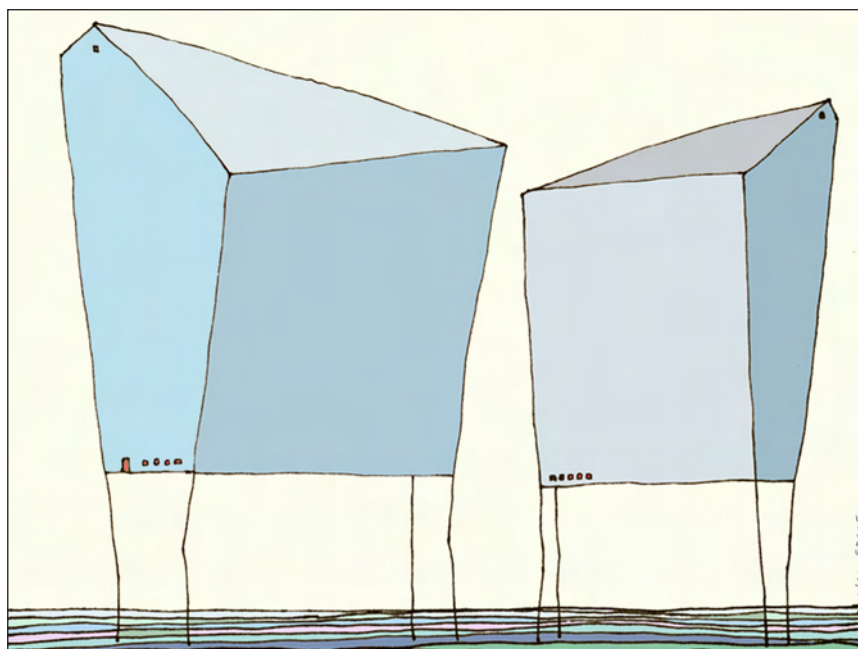


Evelyn Dyb

Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt



BYGGFORSK
Norges byggforskningsinstitutt

Evelyn Dyb

**Prosjekt bostedsløse – Evaluering
av et fireårig nasjonalt prosjekt**

Byggforsk skriftserie 7 – 2005

Byggforsk skriftserie 7 – 2005

Evelyn Dyb

Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt

Skriftserie fra "Evaluering av Prosjekt bostedsløse",
prosjektnummer O-13070

Emneord: bostedsløs, Prosjekt bostedsløse, Husbanken, rus,
psykiatri, dobbeldiagnose, normalisering, trappetrinnsmodell,
kjedemodell

Illustrasjon, omslag: Trudy Mørk Wollbraaten

ISSN 1504-131x

ISBN 82-536-0888-8

300 eks. trykt av AIT AS e-dit

Innmat: 100 g Amber Grafic

Omslag: 170 g Cyclus offset

© Copyright Norges byggforskningsinstitutt 2005

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Norges byggforskningsinstitutt er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Adr.: Forskningsveien 3 B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO

Tlf.: 22 96 55 55

Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08

www.byggforsk.no

Forord

Denne rapporten er den femte i rekken i evalueringen av Prosjekt bostedsløse. Byggforsk har fulgt prosjektet fra det startet i 2001 til avslutningen ved utgangen av 2004. Dette er altså den siste rapporten fra prosjektet. Prosjekt bostedsløse var et nasjonalt prosjekt med forankring i Husbanken. Husbanken har også vært oppdragsgiver for evalueringen.

Prosjekt bostedsløse har involvert de syv største kommunene i landet, tre frivillige organisasjoner og aktivistorganisasjonen Aktbo. Datainnsamlingen har foregått i ulike perioder i kommunene, i Husbankens organisasjon og i statsforvaltningen. En stor takk til alle som velvillig har stilt opp til intervjuer og nå i siste fase svart på spørreskjema. En særlig takk til prosjektlederne i kommunene og organisasjonene som organiserte avtaler med informanter, slik at datainnsamlingen i de ulike fasene har latt seg gjennomføre på en effektiv måte, og ellers lagt forholdene til rette.

Prosjektleder ved Byggforsk i første del av evalueringen var Thorbjørn Hansen. Evelyn Dyb har vært prosjektleder for midtveisevalueringen, sluttevalueringen og den helhetlige evalueringen. Siri Nørve har vært kvalitetssikrer.

Oslo, 1. juli 2005

Berit Nordahl
Forskningssjef

Evelyn Dyb
Prosjektleder

Innhold

Forord	3
Innhold	4
Sammendrag	7
Fem hovedkonklusjoner og anbefalinger	8
Summary	14
Five main conclusions and recommendations	15
Kapittel 1 Innledning	23
1.1 Bostedsløshet og tvisyn	24
1.2 Bostedsløshet et boligproblem?	25
1.3 Tre aspekter ved en bolig	26
Kapittel 2 Prosjektet og tidligere evalueringer	28
2.1 Evaluering av prosjektet	29
2.2 Tidligere rapporter	30
2.3 Sluttevalueringen og helheten.....	35
2.4 Oppsummering av de sentrale punktene i sluttevalueringen	39
2.5 Metode og datainnsamling	40
Kapittel 3 Målgruppen for prosjektet	46
3.1 Målgruppen og begrepet bostedsløs	46
3.2 Andre grupper.....	48
3.3 Oppfatninger av målgruppen	49
3.4 Oppsummering	50
Kapittel 4 En helt vanlig bolig?	52
4.1 Antall boenheter	52
4.2 Konstruksjon av en bolig	54
4.3 Institusjonalisering?	56
4.4 Boliger med personalareal	58
4.5 Samlokaliserte boliger med personalareal	59
4.6 Boliger uten fast personale.....	59
4.7 Samlokaliserte og spredte boliger – en sammenligning.....	60
4.8 Økt risiko for stigmatisering	61
4.9 "11-2 kontrakter"	61
4.10 Klausulerte boliger – et valg	63
4.11 Ansattes holdninger og institusjonstrekk	65
4.12 Institusjonserfaringer	65
4.13 Klientens boligbehov og "problemboliger"	66
4.14 Oppsummering	69
Kapittel 5 Modellutvikling	71
5.1 Tre modeller	72
5.2 Prosjektet løses fra trappetrinnsmodellen	75

5.3 Hvorfor ingen trapp?.....	77
5.4 Profesjonsgrupper i prosjektet.....	79
5.5 Andre oppfatning av modellvalg.....	81
5.6 Prosjektledergruppen som kollektiv.....	82
5.7 Metoder i arbeidet.....	84
5.8 Oppsummering.....	85
Kapittel 6 Kunnskapsutvikling og erfaringsoverføring	87
6.1 Kompetanseutvikling i praksisfeltet	87
6.2 Utdanning i boligsosialt arbeid	89
6.3 Nasjonal strategi.....	90
6.4 Husbanken	92
6.5 Kommunene	93
6.6 Strukturer for erfaringsoverføring	94
6.7 Oppsummering.....	95
Kapittel 7 Forankring og implementering	96
7.1 Formell prosjektorganisasjon	96
7.2 Byråkratiet og gruppen	100
7.3 Autoritet og makt	102
7.4 Prosjektets tilgang til autoritet	103
7.5 Samspill og maktkamp mellom stat og kommune.....	105
7.6 Uformell makt og politisk makt	107
7.7 Den klientorienterte organisasjonen.....	108
7.8 Forankring i etatene.....	109
7.9 Varige resultater?	111
7.10 Oppsummering.....	112
Kapittel 8 Avslutning.....	114
8.1 De viktigste resultatene	114
8.2 Antall bostedsløse som resultatmål.....	116
8.3 Oppsummering.....	117
Referanser/litteratur	119
Vedlegg 1.....	124
Vedlegg 2.....	132
Vedlegg 3 Spørreskjema om Prosjekt bostedsløse.....	134
Vedlegg 4.....	141
Vedlegg 5.....	143

Sammendrag

Prosjekt bostedsløse er et fireårig nasjonalt forsøksprosjekt gjennomført i syv kommuner og fire organisasjoner. Prosjektet ble avsluttet ved utgangen av 2004. Forløpet for prosjektet kan leses i St.meld. nr. 50 (1998-99) Utjammingsmeldinga i kapitlet om bostedsløshet. De første grunnlagsdokumentene for en nasjonal prosjektplan ble utformet i Sosialdepartementet (SOS, fra oktober 2004 Arbeids- og sosialdepartementet, ASD) i 2000. Prosjektet har vært forankret i Sosialdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Husbanken, som ligger under KRD, har ledet prosjektet. Etter at Sosial- og helsedirektoratet ble opprettet i 2002, har SHdir deltatt i den sentrale ledelsen av prosjektet. Norges byggforskningsinstitutt har evaluert prosjektet fra starten. Dette er den femte og siste rapporten fra evalueringen¹.

Målene for prosjektet har vært følgende (kortversjon):

- Prosjektet – og de lokale prosjektene – skal utvikle og etablere boløsninger og modeller for motvirke og forebygge bostedsløshet.
- Etablere og prøve ut ulike former for hjelpetilbud i botilbudene.
- Etablere et formalisert gjensidig, tverretattlig tjenestetilbud.
- Husbankens tilskudds- og låneordninger skal benyttes.
- Deltakerne skal delta i kunnskapsinnhenting og formidling under hele prosjektperioden.

Prosjektet har omfattet de syv største kommunene i landet; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Drammen og Tromsø. De syv kommunene har hatt en prosjektleder og en prosjektorganisasjon. Tre frivillige organisasjoner, Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste, har deltatt med egne prosjekter. Staten, gjennom Husbanken, har finansiert en prosjektleder i hver kommune (tre i Oslo) og i de tre organisasjonene. I tillegg har staten gått inn med driftsmidler til en del av bo- og tjenestetilbudene i kommunene og organisasjonene. Kommunene og organisasjonene har brukt Husbankens økonomiske virkemidler til kjøp og/eller bygging og ombygging av boliger. Aktivistorganisasjonen Aktbo har fått direkte støtte til organisasjonen.

¹ Norges byggforskningsinstitutt: Evaluering av Prosjekt bostedsløse Oppstartfasen, Prosjektrapport 325-2002; Prosjekt bostedsløse Oppstartfase del 2, Prosjektrapport 343-2003; Prosjekt bostedsløse – midtveisevaluering, Prosjektrapport 358-2003; Utdanning i boligsosialt arbeid – en evaluering, Prosjektrapport 366-2004

Primærmålgruppen for prosjektet har vært de aller vanskeligst stilte bostedsløse med rusproblemer og dobbeldiagnose rus/psykiatri. Flertallet av bo- og tjenestetilbudene som er etablert i prosjektene er innrettet på primærmålgruppen, men noen har valgt annerledes. Oslo hadde fire ulike prosjekter. Ett av disse, Prosjekt store barnefamilier, hadde store barnefamilier med etnisk minoritetsbakgrunn og med utrygg og vanskelig bosituasjon som målgruppe. Aktbo representerte en selvhjelpslinje og skilte seg derfor markant fra de andre prosjektene.

