelingen. Boligetaten setter premisser for denne. En desentralisert boligmodell der sosialtjenesten fikk mulighet til å tildele boliger til de som trengte dem mest, ville ha forenkelt arbeidet med bosetting av bostedsløse. Denne modellen ville ha gjort det enklere å finne fram til boliger som passet den enkelte. Flere av informantene peker på at dersom Prosjekt bostedsløse opprinnelig hadde vært sosialtjenestens ansvar, ville den lokale sosialtjenesten fått en sterkere stilling i satsingen på å forebygge bostedsløshet. De sosialpolitiske problemstillingene hadde

kommet i fokus. Fordi satsingen var ledet og finansiert fra Husbanken, ble den lokale boligforvaltningen premissleverandører i prosjektet.

Kapittel 10 Nittedal

Nittedal kommune har 19 869 innbyggere. Kommunen ligger i Akershus fylke og grenser til Oslo, Lunner, Nannestad, Gjerdrum og Skedsmo Nittedal har fått støtte fra tilskudd fra ordningen i 3 år. Midlene er brukt til en ny stilling ved sosialkontoret som biveileder.

Vi har gjennomført intervju med fire personer fra Nittedal kommune, et intervju med der enhetsleder for sosiale tjenester (utdannet sosionom) og ansvarlig person for den økonomiske sosialhjelpen og Husbankens virkemidler (utdannet økonom) deltok, et intervju med personen som har vært ansatt i den nyopprettede stillingen, og et intervju med en av økonomikonsulentene ved sosialkontoret.

Bostedsløshet i Nittedal

Nittedal har til en hver tid fra fem til åtte personer som er uten bolig. Inkludert i dette tallet er da de som bor hos venner og kjente som trenger egen bolig og sosialtjenesten kjenner til, de som bor i midlertidige botilbud¹⁰ og de som bor i institusjon og ikke har boliglig kort tid før utskriving. Situasjonen for de som trenger hjelp til å skaffe bolig i Nittedal, preges ifølge våre informanter av at det er få tilgjengelige kommunale boliger. Kommunen har få kommunale utleieboliger.¹¹

Det er et tverrfaglig boligtildelingsutvalg i kommunen som tildeler boliger. Streng praksis gjør at få av de kommunale boligene er tilgjengelig for bostedsløse, ifølge våre informanter. Når det gjelder private utleieboliger, gir ikke kommunen støtte til utleieboliger som ikke er registrert i grunneiendom, adresse og bygningsregisteret (GAB-registeret). Det betyr at om lag halvparten av utleieboligene på det private ut-

¹⁰ Midlertidige botilbud er botilbud der det betales døgnseter som registreres. Botilbud der det inngås husleiekontrakt telles ikke. Heller ikke botilbud med midlertidige leiekontrakter. Eksempler på hva som regnes som midlertidige botilbud er: hospits, pensjonat, hotell, hytte, campinghytte, telt, og lignende. (Kilde: På vei til egen bolig» Nasjonal strategi mot bostedsløshet. Statusrapport 2/2005.)

¹¹ Ifølge tall fra SSB (Kostra) har kommunen 14 kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger i 2006. Til sammenligning er gjennomsnittstallet for hele landet 20.

leiemarkedet ikke er aktuelle for de som får støtte fra kommunen. I tillegg er leieboliger i det private leiemarkedet dyre.

Nittedal kommune har ingen midlertidige boliger eller andre former for overnattingstilbud. Kommunen benytter midlertidige løsninger som hospits/herberge og hotell i andre kommuner. Ifølge informantene har kommunen nå få personer som bor i midlertidige boligtilbud.

Sosialtjenesten har etablert et samarbeid med Namsmannen i forbindelse med fare for utkastelser, og sosialkontoret framhever at de samarbeider med Namsmannen når noen står i fare for å miste boligen.

I 2003 laget kommunen en boligsosial handlingsplan. Det ble da gjennomført en kartlegging av hvem som hadde problemer med å få bolig. Kartleggingen viste at mange brukere bor hjemme hos foreldre eller hos venner, og mange uten bolig var rusmisbrukere og personer med psykiske lidelser. Utarbeidelse av denne planen førte ifølge lederen for de sosiale tjenestene til tettere samarbeid mellom ulike kommunale instanser omkring boligsøsmål.

Kommunen har i mange år hatt en utekontakttjeneste med i alt 1,8 stillinger. Den vurderes å spille en viktig rolle når det gjelder arbeidet med bostedsløse.

Boveiledningstjenesten

Bakgrunnen for å søke om tilskuddet var ifølge sosiallederen et ønske om å gjøre noe for den brukergruppa som hadde rusmisbruksproblem og en psykisk lidelse. Dette var personer de kjente fra før, og som de hadde hatt mye kontakt med på sosialkontoret. Tanken var at stillingen skulle styrke den kommunale booppfølgingen for at flere skulle kunne beholde boligen og unngå å bo på midlertidige boligløsninger i Oslo. Tilskuddsmidlene ble derfor brukt til å opprette en stilling som boveileder tilknyttet sosialkontoret. I det følgende gir vi en nærmere beskrivelse av denne tjenesten.

Nittedal har hatt to personer ansatt i denne stillingen i løpet av de tre årene prosjektperioden har vart. Begge har vært utdannet sosionom. Den personen som har deltatt på intervju med oss, har tidligere arbeidet i ungdomspsykiatrien og på en avru-singsinstitusjon. Beskrivelsen av arbeidsoppgaver som følger, baserer seg i hovedsak på intervju med denne personen med supplement fra de andre intervjuene.

Tilknytning til sosialkontorene

Boveilederstillingen har vært tilknyttet sosialkontoret. Sosialleder har vært nærmeste overordnede for boveilederen. Kontoret har ikke hatt denne type stilling tidligere. Intervjuene viser at bruken av tilskuddsmidlene bærer preg av at dette var en nyopp-

rettet prosjektstilling. Det var i utgangspunktet lagt få føringer for stillingen. Det å finne fram til hvordan tjenesten skulle utformes, har derfor vært en del av arbeidet til boveilederen. En viktig kilde til kunnskap om arbeidet og til kunnskap om bostedsløse har ifølge boveilederen vært skriftlige rapporter fra Prosjekt bostedsløse.

Boveilederen har samarbeidet med de andre ved sosialkontoret om aktuelle brukere. Personer som har hatt økonomiske problemer eller problemer med å skaffe seg bolig, har blitt henvist til boveilederen av de andre kuratorene. Deler av de oppgavene som boveilederen har utført i prosjektperioden, har, ifølge noen av våre informanter, tidligere vært sosialkuratorernes ansvar. Boveilederen har ikke hatt ansvar for tildeling av økonomisk støtte. Begrunnelsen for dette har vært at tjenesten skulle ha vekt på rådgivning omkring den helhetlige livssituasjonen.

I løpet av tilskuddsperioden har arbeidet ved sosialkontret blitt omorganisert. Tidligere hadde en gruppe ansatte ansvar for den økonomiske oppfølgingen, mens en annen gruppe hadde ansvaret for den sosialfaglige oppfølgingen. Nå praktiseres en «generalistmodell» som betyr at alle i større grad gjør de samme oppgavene. Før omleggingen var boveileders oppgave mer lik virksomheten til sosialkuratorene. Han peker selv på at han da hadde et nærere faglig fellesskap med denne gruppa. Etter omleggingen har han fått en rolle mer på siden av de øvrige ansatte.

Brukergruppa

Når det gjelder målgruppa for tjenesten, beskriver lederne og boveilederen denne noe forskjellig. Ifølge lederne skal tjenesten prioritere personer med psykiske lidelser og rusmisbrukere. Boveilederen beskriver en bredere brukergruppe. Brukergruppa som boveileder har hjulpet, blir først og fremst beskrevet som en gruppe med økonomiske problemer. Boveileder avgrensar selv ikke tjenesten til bare å omfatte personer med rusmisbruksproblemer eller psykiske lidelser. Gruppa som har mottatt hjelp, oppfattes å omfatte alle typer personer.

Det var alt i fra folk som fikk nedbrent leiligheten sin og trengte bolig nå, til folk som bor på gata, hele spekteret av folk egentlig.

Totalt har boveilederen vært i kontakt med 173 brukere i løpet av den perioden han har hatt stillingen, inkludert både brukere og pårørende. Omkring 1/3 av disse har han hatt kortvarig kontakt med. Omkring 60 til 70 personer har fått hjelp til å finne bolig. Ingen brukergrupper har i utgangspunktet blitt utelukket fra tjenesten. Brukerne omfatter de som henvender seg til sosialkontoret, og som andre ansatte henviser til boveiledningstjenesten.

Mange har han hatt kontakt med bare én gang. Ungdom blir trukket fram som en dominerende gruppe. Ifølge boveilederen er det personer både med og uten rusproblemer blant ungdommene. Inntrykket boveilederen hadde, var likevel at mange hadde

rusproblemer, og at dette var en bakenforliggende årsak til at mange trengte hjelp. Noen av ungdommene tok kontakt fordi de var kastet ut fra foreldrehjemmet.

En annen brukergruppe som blir framhevet, er personer med rusmisbruksproblemer som har hatt behov for oppsøkende bistand i akutte situasjoner.

Arbeidsoppgaver og utforming av tjenesten

Utformingen av tjenestene og arbeidsoppgavene blir beskrevet noe forskjellig av lederne og av personen som har hatt prosjektstillingen. Lederne beskriver tjenesten både som en stasjonær rådgivningstjeneste ved sosialkontoret og som en ambulerende tjeneste som har gitt hjelp i brukernes bolig. Ifølge intervjuet med lederne har tjenesten omfattet alle sider ved brukernes behov: kartlegging av behov, å finne bolig, hjelp til å overholde husregler og kontakt med naboer, praktisk hjelp med å bo, økonomisk råd og veiledning, gjøremål i hjemmet, (rydding osv.), råd og veiledning når det gjelder personlig hygiene, følge til avtaler med andre offentlige instanser, tilsyn i boligen, råd og veiledning når det gjelder mulighetene for avrusing, søke institusjoner om hjelp og utarbeide planer.

Boveilederen, derimot, beskriver tjenesten som en mye mer begrenset tjeneste som primært har vært en stasjonær tjeneste ved sosialkontoret, selv om noe av virksomheten har hatt en oppsøkende karakter. Noe av årsaken til dette må knyttes til at to forskjellige personer har hatt stillingen i prosjektperioden. Ifølge en av våre informanter la den første personen mer vekt på å gi ambulerende hjelp i brukernes hjem. Samtidig gir intervjuene ikke inntrykk av endringen har vært planlagt, men at en hovedårsak til endringen har vært at den prosjekttilsatte har hatt et hovedansvar for selv å utforme stillingen.

I den siste perioden har ikke den ambulerende hjelpen i brukernes hjem vært prioritert. Det direkte brukerrettede arbeidet kan i denne perioden inndeles i tre hoveddeler: hjelp til boligframskaffelse, økonomisk rådgivning og hjelp til rusmisbrukere i akutte situasjoner.

Arbeidet med boligframskaffelsen har vært rettet mot det private utleiemarkedet. Begrunnelsen for dette er det begrensede kommunale boligtilbudet og den strange praksisen for tildeling. Boveilederen har gitt hjelp til å finne boliger. Arbeidet med boligframskaffelse har skjedd ved at boveilederen har skaffet seg oversikt over alle utleieboliger som var godkjente i Nittedal. Denne oversikten har han brukt når brukerne har etterspurt boliger. Han har også sendt meldinger til aktuelle brukere når han har funnet fram til nye mulige leieligheter. Han har lagt vekt på at boligen skal være tilpasset brukernes behov og situasjon, både økonomisk og på annen måte. Hans erfaring fra dette arbeidet er at mange private utleiende er skeptisk til å leie ut boliger til personer som har kommunal garanti om husleiebetaling. I en del tilfeller har han vært

med brukere på visning. Han har da informert utleier om innholdet i den kommunale garantien. I disse tilfellene fikk alltid personen boligen.

Den økonomiske rådgivningen var en sentral del av tilbudet fra boveiledningstjenesten og er sett i sammenheng med boligframskaffelsen. Den økonomiske rådgivningen fra boveilederen har omfattet mange sider ved brukerens livssituasjon, for eksempel hjelp til å skaffe arbeid. Både det å utarbeide CV og lage jobbsøknad er nevnt som arbeidsoppgaver.

Noen har jeg vært med å søke jobb med parallelt med bolig. Du kommer inn og er arbeidssøkende og trenger bolig, da er det noe med hvor begynner vi. Jeg har sittet og både søkt på bolig og jobb samtidig med folk slik at de har fått begge deler. Og da er det litt bevisstgjøring i forhold til hvor mye det koster å leie en bolig også. Noen ganger kan holdningen være at nå drar jeg på sosialet og får hjelp til bolig, og så blåser jeg litt i hva den koster. Den dagen jeg skal begynne å betale selv, så blir den for dyr, og så må de flytte. Og så er de på en måte tilbake på null. Det jobbet jeg mye med, først å reflektere litt på hvor dyrt kan vi bo, og så er det å se etter bolig innenfor den prisklassen som kan betjenes selv på sikt.

Et tredje arbeidsfelt har vært arbeid med personer med rusmisbruksproblemer. Dette arbeidet har hatt en utadrettet og oppsøkende profil. Boveilederen har hentet folk som har hatt behov for hjelp til å komme på avrusing eller gitt hjelp til å komme på institusjon til behandling. Årsakene til at dette har blitt en del av hans arbeidsoppgaver, er at kommunen fra før ikke har ruskonsulent, og at boveilederen fra tidligere har erfaring med gruppa gjennom arbeid ved en avrusingsinstitusjon. Han kjenner folk herfra og har kommet borti noen av de samme personene han har hatt kontakt med før. I tillegg har det vært rom i stillingen til å ta på seg disse oppgavene.

I tillegg til det brukerrettede arbeidet har boveilederen arbeidet med å lage utredninger og plandokumenter.

Tjenesteideal

Intervjuet gir grunnlag for å framheve tre idealer for tjenesten. Disse tre er at tjenesten skal være helhetlig, at den skal være lett tilgjengelig, og at tjenesten skal være motiverende med brukernes valg som bestemmende for løsningen. At tjenesten skal være helhetlig er et aspekt som boveilederen eksplisitt trekker fram som en ønsket kvalitet. Han legger vekt på at han gir hjelp med mange sider ved brukernes behov, ikke bare boligspørsmålet. Samtidig viser intervjuet at idealet om helhet skal forvaltes i en tjenestestruktur der ulike yrkesgrupper har ansvar for ulike sider ved brukerens behov. Vår informant peker også på betydningen av å skille mellom oppgaver og roller ulike ansatte har overfor brukeren. Sitatet under illustrer dette.