Fem hovedkonklusjoner og anbefalinger

I det følgende skal vi presentere de fem viktigste konklusjonene fra evalueringen. Den viktigste og overordnede konklusjonen er at Prosjekt bostedsløse har vært vellykket i forhold til de sentrale målsettingene for prosjektet.

1. Prosjektet har skapt aksept for at bostedsløse med rusmisbruk og dobbeldiagnose rus/psykiatri har rett til bolig og tjenester.

Utgangspunktet for prosjektet var at kommunene og organisasjonene skulle legge til en grunn en trappetrinnsmodell for utviklingsarbeidet. Det grunnleggende elementet i trappetrinnsmodellen er at bostedsløse skal *kvalifisere* seg for å få bolig; et syn som står i motsetning til *retten til bolig*. Prosjektet ble tidlig løst fra trappetrinnsmodellen. Men målet om at kommunene skulle finne fram til modeller for å motvirke og forebygge bostedsløshet ble opprettholdt. Dette var et viktig grep i prosjektet. Fokus på modellutvikling bidro til å løfte arbeidet i kommunene fra enkelttiltak til et helhetlig perspektiv på bostedsløshet og bostedsløses behov for bolig og tjenester. Et utviklingsprosjekt er i seg selv ingen garanti for å frambringe noe nytt. Et prosjekt av typen Prosjekt bostedsløse kunne endt med at kommunene gjorde mer av det samme. Å gjøre mer av det samme, ville ikke nødvendigvis bety forbedring for bostedsløse. Selve prosjektet var nettopp et bevis for at det var behov for en ny praksis.

Særlig i første fase av prosjektet diskuterte prosjektlederne og andre som var knyttet til prosjektet modeller og modellvalg. Diskusjonen tok utgangspunkt i tre kjente modeller; normaliseringsmodell, kjedemodell og trappetrinnsmodell. Den siste, trappetrinnsmodellen, var allerede lansert i den nasjonale prosjektplanen. Normaliseringsmodellen er grunnlaget for avinstitusjonaliseringen både i Norge og andre land de siste 25 årene. Kjedemodellen står i en mellomstilling mellom de to andre.

Vi har tidligere foretatt en systematisering av de tre modellene etter kriteriene mål, metode og idégrunnlag. Diskusjonene i prosjektet var i begynnelsen mye fokusert på *bolig* som eneste kriterium for modellvalg. Det betyr i denne sammenhengen å se ensidig på om klienten flytter rett inn i bolig (oppfattet som normalisering), flyttet i overgangsbolig før ordinær bolig (kjedemodell) eller avanserer fra den ene boformen til den andre (trapp). Men av de tre kriteriene for kategorisering av modell, har *idégrunnlag* vært viktigst i Prosjekt bostedsløse.

Målgruppen for prosjektet, de aller vanskeligsts stilte bostedsløse, regnes normalt blant de minst verdige trengende. Nettopp diskusjoner og oppmerksomhet rundt hva slags *idégrunnlag* boligetablering og tjenester til denne gruppen skal bygge på, har vært avgjørende for å styrke gruppens rett til bolig og tjenester. En kan diskutere om det faktisk finnes en generell "rett til bolig" i dag og eventuelt hvor sterkt den står. Men her må vi se dette i relasjon til andre grupper med behov for hjelp og støtte; bostedsløse er nok fremdeles mindre "verdige trengende" enn eldre og funksjonshemmede, men de har utvilsomt styrket sin stilling. I følge data fra sluttevalueringen finnes det fremdeles en restgruppe av de aller mest vanskeligstilte, som ikke hadde fått en tilfredsstillende tilbud.

Anbefaling: Fokuset på normaliseringsideen må opprettholdes og styrkes både på statlig og kommunalt nivå. Uansett hvordan kommunene velger å organisere tjenestene og ansvaret for målgruppen, er det viktig å legge til grunn den samme tilnærmingen i arbeidet med bostedsløse rusmisbrukere og mennesker med dobbeldiagnose rus/psykiatri som legges til grunn i andre omsorgssektorer. Punktene under utdyper hvordan en kan oppnå dette.

2. Prosjekt bostedsløse ble et boligprosjekt.

Formuleringen kan synes som en selvfølge. Den sentrale planen for prosjektet sier imidlertid ikke i klartekst at kommunene og organisasjonene skal framskaffe boliger. Målsettingen, slik den er formulert der, er å "utvikle og etablere boløsninger". Boløsninger er ikke nødvendigvis boliger. En boløsning kan også være en institusjonsplass.

Vi finner to viktige årsaker til at prosjektet ble et boligprosjekt. Den ene er at prosjektet var forankret i og ble ledet fra Husbanken. I den sentrale prosjektplanen heter det også Husbankens ordninger skal benyttes. Bruk av Husbankens låne- og tilskuddsordninger er i seg selv et viktig incitament for å framskaffe og etablere boliger. Forankring i Husbanken styrker boligfokuset. Vi vil samtidig understreke at det hadde stor betydning at

Sosialdepartementet (senere ASD) og Sosial- og helsedirektoratet deltok i den sentrale prosjektledelsen og sikret den sosialpolitiske kompetansen. Den andre viktig årsaken til at prosjektet ble et boligprosjekt er at normalitetstenkningen, slik vi kjenner den fra andre omsorgssektorer, slo gjennom. Dette er ellers begrunnet i punkt 1.

Samtidig finner vi at flere av boligløsningen i prosjektet har klare institusjonstrekk, med høy bemanning og bruk av klausulerte boliger, som innskrenker beboernes rettigheter i boligen. Det er viktig at mennesker med stort behov for hjelp og tjenester får den oppfølgingen de trenger. Men en må ikke ”institusjonalisere” boligene mer enn nødvendig.

Anbefaling: Det er viktig at Husbankens ordninger også i framtiden legger føringer på at bostedsløse skal få bolig og at Husbankens virke-midler tilpasses denne målgruppen. Både staten, blant annet representert ved Husbanken, og kommunene har en utfordring i å begrense ”institusjonaliseringen” av boligene. Det bør foretas en evaluering etter et par år med særlig vekt på å undersøke om botilbud med klausulerte boliger har fungert bedre enn boliger med ordinære leiekontrakter.

3. Oppbygging av kompetanse har vært viktig og nødvendig.

En del av arbeidet med å endre holdningene og verdigrunnlaget i arbeidet med bostedsløse, har vært å bygge opp kompetanse om målgruppen. Det viktigste *enkeltiltaket* har vært gjennomføring av et ettårig deltidsstudium ved Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST). Med emner som utstøtings- og marginaliseringsprosesser, metodikk i arbeidet, sosial- og boligpolitiske emner og etiske problemstillinger tilførte studiet både nye perspektiver og ny kunnskap i det boligsosiale arbeidet.

De 50 studentene som begynte på studiet kom fra prosjektkommunene, de frivillige organisasjonene og Husbanken. Disse fikk et visst felles grunnlag for forståelsen av og arbeidet med bostedsløshet. Utdanningen var også et viktig skritt i å definere boligsosialt arbeid med vanskeligstilte på boligmarkedet som et eget *fag- og kompetansefelt*. Utdanningen ved HiST dekket et langt bredere kompetansefelt enn utdanninger og kurs i bomiljøarbeide, som har vært gjennomført blant annet ved Høgskolen i Oslo og internt i enkelte kommuner.

Kompetanseutvikling og –overføring i prosjektkommunene og mellom stat og kommunen har foregått på ulike måter; seminarer, kurs, studiereiser og utvalgs-/gruppearbeid. Den vertikale og horisontale kunnskapsormidlingen er etter prosjektavslutning i liten grad sikret gjennom formelle strukturer.

Fortsatt kompetanseoppbygging er vitalt for å opprettholde de positive resultatene fra prosjektet og for å utbre resultatene. Det viktigste virkemidlet for å spre kunnskapen og resultatet til andre kommuner er ikke å vise fram ”det gode eksempel”. ”Det gode eksempel” kan bli forstått på ulike måter og det kan bli misforstått. Dersom nye kommuner først og fremst fokuserer på for eksempel spesielle tekniske løsninger ved boligene eller beliggenhet, er en like langt lang.

Anbefaling: Det sentrale elementet her er å opprettholde en bred utdanning i boligsosialt arbeid, som bygger på og viderefører utdanningen fra Høgskolen i Sør-Trøndelag. Utdanningstilbudet må omfatte nye og flere kommuner enn de syv kommunene som deltok i Prosjekt bostedsløse. Det er viktig at sentrale aktører på statlig nivå og kommunalt nivå sikrer kanaler for kompetanseoverføring mellom ulike forvaltningsnivåer, internt i kommunene og mellom kommuner.

4. Resultatene fra Prosjektet synes å være implementert og forankret i ledelsen i kommunene og fagetatene.

Prosjektene i kommunene ble forankret i etater eller virksomheter med interesse for og ønske om å gjøre noe for bostedsløse. Prosjektene i hadde også en styringsgruppe med medlemmer fra den administrative ledelsen og ulike virksomheter og etater. Styringsgruppens funksjon var å forankre og implementere prosjektet i den kommunale administrasjonen og fagetatene. I de frivillige organisasjonene var prosjektet enten forankret i en fagavdeling eller direkte i administrasjonen.

Et av de vanskelige punktene i en evaluering av forsøksvirksomhet er å fastslå om, og i hvor stor grad, resultatet av prosjektet er forankret på nivåer og i etater med makt og autoritet til å videreføre driften. Konklusjonene i denne rapporten er basert på datainnsamlingen i sluttevalueringen. Dataene viser at resultatene fra prosjektet er rimelig godt forankret:

Et spørreskjema til aktører knyttet til Prosjekt bostedsløse ute i kommunene og de frivillige organisasjonene, samt til sosialkontorene i prosjektkommunene, viser at disse har ulike oppfatninger av om resultatene er varige. Vi har delt inn respondentene etter to mål. Det ene er grad av kontakt med klientene. Det andre er hvor i den kommunale organisasjonen de ulike aktørene sitter. Dataene viser at aktører med liten eller ingen kontakt med klientene har størst tro på at resultatene er varige. Og omvendt, aktører med en del eller mye kontakt med klientene har mindre tro på at resultatene er varige.

Dataene viser også at medlemmer av styringsgruppene har største tro på varige resultater. Disse aktørene sitter høyest oppe i det kommunale systemet og har makt til å sikre videreføring av resultatene. Tjenesteytere som arbeider med klientene er mer pessimistiske i synet på videreføring. En forklaring kan være at de ser hvor stor innsats som kreves, samtidig som de vet at klientgruppen er "lavstatus" i hjelpeapparatet, som ikke selv kan utgjøre en pressgruppe.

Fagetatenes og kommuneadministrasjonens tro på at resultatene er varige, er uansett en viktig oppsummering. Men det er likevel grunn til merke seg pessimismen i førstelinjetjenesten, blant dem som arbeider med klientene.

Anbefaling: Selv om sentrale aktører i kommunene har tro på at resultatene er varige, vil det være nødvendig å følge opp kommunene og gi noen incitament. Et eksempel på det siste er midler fra satsingen mot fattigdom gjennom Sosial- og helsedirektoratet til arbeidet med bostedsløse i kommunene. En annen form for incitament kan være tilskudd til øremerkede stillinger for bestemte formål i en periode. Overvåking av feltet, for eksempel med jevnlige registreringer av antall bostedsløse, kan være et virkemiddel for oppfølging.

5. Det har vært for lite rom i prosjektet som helhet for andre grupper enn den primære målgruppen.

I punkt 1 understreket vi det svært positive i at de aller vanskeligst stilte har fått et tilbud og ikke minst, at det er økt aksept for at denne gruppen skal få bolig og tjenester. Samtidig har det vært lite rom for klientgrupper og andre bostedsløse, som ikke passer inn i kategorien vanskeligst stilte med rusmisbruk og dobbeldiagnose. Det klareste eksemplet er selvhjelps- og aktivistorganisasjonen Aktbo. Aktbos mål er at medlemmene gjennom kollektiv egenaktivitet skal skaffe seg boliger på tvers av markedet. Samtidig er det åpenbart at Aktbo ikke kan klare dette uten samarbeid med og støtte fra myndighetene.

Aktbo har, heller enn å delta i prosjektet, vært et slags assosiert medlem. Organisasjonen har fått støtte til utvikling gjennom Husbanken. Men Aktbo har ikke deltatt i felles fora for prosjektlederne i kommunene og organisasjonene og andre aktører. Som prosjektdeltakere har de vært usynlige.

Prosjektet Store barnefamilier i Oslo har absolutt vært en del av prosjektet. Men som målgruppe har store barnefamilier med etnisk minoritetsbakgrunn, som dette prosjektet var rettet mot, hatt liten plass. Forklaringene er nok at gruppen nettopp ikke tilhører primærmålgruppe

og at arbeidet i prosjektet ikke har vært rettet mot å etablere egne boliger med oppfølging, men å hjelpe familiene med å finne permanente løsninger på sitt boligproblem.

Vi har underveis i prosjektet påpekt risikoen for å snevre inn definisjonen av bostedsløs og gjøre definisjonen synonym med bostedsløse mennesker med rusmisbruk og psykiske lidelser. Det er viktig at Husbankens ordninger, som nå i større grad tilpasses vanskeligstilte, omfatter hele spekteret av sosialt og økonomisk vanskeligstilte på boligmarkedet. Generelt er det også et valg hvordan en vil definere "bostedløs". Det vil være et tankekors dersom Norge ender på en snevrere definisjon enn de andre nordiske landene.

Anbefaling: Ansvarlige for registreringer av bostedsløse må påse at definisjonen av bostedsløse ikke snevres inn, men omfatter alle som reelt er bostedsløse. Eventuelle nye satsinger mot bostedsløshet bør inkludere et breiere utvalg av bostedsløse. Det handler ikke utelukkende om en akademisk definisjonsdebatt. Det handler om at alle som er bostedsløse må tilbys adekvat og riktig hjelp.

Summary

Project Homeless is a four-year national trial project carried out in seven municipalities and by four organisations. The project was completed at year-end 2004. The forerunner of the project can be read about in the White Paper, St. meld. nr. 50 (1998-99) the equalisation report in the chapter on homelessness (Utjammingsmeldinga i kapitlet om bosteds-løshet). The initial instigating documentation for a national project plan was prepared in 2000 by the Norwegian Department of Health and Social Security (SOS, from October 2004 Ministry of Work and Social Securities (Ministry of Labour and Social Affairs, ASD)). The project has been grounded in the Department of Health and Social Security, and the Ministry of Local Government and Regional Development (KRD). The Norwegian State Housing Bank, which comes under KRD, has led the project. The Directorate for Health and Social Affairs (SHdir) was established in 2002, and since then, SHdir has participated in the central management of the project. The Norwegian Building Research Institute has evaluated the project from the beginning. This is the fifth and final report in this evaluation² series.

The project has had the following goals (in brief):

- The Project – and the local projects – shall develop and establish housing solutions and models which will fight and prevent homelessness.
- To establish and try out various forms of assistance in the housing offered.
- To establish formalised mutual, cross-department services.
- That the Norwegian State Housing Bank allowance and loan schemes must be used.
- That the participants must collate experiences and disseminate these further during the entire project period.

The project has included the seven largest municipalities in the country: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Drammen and Tromsø. The seven municipalities have had one project manager and one project organisation. Three voluntary organisations, the Salvation Army,

² The Norwegian Building Research Institute: Evaluation of Project Homeless Start up Phase, Project Report 325-2002; Project Homeless Start up Phase Part 2, Project Report 343-2003; Project Homeless Interim Evaluation, Project Report 358-2003; Education in social housing – an evaluation, Project Report 366-2004

the Church City Mission and the Church Social Services, have participated with their own projects. The government, through the Norwegian State Housing Bank, have funded a project manager for each municipality (three for Oslo) and for the three organisations. In addition, the State has contributed operating funds for parts of the housing and services offered in the municipalities and organisations. The municipalities and organisations have used The Norwegian State Housing Bank's economic tools for purchase and/or building or renovating housing. Aktbo, a non-profit organisation, has received financial support directly.

The Project's primary target group has been the most disadvantaged homeless people, those with substance misuse or combined diagnosis substance misuse/psychiatric problems. The majority of the housing and services offered which are established in the projects, target the primary target group, but some target other groups. Oslo had four different projects. One of these, the Large Family Project, focused on large families from ethnic minority groups who were living in insecure and difficult conditions. Aktbo promotes a self-help philosophy and was thus markedly different from the other projects.

Five main conclusions and recommendations

Below, we present the five most important conclusions arising from the evaluation. The most important and overriding conclusion is that Project Homeless has been a success with regard to the central goals of the project.

1. The project has created acceptance for the right of homeless people with substance misuse or combined diagnosis substance misuse/psychiatric problems to have access to housing and services.

The project's starting point was that the municipalities and organisations should base the development work on the staircase of transition model. The basic concept in this model is that homeless people must *qualify* to receive housing; a viewpoint that is the opposite of the *right to housing*. The Project discarded this viewpoint at an early stage. But the goal that the municipalities should find models to counteract and prevent homelessness was maintained. This was an important aspect of the project. The focus on model development resulted in elevation of the work from simple measures to an all-embracing perspective on homelessness and the homeless people's need for housing and services. A development

project is not necessarily a guarantee that something new will emerge. A project such as Project Homeless could have ended with the municipalities doing much the same as before. Doing more of the same would not necessarily have improved the situation for the homeless. The project in itself was proof of the need for new practices.

In the first phase, in particular, of the project, the project managers and others connected to the project, discussed models and choice of model. Discussion centred on three known models; normalisation, tiered and staircase of transition. The last one, the staircase of transition, had been launched previously in the national Project Plan. The normalisation model has been the basis for de-institutionalisation over the last 25 years, both in Norway and in other countries. The tiered model is positioned halfway between these two.

We have previously systematised the three models using the criteria of goal, method and concept. Discussion at the beginning of the project was highly focussed on *housing* as the only criteria for choice of model. In this context this would mean looking solely at whether the client moves into housing immediately (normalisation), moves to a halfway house before ordinary housing (tiered) or progresses in steps from the one housing form to another (staircase of transition). But, of the three criteria for model categorization, *concept* has been the most important in Project Homeless.

The project's target group, the most disadvantaged homeless people, is normally considered the least deserving. It is precisely the discussions about, and the addressing of, what sort of *concept* housing and services for this group should be founded on, that have been critical in strengthening the group's right to housing and services. It can be discussed whether or not there is, in fact, a general "right to housing" today and if so, how strong it is. If looked at in relation to other groups who need help and support; homeless people are still less "deserving" than the elderly and handicapped, but they have undoubtedly strengthened their position. The data from the final evaluation reveals that a small group of the most disadvantaged still had not received a satisfactory offer.

Recommendation: The focus on the normalisation model must be continued and reinforced, both at a national and municipal level. Regardless of how the municipalities decide to organise the services and responsibilities for the target group, it is important to use the same approach in work with homeless people with substance misuse or with the combined diagnosis substance misuse/psychiatric problems, as in other welfare work. How this can be achieved is described in more detail below.

2. Project Homeless became a housing project.

This formulation could be considered as obvious. The central project plan does not, however, stipulate clearly that the municipalities and organisations have to find housing. The goal is formulated thus: “to develop and establish housing solutions”. Housing solutions are not necessarily houses. A housing solution can also be a place in an institution.

We find that there are two important reasons why the project became a housing project. The first is that the project was grounded in, and was led by, the Norwegian State Housing Bank. The umbrella project plan also stipulated that the Norwegian State Housing Bank’s schemes must be used. Use of the Norwegian State Housing Bank’s loan and allowances schemes are in themselves an important incentive to provide and establish housing. Grounding in the Norwegian State Housing Bank reinforces the focus on housing. We would also like to stress the importance of participation by the Ministry of Health and Care Services (later ASD) and the Directorate for Health and Social Affairs in the central project management, which ensured the necessary social political expertise.

The second important reason that the project became a housing project is that the normal life ideals, as we know them from other welfare sectors, gained ground. This is otherwise evidenced in point 1.

Nevertheless, we do find that several of the housing solutions in the project exhibit clear institutional characteristics, including high personnel ratio and use of conditional tenancy agreement housing which limit the rights of the occupant. It is important that people with a great need for help and services receive the necessary follow up. But, the housing must not be “institutionalised” more than absolutely necessary.

Recommendation: It is important that in the future too, the Norwegian State Housing Bank schemes shall facilitate that homeless people receive offers of housing and that the Norwegian State Housing Bank economic tools are adapted for this target group. It will be a challenge for both the State, represented by The Norwegian State Housing Bank, among others, and the municipalities to limit the “institutionalisation” of the housing offered. Evaluation should be carried out after two or three years and, in particular, should examine whether housing with conditional rental agreements has been more effective than housing with standard rental agreements.

3. Building competence has been important and necessary.

Part of the efforts to change attitudes and values in the work with homelessness has been to build up competence about the target group. The most important *single element* has been implementation of a one-year part-time study at Sør-Trøndelag University College (HiST). These studies, which included topics such as rejection and marginalisation processes, work methods, the politics of social and housing issues, and ethical problems, generated both new perspectives and new knowledge within social housing work.

The 50 students who started on these studies came from the project municipalities, the voluntary organisations and the Norwegian State Housing Bank. They acquired a common background giving an understanding of, and work with, homelessness. The studies were also an important step toward defining social housing work with the disadvantaged in the housing market as a separate *study and competence field*. The studies at HiST covered a far wider competence field than studies and courses in housing environment work which have been carried out, for example, at Oslo University College and internally in individual municipalities.