Jeg prøvde å lage det så stort som mulig og så helhetlig som mulig, og heller sette grenser for hva jeg ikke kunne bidra med i ytterkantene. I utgangspunktet måtte det være rom for det meste for å nå fram, og så fikk vi heller ta det opp litt etter hvert og finne fram til andre samarbeidspartnere som hadde det aktuelle området.

Den fragmenterte tjenestestrukturen viser seg særlig når brukerne blir henvist til ham fra andre instanser. Da har han en mer begrenset oppgave som bare er knyttet til boligframskaffelsen. Han har hatt samarbeid med ansatte i DPS (distriktpsykiatrisk senter), avrusingsstasjonene og psykiatritjenesten i kommunen. Samarbeidet med psykiatritjenesten kom oftest i stand på initiativ fra psykiatritjenesten som henviste brukere med behov for hjelp til boligframskaffelse. Hans jobb overfor brukergruppa var avgrenset til boligframskaffelsen. Psykiatritjenesten hadde ansvaret for den videre oppfølgingen av brukerne. Men på samme tid har han også da lagt vekt på at brukerne skal kunne kontakte ham igjen dersom de skulle ha behov for hjelp.

Et annet ideal for tjenesten var at den skulle være en lett tilgjengelig tjeneste, en «her og nå-tjeneste». Personer som har kommet med økonomiske problemer og boligproblemer, har fått umiddelbar hjelp. Samtidig reises spørsmål om umiddelbar tilgjengelighet alltid vil være til det beste for brukerne. Idealet om lett tilgjengelighet kan stå i motsetning til faglige mål om å få til endring og utvikling hos brukeren.

Jeg hadde en policy på at jeg alltid hadde åpen dør. Hvis noen ønsket hjelp, så kunne de sende meg en sms, ring, ta deg en tur oppom og så ser jeg hvor jeg er i forhold til å kunne bistå. Det har jeg tenkt på etterpå, det kommer litt fra utdanningen min, dette med akutt behovstilfredsstillelse, og kunne lære å vente og sånne ting, at det er mulig at man skulle jobbet litt mer etter å lage avtale og så gjennomfører vi. Men det er sånn jeg har tenkt på etterpå, at det ble kanskje litt på tilbudssiden. Men samtidig så var det også en ok måte.

Tjenesten har et ideal om å gi hjelp til endring av livssituasjonen. Motivasjonsarbeid brukes som betegnelse på hjelpen. På samme tid vektlegges det at brukerens valg skal være styrende for løsningene. En tanke som støttes, er at brukeren skal kunne få hjelp til bolig selv om vedkommende ikke er rusfri. Men hjelpen til rusmisbrukere er ikke avgrenset fra å jobbe mot rehabilitering og rusfrihet. Eksemplet fra arbeidet med en av brukerne illustrerer dette.

Vi kastet oss rundt, fikk ham inn på avrusing, han fikk et tilbud om å være der i tre uker. Jeg jobbet parallelt med bolig, fikk skaffet ham en bolig, og etter to uker skrev vi kontrakt på boligen, og alt var i orden. Jeg sier til ham at nå kan du reise fra avrusing, og de fleste ville ha gjort det. Men han sa at han hadde bestemt seg for å fullføre tre uker her, så han ventet ei uke med å flytte inn i den nye leiligheten, og han hadde ikke hatt egen leilighet på det han kunne huske. Da hadde vi ordnet Grorud DPS, psykiatritjenesten var der, saksbehandleren følger opp faste møter

minst en gang i uka, han fikk bolig. Og så sier han at nå har han fått såpass mye at dette kan han ikke skufle bort. Og så møtte jeg ham fem, seks uker etter at jeg sluttet og spurte hvordan det gikk med ham. Han hadde holdt seg rusfri, han fulgte opp DPS, han hadde jevnlig samtaler med både psykiatritjenesten og sosialkonsulenten sin, og det gikk rimelig bra.

Individuell plan og brukermedvirking

Både lederne og boveilederen peker på at brukermedvirning på individnivå har vært et ideal for tjenesten.

Tilbudet lå på en måte sånn at alt var styrt av brukeren selv. Jeg hadde et så åpent tilbud som mulig, og det var folk selv som sa hva de trengte bistand til eller ikke. Det var en åpen tjeneste, jeg må si det.

Den oppfølgingen som boveilederen har bidratt med, skulle baseres på frivillighet. På samme tid peker lederne og boveilederen på at tjenesteyterne også må «realitetsorientere brukere». Det er ikke alle ønsker som kan la seg gjennomføre. Mange er ikke realistiske når det gjelder hva som er mulig ut fra deres inntekt. Tildeling av bolig har ikke vært knyttet til krav om oppfølging etter paragraf 11-2, slik vi har sett i andre kommuner.

Bruk av individuell plan ble ikke en del av boveilederens virksomhet. Bakgrunnen for dette kan knyttes til at ansvaret for omfattende langvarig oppfølging av brukeren ikke har vært boveilederens ansvar. Brukerorganisasjoner har ikke vært inn i bildet i Nittedal.

Om boligsosialt arbeid

Når det gjelder spørsmålet om begrepet «boligsosialt arbeid», peker boveileder på at det arbeidet han har utført, er et sosialfaglig arbeid. Uttrykket «medmenneskelig arbeid» blir brukt som eksempel på et begrep som like gjerne kunne vært brukt om dette arbeidet. Han peker på at selve boligframskaffelsen kanskje kan betegnes som boligsosialt arbeid, men ellers er dette sosialfaglig arbeid: «Akkurat det å skaffe bolig er kanskje boligsosialt, men alt annet er sosialfaglig.»

Samlet vurdering av bruken av tilskuddet, videreføring og planer

Intervjuene viser forskjeller i de målene som lederne framhever for tjenesten, og de beskrivelsene som boveilederen gir, både når det gjelder brukergrupper og arbeidsoppgaver. Tjenesten har omfattet en bred brukergruppe og i siste tilskuddsperiode liten grad bidratt med hjelp i brukerens hjem. I og med forankringen av stillingen på sosialkontoret har tjenesten dels blitt en avlastning for sosialkuratorene og de økonomiske rådgiverne og dels et svar på et stort behov for hjelp til boligframskaffelse. Tjenesten preges derfor av høye boligpriser i Nittedal og få kommunale boliger med strenge tildelingsregler. Lederne framhever at tilskuddet skal brukes til å gi ambulerende hjelp i brukerens hjem for å hindre at bostedsløse fra Nittedal må bruke midlertidige boligtilbud i Oslo. Boveilederen peker også på behovet for å kunne prioritere mer ambulerende hjelp i boligen for deler av brukergruppa. Årsaken til forskjellene mellom lederens beskrivelser av mål for tjenesten og boveilederens beskrivelser av arbeidsoppgaver, må sees i lys av dette har vært en utprøvingsperiode. Ifølge boveilederen vil det i videreføringen av tjenesten være behov for en nærmere spesifisering av innholdet i tjenesten og for å få til en bredere tjeneste som inngår i et fellesskap med flere. Dette er nå planlagt i Nittedal, noe som legger til rette for at Nittedal kan få til en godt integrert tjeneste. En bredere tjeneste med flere ansatte kan gi bedre hjelp.

Tjenesten er etter prosjektperiodens slutt videreført med en stilling i sosialtjenesten. Stillingen er halvt finansiert av psykiatrimidler. I og med denne utformingen av stillingen kan mulighetene være til stede for å ivareta de behovene som boveilederen peker på, med en bredere tjeneste og mer vekt på ambulerende oppfølging.

Når det gjelder årsaken til at boveiledningstjenesten ikke så tydelig har forholdt seg til oppfølgings- og hjelpebehovene til den gruppa som bor i midlertidige boliger i Oslo, kan intervjuene tyde på at en medvirkende årsak kan være at de øvrige ambulerende tjenestene i Nittedal har disse oppgavene. Ifølge lederne ved sosialkontoret er få personer fra Nittedal som bor i midlertidige boliger i Oslo.

Nittedal ønsker nå å bygge boliger til rusmisbrukere. I den forbindelse har boveileder laget en utredning om behovet for og utformingen av midlertidige boliger i Nittedal. Denne har kommet fram til at det er omkring 40 personer som har behov for et spesielt tilrettelagt boligtilbud. Denne gruppa omfatter ungdom som bor midlertidig hos venner, og eldre personer som bor i kommunale boliger, men som oppfattes å ha behov for mer hjelp. Det siste den prosjektilsatte gjorde i stillingen, var å utarbeide en sak om behovet for boliger til rusmisbrukere. Målet var å få til en «tilrettelagt» rusbolig etter «Skjeve hus»-tankegangen. Boligen er planlagt å ligge nær sentrum og sentrale tjenestesteder.

Kapittel 11 Kristiansand

Kristiansand er med sine 76 917 innbyggere (per 01.01.2006) Norges femte største by. Kystkommunen er også fylkeshovedstad i Vest-Agder. Kristiansand har hatt støtte fra tilskuddsordningen i ett år (2005–2006). Midlene er brukt til «Prosjekt løslatelse», hvor formålet har vært å styrke samarbeidet med fengselsmyndighetene for bedre planlegging av bosettingen av løslatte i kommunen. Ved siden av dette prosjektet har Kristiansand også mottatt tilskuddsmidler for å styrke og utprøve nye oppfølgingsmetoder ved to konkrete botilbud. Sistnevnte tiltak er ikke inkludert i denne evalueringstudien.

Tiltaket og tilskuddsmidlene har vært forankret i helsetjenesteenheten for bydelen Vågsbygd, som er én av tre bydeler i Kristiansand kommune. Casebeskrivelsen er basert på intervjuer med tre personer fra kommunen: kontaktpersonen for tiltaket, prosjektarbeideren og lederen for kommunens planarbeid. På grunn av tidsnød og problemer med å finne et passende tidspunkt for alle involverte parter ble intervjuene gjennomført som telefonintervjuer.

Bostedsløshet i Kristiansand

I den nasjonale kartleggingen av antall bostedsløse ble antall bostedsløse i Kristiansand estimert til 126 personer i 2005 (Hansen mfl. 2006). Da vi gjennomførte vår egen spørreundersøkelse i 2006, anslo kommunen selv antallet til omkring 100 personer. Det er knyttet for stor usikkerhet til disse tallene til at vi kan si noe om utviklingen i antall bostedsløse, men de gir et inntrykk av omfanget av bostedsløse i kommunen (det er omkring én–to bostedsløse per 1000 innbygger).

Kommunens arbeid med bostedsløse og bostedsløshetsproblematikk kan i stor grad føres tilbake til Prosjekt bostedsløse og tidligere midler fra Sosial- og helsedirektoratet. Ifølge en av våre informanter hadde kommunen en del problemer i oppstarten av sin satsing for bostedsløse, og mange av problemene kunne knyttes til at kommunen hadde undervurdert hvor ressurskrevende dette oppfølgingsarbeidet var. Disse problemene mener imidlertid informanten at kommunen mestrer bedre i dag, og peker blant annet på at det er opprettet en egen samarbeidsgruppe der kommunens kompetanse om bostedsløse er samlet (der det blant annet er deltakere fra omsorgstjenesten, sosialtjenesten og helsetjenesten). Denne gruppa skal fungere som et fast møtepunkt

for diskusjoner omkring bostedsløshetsproblematikk. Videre laget Kristiansand i 2003 en boligsosial handlingsplan for perioden 2003–2007, og det er utarbeidet og vedtatt en ny handlingsplan for perioden 2007–2011. Planene beskriver kommunens utfordringer i forbindelse med å gi vanskeligstilte en god og trygg bosituasjon, og de beskriver blant annet spesielt utsatte grupper som skal prioriteres, boligmassen som er aktuell til vanskeligstilte, og kommunens tjenestetilbud (Boligsosial handlingsplan for Kristiansand kommune 2007–2011).

Kristiansand hadde tidligere problemer med stort gjennomtrekk av beboere i de kommunale boligene. Kommunen opplevde at det ofte var de samme menneskene som ble flyttet ut og inn av disse boligene. Etter hvert som kommunen har blitt bedre på oppfølging, har imidlertid tilgang på egnede boliger blitt et større problem. Våre informanter forteller at det har blitt mindre sirkulasjon av beboere i de kommunale boligene, slik at ventelistene på disse boligene har blitt lange. Men de peker også på at stadig flere ønsker tilbud om en privat leiebolig framfor en kommunal. Kommunen har derfor fra og med høsten 2006 satt i verk et forsøk med en egen boligkontakt som skal bistå med hjelp til å finne og formidle boliger i det private utleiemarkedet. Boligkontakten er organisert under bolig tjenesten og er delvis finansiert med midler fra Husbanken.

Prosjekt løslatelse

Ifølge kontaktpersonen for tiltaket var utgangspunktet for å søke tilskudd til «Prosjekt løslatelse» at dette var en gruppe kommunen hadde strevd med tidligere. Kommunen hadde erfaringer med at overgangen mellom fengsel og løslatelse var en kritisk overgang hvor det ofte «glipper», og at tjenesteapparatet ofte opplevde at de fikk de løslatte uforberedt «i fanget» når de kom til kommunen etter soning. I tillegg hadde kommunen blitt kjent med at Kriminalomsorgen og Aetat hadde etablert et samarbeid om kvalifisering blant innsatte. Disse etatene hadde gitt uttrykk for at de mestret det meste omkring de løslatte, men ikke bolig. De opplevde også at uten bolig var det liten hjelp i andre tiltak. Uten et velfungerende bolig- og tjenestetilbud falt de løslatte fort tilbake til gammelt mønster med hyppige boligskifter og nye lovbrudd. Det var derfor et ønske om at kommunen ble med i dette samarbeidet.