Expertise development and transfer to the project municipalities and between the State and the municipalities has taken place in various ways: seminars, coursing, study trips and committee/group work. The vertical and horizontal dissemination of this knowledge after completion of the project has not been secured through the implementation of any formal structures.

Continued competence building is crucial to maintain the positive results generated by the project and to disseminate these. The most important tool in spreading knowledge and results to other municipalities is by showing a “good example”. The “good example” can be understood variously, and also misunderstood. If the municipalities focus, for example, primarily on specialised technical solutions in housing or its location, then we have not made any progress.

Recommendation: The central elements must be to maintain a comprehensive education in social housing work which builds on and continues the studies at Sør-Trøndelag University College. The course must include new and more municipalities than the seven which participated in Project Homeless. It is important that central bodies at State and municipal level secure channels for competence transfer

between the various administration levels, internally in the municipalities and across municipalities.

4. The results from the Project appear to be implemented and grounded in management in the municipalities and professional departments.

The projects in the municipalities were grounded in departments or groups with an interest and desire to do something for the homeless. The projects in the municipalities also had a steering group with members from administration management and various groups or departments. The function of the steering group was to ground and implement the project in the municipal administration and professional departments. In the voluntary organisations, the project was either grounded in a professional department or directly in administration.

One of the difficult aspects of an evaluation of the trial is to decide whether, and to what extent, the results of the project are grounded at levels and in departments with the power and authority to continue operations. The conclusions in this report are based on data collation in the final evaluation. The data reveals that the results from the project are reasonably well grounded.

A questionnaire answered by the bodies connected to Project Homeless in the municipalities and the voluntary organisations, as well as to the social welfare departments in the project municipalities, reveals that these have differing perceptions of whether the results achieved will be permanent. We have divided the respondents according to two goals. The first is the degree of contact with the clients. The second is where in the municipal organisation the various bodies are positioned. The data reveals that bodies with little or no contact with clients have the greatest confidence that the results will be permanent. And conversely, bodies with some or a great deal of contact with the clients have less confidence that the results will be permanent.

Further, the data reveals that members of the steering groups have the greatest confidence that the results will be permanent. These bodies are positioned at the highest level in the municipal system and have the authority to ensure continuation of these results. Service providers working with the clients are more pessimistic with respect to continuation. One possible explanation is that they understand how much effort is needed and, at the same time, know that the client group is "low status" in the help apparatus, and cannot themselves comprise a pressure group.

The belief of the professional bodies and municipal administration that the results are permanent, is nevertheless an important conclusion. But there is still cause to note the pessimism in the first-line services, amongst those who work with the clients.

Recommendation: Even if central bodies in the municipalities believe that the results are permanent, follow up of and incentive drivers for the municipalities will be necessary. One example of the latter could be re-direction of funds dedicated to the efforts to fight poverty (allocated by the Directorate for Health and Social Affairs) to the work with homeless people in the municipalities. Another form of incentive could be funding for earmarked positions for specific tasks for a set period. Monitoring the field, for example by regular registration of the number of homeless people, could also be another follow up tool.

5. There has been too little room in the project overall for other groups than the primary one.

In point 1, we stressed that it was extremely positive that the most disadvantaged group has received an offer and, not least, that there is increased acceptance for the credence that this group has a right to housing and services. At the same time, there has been little room for client groups and other homeless people who do not fit the category of most disadvantaged: substance misuse or combined diagnosis. The clearest example of this is the self-help organisation Aktbo. Aktbo's goal is that members, through joint self-initiated activities, shall acquire housing across the market. At the same time, it is clear that Aktbo cannot achieve this without help and support from the authorities.

Aktbo has, rather than participating in the project, been a type of affiliated member. The organisation has received support for organisation development through the Norwegian State Housing Bank. But Aktbo has not participated in the common fora for the project managers in the municipalities and organisations or other bodies. As project participants they have been invisible.

Large families in Oslo have also been a clear part of the project. But as a target group, large families from ethnic minorities, which this project has targeted, had little room. The explanations are undoubtedly that the group does not belong to the primary target group and the project work has not been directed at establishing own housing with follow up, but was rather to help families find permanent solutions to their housing problem.

During the course of the project, we have pointed out the risks of restricting the definition of homeless and making it synonymous with homeless people with substance misuse and psychiatric problems. It is important that the Norwegian State Housing Banks schemes provide sufficiently for all groups of disadvantaged. In general, one can choose how to define “homeless”. It would be a paradox if Norway ends up with a narrower definition than the other Nordic countries.

Recommendation: those responsible for registering homeless people must ensure that the definition of homeless is not too restricted, but includes all who are in fact homeless. New efforts targeting homelessness must include a wider selection of homeless people. This is not an academic debate about definition. It is about ensuring that all people who are homeless are given adequate and appropriate help.

Kapittel 1 Innledning

Boligpolitikken har i Norge vært og er en viktig del av velferdspolitikken. Statsviteren Ulf Torgersen har riktig nok, i et velbrukt sitat, postulert at boligpolitikken er velferdsstatens vakkende pilar³. Men selv om boligpolitikken har hatt en svakere status som velferdsgode enn utdanning og helse, har Norge opp gjennom etterkrigstiden hatt en rekke ordninger for å sikre den generelle boligforsyningen og en god bolig til alle. Disse ordningene kan langt på vei karakteriseres som universelle. Statlige støtteordninger, blant annet gunstig lånefinansiering, har vært kanalisert gjennom Husbanken. Etablering av Statens Husbank i 1946 var i seg selv et viktig boligpolitisk grep.

Med bakgrunn i at Husbanken tradisjonelt har vært administrator av statlige låne- og tilskuddsordninger for boligbygging, kan en stille spørsmål om det var naturlig at Husbankens skulle ha ansvar for Prosjekt bostedsløse. Prosjekt bostedsløse var et forsøksprosjekt med målsetting om å skaffe boliger og tjenester til de aller vanskeligst stilte bostedsløse; personer med rusproblemer og dobbeldiagnose rus/psykiatri.

En viktig begrunnelse for at Husbanken ble tildelt ansvaret ligger i endringene i boligpolitikken i løpet av de siste 15 årene. De mer generelle boligpolitiske virkemidlene er enten avvirket eller har fått redusert betydning. Politikken er blitt mer målrettet mot grupper som er definert å ha størst behov for hjelp og støtte. Økt målretting av velferdspolitiske ordninger er et generelt utviklingstrekk, ikke bare i Norge, men også i de andre vesteuropeiske landene. Samtidig øker andelen selveiere i flere europeiske land (se f. eks. Busch-Geertsema 2003; Ford et al. 2001).

Parallelt med endringene i boligpolitikken har Husbanken fått en annen rolle og funksjon. Husbanken har blant annet vært sentral i flere store reformer for grupper med spesielle behov. Den første var nedbygging av institusjonene for mennesker med psykisk utviklingshemning på åttitallet, også kalt Ansvarsreformen. Dette var den første store satsningen innenfor avinstitusjonaliseringen her i landet. De to andre reformene var utbygging av omsorgsboliger for eldre og i psykiatrien på nittitallet. Et kjerneelement i alle tre reformene handler om å erstatte institusjonsplasser med boliger.

³ Torgersen 1987: Housing: The Wobbly Pillar under the Welfare State.

1.1 Bostedsløshet og tvisyn

Bostedsløse har imidlertid en annen klientstatus enn de tre omtalte gruppene. Mennesker med psykisk utviklingshemning, med psykiske lidelser og eldre (med behov for hjelp) var allerede definerte klientgrupper innenfor ulike omsorgssektorer. Omsorgen for mennesker med psykisk utviklingshemning hadde en egen profesjon – vernepleierne – som var en pådriver for Ansvarsreformen. Selv om idealet i dag er tverrsektorielt og tverretatlig samarbeid, er det liten tvil om at disse klientgruppene hadde fordel av at ansvaret ute i kommunene var definert inn under bestemte sektorer eller profesjoner.

Kategorien ”bostedsløs” tilhører ingen tydelig definert klientgruppe. Behandlingen av bostedsløshet har variert opp gjennom historien. Langt inn i vår nære sosialpolitiske historie var bostedsløshet definert som en kriminell handling. Løsgjengerloven, som ble opphevet i 1970, forbød bostedsløshet. Forbryteren ble normalt dømt til et opphold på Opstad arbeidshus for alkoholister. Loven og straffen avspeiler et tvisyn som har fulgt bostedsløshet opp gjennom historien. På den ene siden oppfattes bostedsløshet som et samfunnsøde som måtte straffes. På den andre siden hadde straffen en sosialpolitisk karakter; forbryteren skulle også kureres⁴.

Dualismen i oppfatningen av bostedsløshet kommer også til uttrykk i, på den ene siden, en form for romantisering av ”landstrykens frie liv, med hus under hver busk” og, på den andre siden, stemping av bostedsløse som samfunnets nederste skikt. Mytene om den frie fugl holdes fremdeles i hevd og blandes ofte med framstillingen av den bostedsløse som offer når det er hensiktsmessig (Thörn 2004; Swärd 2000). En annen form for mytologisering er å snakke om bostedsløshet som et spesielt ”fenomen”.

I faglitteraturen beskrives dualismen ofte som individuelle versus strukturelle forklaringer på bostedsløshet. Individuelle forklaringer tenderer til å legge ansvaret for situasjonen på offeret selv, mens strukturelle forklaringer gir forrang til samfunnsmessige strukturer som for eksempel endringer i arbeidsmarkedet, boligmarkedet og det sosiale hjelpeapparatet. Det ene perspektivet erstatter ikke nødvendigvis det andre, men i praksis og i politikktutforming vil ett av dem ha forrang (Neal 1997). Løsgjengerlovens kriminalisering av bostedsløshet legger definitivt ansvaret for situasjonen på den enkelte.

⁴ Bratholm 1969: ”Anbringelse” i Opstad arbeidshus kom ofte som siste ledd i straffekjede. Straffen ved Opstad kunne være opp til tre-fire år og var etter gjentatte lovbrudd strengere enn for mange andre og mer alvorlige lovbrudd.

Dagens politikk er mer tvetydig. Den utstrakte bruken av hospitsplasser og tilsvarende alternativer gir uttrykk for en individualisert – en ”blame the victim” – holdning til klientene: Det dreier seg om de ”uverdige trengende”, som får de uverdige innkvarteringstilbudene. Denne evalueringsrapporten leverer data og konklusjoner som sier at Prosjekt bostedsløse har bidratt til å endre tilnærmingen til bostedsløshet i hjelpeapparatet. Motstand mot mange av boligetableringene i prosjektet fra naboer, viser imidlertid at holdninger fra Løsgjengerlovens tid fremdeles levende.