Tre mål har vært definert for prosjektet: Det skulle gjennomføres en behovsundersøkelse med hensyn til behov i brukergruppa og kommunens ressurser (denne undersøkelsen var ikke nevnt i prosjektsøknaden), det skulle etableres et samarbeid med Kriminalomsorgen og Aetat, og det skulle utarbeides en egen samarbeidsavtale med kriminalomsorgen der ansvaret for ulike arbeidsoppgaver ble klart definert. Det var også et klart ønske å få etablert samarbeidet og samarbeidsavtalen i det ordinære

tjenesteapparatet, og ikke som en særtjeneste. Resultatene og kunnskapen fra prosjektet skulle med andre ord ikke være knyttet til en bestemt person eller stilling.

En person har vært engasjert i en 80 prosent stilling som prosjektarbeider. I tillegg har det vært nedsatt en egen styringsgruppe for prosjektet. I denne styringsgruppa har det blant annet vært deltakere fra Helse- og sosialdirektoratet, Boligtjenesten i Kristiansand, Ungetat, Kristiansand sosialkontor, Kristiansand fengsel og Samfunnsmedisinsk enhet.

Tilknytning til helsetjenesten

Tiltaket er som nevnt forankret i helsetjenesten. Dette er noe overraskende, siden oppfølgingstjenestene i de fleste andre kommunene vi har besøkt, har vært organisert under sosialtjenesten. Våre informanter i Kristiansand forklarer denne organiseringsmodellen med at helse- og sosialtjenesten ble omorganisert i 2003. I forbindelse med denne omorganiseringen ble oppfølgingstjenestene lagt til helsetjenesten, blant annet fordi man ønsket å markere et skille i forhold til andre sosialtjenester og fordi at man ønsket å knytte booppfølging til psykiatriske sykepleiere. I dag er oppfølgingstjenesten i team med disse sykepleierne. Ifølge våre informanter har kommunen gode erfaringer med denne organiseringsmodellen. De peker særlig på at tjenesten har fokusert mer på fritid, helse og ernæring enn hva de mener den ville gjort om den var forankret i sosialtjenesten. I tillegg forteller de at brukerne opplever denne forankringen som mindre stigmatiserende enn om tjenesten hadde vært forankret i sosialtjenesten. Ved siden av booppfølgingstjenestene har kommunen også en egen kommunedekkende oppfølgingstjeneste for «tung» rus.

Informantene våre beskriver samarbeidet mellom helse- og sosialtjenesten hovedsakelig som godt. De mener omorganiseringen av tjenestene førte til at etatene mer eller mindre ble «tvunget» til å samarbeide. Oppfølgertjenestens primære arbeidsoppgaver består av å hjelpe og følge brukerne når det gjelder det øvrige tjenesteapparatet i kommunen (for eksempel NAV, sosialkontoret og hjemmetjenesten) og motivasjonsarbeid når det eksempelvis gjelder utdanning, arbeid og rusproblematikk. Selv om oppfølger har et ansvar for at brukerne får et helhetlig tjenestetilbud, er det en kurator på sosialkontoret som har koordineringsansvaret for brukerne.

Et generelt problem i tjenesteorganisasjonen som våre informanter peker på, er at det har vært noen problemer med uklar ansvars- og rollefordeling når det gjelder bestilling og utføring av enkelte tjenester. Bestiller- og utførerfunksjonene blir oppfattet som kompliserte og utydelige. En av informantene mente imidlertid at denne situasjonen sannsynligvis ville bli bedre framover, siden kommunen nå jobber for å legge ansvaret for å fatte vedtak og se helheten i tjenestetilbudet til ett bestemt kontor (EBT-boligtjenesten; Enhet for behovsprøving og tjenestetildeling).

Brukergruppa

Tiltaket har ikke kommet så langt at det er blitt implementert overfor brukere. Det er derfor ingen faktiske brukere av tiltaket. I forbindelse med tiltaket er det imidlertid gjennomført en behovsundersøkelse blant fengselsinnsatte i Arendal og Kristiansand. Blant annet med utgangspunkt i denne behovsundersøkelsen mener våre informanter at de har forholdsvis god oversikt over de påtenkte brukernes hjelpebehov.

Brukerne blir beskrevet som primært unge mennesker med en ustabil livssituasjon, både før og etter soning. Den ustabile livssituasjonen kan knyttes til det en av informantene beskriver som en «standardpakke», med dårlig økonomi og rusproblemer, som resulterer i at denne gruppa både bytter og mister bolig ofte.

En særlig utfordring som påpekes når det gjelder brukergruppa, er at mange av de innsatte ikke har hatt kontakt med kommunens tjenesteapparat tidligere. Dette utgjør en stor utfordring for støtteapparatet, siden disse personene nærmest er «usynlige» for kommunen. Når en person kommer inn til soning, har fengselsmyndighetene kun plikt til å varsle trygdemyndighetene, slik at eventuelle trygdeoverføringer blir stoppet. Utover denne meldeplikten har fengselsmyndighetene taushetsplikt overfor de innsatte. De har derfor ingen plikt til å melde fra til kommunen og de kommunale tjenestene. Ifølge våre informanter har dette i enkelte tilfeller ført til at innsatte urettmessig har mottatt økonomisk sosialhjelp under soning, og at de er blitt anmeldt for forholdet. Prosjektarbeideren understreker derfor behovet for at brukergruppa får informasjon i fengselet om sine plikter og rettigheter, slik at de eventuelt kan få hjelp med å melde fra til kommunen. Dersom de blir hjulpet til å ta kontakt med kommunens tjenesteapparat under soning, vil det også være lettere for kommunen å planlegge et hjelpetilbud til en framtidig løslatelse.

Arbeidsoppgaver og utforming av prosjektet

Utformingen og arbeidsoppgaver i prosjektet var ikke klart definert da tiltaket ble startet opp. Det ble ifølge våre informanter derfor brukt mye tid i oppstarten på diskusjoner om hvordan tiltakets utforming og arbeidsoppgaver skulle defineres. Uklarhetene blir hovedsakelig forklart med at prosjektbeskrivelsen var ufullstendig og ikke ferdig gjennomtenkt. Deler av forklaringen på det dårlige planarbeidet for prosjektsøknad og prosjektbeskrivelser blir tilskrevet kort søknadsfrist for tilskuddsmidlene. Søknaden ble en hastesak der det var viktigere å søke om midler enn å tenke grundig igjennom hva midlene skulle brukes til.

Etter hvert ble det klart at prosjektet skulle ha som mål å få til et samarbeid med sentrale etater og organisasjoner, som for eksempel Kriminalomsorgen og Aetat. Disse etatene hadde allerede etablert et samarbeid, og det ble vurdert som hensiktsmessig at prosjektarbeideren deltok i dette samarbeidet. Videre var det et mål at prosjektet skulle få arbeidet fram en samarbeidsavtale med fengselsmyndighetene, der blant annet

arbeids- og ansvarsfordeling skulle gå klart fram. Det ble også bestemt at prosjektarbeideren skulle få ansvaret for å gjennomføre en behovsundersøkelse, når det gjaldt både brukernes behov og kommunens ressurser. En slik undersøkelse skulle gjennomføres blant innsatte i Arendal og Kristiansand fengsler.

Det har som nevnt vært en målsetting at prosjektarbeiderens rolle ikke skulle gjøres uunnværlig. Derimot ønsket man at det skulle etableres et varig samarbeid mellom de aktuelle etatene, som ikke var personavhengig.

Informantene våre har ulike oppfatninger om hvordan samarbeidet med andre aktører har fungert. På den ene siden blir det pekt på at Kriminalomsorgen er en «tung materie» å jobbe med. De har sine egne regler og metoder for å løse ulike saker. Det er for eksempel formelle regler som hindrer dem i å ta kontakt for å informere kommunen. På den annen side har Kriminalomsorgen også kommet med forslag som det har vært vanskelig å få gjennomført i kommunen. Blant kontaktbetjenter i fengslene har det for eksempel vært uttrykt ønsker om at kommunene har én fast kontaktperson, slik at de slipper å forholde seg til og kontakte mange personer i kommunenes tjenesteapparat. Det ble derfor foreslått at prosjektarbeideren kunne ivareta denne rollen i prosjektperioden, men dette ble imøtegått internt i kommunen. Kommunen ønsker ikke å forplikte seg til oppgaver som kan bety framtidige utgifter når den økonomiske støtten blir borte.

Generelt sett får vi inntrykk av at samarbeidet med andre aktører stort sett fungerer bra, men at formelle regler og frykt for økonomiske forpliktelser enkelte ganger har gjort det vanskelig å få til gode løsninger i prosjektet.

Tjenesteideal

Som sagt har det ikke blitt utført noe direkte oppfølgingsarbeid av brukere i tiltaket. Det er likevel blitt satt opp noen målsettinger når det gjelder det framtidige oppfølgingsarbeidet. Her gir våre informanter uttrykk for at oppfølgingstjenesten skal være helhetlig og lett tilgjengelig. I kjølvannet av tiltaket håper kommunen at de løslatte skal få en styrket og mer helhetlig oppfølging. Som nevnt vil tjenestetilgjengeligheten for de innsatte ofte være avhengig av enten at de har kontakt med tjenesteapparatet før de kommer inn til soning, eller at de får hjelp i fengselet med å ta kontakt. Det er særlig for den sistnevnte gruppa at en samarbeidsavtale mellom kommunen og Kriminalomsorgen vil være avgjørende for om brukerne får informasjon om og tilgang på kommunens tjenester.

Tilgjengelighet og informasjon vil også være viktig for at kommunen skal klare å tilby et helhetlig tjenestetilbud. Med tidlig kontakt mellom kommunen og de innsatte mener våre informanter at det vil være større mulighet for at kommunen skal klare å kartlegge brukernes behov og tilby bolig og tjenester ut fra dette behovet.

Samlet vurdering av tiltaket, videreføring og planer

Tiltaket hadde som nevnt tre definerte hovedmål. Av disse har behovsundersøkelsen blitt gjennomført, og samarbeidet med Kriminalomsorgen og Aetat (kalles nå NAV-Arbeid) er etablert. Samarbeidsavtalen mellom kommunen og Kriminalomsorgen er ferdigskrevet, men den er ikke underskrevet og vedtatt.

Våre informanter gir selv uttrykk for at de ikke er fornøyd med måloppnåelsen i tiltaket. Det er særlig det at tiltaket ikke oppnådde en ferdig underskrevet og vedtatt samarbeidsavtale de er misfornøyd med. Én av informantene mener også tiltaket burde hentet mer praktisk erfaring og gjennomført noe praktisk oppfølging av innsatte ved siden av koordineringsarbeidet i tiltaket.

Vi burde nok i større grad kanskje kjørt et dobbeltløp med både å gjøre brukerundersøkelsen og å få til samarbeidsavtalen, som går mer på det administrative, og lage møteplasser, men også prøve ut lite grann i forhold til de innsatte.

Informantene oppgir ulike grunner til at måloppnåelsen i tiltaket ikke ble så god som de hadde ønsket. På den ene siden blir det pekt på at tiltaket led noe av at planarbeidet i forkant av prosjektsøknaden hadde vært for dårlig. Med en mer gjennomtenkt prosjektplan kunne man muligens jobbet mer målrettet og oppnådd kontakter tidligere, og man kunne muligens fått til en bedre parallell gjennomføring av administrative oppgaver og praktisk oppfølging.

Det har vært å få etablert gode relasjoner og et kontaktnettverk som kan frembringe informasjon, og på dette punktet mener informanten at tiltaket ikke har vært gode nok.

På den annen side blir det også pekt på mer strukturelle utfordringer for tiltaket. Her er det særlig Kriminalomsorgens arbeidsmetoder og regler som nevnes – for eksempel regler og varslingsrutiner i forbindelse med løslatelse, men også kommunens motvilje mot å gjennomføre nye tiltak som kan innebære en langsiktig merkostnad, for eksempel opprettelse av en stilling som fast kontaktperson for Kriminalomsorgen.

Det er vel en del begrensninger i kriminalomsorgssystemet som gjør at man kanskje ikke nådde så langt som det kunne vært muligheter for, for å si det sånn. Så en del motstand var det, ja. Både som sagt internt i det kommunale system til å gjøre diverse endringer eller nye tiltak, og også i Kriminalomsorgen.

Selv om informantene ikke er fornøyd med at tiltaket ikke nådde alle sine målsettinger, er de likevel enige om at tiltaket også har oppnådd gode resultater som skal brukes og videreføres. Behovsundersøkelsen gav for eksempel kommunen kunnskap om brukergruppa de ikke hadde fra før. Videre er samarbeidet med Kriminalomsorgen og NAV-Arbeid og samarbeidsavtalen med Kriminalomsorgen inkludert i kommunens

boligsosiale handlingsplan som er vedtatt for perioden 2007–2011. Blant tiltakene som foreslås for at kommunen skal motarbeide bostedsløshet i forbindelse med soning, står det blant annet at i løpet av 2007 skal samarbeidsavtalen mellom kommunen og Kriminalomsorgen utarbeides. I tillegg skal samarbeidet mellom kommunen, Kriminalomsorgen og NAV-Arbeid videreutvikles (Boligsosial handlingsplan 2007–2011, s. 29). Det er også etablert et samarbeidsforum med sosialkontoret, EBT (Enhet for behovsprøving og tjenestetildeling) og fengselet der en kan ta opp aktuelle saker.

Ved siden av de resultatene som direkte kan knyttes til tiltaket, nevner også informantene andre tiltak som iverksettes i kjølvannet av «Prosjekt løslatelse». Disse tiltakene er også inkludert i handlingsplanen. Blant annet skal kommunen samarbeide med Kriminalomsorgen for å framskaffe en egnet bolig som kan benyttes som overgangsbolig for innsatte med frisoning. Denne soningsformen skal gjøre det enklere for innsatte å forberede seg til løslatelse; det kan for eksempel være lettere å gjennomføre ulike kvalifiseringstiltak (for eksempel utdanning eller jobb), og det kan etter hvert gis hjelp til boliganskaffelse (for eksempel å gå på visning). I tillegg vurderer også kommunen å benytte en boligkontakt i arbeidet med å bosette løslatte som kan være i målgruppa for det private utleiemarkedet. Dette er i utgangspunktet et tiltak som ble utprøvd med tilskuddsmidler fra Husbanken. Boligkontaktens oppgaver er blant annet å utvikle samarbeid med utleiery og rekruttere boliger på det private utleiemarkedet og å opptre som kontaktperson for begge parter i leieforholdet.

Kapittel 12 Oslo – St. Hanshaugen bydel

St. Hanshaugen er en av 15 bydeler i hovedstaden. Bydelen inneholder både vestkant og østkant; den strekker seg fra Ullevål Hageby i nord til Oslo Domkirke og Youngstorget i sør, i vest grenser den mot Majorstua-området og i øst mot Iladalen og Grünerløkka. Bydelen har også ansvaret for tjenester til mennesker som bor i sentrumsområdene, og en del byomfattende tiltak for bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet. Antall innbyggere i bydelen var per 01.01.06 på omkring 28 600 – i sentrumsområdene bor det omkring 500 innbyggere. Store deler av bydelen er populære områder å bo i, og kostnadsnivået er høyt.

Tiltaket

Tiltaket «Styrking av bestillerenheten med koordinerende stillinger for booppfølging» fikk tilskuddsmidler fra Sosial- og helsedirektoratet i treårsperioden fra 2004 til 2006. Ved hjelp av midler fra andre kilder fortsatte tiltaket fram til 1. mai 2007. Tiltaket var initiert av og ble utført ved St. Hanshaugen bydel i Oslo. Det var – inklusiv dets utførende oppgaver – plassert i Bestilleravdelingen i bydelen.

Vår evaluering av dette tiltaket baserer seg først og fremst på intervjuer med personer som på ulike måter har vært involvert i – og ansvarlig for – tiltaket og bydelens rapport om status for prosjektet per 31. desember 2006. Intervjuene ble gjennomført i løpet av april måned 2007. Til sammen gjennomførte vi intervjuer med fire personer: Et felles intervju var med leder av Bestilleravdelingen, som også var kontaktperson for dette tiltaket, og leder av Voksenforvaltningen, den seksjonen i Bestilleravdelingen hvor dette tiltaket var plassert. Et annet intervju var med koordinator med ansvar for den individuelle oppfølgingen innen prosjektet ved prosjektets avslutning våren 2007. Et siste intervju var med en person som ikke har vært tilknyttet dette prosjektet (en såkalt «tiltaksekstern person»), men som har lang erfaring fra arbeid med bostedsløse innen bydelen, og som for tiden er tilknyttet prosjektet «Tak til alle».

Organiseringen av bydelens tjenesteproduksjon

Bydelens tjenesteproduksjon er organisatorisk atskilt i en Bestiller- og en Utføreravdeling. Bestilleravdelingen forvalter bydelens budsjetter, definerer de arbeidsoppgavene som skal utføres, og bestiller/plasserer disse hos ulike aktører. All behandling av søknader fra enkeltpersoner foregår også i Bestilleravdelingen. Bestillinger på utførelsen av selve tjenestene går dels til bydelens egen Utføreravdeling, dels til andre kommunale organer (for eksempel Boligbygg KF) og dels til private tjenesteytere – i eller utenfor bydelen. Bestilleravdelingen ser som en av sine oppgaver å handle eller «shoppe» tjenester, slik at tilbudene til folk blir så gode som mulig og så rimelige som mulig.¹² Bestilleravdelingen har ansvaret for at tjenestene utføres innen rammene av norsk lov,¹³ etter overordnede politiske prioriteringer, og at det er økonomisk dekning for tjenestene innenfor budsjetttrammene. Bestilleravdelingen sitter også med ansvaret for resultatene.

Bestilleravdelingen er inndelt i seks seksjoner. Den klientrettede virksomheten er inndelt i tre seksjoner etter brukernes alder: Barne- og ungdomsforvaltningen (0–18 år), Voksenforvaltningen (18–67 år) og Seniorforvaltningen (67 år og oppover)¹⁴ i tillegg til et Kvalifiseringssenter (som tar seg av klientenes behov for utdanning og yrkeskvalifisering). Voksenforvaltningen består av tre delseksjoner: Sosialtjenesten, Boligtjenesten og Tjenesten til funksjonshemmede og personer med psykiske lidelser. Virksomheten ved Boligtjenesten, Sosialtjenesten, Barneverntjenesten (som ligger i Barne- og ungdomsforvaltningen) og Kvalifiseringssentret skiller seg fra virksomheten i de andre seksjonene ved at den ikke er delt når det gjelder bestillings- og utførerfunksjoner. Det betyr at også de utførende funksjoner på disse områdene i sin helhet er lagt til Bestilleravdelingen.

Utføreravdelingen utfører den kommunale tjenesteproduksjonen som Bestilleravdelingen ikke tar seg av selv, men plasserer hos bydelens egne tjenesteytende organer; det er først og fremst produksjonen av hjemmebaserte tjenester, tjenester fra helsestasjoner, fritidsklubber, barnehager og SFO-virksomheten.

Bestilleravdelingens ledere framholder at det er viktig å tenke helhetlig omkring tjenestetilbudet. Det betyr både å sørge for at klientenes samlede behov blir tatt i betraktning ved iverksetting av tiltak, og å sørge for at det tas hensyn til den totale virkningen når flere tiltak settes i verk.

¹² Bydelen skal overholde norsk lov og få pengene eller budsjettet til å vare ut budsjettåret og til så mange som mulig.

¹³ Det er for eksempel Bestillerenheten som tar imot og følger opp klager på bydelens tjenestetilbud.

¹⁴ Prosentvis fordeling av innbyggerne etter alder er slik: 0–17 år: 10,35 prosent, 18–66 år: 80 prosent, 67 år og oppover: 9,65 prosent. Utviklingen i bydelen går mot en stadig yngre befolkning.

Bestilleravdelingen er også tillagt et løpende ansvar for å utvikle og utprøve nye tiltak/måter å arbeide på. Etter en prøveperiode blir det avgjort hvordan eventuelle nye tiltak skal driftes, og hvem som eventuelt skal ha ansvaret for denne driften. Når det tiltaket som evalueres her, organisatorisk er lagt til Voksenforvaltningen i Bestilleravdelingen i bydelen og utføres av ansatte i samme avdeling, er dette i tråd med en innarbeidet praksis for behandlingen av prøveprosjekter.

Arbeidet med bostedsløshet

Botilbudet

Bestilleravdelingen anser ikke bostedsløshetsproblematikken som et stort problem for bydelen i dag. Tilgangen på boliger vurderes totalt sett som rimelig tilfredsstillende sett i forhold til antallet boliger det er behov for; problemet er snarere at det aktuelle tilbudet er lite differensiert. Per 31. desember 2006 lå det vel 300 kommunale boliger – som bydelen har tildelingsretten til ved ledighet – innen bydelens grenser. Tildelingen foretas av Boligtjenesten, for øvrig forvaltes disse boligene av Boligbygg KF. I tillegg leier bydelen inn boliger fra det private leiemarkedet for videreutleie til boligsøkere. I Bestilleravdelingen legges det også mye vekt på å skaffe folk bolig i det private leiemarkedet. Bydelen gjør ofte avtaler med private utleieryttere om leie av bolig. I slike avtaler kan bydelen gi løfte om fast leieinntekt, mens bydelen bestemmer og velger beboere. Disse boligene fungerer nærmest som kommunale boliger, der bydelen får bosatt «sine egne».

Tidligere hadde bydelen mange hospitser. De fleste som bodde der, hørte ikke til i bydelen, men var plassert i slike midlertidige løsninger av andre bydeler. Bydelen har nå ingen av sine egne beboere plassert i slike midlertidige løsninger. Den har imidlertid fått ansvar for en del «byomfattende tiltak» for bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet, ett slikt tiltak er Schandorffs gate 11. Når det gjelder «virkelig bostedsløse» (folk som ligger ute hele året), er det et fåtall slike i bydelen.¹⁵

Det er svært ulike behov blant de bostedsløse i bydelen, når det gjelder både hvilken bolig de trenger, helsetjenester, hjelp til å takle eventuelle rusproblemer og veiledning og oppfølging i relasjon til boforholdet. De som for eksempel bor ute og har valgt ikke å takke ja til de botilbudene de har fått, men «har vist et ekte behov og ønske om å få være i fred», trenger en annen oppfølging enn andre bostedsløse. Her blir bruker-

¹⁵ Flere av dem vi intervjuet, opplyste at det dreier seg om 22 personer (+ 22 personer som ikke hører til i Oslo). Dette estimatet er et resultat av en telling, som bydelen har utført i samarbeid med andre instanser som ledd i sitt ansvar for byomfattende tiltak. Denne gruppen av bostedsløse er også dybdeintervjuet.

medvirkning særlig viktig fordi de bevisst har valgt en livsstil som impliserer at de selv må få velge hjelp og hyppighet.

Arbeidet med booppfølging etter Prosjekt bostedsløse

Store deler av satsingen omkring bostedsløshetsproblematikken som gjøres i bydelen, kan føres tilbake til Prosjekt bostedsløse. Etter at Prosjekt bostedsløse ble avsluttet i 2004, har bydelen utvist stor aktivitet på dette området. Det gjelder både etablering av løpende virksomhet og satsing på tiltak og prøveprosjekter finansiert med ulike øremerkede tilskuddsmidler. Bydelen har på eget initiativ gjennomført tre andre tiltak med tilskuddsmidler fra Sosial- og helsedirektoratet. I tillegg har bydelen arbeidet med rundt ti andre relevante tiltak finansiert med andre tilskuddsmidler. Leder av Bestilleravdelingen understreker i intervjuet med oss at bydelen betrakter og vurderer denne satsingen samlet og søker å bruke sine samlede budsjettmidler – enten de stammer fra øremerkede tilskudd eller fra ordinære budsjettmidler – slik at de kaster mest mulig av seg. Eksistensen av flere tiltak – og en slik politikk fra bydelens side – kan gjøre det vanskelig å knytte enkelte tiltak og deres virkninger sammen med de ulike finansielle kildene som har stått til disposisjon for bydelen i denne perioden. Dette kan i neste omgang føre til problemer med rapporteringen fra det enkelte tiltak.

Det ordinære booppfølgingsarbeidet i bydelen foregår i flere avdelinger, først og fremst i Sosial- og Boligtjenesten i Bestilleravdelingen. Noe er også lagt til Utføreravdelingen. Der er det plassert i Seksjon for psykisk helse og booppfølging, som er en delseksjon av St. Hanshaugen hjemmebaserte tjenester.

Vedtak om booppfølging fattes etter lov om sosiale tjenester (§ 4-3 og § 4-2a). De som mottar booppfølging, bor i hovedsak i kommunale boliger eller annen leid bolig med husleiekontrakt i henhold til husleieloven. I noen tilfeller er boligen klausulert etter husleieloven § 11-2, 1. ledd. Det vil òg kunne knyttes krav om å motta booppfølgings tjenester som en forutsetning for tildeling av kommunal bolig i henhold til Oslo kommunes forskrift og instruks for tildeling av kommunal bolig. Det inngås da en samarbeidsavtale mellom leietaker og bydelen ved innflytting i boligen.

Det holdes boligtildelingsmøter én gang i måneden der man går gjennom søkerne med hensyn til bolig og oppfølging. Tildelingen av kommunale boliger foretas av et Boligtildelingsteam plassert i Voksenforvaltningen, men som består av representanter fra flere seksjoner. Ut fra sine erfaringer mener bydelen det er lurt å fatte avgjørelser om behov og tjenestetilbud i et samlet møte av involverte seksjoner. Det sikrer at eventuelle motstridende interesser og ulike hensyn og vurderinger, for eksempel mellom bestiller og utfører, kommer til uttrykk og kan bli tatt vare på på et tidlig tidspunkt. De som ikke får tilbud om kommunal bolig, får hjelp av Boligkontoret til å skaffe seg boliger med oppfølging i det private utleiemarkedet.

Internt og eksternt samarbeid

Alle vi intervjuet, beskriver samarbeidet mellom ulike tiltak og seksjoner innen bydelen som godt. Som et ledd i en bevisst og helhetlig tenkning omkring organiseringen av tjenestetilbudet blir alle aktuelle og involverte instanser informert. Det er et stort behov for koordinering og utveksling av informasjon mellom ulike tiltak. Det avholdes derfor også jevnlig møter med representanter fra ulike tiltak og seksjoner.

Når det gjelder samarbeid med kommunale etater utenfor bydelen, foregår det først og fremst med bydeler som St. Hanshaugen deler 2.linjen med (rus og psykiatri). Sentrale samarbeidspartnere i denne forbindelsen er Helse Øst¹⁶, psykiatri (DPS, rus-olikklinikken) og ROP. Dette skjer ut fra en erkjennelse av at brukergruppa er forholdsvis liten, og det er ikke hensiktsmessig at alle skal være best på alt. Ellers samarbeides det med LAR-øst og NAV (trygd og arbeid). Samarbeidet foregår både uformelt og i henhold til forpliktende samarbeidsavtaler. Gjennom dette samarbeidet får bydelen dratt nytte av andres kompetanse i sitt eget arbeid.

Det er også et omfattende og godt samarbeid med private organisasjoner (for eksempel Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen) og private utleiere. Private organisasjoner blir ansett og brukt som en ressurs fordi de ofte har den beste oversikten over de praktiske problemene som kan oppstå, og fordi de gir god førstehåndsinformasjon om eventuelle problemer. De private organisasjonene har for eksempel ofte bedre kontakt med brukerne på gata. Samarbeidet med de private gir større evne til å tilrettelegge for ulike liv. Disse organisasjonene har ofte ikke et stort behov for å måtte forandre folk, men aksepterer at folk skal kunne bo uten at de forandrer livsstil.

Forsterket booppfølging av rusmisbrukere

Målsetting

Tilskuddsmidlene som Sosial- og helsedirektoratet lyste ut til boligsosiale oppfølgings-tiltak, ble av bydelen sett på som en viktig mulighet til å videreføre arbeidet som var påbegynt med Prosjekt bostedsløse. Bydelen søkte om og fikk midler fra Sosial- og helsedirektoratet til fire ulike tiltak. Tiltaket vi ser på her tar utgangspunkt i at de ulike tilbudene og tiltakene som er utviklet, krever en koordinerende oppfølgingsinstans når det gjelder både det individuelle oppfølgingsarbeidet og det miljørettede og forebyggende arbeidet. Tiltaket er derfor gitt en todelt målsetting: På den ene siden ønsket bydelen å styrke koordineringen av tjenestetilbudet til bostedsløse. I tillegg er det et mål at man gjennom tilrettelagt og tilpasset bistand klarer å gjøre folk med store behov for booppfølging i stand til å mestre et egnet boforhold. Disse målene søkte man

¹⁶Helse Øst er nå lagt inn under Helse Sør-Øst.