1.2 Bostedsløshet et boligproblem?

Forankring av Prosjekt bostedsløse i Husbanken var viktig for at prosjektet framskaffet boliger og ikke for eksempel institusjons- eller behandlingsplasser. Å legge prosjektansvaret til Husbanken var muligens en forutsetning for boliggiøring. Bostedsløshet er nemlig ikke i utgangspunktet definert som et boligproblem, men som et sosialt problem.

Betydningen av å ha en bolig og boligens betydning som velferdsgode har vært lite tematisert i prosjektet. En forklaring kan være at boligbegrepet enten har vært – og er – nært knyttet til fysiske standarder eller til en juridisk definisjon av bolig. Det siste drøftes i sin helhet i kapittel fire. I korthet handler det om at boliger for grupper med spesielle behov først og fremst er definert juridisk; ved at beboerne har husleiekontrakt eller eier boligen. Men det er ikke alltid lett å oppdage forskjellen på omsorgsboligene i den ene fløyen og sykehjemmet i nabofløyen.

Bolig og boligbehov har tradisjonelt vært definert ut fra fysiske standarder og mål her i landet. Det boligpolitiske målet har vært at alle skal disponere en god bolig i et godt bomiljø. Husbanken har utviklet fysiske standarder for utforming av boliger og knyttet tildeling av lån og tilskuddsordninger til denne typen standarder (Chen m.fl. 2000; Barlindhaug 2001). Det har medvirket til en generelt høy boligstandard i Norge. Samtidig har det bidratt til å nedtone andre viktige sider ved boligen.

Koblingen mellom fysiske og romlige krav til boligen og bruk av ulike låne- og tilskuddsordninger er under endring. Men fokuset på de fysiske aspektene ved boligen har solide tradisjoner både i boligforvaltningen og i deler av forskningen. Boligspørsmålene i den siste Folke- og boligtellingsundersøkelsen, som er den eneste fulltellingssurveyen som gjennomføres her i landet, var ensidig innrettet på å måle kvantitative og fysiske sider ved boligen⁵.

⁵ Den siste Folke- og boligtellingsundersøkelsen ble gjennomført av SSB/Byggforsk i 2001.

I boken *Sosialt perspektiv på bolig* drøfter Dyb, Solheim og Ytrehus (2004) flere ulike aspekter ved boligen. Hvor og hvordan vi bor ”handler både om noe materielt og om tilhørighet, identitet og selvforståelse, og begge disse aspektene fanges opp når vi snakker om hjem” (s.57). Boligen skal ikke bare gi ly mot vær og vind. Den er et sted der vi kan både avskjerme oss fra omgivelsene og bruke som base for deltakelse og integrasjon i samfunnet.

1.3 Tre aspekter ved en bolig

Disse ulike aspektene ved boligen er forsøkt fanget opp og operasjonalisert i en bestrebelse på å få til en felles europeisk definisjon av bostedsløshet. Edgar et al. (2004) skisserer tre elementer eller domener som konstituerer en bolig. De tre domenene kan grupperes i følgende tabell:

Tabell 1.1 Tre domener som må være tilstede for å konstituere en bolig

Fysisk domene	Et bosted eller en plass med adekvat fysisk standard der en person og hans/hennes familie har eksklusiv tilgang
Sosialt domene	Et bosted eller en plass for å opprettholde privatliv og sosiale relasjoner
Legalt domene	Et bosted eller sted en person og hans/hennes familie har legal disposisjonsrett til

(Kilde: Edgar et al. 2004)

Det fysiske domene handler om at boligen har adekvat fysisk standard og at beboeren og hans/hennes familie har eksklusiv tilgang. Adgangen til boligen reguleres imidlertid også av kontraktsforhold eller eieforhold (legale domene). Mange kommuner klausulerer husleiekontraktene for sine utleieboliger for vanskeligstilte. Det gir også andre tilgang til boligen. Denne praksisen er videreført eller innført med Prosjekt bostedsløse.

Begrepet om det sosiale domene – eller de sosiale aspektene ved boligen – er lite utviklet i Norge. Særlig Storbritannia, men også andre land, har utviklet en omfattende tradisjon rundt sosial boligpolitikk (”housing”). Her i landet mangler vi et tilsvarende begrep. Om en ikke vektlegger flere aspekter ved boligbegrepet, kan boliger til bostedsløse og andre vanskeligstilte komme til å bestå av tilbud, som ikke er vesentlig bedre enn hospitsene. For eksempel ble enkelte av hospitsene i Oslo omdannet til hybelgårder etter at bydelene flyttet ut sine klienter og grunnlaget for hospitsdriften forsvant. En kartlegging gjennomført av Helse- og

velferdsetaten i Oslo kommune avdekker at forholdene ved enkelte av hybelgårdene ligner på "hospitstilstandene" (Oslo kommune, HEV 2005).

Med økt målretting av boligpolitikken mot ulike vanskeligstilte grupper er det behov for å utvide boligbegrepet fra de juridiske og fysiske dimensjonene, til også å omfatte den sosiale dimensjonen.

Kapittel 2 Prosjektet og tidligere evalueringer

Prosjekt bostedsløse er et fireårig nasjonalt *forsøksprosjekt* gjennomført i syv kommuner og tre frivillige organisasjoner. I tillegg var aktivistorganisasjonen Aktbo med i prosjektet. Prosjektet startet i 2001 og ble avsluttet ved utgangen av 2004. De første grunnlagsdokumentene for en nasjonal prosjektplan ble utformet i Sosialdepartementet (SOS, fra 2003 ASD) i 2000. Prosjektet har vært forankret i Sosialdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Husbanken, som ligger under KRD, har ledet prosjektet.

Forløpet for prosjektet kan leses i St.meld. nr. 50 (1998-99) Utjammingsmeldinga i kapitlet om bostedsløshet. I prosjektperioden har det kommet flere statlige dokumenter som har hatt innvirkning på prosjektet. På den andre siden har prosjektet også påvirket disse dokumentene⁶. Forholdet mellom prosjektet og utforming av nasjonal strategi mot bostedsløshet (På vei mot egen bolig) drøftes i et senere kapittel i rapporten.

Prosjektet startet i 2001 med følgende fem deltakerkommuner; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. I statsbudsjettet for 2002 annonserte regjeringen at prosjektet skulle suppleres med to nye kommuner; Drammen og Tromsø. Samtidig skulle de tre frivillige organisasjonene Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste delta med egne prosjekter. I 2002 kom også aktivistorganisasjonen Aktbo med i Prosjekt bostedsløse.

I løpet av 2000 ble det under ledelse av Husbanken utformet en nasjonal prosjektplan. Planen bygger på følgende fem hovedelementer:

- Prosjektet – og de lokale prosjektene – skal utvikle og etablere boløsnings- og modeller som samlet sett inngår i en trappetrinnsmodell. Tiltakene skal ses i sammenheng med de øvrige

⁶ Rundskriv U-10/2002 Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold; St.meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom; NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken; St.meld. nr. 31 (2002-2003) Storbymeldingen. Om utvikling av storbypolitikk; St.meld. nr. 23 (2003-2004) Om boligpolitikken; På vei til egen bolig (nasjonal strategi mot bostedsløshet)

botilbudene lokalt og tilpasses de ulike brukernes funksjonsnivå og hjelpebehov.

- Etablere og prøve ut ulike former for hjelpetilbud i botilbudene. Hjelpetilbudene skal samordnes og utgjøre helhetlige løsninger, knyttet til den funksjon som legges til grunn i de ulike trinnene/nivåene av botilbud.
- Etablere et formalisert gjensidig, tverretattlig tjenestetilbud.
- Husbankens tilskudds- og låneordninger skal benyttes. Justeringer og tilpasning av ulike retningslinjer skal kunne utprøves.
- Deltakerne skal aktivt delta i kunnskapsinnhenting og formidling under hele prosjektperioden.

Den viktigste målgruppen for prosjektet var de aller vanskeligst stilte bostedsløse med særlig vekt på mennesker med rusproblemer og dobbeltdiagnose rus/psykiatri.

Sentrale problemstillinger er altså; hva slags modeller er utformet og hva har de betydd for målgruppen? Er modellene – eller arbeidet som er nedlagt i kommunene – forankret og blir det videreført?

2.1 Evaluering av prosjektet

Norges byggforskningsinstitutt (Byggforsk) har evaluert prosjektet underveis. Vi har publisert to oppstartrappporter. Den ene ser på oppstarten av prosjektet sentralt i Husbanken og i de fem opprinnelige prosjektkommunene (Hansen m.fl. 2002). Den andre evaluerer oppstarten i de siste kommunene, Drammen og Tromsø, og i de fire organisasjonene i prosjektet (Dyb 2003a). En tredje rapport omhandler evaluering av prosjektet midtveis i perioden (Dyb 2003b).

Innenfor rammen av prosjektet ble det gjennomført et ettårig studium i boligsosialt arbeid ved Høgskolen i Sør-Trøndelag. Studiet tilsvarte 30 studiepoeng eller et halvt grunnfag etter gammel studiemodell. Evaluering av studiet er dokumentert i rapporten ”Utdanning i boligsosialt arbeid – en evaluering” (Dyb 2004). Evalueringen av studiet er relevant i denne helhetlige evalueringen, særlig knyttet til punktet om erfarings- og kunnskapsformidling i boligsosialt arbeid.

Denne rapporten handler om den siste fasen i prosjektet, som ikke er evaluert tidligere. Men først og fremst er det en helhetlig evaluering av Prosjekt bostedsløse fra start til avslutning. De tidligere rapportene fra

prosjektet er derfor viktige dokumenter. Det er ikke alltid lett og heller ikke hensiktsmessig å skille mellom evaluering av den siste delen av prosjektet og den helhetlige analysen og dokumentasjonen. I siste instans er det vesentlige poenget å få fram hva prosjektet har fått til og i hvilken grad det har lyktes i henhold til målene for prosjektet.

2.2 Tidligere rapporter

I dette kapitlet skal vi gi et resymé av Prosjekt bostedsløse og de viktigste konklusjonene i *de tidligere evalueringsrapportene*. Videre gir vi en gjennomgang av sluttevalueringen og helhetlig evaluering av prosjektet og drøfter enkelte problemstillinger knyttet til hvordan måle resultatene av prosjektet. Gjennomgangen oppsummeres med en punktvis skisse av de sentrale punktene i sluttevalueringen. Deretter, i siste del av dette kapitlet, går vi gjennom metode og datainnsamling.

Prosjektet var organisert med en prosjektledelse i Husbanken og en styringsgruppe sammensatt av representanter for Sosialdepartementet, Krd og Husbanken. Kommunene organiserte sine prosjekter med en styringsgruppe, som skulle bidra til å forankre prosjektet lokalt, og en prosjektleder. I de frivillige organisasjonene var fagavdelinger eller andre deler av organisasjonen styringsorgan for prosjektet.