å nå ved å utprøve en modell for booppfølging som i større grad enn det eksisterende oppfølgingsarbeidet ivaretok et helhetlig perspektiv på den hjelpen som ytes, og tilbyr brukerne et tilbud som er tilpasset og tilrettelagt for den enkelte og setter den enkelte best mulig i stand til å mestre et egnet boforhold.

Tiltaket er organisert som en egen enhet plassert i Voksenforvaltningen i Bestilleravdelingen. Voksenforvaltningen har utarbeidet opplegget for tiltaket og har ansvaret for den daglige driften. Tiltaket har en selvstendig stilling vis-à-vis Sosial- og boligkontoret. Andre etater/seksjoner kan henvise klienter til dette tiltaket. Tiltaket bestemmer selv hvilke klienter det skal arbeide med. Koordinatorene har stor selvstendighet i planleggingen av oppfølgingsarbeidet med de enkelte klientene.

Bydelen søkte om og fikk midler til å bruke to årsverk per år over tre år til dette arbeidet. Sett sammen med prosjektet «Tak til alle» oppgav bydelen i sin rapport til direktoratet for 2006 at – når disse to tiltakene sees i sammenheng – er totalt fire årsverk i bydelsforvaltningen brukt til oppfølging av bostedsløse, tidligere bostedsløse og personer som har problemer med å opprettholde et boforhold.

Brukergruppa

Målgruppa for dette tiltaket er tunge rusmisbrukere eller tidligere rusmisbrukere med til dels stort behov for oppfølging. I løpet av 2006 har til sammen 26 personer mottatt bistand fra prosjektet. Noen av disse har vært med fra starten. Av disse 26 er 17 menn og ni kvinner. 15 av dem kom fra institusjon da de ble tatt opp på prosjektet, sju kom fra midlertidig husvære, én fra fengsel og resten fra andre oppholdssteder. De var i alderen 18–67 år, de fleste i alderen 30–45 år. Ingen var yrkesaktive, men flere har vært det. Livsoppholdet dekkes som oftest av trygd, attføring, rehabiliteringspenger og sosialhjelp. Alle var enslige, men enkelte hadde barn og har vært gift tidligere. Av kvinnene var fire aktive rusmisbrukere, tre var i ettervern. Av mennene var fem aktive rusmisbrukere, én var i ettervern og åtte i LAR. 13 personer gikk ut av tiltaket i løpet av 2006, noen av disse hadde da fått bukt med sitt rusproblem. Da tiltaket formelt ble avsluttet 31.12.06, mottok ti personer booppfølging, mens tre var under kartlegging.

Brukerne bodde i enkeltleiligheter, de fleste i kommunalt eide leiligheter. En av brukerne eide sin egen bolig. I enkelte tilfeller bodde flere av brukerne i den samme gården. De fleste bodde på ordinære husleiekontrakter. Noen av brukerne er pålagt booppfølging, de fleste er imidlertid positive til oppfølgingen.

Vår informant (den siste som arbeidet med individuell booppfølging på dette tiltaket) tiltrådte i sin stilling 1. august 2006. Fram til tiltaket opphørte 1. mai 2007 har hun hatt 14 brukere.

Hvilken hjelp er gitt til brukerne?

Brukergruppa var svært heterogen. De fleste hadde, eller hadde hatt, rusproblemer; noen var rusfrie etter behandling, noen var under legemiddellassistert rehabilitering (LAR), mens andre ruset seg daglig. Bydelen forsøkte å møte denne utfordringen med en fleksibel booppfølging hva angikk både tid og type bistand. Det meste av booppfølgingen ble tilbudt som en ambulerende tjeneste i brukernes bolig. Mange av de nye brukerne valgte imidlertid å komme til oppfølgers kontor i starten. De fleste brukere hadde ett møte per uke med booppfølger, med en varighet på en–tre timer per gang ut fra behov. Dette tilbudet var det vedtak på. I perioder der bruker var dårlig, var det tettere oppfølging. Enkelte brukere hadde faste avtaler, mens andre hadde avtale fra gang til gang eller over telefon. Booppfølger forsøkte å imøtekomme brukernes behov for fleksibilitet når det gjaldt møtetidspunkt, møtested og møtetid.

Konkretiseringen av brukernes behov ble drøftet i samarbeid mellom bruker og oppfølger. Utformingen av de konkrete hjelpetiltakene skjedde også i samarbeid med brukeren. Oppgaven her var å kunne utvikle et tilpasset og tilrettelagt hjelpetilbud for den enkelte.

Modellen for booppfølging i prosjektet bestod – i tråd med vekten som ble lagt på helhetlig tenkning – av ti fokusområder:

- **Praktiske gjøremål.** Dette er oppgaver knyttet til både innflytting i og å beholde bolig: for eksempel hjelp til vedtak, veiledning/opplæring til innkjøp av mat, matlaging, vask og renhold av bolig.
- **Økonomi.** Dette knytter seg i hovedsak til økonomiske forpliktelser som et boligforhold medfører, som betaling av husleie, strøm og andre utgifter knyttet til boforholdet.
- **Helse.** Dette kan være oppgaver knyttet til ernæring, hygiene, medisinerings, somatiske og psykiske problemer, tannlege eller legebehandling.
- **Rus og mestring.** Her fokuseres det på kjennskap til brukernes psyke og rusmisbruk og hva slags mønster brukeren har når det gjelder dette. Andre momenter er stabilisering, reduksjon og behandling (på poliklinikk og institusjon).
- **Psykatri.** Fokus her er at boligen og tjenesteoppfølgingen skal være tilrettelagt i tråd med brukerens funksjonsnivå.
- **Nettverk.** Her vil arbeidet være knyttet til kartlegging av personlige nettverk, grensesetting når det gjelder venner, nettverksbygging og forebygging av isolasjon.
- **Syssetting og fritid.** Her ønsker man å avklare hva bruker ønsker seg for fremtiden. Booppfølgingen vil ofte være knyttet til motivasjonsarbeid, hjelp til å realisere

brukernes ressurser, hjelp til å følge opp avtaler, hjelp til å undersøke aktivitetstilbud, hjelp til å finne informasjon om utdanning, hjelp til å skrive jobbsøknader osv.

- **Naboklager.** Det er pålagt booppfølgingen å finne løsninger på naboklager, som for eksempel innkalling til møte med naboer og andre parter i saken sammen med brukeren.
- **Kontroll av bolig og bistand til å bli bedre kjent i sitt nærmiljø.** Her legges det opp til at man for eksempel drøfter med brukeren hva han/hun forventer seg, og hvordan brukeren ser for seg det å bo i det aktuelle miljøet.

Booppfølgeren kan ikke være ekspert/fagperson på alle disse områdene. Oppfølgerens oppgave vil ofte være å formidle kontakt mellom bruker og relevant fagperson og å etablere samarbeidsfora (ansvarsgrupper, samarbeidsgrupper) hvor ulike fagpersoner trekkes inn i behandlingstilbudet. Hvilke og hvor mange fokusområder man jobber med i hver enkelt sak, blir tilpasset brukerens behov og problematikk. I saker hvor det er ansvarsgrupper eller samarbeidsgrupper, avklarer man i samarbeid med bruker hvem som skal ha ansvaret for gjennomføringen av hvilke områder. Det er ikke gitt at booppfølger skal ha ansvaret for gjennomføring av alle fokusområder. Kartleggingen av behov skjer gradvis under gjennomføringen.

Modellen legger opp til at man skal fokusere på ressurser og løsninger. Utgangspunktet er at booppfølgeren har en tilnærming som samarbeidspartner og ikke som ekspert (beboeren er i utgangspunktet en «ekspert» på eget liv). Booppfølgeren mener det er brukt mest tid på støttesamtaler, motivasjon og mestring når det gjelder rus (for eksempel å hjelpe brukerne å holde avtaler ved å minne dem på disse). Hun understreker ellers at det er helt sentralt for å få til en vellykket booppfølging at klienten har tillit til booppfølgeren, og at det ofte må brukes mye tid på å etablere et tillitsfullt forhold.

Booppfølgingen handler ellers om å gi råd og veiledning, å være aktivt til stede der brukerne bor, og å rykke ut ved behov eller ved rapportering om husbråk. Ved meldinger om bråk eller problemer er det viktig at man straks tar kontakt med beboer. Videre kan oppfølging innebære at oppfølger må bortvise «dårlige venner» fra beboerens leilighet. Dette vil ofte være viktig for at en klient skal kunne beholde sin bolig, men det har vært et problem å få med utfører på å gjøre denne jobben.

Individuell plan og brukermedvirkning

For de fleste brukerne er det etablert ansvarsgrupper bestående av bruker, oppfølger og relevante tjenesteytere. Brukerne tilbys oppfølging med individuell plan (IP), men bare et fåtall har IP. Enkelte klienter orker ikke benytte individuell plan, blant annet fordi de er i rus og ikke orker/klarer å se framover. Her benyttes handlingsplan som erstatning for IP; denne er mer kortsiktig (for eksempel tre måneder).

Brukerne blir tatt med i utformingen av tilbudet i kontakt med booppfølger. I tilfeller der det er en individuell plan eller handlingsplan, har bruker vært med på å utforme denne. Individuelle planer brukes som en overordnet plan som alle i ansvarsgruppa har en kopi av, der det står hvem som har ansvar for hva, og hvordan man kan komme i kontakt med bruker og samarbeidspartner. Planen evalueres og oppdateres i ansvarsgruppemøter. Ansvarsgruppemøter holdes etter behov. Enkelte har ansvarsgruppemøter med én–to måneders mellomrom, mens andre har én gang i året. Bydelen benytter handlingsplaner¹⁷ som utarbeides i samarbeid mellom booppfølger og bruker. Den går over kortere tid, vanligvis evalueres den etter tre måneder, men noen ganger etter kortere tid. Slike handlingsplaner benyttes fordi noen av brukerne sier de har vanskeligheter med å tenke lenger fram i tid. Noen brukere synes også tre måneder er for langt fram i tid. Booppfølger opplever at disse handlingsplanene har fungert bra. Det har vært små, konkrete og realistiske mål som er blitt satt opp og ofte oppnådd av brukerne. Dette har bidratt til at brukerne har fått en følelse av mestring og framskritt.

Bydelen tar selvkritikk for at man har vært for utydelige når det gjelder brukermedvirkning og dialog. På den ene siden betyr dette at bydelen mener de kan bli bedre på brukermedvirkning, men på den annen side innebærer dette også at bydelen mener de bør bli bedre til å formidle den brukermedvirkningen som skjer i dag. Bydelen savner også et «råd» med medlemmer fra brukerorganisasjonene som de kan snakke med. I dag savnes det et nærere og mer direkte råd når det gjelder å være bruker – et organ som kan tale/opptre på vegne av brukerne.

Idealer og premisser for booppfølgingen

Ut fra våre samtaler med både ansatte og brukere i St. Hanshaugen bydel ser det ut som følgende momenter har vært viktige for utformingen av dette tiltaket, og/eller blir oppsummert som viktige erfaringer av medarbeiderne:

- Det er enighet om at booppfølging er viktig/nødvendig for at mange som er bostedsløse / står i fare for å bli bostedsløse, skal kunne klare å opprettholde et varig boforhold.
- Det er en erkjennelse av at det er kommunens/bydelens ansvar å etablere et adekvat booppfølgingstilbud. Tidligere var det større behov for å argumentere for at denne brukergruppa skulle få et adekvat tilbud.
- Man må ha respekt for klient/bruker. Også den som ruser seg, har krav på å få bo (og folk må også få være i fred).

¹⁷ Handlingsplanen har tre spørsmål: Hva er din situasjon nå? Hvordan ønsker du at din situasjon er om tre måneder? Hvordan kan den ønskelige situasjonen oppnås?

- Tillit mellom klient/bruker og oppfølger er avgjørende for at oppfølgingen blir vellykket.
- Individuell tilrettelegging og tilpasning av hjelpetiltak er viktig. For å få til det er det viktig med helhetlig tenkning når det gjelder både brukerens behov og utformingen av tjenester/tiltak
- Booppfølging kan/bør ikke etableres som en egen særomsorg, men realiseres gjennom samarbeid mellom alle etater som yter tjenester som er av relevans for en vellykket booppfølging. Koordinering av bidragene fra de enkelte tjenesteyterne blir derfor viktig
- Bruk av tildelingsteam for både bolig og tjenester er sentralt for å sikre at motstridende interesser og ulike behov blir avdekket og tatt vare på på et tidlig stadium, og at det blir funnet helhetlige løsninger.
- Realisering av en god/vellykket booppfølging er avhengig av at det er etablert rutiner for samarbeid og erfaringsutveksling mellom alle de som yter tjenester til brukeren.
- Samtidig som man fra bydelens side er innstilt på å satse for å få til gode og verdige boligløsninger, er man også opptatt av rasjonell ressursbruk og høy dekningsgrad: Alle med behov bør få booppfølging – men på den annen side: Hvor lite oppfølging kan man tilby X, som samtidig er godt nok?

Resultater av tiltaket

Når vi spurte våre informanter om deres vurdering av resultatene av dette tiltaket, fikk vi ofte svar som refererte til flere av de tiltakene bydelen i løpet av de siste årene har drevet på dette området.

Den satsingen man har gjort i kjølvannet av Prosjekt bostedsløse, har ført til at man har lært mye om temaet og de problemene bydelen står overfor på dette området. Nå tenker man også mer helhetlig omkring tjenestetilbudet sitt til bostedsløse enn man gjorde før, og ulike etater samarbeider bedre nå enn hva som var tilfellet tidligere. Alle vi intervjuet, framhever dette.

Ved individuell booppfølging er den enkeltes funksjonsevne og mulighet til å ta ansvar for eget liv styrket. Ansattes boligsosiale kompetanse er styrket. Bydelens bestillingskompetanse overfor statlige, kommunale og andre samarbeidspartnere er også styrket. Prosjektene har videre bidratt til etablering av forpliktende og formalisert samarbeid mellom statlige, kommunale og private instanser og mellom ulike deler av det kommunale tjenesteapparatet.

Prosjektene har gitt kunnskap om og utprøving av differensierte tilbud basert på en kombinasjon av virkemidler der tildeling av bolig, bosetting, botrening og annen oppfølging sees i sammenheng. I tillegg til varierte boligløsninger har et forpliktende tverretattlig samarbeid vist seg å være en forutsetning for å få til stabile, gode og varige boforhold for personer med store oppfølgings- og omsorgsbehov.