Statens ledelse av prosjektet karakteriseres som målstyring: Staten setter mål for hva en ønsker å oppnå og benytter økonomiske incentiver overfor kommunene for å nå målene. Staten finansierte prosjektleder i kommunene og bevilget midler til drift av boliger og tjenester som ble etablert i prosjektet. Dette var direkte finansiering. I tillegg hadde kommunen anledning til å bruke Husbankens ordninger til finansiering av boliger til vanskeligstilte. Det lå føringer i prosjektet om at kommunene og organisasjonene skulle benytte disse virkemidlene.

I oppstartevalueringen skriver vi at den sentrale ledelsen av prosjektet er basert på kommunikative virkemidler. Et viktigs forum for kommunikasjon mellom prosjektkommunene/-organisasjonene og den sentrale prosjektledelsen har vært prosjektledersamlinger. Samlingene var et forum for faglige diskusjoner, for å formidle meldinger fra den sentrale prosjektledelsen og for rapportering av hva som skjedde ute i kommunene.

I tillegg utarbeidet den sentrale prosjektledelsen egne rapporteringsskjemaer for kommunene og organisasjonene. Kommunene rapporterte både generelt om framdriften av prosjektet, om de ulike boligiltakene og om brukerne. Rapporteringsskjemaene om brukerne var utformet slik at de sikret brukernes anonymitet.

2.2.1 Formell forankring

Oppstartevalueringen av de lokale prosjektene, det vil si prosjektene i kommunene og organisasjonene, så på om og hvordan lokale prosjektorganisasjoner var etablert. Prosjektene var pålagt å ha en styringsgruppe og en prosjektledelse. Et av målene for oppstartevalueringen var å vurdere om den lokale prosjektorganisasjonen var egnet til å forankre prosjektet i fagetater og ledelsen i kommunen. Vi konkluderte med at de ulike etatene, som har ansvar for målgruppen i prosjektet, var representert i alle de lokale styringsgruppene. Det dreide seg først og fremst om boligetaten og helse- og sosialetaten⁷. De formelle tiltakene for å forankre prosjektet i kommunene var tatt.

Innenfor bolig var som regel både forvaltningen av selve boligene og etaten med ansvar for tildeling av for eksempel boliger – dette er stort sett skilt – representert i styringsgruppen. Helse- og sosial var representert med sosialtjeneste, rustjeneste og/eller omsorgstjeneste. Hvordan prosjektet var forankret i fagetater og kommuneledelsen varierte mellom kommunene. Det var også variasjoner mellom kommunene med hensyn til hvor og hvor høyt oppe i det kommunale hierarkiet de ulike medlemmer av styringsgruppene var plassert.

2.2.2 Utarbeidelse av plan

Kommunene var pålagt å lage en egen plan for prosjektet innenfor de sentrale rammene. Hovedpunktene i de sentrale rammene er skissert i fem punkter i begynnelsen av kapittelet. Kommunenes planer skulle godkjennes av det sentrale prosjektet og var grunnlaget for tildeling av statlige prosjektmidler. Ved oppstartevalueringen hadde fire av de fem første deltakerkommunene laget en plan og etablert prosjektorganisasjon. Unntaket var Oslo.

Oslo hadde ingen ferdig prosjektorganisasjon. Det var besluttet at bydel St. Hanshaugen (tidligere St. Hanshaugen Ullevål) skulle gjennomføre ett prosjekt. Oslo kommune hadde utarbeidet flere prosjektforslag og var i diskusjon med Husbanken om disse forslagene. Tre av dem fikk finansiering og ble gjennomført i regi av kommunen sentralt.

2.2.3 Etablering av boliger og tjenester

Ingen av kommunene hadde etablert boliger og tjenester til bostedsløse ved oppstartevalueringen. Men i evalueringen så vi blant annet på hva kommunene allerede hadde av boliger og tjenester for målgruppen. Vi var både ute i enkelte tiltak og intervjuet tjenesteytere i boligene eller tiltak-

⁷ De fleste kommunene i prosjektet bruker ikke begrepet "etat", men vi benytter det likevel i evalueringen som felles betegnelse på virksomhetsområder og ev. andre betegnelser den enkelte kommune bruker.

ene. Ut fra analysen av disse intervjuene, intervjuer med prosjektleder og andre personer i kommunene og observasjoner i tiltakene, utformet vi følgende problemstillinger som vi oppfattet kunne bli sentrale i prosjektet:

- Bolig eller institusjon – hva er forskjellen og hva vil vi ha?
- Hjelp eller kontroll – for mye vekt og for lite hjelp?
- Boligpolitikk eller sosialpolitikk – hvor er prosjektet forankret lokalt?
- Bostedsløs eller rusmisbruker – hvordan definere og telle målgruppen?
- Samarbeid versus spesialisering – flere faggrupper må samarbeide om å gi brukerne et helhetlig tilbud.
- Formell versus uformell struktur – bruke ressurser på tvers av fag- og etatsgrenser.
- Trappetrinnmodell versus kjedemodell – forskjellige eller den samme?
- Forebygge eller reparere – hva skal til for å etablere rusmisbrukere permanent?
- Teori versus praksis – hvor utvikles kunnskap og metoder?

Her er problemstillingene forenklet og formulert i tydelige dikotomier. Punktene er utdypet og nyansert i oppstartevalueringen (Hansen m.fl. 2002:82 f.f.). Ikke alle viste seg å bli like sentrale i prosjektet. I midtveisevalueringen fant vi at tre av disse problemstillingene var svært viktige; nemlig om prosjektet etablerte boliger eller boliggjorte institusjoner, om prosjektet hadde mer fokus på rusmisbruk enn på bostedsløshet og dikotomien hjelp versus kontroll (Dyb 2004b). I slutt-evalueringen vil vi følge opp disse tre problemstillingene. Men flere av problemstillingene er relevant å drøfte i sluttevalueringen.

2.2.4 Aktører rundt prosjektet

I oppstartevalueringen forsøkte vi å kartlegge aktører rundt prosjektet som på ulike måter kunne påvirke og få betydning for prosjektforløpet. I enkelte kommuner var naboprotester et tema enten i forbindelse med andre tiltak for målgruppen eller allerede som en faktor i Prosjekt bostedsløse. Vi lanserte allerede i starten at såkalt Nimby (Not in my backyard) – protester fra naboene mot boliger for rusavhengige i eget nabolag – kunne bli et problem for etablering av boliger. I flere kommuner har også Nimby-effekten påvirket prosjektet. Kommunene har i stor grad funnet konkrete løsninger på problemer knyttet til naboprotester. Flertallet av botiltakene som ble møtte med protester ble opprettet i henhold til planene, selv om enkelte gjorde noen endringer. Kun ett botiltak ble endret fra samlokaliserte boliger til spredte boliger på grunn av naboprotester. Ingen foreslåtte tiltak er blitt skrinlagt.

En annen sentral aktør er media. Media har blant annet en rolle som målbærer for naboprotester. Et tydelig eksempel på dette er prosjektet i Trondheim kommune. Naboprotester førte til at kommunene utarbeidet en mediestrategi for boligetablering av boliger for rusmisbrukere. Men media kan også ha andre roller. Vi har sette flere eksempler på positive omtale av botiltak og av prosjektet. Prosjekt bostedsløse i Trondheim samlet en del medieklipp i en egen rapport. Rapporten illustrerer mediernes ulike roller i forhold til prosjektet.

2.2.5 Frivillige organisasjoner

Direkte deltakelse fra tre frivillige organisasjoner reiste nye problemstillinger. De tre organisasjonene, Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste, hadde allerede samarbeidsavtaler med noen av kommunene, blant annet om tiltak for målgruppene i prosjektet. Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon har langvarige samarbeidsrelasjoner med Oslo kommune. Men innenfor Prosjekt bostedsløse tok det svært lang tid å få til noe.

Årsakene er flere. Det ene dreier seg om forholdet mellom kommunalt selvstyre og statlige initiativ og pålegg. Staten inviterte organisasjonene inn som selvstendige aktører, men kanaliserte midlene gjennom kommunene, som også skulle godkjenne tiltakene de frivillige ville etablere. Organisasjonene var videre avhengig av driftsavtaler med kommunene både under prosjektperioden og, i enda større grad, etter prosjektperioden når de statlige forsøksmidlene falt bort. I Oslo bidro konkurranseutsetting og lov om offentlige anskaffelser til å skjerpe forholdet mellom organisasjonene og kommunen.

Kommunene og de frivillige organisasjonene hadde et langvarig samarbeid om tjenester til målgruppene i prosjektet og til andre klientgrupper. Å invitere de frivillige organisasjonene inn som selvstendige aktører tok ikke høyde for de frivilliges rolle som utførere av tjenester og kommunens rolle som oppdragsgiver. Det betyr at kommunen finansierer tjenestene. Men når de frivillige først var inne i prosjektet, påpekte vi i midtveisevalueringen at det var nødvendig å finne en løsning, slik at de kunne komme i gang med drift i sine tiltak.

Aktbo, den fjerde organisasjonen i prosjektet, er en selvhjelps- og aktivistorganisasjon. Aktbo skiller seg derfor vesentlig fra de andre organisasjonene, som først og fremst har lange tradisjoner i å hjelpe de mest utslåtte i samfunnet. De frivilliges deltakelse styrket fokuset på de aller vanskeligst stilte bostedsløse. Aktbo forutsetter aktive medlemmer, som av ulike årsaker ikke har økonomiske ressurser til å skaffe seg bolig

på det ordinære markedet, men som selv må delta for å framskaffe en bolig. Ved midtveisevalueringen hadde Aktbo oppnådd svært små mål-bare resultater. Dette har endret seg i siste fase av prosjektet. Resultatene Aktbo oppnår vil tilføre en egen dimensjon i prosjektet. Aktbo jobber etter andre prinsipper enn både de frivillige og kommunene.

22.6 Regionalisering

Prosjekt bostedsløse ble ledet av Husbanken. Midtveis i prosjektet foretok Husbanken en stor omorganisering eller *regionalisering*. Forenklet sagt betyr det at en del ansvar og myndighet ble flyttet fra hovedkontoret og ut til regionkontorene. Regionkontorene fikk større ansvar for Prosjekt bostedsløse.

Midtveisevalueringen undersøkte hvordan og om regionaliseringen på-virket prosjektet. Sett fra prosjektlederne ute i kommunene hadde det liten betydning. Noen hadde knapt merket at det hadde skjedd en regionalisering. De som satt i Husbankens regionkontor og hadde fått ansvar for prosjektet var i stor grad usikre på hva dette ansvaret innebar. Regionalisering av Husbanken og betydningen det har hatt for Prosjekt bostedsløse er også tema i sluttevalueringen, men i noe mindre omfang enn i midtveisrapporten.

2.3 Sluttevalueringen og helheten

Denne siste delen av evalueringen har altså to hovedstolper:

- Sluttfasen av prosjektet, som ikke er evaluert tidligere.
- Hele prosjektet fra start i 2001 til avslutning i 2004.