Ut fra erfaringene fra både Prosjekt bostedsløse og det aktuelle tiltaket ser man at det er behov for gode rutiner og systemer for tildeling av bolig til rusmisbrukere og koordinering av tjenester der flere instanser yter hjelp. Det pekes også på et behov for styrking av bomiljøene i de kommunale gårdene der det bor én eller flere aktive rusmisbrukere. Man har erfart at noe av det viktigste forbyggende arbeid man kan gjøre mot bostedsløshet, skjer ved tildeling av leiligheter. Da blir det avgjort hvem som blir boende sammen med hvem, hvilket vil ha stor betydning for det framtidige bomiljøet. Dette betyr at man er klar over bomiljøets betydning, at man kan påvirke det, og at man må ha god kunnskap om det for å kunne påvirke det i ønsket retning.

Bydelen har hatt en sterk reduksjon i bruk av hospits som en følge av innsatsen overfor de bostedsløse. Flere hospits er blitt nedlagt. Hospits har kun blitt benyttet av tre–fem personer i en kort periode i løpet av siste tre årene. Dette mener bydelen totalt sett har ført til en reduksjon i kostnader, selv om innsparingen i hospitsutgiftene samtidig har økt utbetalingene til husleie.

Samlet vurdering av tiltaket, videreføring og planer

Omtalen av booppfølgingsarbeidet i St. Hanshaugen bydel gir inntrykk av en velorientert, aktiv og veldrevet bydel som har som mål å realisere en booppfølging av høy kvalitet. Det betyr ikke at man ikke har problemer å hankses med. For oss virker det som bydelen også i hovedsak har et aktivt forhold til sine problemer, til å identifisere dem, vedkjenne seg dem og å finne løsninger på dem. I denne forbindelsen kan det nevnes at bydelen har et omfattende samarbeid med Høgskolen i Oslo – hva angår både utdanning, videreutdanning og forskning.

De problemene det her er tale om, kan være av ulik karakter:

- Man har erfart at bydelen mangler differensierte boligtilbud. Man har nok kommunale boliger, men ikke alle vil bo i dem. Det er generelt mye oppmerksomhet på rett til å bo og booppfølgingstjenester, og det er bra – men det hjelper ikke uten egnede boliger. Det jobbes imidlertid med alternativer (for eksempel «Skjeve hus», Schandorffs gate, et «selvbyggerprosjekt» for ungdom hvor det også er muligheter for lærlingkontrakt osv.). I tillegg blir det også pekt på at et godt samarbeid med private utleieryttere – som man har hatt gode erfaringer med – må utnyttes videre.

- Det er stor turnover i arbeidsstokken i sosialsektoren, særlig blant de nyutdannede som arbeider i førstelinjen. Det gjør det vanskelig å holde på kompetansen som bygges opp gjennom praksis. Når folk etter et par års arbeid har skaffet seg erfaring og har blitt «utlært for jobben», går de til andre jobber, som er bedre betalt. Det er etter ledernes mening forståelig, men uheldig. De savner en mulighet til at man kan «spesialisere seg til all-rounder». Booppfølging er et arbeid som krever slik kompetanse. I dette tiltaket, som har vart i tre år, har det vært tre personer i booppfølgerstillingen. Det har krevd tid og ressurser å overføre erfaringer mellom booppfølgerne, men kanskje skapt større problemer for klientene, som ennå en gang har måttet forholde seg til en ny person. Vår informant (den siste som var i denne stillingen) mente at noen av de klientene hun overtok, gled bort da hun overtok etter sin forgjenger, selv om hun forsøkte å unngå det.
- Vellykket booppfølging krever samarbeid, men samarbeid oppstår ikke av seg selv. Det må organiseres. Den største utfordringen for samarbeidet ligger etter ledelsens mening i koordinering av kommunale og statlige tjenester for personer som har behov for begge deler. Det blir antatt at økt bruk av individuelle planer vil kunne bidra til bedre koordinering der det er behov for tverrfaglige tjenester. Det vil også være behov for kompetanseheving når det gjelder å få til samarbeid og koordinering på tvers av kommune og stat.
- Bydelen mener at den på dette området har opparbeidet seg erfaringer og kompetanse som den gjerne deler med andre. Dette blir imidlertid utnyttet kun i begrenset grad.
- Det er en klar forståelse i Bestilleravdelingen av at man i dette arbeidet står overfor kompliserte og sammensatte problemer som krever finurlig oppfølging (rus og psykiatri i kommunale boliger). Det er vanskelige og komplekse motsetninger som skal tas hensyn til, og det er viktig å tenke på / ta hensyn til bomiljøet. I Bestilleravdelingen er det en klar oppfatning av at nettopp denne avdelingen, på grunn av sin strategiske posisjon (her bestemmes det hvem som skal bo sammen med hvem) og sitt ansvar for helheten, spiller en nøkkelrolle for en vellykket booppfølging.

Tanker om tiltakets videreføring

Tiltaket er nå avsluttet, den siste booppfølgeren sluttet 1. mai 2007. Etter ledelsens vurdering har Bestilleravdelingens kompetanse blitt styrket. De vurderer det også som utenkelig at de «vil slutte å gjøre det de nå har funnet er fornuftig» og en verdig måte å behandle folk på. Tiltakets virksomhet vil derfor fortsette, men i andre former og

med andre midler. Men selv om arbeidet ikke slutter med midlene, blir det ikke mer ressurser i bydelen. Dette betyr at midlene må hentes fra et annet sted, selv om man kanskje har lært seg å bruke pengene mer fornuftig enn før. Etter hva vi har forstått, blir det ikke opprettet en ny stilling med de samme arbeidsoppgavene som booppfølgeren i dette tiltaket har hatt. Å videreføre dette arbeidet uten denne stillingen kan by på utfordringer. Man står her i en situasjon hvor man skal utføre en oppgave, men på en annen måte enn den man har prøvd ut med gode erfaringer.

Bestilleravdelingen vil som før vurdere behov og fatte vedtak om booppfølging, mens vedtak vil effektueres av ulike booppfølgere ved utførertjenestene i bydelen, i den grad det ikke skjer ved Bolig- eller sosialkontoret (i Bestilleravdelingen). I alle tilfeller må dette arbeidet utføres ved mange etater. Det krever koordinering. Det samarbeidet og den koordineringen av tjenester som ble utført av booppfølgeren, må i det framtidige systemet ivaretas gjennom avtaler mellom bestiller og utfører. Det er ikke sikkert det gir like gode og fleksible løsninger som det som lot seg realisere ved en sentralt plassert booppfølger. Voksenforvaltningen vil kanskje ikke være like fleksibel som oppfølger i prosjektet. I denne forbindelsen kan vi merke oss at brukerne også er misfornøyd med at prosjektet avsluttes; de uttrykker at de har blitt «avhengig av å få tømme seg» til noen.¹⁸

Bevisstheten omkring bostedsløshetsproblematikken og erfaringene som er vunnet gjennom dette og andre tiltak, synes å være rotfestet i organisasjonen, men kanskje først og fremst i Bestilleravdelingen. Det borger for at dette arbeidet vil bli prioritert og videreført. De ulike utførerne har imidlertid også andre prioriterte oppgaver å ta seg av. Kanskje blir det Bestilleravdelingens sterke stilling, og denne avdelingens fortsatte prioritering av dette temaet, som vil redde erfaringene som ble høstet i dette tiltaket?

¹⁸ Det kan derfor være problematisk å bytte ut personer i et prosjekt. Ofte opplever brukerne skam og skuffelse over å måtte legge ut om livshistorien sin flere ganger.

Kapittel 13 Bodø

Bodø kommune har 44 411 innbyggere. Kommunen er den største kommunen i Nordland fylke. Kommunen har hatt tilskuddsmidler fra 2005. Midlene er brukt til å opprette et botilbud til tidligere bostedsløse kvinner. Midlene fra tilskuddsordningen brukes direkte til personalkostnader. Bodø kommune eier bygget. Opprustning er betalt delvis av Husbanken og delvis av kommunen.

Vi har gjennomført intervjuer med fire personer i Bodø kommune, med sosialleder i kommunen, konsulent hos kommunaldirektøren, den personen som er ansatt som leder av botilbudet og med kommunens ruskonsulent, som er ansatt på sosialkontoret

Bostedsløshet i Bodø

Ifølge våre informanter har ikke bostedsløshet vært noe vesentlig problem i Bodø fram til for et par år siden. Til enhver tid er det omkring ti personer som er uten bolig som bor hos venner og kjente eller i midlertidige boligløsninger.¹⁹ Det var tidligere ikke vanskelig å få kommunal bolig. Alle som etterspurte kommunal bolig, fikk det etter kort tid. For et par år siden endret dette seg. Nå kan ventelisten til kommunal bolig være lang. Mange står i kø. Det kan skje at personer kan bli utskrevet fra institusjon uten at kommunen har en bolig klar. Det hender kommunen må bruke hotell i slike tilfeller. Kommunen har i dag mangel på sentrumsnære utleieleiligheter for økonomisk og sosialt vanskeligstilte. En medvirkende årsak til problemene antas å være at kommunen har solgt en del boliger det siste året.²⁰

De som får tildelt kommunal bolig, får dette for tre år og en måned. Etter denne leieperioden får de som har behov for fortsatt kommunal bolig, automatisk fornyet

¹⁹ I 2004 hadde Bodø i alt 91 opphold i midlertidige botilbud. Midlertidige botilbud er botilbud der det betales døgnsatser som registreres. Botilbud der det inngås husleiekontrakt telles ikke. Heller ikke botilbud med midlertidige leiekontrakter. Eksempler på hva som regnes som midlertidige botilbud er: hospits, pensjonat, hotell, hytte, campinghytte, telt, og lignende. (Kilde: «På vei til egen bolig» Nasjonal strategi mot bostedsløshet. Statusrapport 2/2005.)

²⁰ Kommunen hadde i 2006 21 kommunale boliger per 1000 innbyggere. Tilsvarende gjennomsnittstall for hele landet var 20. Kilde: SSB, Kostra.

kontrakten. Nå evaluerer kommunen tildelingsreglene for de kommunale boligene. Bakgrunnen er at de ser at de aller fleste som har fått kommunal bolig, fortsatt har behov for dette etter tre år. De fleste som flytter fra en kommunal bolig, flytter fordi de får større hjelpebehov.

Kommunen har aldri hatt mange utkastelser. Ingen blir hindret i å få kommunal bolig. Unntaket er boliger som kommunene eier i borettslag. Dersom noen har blitt kastet ut herfra på grunn av bråk, kan det være at de ikke får bolig igjen i dette borettslaget.

Selve tildelingen av kommunale boliger skjer ved at sosialkontoret foretar prioriteringer mellom aktuelle søkere. Kommunens tildelingskontor beslutter den formelle tildelingen.

Det er nå etablert eller under utvikling og planlegging flere nye botilbud innrettet spesifikt mot rusmisbrukere i Bodø. For kort tid siden har kommunen, i samarbeid med Kirkens Bymisjon, opprettet et nytt botilbud til personer med rusproblemer som får legemiddellassistert rehabilitering (Lar-brukere). Her er det 16 hybler. Tanken er at beboerne gjennom opphold her skal kunne kvalifisere seg for jobb og vanlig bolig. De har valgt å ha døgnbemanning, fordi erfaringene tilsier at utrygghet, ensomhet og ingen å snakke kan medvirke til tilbakefall.

I kommunen er det et natthjem som Frelsesarmeen eier. Natthjemmet har åtte plasser. Dette er et midlertidig boligtilbud. Det er sjelden fullt. Stadig færre brukere benytter seg av botilbudet. Natthjemmet er en del av Frelsesarmeens Bo og omsorgssenter. I 2. og 3. etasje i samme bygg har Frelsesarmeen hybler som kommunen disponerer og finansierer. Oppfatningen er at bruken av hjemmet har endret seg etter at stadig flere med rusproblemer får legemiddellassistert rehabilitering. Natthjemmet er derfor nå under omlegging. Kommunen ønsker ikke å ha midlertidige boligløsninger. En mulighet som vurderes, er å bygge om natthjemmet til leiligheter.

Kommunene planlegger videre å starte opp et botilbud til eldre rusmisbrukere. Tanken er å lage et tilbud med personale til stede hele døgnet, og at disse kan gi hjelp til matlaging og øvrige tjenester.

En liten gruppe unge rusmisbrukere som selv ikke ønsker en fast bolig, blir framhevet som en gruppe det er vanskelig å hjelpe. Anslagsvis gjelder dette omkring ti personer. De bor hos venner og kjente. De kan få kommunal bolig dersom de søker, men forutsetningen er at de tar imot botilbud med oppfølging av personale. Kommunen ønsker å utvikle et boligtilbud rettet mot denne gruppa. Tanken er at det må være et døgnbemannet boligtilbud der det ikke er tillatt med rusing.

En annen ny utfordring som en av informantene framhever, er personer som skrives ut av barnevernet. Kommunen mangler botilbud for denne gruppa. Det er nå opprettet en egen stilling som skal jobbe med gruppa.

Det er videre nedsatt en arbeidsgruppe som jobber for å få til boligetablering av unge med sammensatte rus- og psykiske problemer.

En av informantene peker på at det ikke finnes noen klare retningslinjer for hva som er gode boligmodeller. Det pekes på at det fra enkelte hold argumenteres for at det ikke bør være flere leiligheter samlet, mens fra andre hold argumenteres det for det motsatte, for enkeltstående leiligheter. Et alternativ som vurderes, er å kjøpe leiligheter i den ordinære boligmassen. Det finnes heller ingen klare retningslinjer for hvor mye tjenester som skal tilknyttes ulike boligprosjekter. Flere av botilbudene som planlegges i Bodø, skal ha døgnbemanning. Hovedbegrunnelsen for dette er at beboerne skal kunne oppleve trygghet.

I tilknytning til opprettelsen av de ulike botilbudene for personer med rusproblemer, har kommunen ikke opplevd noen naboprotester. Noe av årsaken til at de ikke opplever dette, kan være at disse botilbudene har institusjoner og kommunale bygg som nærmeste naboer.

Frivillige organisasjoner spiller en vesentlig rolle i kommunens virksomhet rettet mot personer med rusproblemer. Kommunen har et godt samarbeid med de frivillige organisasjoner. Informantene opplever det som positivt at organisasjonene har goodwill i befolkningen, i næringslivet og det politiske miljøet. På den andre siden er samarbeidet ressurskrevende for kommunen, særlig med tanke på at kommunen er relativt liten.

Tjenestetilbudet

Tjenestetilbudet til personer med rusproblemer og psykiske lidelser er under omlegging. Kommunen har en rusenhet som er en del av sosialtjenesten. Rusenhetens miljøtjeneste driver oppsøkende arbeid. Nå er det vedtatt at psykiatritjenesten og rusenhetens miljøtjeneste skal gjøres om til en tjeneste med en felles leder. Tidligere har disse tjenestene vært spredt på ulike soner i kommunen. Den nye tjenesten skal hete «Oppfølgingstjenester, rus og psykiatri».

Kompetansen i tjenesten som arbeider med personer med psykiske lidelser og rusproblemer, vurderes til å være bra. Alle ansatte har treårig høyskoleutdanning, både i sosial- og rustjenesten og i psykiatritjenesten. De kommunale tjenestene har tilbud om veiledning fra spesialisttjenesten. Dette er kommunen positiv til og ønsker å komme i gang med. Samtidig kunne kommunen ønske at spesialisttjenesten ville ta mer praktisk ansvar for brukerne og bidra med behandling og institusjonsopphold når det var behov for det. Nå avgrenser spesialisttjenesten sin oppgave til å veilede de kommunalt ansatte. Kommunen må gjøre alt arbeidet med å bistå brukerne. I tillegg pekes det på at veiledningen som kommunen tilbys fra spesialisttjenesten, er svært personavhengig. Det er ikke alltid at personene som skal veilede kommunene i realiteten har best kompetanse, selv om de formelt sett tilhører en spesialistinstitusjon. Kommunen har selv flere

ansatte med høy kompetanse og svært lang erfaring, men har erfart å motta veiledning fra ansatte i spesialisttjenesten uten erfaring fra arbeid med rusmisbrukere.

Bokollektiv for kvinner

Det var flere grunner til at kommunen søkte om tilskudd fra ordningen. Sosial- og helsedirektoratet og Husbanken hadde ved flere anledninger satt spørsmålet om bostedsløshet på dagsordenen. Kommunen ble gjort oppmerksom på muligheten til å få statlige tilskuddsmidler. I tillegg spilte erfaringer fra andre kommuner en rolle. Bodø så at andre hadde fått statlige midler til å sette i gang tiltak. Besøk i andre kommuner viste hva som var mulig å få til. Fagmiljøet som har med behandling av rusproblemer å gjøre, la vekt på at kvinner med rusproblemer har spesielle behov, og at de derfor trenger særegne hjelpetiltak.

Bokollektivet drives av Frelsesarmeen i Bodø. Tiltaket er fullt ut offentlig finansiert, mens Frelsesarmeen driver tiltaket. Tilskuddet betaler tjenesten i bokollektivet. Frelsesarmeen har fått i oppdrag av kommunen å drive stedet. Tjenestene i bokollektivet utgjør totalt 3,5 årsverk fordelt på ni ansatte. Det er nattevakt hver natt, to ansatte på dagtid og en på kveldstid, og dessuten en ansatt i helgene.

Det var på intervjuetidspunktet to kvinner som bodde i huset. To var flyttet ut. Senere er det flyttet inn to nye. Huset er planlagt utvidet til å romme åtte kvinner. Utvidelsen skjedde i løpet av våren 2007.

Huset ligger i et villastrøk relativt nært Bodø sentrum, og skiller seg ikke ut fra den øvrige bebyggelsen. Kvinnene har leilighetene sine i andre etasje. Begrunnelsen for at kvinnene skal bo i andre etasje, er at de da lettere kan beskyttes mot uønskede besøk. Heller ikke ved opprettelsen av kvinnehuset opplevde kommunen naboprotester. Kvinnehuset var også tidligere et botilbud til personer med rusproblemer. Etter at kvinnehuset ble etablert, er forholdene omkring huset blitt roligere. Prosjektleder i huset har holdt informasjonsmøter for naboene.

Det er Bodø kommune som gjennom tildelingskontoret formelt bestemmer hvem som skal få leilighet i kvinnehuset, men tildelingen skjer i dialog med leder for botiltaket.

Både prosjektleder for tiltaket og de andre informantene mener at kvinnene som har fått leilighet i huset har fått det bedre etter innflyttingen. De har fått en bolig som er deres eget hjem – de har fått «sitt eget». Det har de ikke hatt før.

Lederen for kvinnehuset begynte i stillingen i september i 2005, og fram til januar jobbet hun alene med å utvikle planer for huset. De andre ble ansatt i januar 2006.

Hver beboer har en individuell booppfølgingsavtale som de plikter å følge. Denne avtalen forplikter beboeren til å ta imot hjelp dersom ansatte vurderer at det er behov for det, og den gir de ansatte tilgang til leiligheten.

Fra kommunens side pekes det på at det kan være problematisk at Frelserarmeen har arbeidsgiveransvar for de som jobber i kvinnehuset. Dette har skapt en usikker situasjon for de ansatte med tanke på tiltaket blir videreført eller ikke. Kommunen har derfor bestemt at de skal ta over arbeidsgiveransvaret hvis tiltaket videreføres. Begrunnelsen for dette har vært å gi de ansatte en gunstigere og tryggere arbeidssituasjon, og dermed øke muligheten for at de forblir i stillingen.

Utforming av tjenesten og arbeidsoppgaver

Den yngste av kvinnene som bor eller har bodd i huset, er i begynnelsen av 20-åra, og den eldste har vært over 50 år. Beboerne beskrives som en gruppe med sammensatt problematikk når det gjelder rusmisbruk og psykiske lidelser.

Arbeidsoppgavene til de ansatte er svært varierte. Ifølge ansatte i tiltaket hjelper de ansatte med alt som beboerne ønsker hjelp til. De følger beboerne til ulike avtaler utenfor huset. De gir hjelp til matlaging og til å holde orden i leiligheten.

Det er lagt opp til at det kan være samvær på ettermiddagen mellom beboerne og ansatte. Ifølge prosjektleder er det ikke så ofte at det skjer.

De ansatte følger med på betaling av husleie. Eiendomskontoret i kommunen gir beskjed dersom noen av beboerne ikke betaler husleie. Beboerne har nå ordninger med fast trekk av husleie, men det kan skje at beboerne sier opp disse avtalene uten at de ansatte får beskjed om det.

Det er ikke tillatt med overnatting eller å ha besøk etter klokken 23. Et par av kvinnene har flyttet ut av leiligheten og sammen med samboer.

Tiltaket vurderes å ha stor betydning for dem som bor der. Ifølge prosjektleder har beboerne fått mer struktur på livet sitt, mindre angst, og de har redusert bruken av rusmidler.

Tjenesteideal

De ansatte ønsker at de skal være på tilbudssiden når det gjelder å gi hjelp. Det vil si at de skal være tilgjengelige for beboerne når de har behov for hjelp. På bakgrunn av erfaringer gjort underveis, har dette endret seg noe. De ansatte har kommet til at de i større grad må sikre seg mulighet til å gripe aktivt inn i situasjoner, selv om brukerne ikke spør om hjelp. Ifølge prosjektleder har de blitt mer pågående overfor brukerne og går nå mer aktivt inn når de vurderer at det er behov for det, som for eksempel når det gjelder husleiebetaling.

Et annen sentral grunnidé for tiltaket er at det skal gi trygghet for kvinnene. Dette er bakgrunnen for døgnbemanningen. Begrunnelsen for nattevakt er både beskyttelse mot besøk utenfra og at de skal være tilgjengelige når brukeren har behov for kontakt.

I utgangspunktet skal ikke selve tiltaket bidra til behandling og rehabilitering. Det er heller ikke noe krav om å inngå i et behandlingsopplegg for å kunne bo i huset. Dersom botilbudet er med på å fremme motivasjonen for å ta imot behandling eller annen hjelp, vurderes dette som positivt. Prosjektleder påpeker at de etter hvert ser at tilbudet faktisk bidrar i denne retningen.

Brukermedvirkning

Bodø har et nært samarbeid med flere brukerorganisasjoner. Dette samarbeidet vurderes som verdifullt. Organisasjonene har blant annet kommet med innspill til kommunen om hvordan nye boligløsninger bør utformes.

Om boligsosialt arbeid

Når det gjelder begrepet boligsosialt arbeid, peker en av informantene på at dette er et arbeid som har blitt høyt prioritert fra statlige myndigheter sin side. Det er mye statlige midler knyttet til dette arbeidet, med tilskudd, konferanser og kurs. Selve arbeidet kan betegnes som miljøarbeid eller sosial- eller omsorgsfaglig arbeid. I tillegg kommer det arbeidet som handler om å gi hjelp til å framskaffe bolig.

Samlet vurdering av bruken av tilskuddet, og videreføring og planer

Det er foreløpig ikke avgjort om og hvordan tilbudet skal videreføres. Botilbudet har vært positivt for de kvinnene som har bodd der. De har fått en tryggere og bedre tilværelse enn tidligere.

Intervjuene gir imidlertid grunnlag for å framheve en hovedutfordring knyttet til denne typen botilbud med fast betjening. I relativt lange perioder har noen av leilighetene stått tomme. En hovedårsak til dette er at tiltaket ikke tillater at beboerne har samboere. Praksisen har vært å vente noen måneder fra beboerne forsvinner fra leiligheten, til de krever at beboeren formelt flytter ut. Dette har skjedd for to av kvinnene. Prosjektleder forventer at lignende situasjoner kan oppstå i framtiden. I perioder vil

det være relativt mange ansatte sett i forhold til antall beboere, og dermed problemer med å utnytte de ressursene som de ansatte representerer.

Ordningen med fast betjening kan også være en begrensende faktor for hvilke brukergrupper som kan få tildelt bolig. Brukere med spesielle hjelpebehov kan bli utelukket fra boligen på grunn av manglende kompetanse blant de ansatte. I Bodø har tildelingskontoret ønsket å bruke leilighetene til personer med psykiske lidelser. Flere av beboerne i dag har tunge psykiske lidelser. Det er ikke ønskelig å ta inn flere i denne gruppa foreløpig. En ambulerende tjenestemodell vil i større grad gi mulighet til å tilpasse tjenestetilbudet etter som behovene blant beboerne endrer seg. Et alternativ kunne være å tilby brukerne hjelp fra ansatte utenfor boligen i tillegg til den faste betjeningen, noe som vil være en ressurskrevende løsning.

Intervjuene i Bodø viser at fast betjening ikke alltid trenger å være en forsikring for at beboerne får nødvendig hjelp. Det er også nødvendig at de ansatte skaper seg et grunnlag for å kunne gripe inn i situasjoner når det er behov for det. Ansattes kunnskap og erfaring kan spille en viktig rolle for å få til dette.

Litteratur

- Andersen, E.S. (2005), *Prosjektledelse – et organisasjonsperspektiv*. Oslo: NKI-Forlaget
- Dyb, E. (2003), *Prosjekt bostedsløse – midtveisevaluering*. Prosjektrapport 358 Nbi
- Hansen, T, m.fl (2006) *Bostedsløse i Norge en kartlegging*. Prosjektrapport. 403:2006. Byggforsk
- Hovik, S. og I.M. Stigen (2004), *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-notat 2004: 124. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Jacobsen, T. Ø. (1993), «Hvorfor er samarbeid så vanskelig? Tverretatlig samarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv». I: Repstad, P., red., *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Tano
- Knudsen, H. (1993), «Samarbeid på tvers av organisasjonenes grenser». I: Repstad, P., red., *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Tano
- Lappergård, T. og S. Ytrehus (1999), *Ansvarsgruppen i kommunen. Brukere og ansattes erfaring*. Nbi Prosjektrapport 1999:259
- Lipsky, M. (1980), *Street-level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation
- Offerdal, A. (1986), «Klient og forvaltning. Bakkebyråkrater i perspektiv». I: Offerdal, A., red., *Til tjeneste? Byråkrati og brukere i storbykommuner. Om styring av byer*. Oslo: Universitetsforlaget
- Olsen, J.P. og Brunsson;N. (1990) «Kan organisasjonsformer valjas?» I: Olsen, J.P. og N. Brunsson, red., *Makten at reformera*. Carlsons Bokforlag
- Yin, R.K. (1994), *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications
- Taksdal, A. m.fl. (2006), *På randen av å bo. Erfart kunnskap om livet og flyttinger mellom psykiatri, rusomsorg, gater, hospitser og egne boliger*. Rapport 1:2006. Bergen: Rokkansenteret

Ytrehus, S., H.C. Sandlie og A. Skårberg (2007), *Fra bostedsløs til egen bolig. Devaluering av tilskudd til oppfølgingstjenester*. Fafo-rapport 2007:07

Ytrehus, S. (2002), «Det boligsosiale fagfeltet – ansvar og kompetanse.» *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 2002-3

Winter, Søren (1994) *Implementering og effektivitet*. Århus: Systime

Vedlegg 1 Vedleggstabeller

Tabell 1 Årlig tilskudd for casekommunene, basert på tall fra Sosial- og helsedirektoratet

År	Haugesund	Ringerike	Hammerfest	Trondheim*	Tønsberg	Bergen	Nittedal	Kristiansand	St.Hanshaugen (Oslo)	Bodø
2003						2 150 000	405 600		475 000	
Overført						660 000	405 600		475 000	
2004		600 000	500 000	1 282 000	310 000	2 550 000	10 000		237 000	
Overført		600 000	475 500				111 275			
2005	800 000	10 000	34 500	2 183 000	1 210 000	3 210 000	300 000	450 000	720 000	810 000
Overført	516 180			814 072	118 706		184 263	376 380		765 146
2006	323 820	810 000	510 000	0	1 091 294		225 737	0		75 000
Totalt tilskuddsstørrelse til og med 2006	1 123 820	1 420 000	1 044 500	3 465 000	2 611 294	7 910 000	941 337	450 000	1 432 000	885 000

*(For Trondheimstallene inngår tilskudd til alle tiltak som får tilskuddsstøtte i Helse- og velferd med unntak av samarbeidsprosjektet for å redusere antall utkastelser.)