I analysen av nye og tidligere innsamlet data så vi at det ikke er hensiktsmessige å skille disse to elementene. Forløpet i siste fase av prosjektet er, i likhet med de foregående fasene, en del av helheten. Ved innhenting av data i siste fase la vi også vekt på å få fram helhetlige vurderinger av prosjektet.

Et svært viktig element i siste delen av prosjektet er videreføringen av de etablerte boligene, tjenestene og andre former for tiltak når de statlige midlene opphører. I denne sluttevalueringen kan vi si om kommunene har funnet midler til videre drift dette året (2005). Vi kan videre se om og eventuelt hvordan målgruppene for prosjektet, bostedsløshet generelt og tiltakene etablert i regi av prosjektet er ivaretatt i kommunenes planer.

En helhetlig evaluering av prosjektet kan og bør angripes fra flere vinkler. Er hovedmålet for prosjektet å utvikle modeller og metoder som ”virker” eller om det er å skaffe boliger til flest mulig bostedsløse? Hva er det viktigste suksesskriteriet? At det er blitt færre bostedsløse eller at man kan vise til ”det gode eksempel”? Vi skal i det følgende illustrere forskjellen på disse to målekriteriene. Vi argumenter også for at begge kan ha gyldighet som mål på suksess.

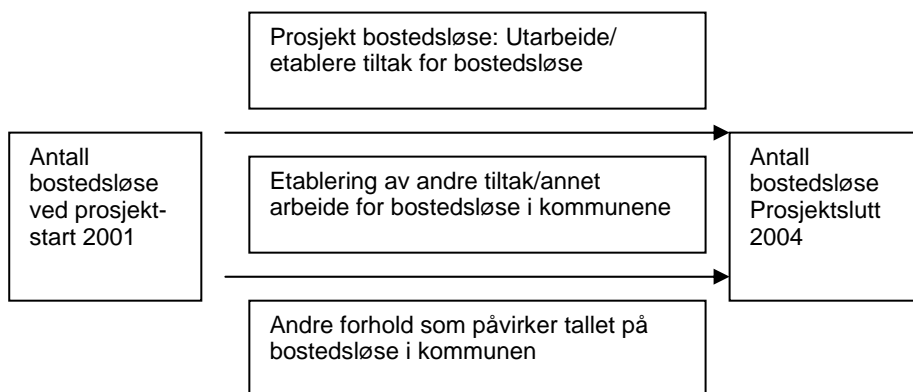
I løpet av prosjektperioden har to av deltakerkommunene hatt en kraftig reduksjon i antall bostedsløse. På makronivå kan altså disse to kommunene – Oslo og Drammen – vise til at de har lyktes i arbeidet med bostedsløsheten. For Oslo betyr forøvrig nedgangen at kommunen har kommet ned på ”normalnivå” sammenlignet med de største svenske og de andre store norske byene. En kan derfor stille spørsmål om Oslo har lyktes i å skaffe boliger til de med minst problemer, de som hadde bolig i de andre byene.

Årsakene til at det har vært store endringer eller ingen endringer i tallet på bostedsløse i de ulike kommunene lar seg heller ikke forklare med data fra evalueringen av prosjektet. Derfor kan det heller ikke alene være et mål på suksess. Det kan for eksempel ha skjedd en tilstrømming av nye bostedsløse til kommunen, slik at antallet ikke reduseres, selv om kommunen etablerer flere boliger og hjelpetiltak. I Tromsø er tallet på bostedsløse doblet i perioden 1996 til 2003, ifølge kartleggingene. Men er

det et mål på om Prosjekt bostedsløse har lyktes eller vært mislykket i Tromsø?

Ulike forklaringer på oppgang og nedgang i tallet på bostedsløse i en del kommuner er drøftet i prosjektrapport 383 (Dyb 2005a) og Byggforsk-notat 71 (Dyb 2005b). Det er imidlertid ingen enkel sammenheng mellom resultatene fra prosjektet og antall bostedsløse i en kommune. Forholdet mellom tallet på bostedsløse ved prosjektstart og prosjektslutt illustreres av figur 2.1.

Figur 2.1. Ulike strukturelle forhold som kan påvirke tallet på bostedsløse.



Figur 2.1 skisserer tre mulige og sannsynlige parallelle løp i prosjektperiodene: Ulike former for aktivitet i regi av Prosjekt bostedsløse, annen aktivitet/tiltak for å hjelpe bostedsløse i kommunene og andre forhold som påvirker tallet på bostedsløse. Annen aktivitet kan for eksempel være endringer i politikken for legemiddelassistert rehabilitering (LAR), som bidrar til at flere får bolig i regi av et LAR-prosjekt. Andre forhold kan være tilstrømning av flere bostedsløse enten fra andre kommuner, fra institusjon eller fengsel eller flere utkastelser.

2.3.1 Eksperimentelt mål

Det eksplisitte målet for Prosjekt bostedsløse var å utvikle modeller og metoder for å motvirke og forebygge bostedsløshet. Prosjektet hadde et klart *eksperimentelt* mål. En skulle prøve ut hva som virket. Samtidig hadde prosjektplanen et kvantitativt aspekt. I siste fase av prosjektet skulle kommunene etablere flere tilbud – øke volumet i tilbudet – basert på utprøvde tiltak. Men det eksperimentelle elementet i prosjektet kan være vanskelig å måle kvantitativt.

Denne evalueringsrapporten vil se på hva slags enkelttiltak som ”virker” og hva som ikke har virket. Evalueringen beveger seg dermed på mikronivå. Hva med ”det gode eksempel” i en kommune som ikke kan vise til nedgang i tallet på bostedsløse? Hva er målekriteriet for ”det gode eksempel”? Vi vil mene at dersom en langtidsbostedsløs, en som ikke har hatt fast bolig på et tiår eller to tiår, har fått en bolig og bodd i den i lengre tid, er det et viktig suksesskriterium.

”Det gode eksempel” er heller ikke et tilstrekkelig kriterium på om prosjektet i de enkelte kommunene har nådd *målene* for prosjektet. Har kommunene utviklet en *helhetlig modell* for å motvirke bostedsløshet? I midtveisevalueringen plasserte vi prosjektkommunene og –organisasjonene innenfor tre ulike, kjente modeller; normaliseringsmodellen, kjedemodellen og trappetrinnsmodellen (nærmere omtale lenger ut i rapporten). Vi brukte et sett av kriterier for å plassere kommunene inn i en modellmatrise. Plasseringen var også en metode for systematisk sammenligning av kommunene og organisasjonene ut fra noen kriterier.

2.3.2 Modeller og metoder

I den opprinnelige nasjonale prosjektplanen het det at kommunene skulle utvikle helhetlige modeller innenfor en trappetrinnsmodell. Etter anbefaling fra evalueringen ble trappetrinnsmodellen forlatt og kommunene og organisasjonene ble fristilt i valg av modell. Utvikling av helhetlige modeller har vært en av de problematiske sidene ved Prosjekt bostedsløse. Prosjektlederne har famlet en del. Noen har valgt å plassere prosjektet i sin kommune i en av de tre modellene. Men det har vært vanskelig å overskue helheten. Noen av prosjektene har løst det ved å plassere enkelttiltak innenfor forskjellige modeller. Flere av kommunene har ikke hatt eller lagt vekt på å tilstrebe én *helhetlig* modell.

I oppstartevalueringen stilte vi opp dikotomien ”Teori versus praksis – hvor utvikles kunnskap og metoder?”. Føringsene i den sentrale planen var at kunnskapen skulle utvikles i kommunene og primært i tiltakene. Prosjekt bostedsløse var et nedenfra-prosjekt, der utviklingen skulle skje i prosjektets laveste organisasjonsnivå, i praksisfeltet. Utvikling av modeller, som også skulle oppsummeres i en nasjonal strategi er en form for – abstrakt – utviklingsarbeid og kompetanseoppbygging. I oppstartevalueringen påpekte vi nødvendigheten av å sikre utviklingsarbeidet.

I denne rapporten undersøker vi i hvor stor grad kommunene har nådd det overordnede målet om modell og metodeutvikling.

2.3.3 Kunnskapsutvikling og -overføring

Fire departementer, Sosial- og helsedirektoratet og Husbanken står bak utformingen av en nasjonal strategi mot bostedsløshet (På vei til egen bolig). Det inngår i sluttevalueringen å se på om prosjektene i kommunene og organisasjonene har bidratt til en *nasjonal strategi* ut over å være leverandører av gode eksempler. Eller omvendt; om den nasjonale strategien har hatt eller gjort seg nytte av kommunenes erfaringer.

Bidrag til en nasjonal strategi handler i et bredt perspektiv om kunnskapsutvikling og kunnskapsoverføring i prosjektet. Målet med prosjektet var å skape noen fysiske strukturer i form av boliger og tjenester ute i kommunene. Videre var målet å formidle kunnskapen til andre. Andre er i hovedsak blitt forstått som andre kommuner og innad i egen kommune. Formidlingen vertikalt til statlig nivå har kanskje vært vel så viktig som den mer horisontale formidlingen.

2.3.4 Reell forankring

Forankringen av prosjektet, både på statlig og kommunalt nivå, er avgjørende både for hvordan prosjektet gjennomføres og for videreføringen. Forankring handler blant annet om plassering i organisasjonsledd som har ansvar for og makt til å gjennomføre prosjektet. På sentralt nivå har prosjektet vært gjennom flere omorganiseringer. Regionalisering av Husbanken er nevnt. Regionaliseringen endret i stor grad den sentrale ledelsen for prosjektet. Sosial- og helsedirektoratet ble opprettet i prosjektperioden. Direktoratet kom inn i den sentrale prosjektgruppen, men erstattet samtidig en representant for Sosialdepartementet. Først og fremst ga regionaliseringen Husbanken en mer sentral rolle.

For å besvare spørsmålet om prosjektets forankring sentralt og i kommunene er det utilstrekkelig å anvende et organisasjonsteoretisk perspektiv. Forankring – og kortsiktige og varige resultater – er nært knyttet til maktforhold. Kommunene gjennomfører en del prosjekter, både egeninitierte og statlige initierte. Prosjektene vil kjempe om oppmerksomhet og tilhørighet i kommunehierarkiet. En del av "kampen" vil foregå åpent og kan beskrives og analyseres. I det minste vil en kunne beskrive enkeltprosjekters kamp og skjebne i en statlig eller kommunal organisasjon.

Men deler av maktforholdene som bestemmer et prosjekts skjebne lar seg neppe avdekke og beskrive med hjelp av evalueringsmetoder. Maktforskningen kan imidlertid bidra med teorier og perspektiver om mekanismer som vil være virksomme og ha betydning for forløp av prosjektet og videreføring av resultatene. Vi vil blant annet se på

prosjektledernes plassering i forhold til beslutningsorganene i kommunene og staten (sentral prosjektleder) og tilgangen til besluttede organer og aktører.