Tabell 2 Kommunestørrelse og antall bostedsløse for casekommunene

	Haugesund	Ringerike	Hammerfest	Trondheim	Tønsberg	Bergen	Nittedal	Kristiansand	St.Hanshaugen (Oslo)	Bodø
Kommunestørrelse, innbyggere per 01.01.2007	32 303	28 385	9391	161 730	37 493	244 620	19 968	77 840	28 600	45 575
Antall bostedsløse (egen-vurdering)*	50-70	43	27	175	104	567**	5-8***	100	Ikke oppgitt	10

*(Bostedsløstallene er kommunenes egne tall oppgitt til oss, enten gjennom intervju, egen kartlegging av antall bostedsløse i kommunen, eller oppgitt i spørreundersøkelsen vår i 2006. For nærmere beskrivelse; se hver enkelt casebeskrivelse)

** (Tallet viser hvor mange som får tildelt midlertidig bolig etter sosialtjenesteloven i løpet av 2006 og inkluderer både brukere med kvalitetsavtale og døgntilsyn)

*** (Tallet viser hvor mange som til enhver tid er uten bolig (enten har midlertidig bolig, bor hos venner og kjente eller skal snart utskrives fra institusjon uten at de har egen bolig.)

Vedlegg 2 Intervjuguider

[1A] Intervjuguide administrativ leder

Respondentens rolle/oppgave

Stilling, arbeidssted (etat) og utdanning?

Rolle/involvering i det aktuelle tiltaket?

Om kommunens tidligere arbeid

Om bostedsløsheten i denne kommunen/bydelen de siste åra.

Hvor alvorlig har dette problemet vært de siste åra?

Har det blitt verre eller bedre?

Hva er gjort for de bostedsløse tidligere; hva har tidligere innsats resultert i etter din vurdering?

Vurdering av de bostedsløses situasjon

Hvordan oppfattes situasjonen til kommunens bostedsløse i dag?

Hvem er de bostedsløse?

Hva er årsaken til deres situasjon som bostedsløse?

Hvilke behov har de for hjelp?

Hvilke/hvor store variasjoner er det i de bostedsløses hjelpebehov?

Hvilke virkemidler benyttes i tjenestetilbudet for de bostedsløse i dag?

Hvilke alternative virkemidler kunne vært benyttet?

På hvilken måte benyttes brukermedvirkning i arbeidet mot bostedsløhet?
(Individuell plan)

Effekter av medvirkningen for de involverte parter?

Har kommunen mulighet til å tilby bolig til alle bostedsløse i dag?

Hva slags boliger tilbys?

Hva slags boliger er det eventuelt mangel av?

Har dere opplevd problemer med naboer/nabolag?

Hva slags problemer har dette vært? Og hvordan har de blitt løst?

På hvilken måte benyttes husleielovens § 11.2?

Om samarbeid omkring arbeidet mot bostedsløshet

Vurdering av samarbeidet i og mellom etater her i kommunen (bydelen).

Rolle og/eller oppgaver til de ulike instansene som er involvert.

Hvilke oppgaver samarbeides det om, og hvordan er dette samarbeidet organisert?

Vurdering av /synspunkt på samarbeidet.

Interkommunalt

Eksempler på og erfaringer med interkommunalt samarbeid.

Betydningen av interkommunalt samarbeid.

Frivillige/private

Frivillige samarbeidspartnere.

Hvem (frivillige organisasjoner, borettslag, private gårdeiere ...)?

Hva består samarbeidet av (botilbud/tjenester)?

Når og hvordan kom dette samarbeidet i gang?

Erfaringer med samarbeidet?

Hvordan sikres kvaliteten på tjenestetilbud fra private?

Om forebygging

Har kommunen noen forebyggende strategier når det gjelder bostedsløshet?

Spesielle grupper som prioriteres?

Hvilke tiltak/tjenester inngår i denne strategien?

Kompetanseutvikling

Beskrivelse av kompetansesituasjonen i tjenesteapparatet med tanke på å redusere og forebygge bostedsløshet her i kommunen (bydelen).

Forholdet stat/kommune

Synspunkter på ansvarsfordelingen mellom staten og kommunen med hensyn til forebyggende tiltak overfor bostedsløshet.

Vurdering av statens virkemiddelbruk gjennom øremerking av tilskudd til dette arbeidet.

Boligsosialt arbeid

Synspunkter på boligsosialt arbeid.

Kan/skal/bør alle bo i egen bolig?

[1B] Intervjuguide kontaktperson i tiltaket

Bruken av tilskuddet

Beskrivelse av hvordan tilskuddsmidlene brukes.

Hva var bakgrunnen for at dere søkte tilskuddsmidler?

Hva var grunnen til at dere valgte å benytte tilskuddsmidlene på nettopp denne måten?

Hvilken sektor eller etat er blitt styrket gjennom tilskuddsmidlene?

Hva var bakgrunnen for prioriteringen?

Vurdering av bruken, eventuelt alternative bruksmåter.

Om tilskuddets innvirkning /påvirkning

Skiller tjenestene som tilskuddet støtter seg fra måten man arbeidet på før man fikk tilskuddet?

Hvilke tjenester tilbys nå og hvilke ble tilbudt tidligere?

Får flere/andre grupper hjelp enn tidligere?

Hvilke virkemidler bruker dere?

Beskrive virkemiddelbruken i forhold til målet for tilskuddet.

For eksempel: brukermedvirkning.

Individuell plan.

Om hvem kommunen tilbyr hjelp

Dersom tiltaket innebærer et tilbud om bestemte boliger eller tjenester: Hvordan rekrutteres de bostedsløse til dette tilbudet?

Hvordan avgjøre hvem som får hjelp? Eksempler på spesifikke kriterier.

Hvordan foregår tjenestetildelingen (tilfeldig, søknad, venteliste spesielle behov osv)?

Andre tilskuddsmidler

Mottar kommunen flere ulike tiltaksmidler på dette feltet?

Eventuelt: hvordan koordineres disse tiltakene?

Hvordan koordineres/benytttes tiltaksmidlene fra SHdir i forhold til disse andre tiltaksmidlene?

Synspunkter på måten arbeidet med å sikre de som ikke har bolig eller står i fare for å miste den er organisert på fra statens side:

- fordeler og ulemper med tilskuddsorganisering.
- synspunkter på at det eksisterer flere/mange tilskuddsordninger som rettes mot samme målgruppe.
- har kommunen noen vansker med å ha oversikt over/bruke de ulike tilskuddsordningene?

Det videre arbeidet

Hvordan vil tjenestetilbudet til bostedsløse bli når det statlige tilskuddet er avsluttet?

Vil dagens tjenester videreføres?

Hva vil eventuelt bli annerledes?

Synspunkter på rollefordelingen mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene.

[1C] Intervjuguide tjenesteyter (som jobber nært til brukerne)

Om tjenesteyteren

Utdanningsbakgrunn.

Arbeidserfaring.

Stillingstype.

Om arbeidet – tjenestetilbudet som personen jobber innenfor

Beskrivelse av arbeid og oppgaver.

Hvilken del av arbeidet har å gjøre med å forebygge bostedsløshet?

Hva og på hvilken måte?

Om klienten/brukere

Hvilke brukere/klienter jobber hun/han med?

Hvilke typer hjelpebehov har klientene?

Hva gjøres mot bostedsløshet og med arbeidet med å sikre en stabil boligsituasjon?

Hvem er de bostedsløse i kommunen? Egne vurderinger.

Hva er årsak til bostedsløshet i kommunen?

Hvordan jobbes det mot bostedsløshet i tjenesteapparatet? Beskrive og forklare.

Om tjenestene som tilskuddet støtter

Kjennskap til tilskuddsordningen.

Har tilskuddet bidratt i utvikling av tjenestetilbudet? Hvordan har tilskuddet bidratt i utviklingen av tjenestetilbudet?

Vurdering av hvordan tjenestetilbudet i dag fungerer med tanke på:

- Brukermedvirkning – på hvilken måte – beskriv.
- Individuell plan.
- Samarbeid med brukerorganisasjoner.
- å sikre en stabil boligsituasjon.
- å ivareta brukerens behov, arbeid, utdanning, osv.
- å ivareta brukerens spesielle hjelpe- og omsorgsbehov, helsesituasjon.
- å få til en stabil boligsituasjon også på sikt.

Om tilskuddets innvirkning /påvirkning

Hvordan skiller dette tiltaket seg fra måten man har arbeidet på før man fikk tiltaksmidlene?

Har tilskuddet bidratt til endringer i tjenesteapparatet? Hvilke deler av tjenesteapparatet, hvordan, overfor hvilke brukergrupper?

Hvilke tjenester tilbys nå og hvilke ble tilbudt tidligere?

Hvordan jobbet de ulike delene av tjenesteapparatet? Får flere grupper hjelp enn tidligere?

Er det andre grupper som hjelpes i dag, som ikke ble hjulpet tidligere?

Det konkrete brukerarbeidet

Beskriv den hjelpen tjenesteutøver yter til de som står i fare for å bli bostedsløs.

Arbeides det overfor klientene på andre måter nå enn tidligere? Hva består i så fall endringen i?

Om vurdering av situasjonen for bostedsløse i kommunen

Hvordan har situasjonen vært før?

Har det vært noen endring – hva består denne i?

Hvilke grupper er utsatt for å oppleve bostedsløshet? – Hvordan møter hjelpeapparatet disse gruppenes/denne gruppas behov?

Om boligsosialt arbeid

Hva er dette? Beskriv.

Hvilke aktører bidrar – hvilket tjenestesteder/yrkesgrupper er representert?

Hva er de ulike kommunale aktørenes bidrag?

Hvilke faglige perspektiver gjør seg gjeldende?

Hvilken rolle spiller det ”boligsosiale” arbeidet overfor bostedsløse? Konkretiser.

Likheter og forskjeller mellom boligsosialt arbeid og annet sosialt arbeid.

Likheter og forskjeller mellom boligsosialt arbeid og arbeid i hjemmetjenesten.

[1D] Intervjuguide – Samarbeidspartner

Om respondentens rolle/oppgave

Stilling, arbeidssted (etat) og utdanning?

Rolle/involvering i det aktuelle tiltaket?

Vurdering av de bostedsløses situasjon

Hvordan oppfatter du situasjonen til kommunens bostedsløse i dag?

- Hva er årsaken til deres situasjon som bostedsløse?
- Hvilke behov har de for hjelp?
- Hvor store variasjoner er det i de bostedsløses hjelpebehov?
- Hva går denne variasjonen ut på?
- Hvilke virkemidler benyttes i tjenestetilbudet for de bostedsløse i dag?
- Hvilke alternative virkemidler kunne vært benyttet?

Om brukermedvirkning

Hvordan vil du definere brukermedvirkning i arbeidet mot bostedsløshet?

- På hvilken måte brukes brukermedvirkning i arbeidet mot bostedsløshet?
- Hvem er det som involveres i brukermedvirkningen?
- Hvilke effekter mener du denne medvirkningen har for de involverte partene?

Om samarbeid i arbeidet mot bostedsløshet

Hvordan vurderer du samarbeidet innen og mellom etater i denne kommunen/bydelen?

(Generelt og for tiltaket spesielt)

- Hvilken rolle og/eller oppgaver har de ulike instansene som er involvert?
- Har det vært aktuelt med samarbeid?
- Hvorfor har det eventuelt vært vanskelig å få i gang et samarbeid?
- Hvilke oppgaver samarbeides det om, og hvordan er dette samarbeidet organisert?
- Har det oppstått problemer underveis i dette samarbeidet?
- Hva slags problemer har det i så fall vært snakk om?

Private /frivillige organisasjoner

Hvilken rolle spiller private og frivillige organisasjoner i arbeidet med å forebygge bostedsløshet?

- På hvilken måte kunne private og frivillige aktører alternativt bidratt med hensyn til tjenester for å redusere og forebygge bostedsløshet?
- Hva er deres konkrete arbeid i din kommune i dag?
- Hvordan vurderer du dette arbeidet/bidraget?

Statlige virkemiddel

Synspunkter på måten arbeidet med å sikre de som ikke har bolig eller står i faren for å miste den, er organisert på fra statens side.

- Fordeler og ulemper med tilskuddsorganisering.
- Synspunkter på at det eksisterer flere/mange tilskuddsordninger som rettes mot samme målgruppe.
- Har kommunen noen vansker med å ha oversikt over/bruke de ulike tilskuddsordningene?

Om kompetanseutvikling

Hvordan vil du beskrive kompetansesituasjonen i tjenesteapparatet med tanke på det å redusere og forebygge bostedsløshet?

- Hvilke fagfelt er kompetansemessig styrket? (Hvem er den rettet mot, hvilke oppgaver og hvem har bidratt til denne kompetanseutviklingen?)
- Hvordan har denne kompetanseutviklingen foregått?
- Hvordan har man utnyttet tidligere kompetanse på feltet?

Om boligsosialt arbeid

Hva legger du i begrepet ”boligsosialt arbeid”?

Er dette et nytt fagfelt?

Skiller dette arbeidet seg fra sosialt arbeid? På hvilken måte?

Skiller boligsosialt arbeid seg fra arbeidet i hjemmetjenesten? På hvilken måte?

Om det videre arbeidet mot bostedsløshet

Hvilken rolle mener du tilskuddsmidlene har spilt for kommunens arbeid med å redusere og forebygge bostedsløshet?

Hvordan vurderer du muligheten for at tiltaket opprettholdes etter at det statlige tilskuddet faller bort?

- Hvilke endringer ser du for deg kan skje i dette arbeidet?
- Hva er eventuelt grunnen til disse endringene?

Hvordan mener du kommunen kunne oppnådd gode og varige løsninger i bostedsløshetsproblemet?

Synspunkter på utfordringer ved gjennomføring av slike tiltak.

Tjenester til bostedsløse i ti kommuner

I denne rapporten presenteres resultatene fra en caseundersøkelse av ti kommuner som har mottatt tilskudd fra den statlige ordningen til boligsosialt arbeid, tilskudd til oppfølgingstjenester til bostedsløse i kommunene.

Undersøkelsen er basert på samtaleintervju med administrativt ansvarlige for tilskuddet i kommunene, tjenesteutøvere som jobber i tiltaket tilskuddet støtter og aktuelle samarbeidspartnere. Rapporten inneholder beskrivelser av bruken av tilskuddet og hvordan tjenestene utformes og gjøres tilgjengelig for brukerne i disse ti kommunene, samt en samlet vurdering av tilskuddsordningen basert på funn fra disse ti casekommunene.



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

Fafo-rapport 2007:23
ISBN 82-7422-589-9
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20023