Naboer og media kan være viktige også som maktfaktorer. Media fokuserer blant annet på naboer som protesterer mot boligetablering for de mest vanskeligstilte. Vårt utgangspunkt er at disse oppslagene kan få stor betydning for prosjektet. Positive medieoppslag har mindre innvirkning.

Prosjekt bostedsløse ble etter hvert et høyt profilert prosjekt og en del av regjeringens satsing mot fattigdom. Det er rimelig å anta at det har påvirket prosjektets status ute i kommunene.

2.4 Oppsummering av de sentrale punktene i sluttevalueringen

På bakgrunn av et bredt perspektiv på suksesskriterier og innfallsvinkler vi har drøftet over, vil vi se på hva Prosjekt bostedsløse har oppnådd:

- Hva slags boliger og tjenester og eventuelt andre tilbud har kommunene etablert? Hvordan er resultatene forankret og implementert?
- Har de kommunale prosjektene funnet fram til helhetlige modeller for arbeidet med bostedsløse? Omfatter i så fall modellene metoder for å hindre at folk blir bostedsløse. Og er resultatene implementert i den nasjonale strategien?
- Har Prosjekt bostedsløse etablert samarbeid mellom faggrupper og etater i arbeidet med bostedsløse? Har kommunene konkludert med at arbeidet med målgruppene krever spesialkompetanse og ”øremerket” personell?
- Driver kommunene erfaringsformidling og hvordan? Har kommunene etablert strukturer for kunnskaps- og erfaringsformidling?

I midtveisevalueringen presenterte vi fem hovedkonklusjoner fulgt av anbefalinger for siste fase i prosjektet (Dyb 2003b:8 f.f.). Disse er i stor grad dekket i problemstillingene vi har reist i dette kapitlet. En av konklusjonene omfattet samarbeidet mellom de frivillige aktørene i kommunene. Den slo fast at samarbeidet hadde resultert i lite og at det hastet med å finne løsningen, dersom de frivillige skulle ha reell mulighet

til å delta i Prosjekt bostedsløse. Sluttevalueringen ser på hvordan dette ble løst. Vi drøfter også på de frivilliges rolle og deltakelse generelt.

2.5 Metode og datainnsamling

Byggforsks oppgave har vært å *evaluere* og *kvalitetssikre* Prosjekt bostedsløse. Vi fikk oppdraget våren 2001 og avslutter arbeidet i juni 2004, et halvt år etter at prosjektet var ferdig. Vi har, som omtalt allerede, levert tre rapporter underveis. Vi har også holdt foredrag i ulike sammenhenger om resultatene av prosjektet og vi har deltatt på prosjektledersamlinger.

Evalueringen er en såkalt prosessevaluering, også kalt følgeforskning. Hensikten med følgeforskning er gjerne at forskerne skal komme med tilbakespill underveis i prosessen. Almås (1990) skiller mellom oppsummerende og formativ evaluering. Den oppsummerende eller summative evalueringen er retrospektiv. Det vil si at den ser på hva som *har skjedd*. Den formative evalueringen *griper inn* i utviklingen av prosessen og bidrar til å forme den. Evalueringen av Prosjekt bostedsløse tilhører den sistnevnte kategorien. Formativ evaluering er også en metode for å kvalitetssikre prosjektet.

Spørsmålet er i hvilken grad forskerne skal komme med direkte råd underveis eller nøye seg med å synliggjøre ulike handlingsalternativer. I praksis kan imidlertid forskerne ha stor innflytelse på hvilke alternativer som velges. Påvirkning fra forskeren skjer ikke bare i rapporterte konklusjoner og anbefalinger. Baklien (2000) framholder at selve datainnsamlingen kan ha form som dialog mellom forsker og informant. Informanten forsyner forskeren med data, samtidig som forskerens kunnskap og perspektiver kommer fram.

Forskerens perspektiver vil naturligvis alltid være rammen rundt og utgangspunktet for evalueringen. I en oppsummerende eller tilbakeskuende evaluering vil den ikke påvirke forløpet i det aktuelle prosjektet. I denne evalueringen har vi gitt klare anbefalinger. Anbefalingene har vært basert på våre hovedkonklusjoner i de ulike fasene i evalueringen. Anbefalingene har også hatt en annen kilde enn datainnsamlingen fra prosjektet. Analysen og vurderingene av dataene er blant annet basert på tidligere forskning og kunnskap om bostedsløshet. Vi har særlig benyttet nordisk forskning som kilder, men også annen europeisk forskning har vært et nyttig bakteppe.

2.5.1 Datakilder

Datainnsamlingen i de tidligere fasene av evalueringen har bestått av intervjuer og skriftlige kilder. De skriftlige kildene har vært statlige og kommunale plandokumenter, inkludert søknader fra kommunene og organisasjonene til Husbanken om midler. De har bestått av ulike former for rapporteringer fra prosjektene, utredninger på temaer som er gjort underveis og møtereferater. Prosjektet har samlet sett produsert en betydelig mengde dokumenter. Matrisen gir en skjematisk framstilling av hvilke typer data vi har benyttet i ulike faser av evalueringen:

	Muntlige kilder	Skriftlige kilder	Annet
Oppstart-evaluering del 1	Intervju med prosjektledere og styringsgruppe sentralt og i kommuner, intervju med tjenesteytere	Sentral prosjektplan, kommunenes planer/søknader om støtte	Besøk i eksisterende botilbud (ikke i prosjekt)
Oppstart-evaluering del 2	Intervju med prosjektledere, styringsgruppe, tjenesteytere i kommuner og frivillige organisasjoner	Planer/søknader om støtte fra de to nye kommunene og de frivillige organisasjonene	Besøk i eksisterende botilbud (ikke i prosjekt)
Midtveis-evaluering	Intervju med prosjektledere sentralt og i kommunene, tjenesteytere/ledere/kordinatorer i og utenfor prosjektet, noen sentrale aktører i kommuner og organisasjoner, Husbankens regionkontakter i prosjektene	Tildelingsbrev til kommuner og organisasjoner, diverse utredninger bl.a. om metodikk, husleiekontrakter. Saksbehandling i kommunene, møtereferater, osv.	Besøk i et utvalg botiltak etablert i regi av prosjektet, minimum ett i hver kommune
Slutt-evaluering	Intervju med prosjektlederne i kommunene og organisasjonene, intervju med Aktbo og intervju med noen nøkkel-personer sentralt.	Sluttrapporter fra kommunene, organisasjonene og fra Husbanken. Diverse dokumenter (som midtveisevaluering). Plannotater fra kommunene; boligplan, rusplan, psykiatri osv.	Spørreskjema til et utvalg aktører i kommunene. Skriftlige spørsmål til Hus-bankens repr. i kommune-prosjektene

I oppstartevalueringen intervjuet vi medlemmene i styringsgruppene både på statlig nivå og i kommunene. I de frivillige organisasjonene intervjuet

vi prosjektleder og eventuelt prosjektlederens overordnede. De frivillige hadde ingen egen prosjektorganisering på samme måte som kommunene, men la prosjektet direkte inn i den ordinære prosjektstrukturen.

I den første evalueringsrunden foretok vi også noen intervjuer med ansatte i eksisterende boliger og tiltak for målgruppene i prosjektet. Det ga noe, om begrenset, innsikt i hvordan kommunene allerede jobbet med målgruppene. Vi laget også en presentasjon av kommunenes botilbud til vanskeligstilte, inkludert midlertidige tilbud.

I midtveiseevalueringen gjennomførte vi til sammen 46 intervjuer med informanter i høyst ulike deler av prosjektet. Evaluering av det sentrale prosjektet (prosjektledelsen på nasjonalt nivå) ble konsentrert rundt regionalisering av Husbanken og flytting av det nasjonale ansvaret av prosjektet til Husbankens seks regionkontor. Vi foretok i alt ni intervjuer med ansatte i Husbanken.

I kommunene intervjuet vi personer i styringsgruppene, prosjektlederne og ansatte i botiltakene, og i noen kommuner tjenesteytere som ikke var knyttet til prosjektet. Ingen av de frivillige organisasjonene hadde startet driften av sine tiltak på dette tidspunktet (vår og høst 2003). Her intervjuet vi prosjektlederne.

2.5.2 Data i sluttevalueringen

Samlet sett hadde vi en stor mengde informasjon før vi gikk i gang med sluttevalueringen. Vi startet derfor sluttevalueringen med en ny gjennomgang av foreliggende datamateriale, både intervjuer og skriftlig materiale. I siste fase har de lokale prosjektene laget egne rapporter om hva de har oppnådd. Disse egevalueringene benyttes også i vår sluttevaluering sammen med andre dokumenter og notater.

Samtidig gjennomførte vi forholdsvis lange og omfattende intervjuer med prosjektlederne i kommunene og organisasjonene. Intervjuene tok opp ulike sider ved prosessen og prosjektledernes *vurderinger* av hva de hadde oppnådd og bestandigheten av resultatene i kamp om andre ”gode formål” i kommuneøkonomien (intervjuguide, vedlegg 2). De målbare resultatene, som antall boliger, antall årsverk i tjenesteyting, antall rapporter og utredninger, seminarer, konferanser osv. prosjektet har frambrakt er rapportert skriftlig. I Aktbo intervjuet vi to personer i ledelsen for organisasjonen.

Et enkelt elektronisk spørreskjema er sendt til en heterogen gruppe informanter i kommunene (vedlegg 3). Hensikten var å undersøke hvordan prosjektet og nytteverdien av det oppfattes av andre enn dem som har hatt hovedansvaret. Prosjektlederne omfattes altså ikke av spørre-

skjemaet. Informantgruppen inkluderer blant annet medlemmer av styringsgruppene, tjenesteytere i prosjektene i kommunene og organisasjonene, og andre som har ansvar for målgruppen i kommunene. For eksempel er ansvaret for å skaffe midlertidig bolig og for å bidra til å skaffe permanent bolig til personer som ikke klarer det selv, nedfelt i Lov om sosiale tjenester. Sosialtjenesten i kommunene og bydelene er vanligvis det første kontaktpunktet for personer som ikke har bolig. Sosialtjenesten er derfor inkludert i informantgruppen, selv om mange sosialkontor ikke har hatt direkte kontakt med Prosjekt bostedsløse. Vi antok i utgangspunktet at noen sosialkontor ikke kjente prosjektet. Ansatte i tiltak under de frivillige organisasjonene er gruppert under kommuner.

Nettoutvalget av respondenter er 188 personer. Andel som svarte er 61 prosent. Det er i seg selv en tilfredsstillende svarprosent. Vi hadde en del problemer med det elektroniske spørreskjemaet i flere kommuner. En betydelig andel respondenter fikk ikke tilgang til det elektroniske spørreskjemaet fra datamaskinen på sin arbeidsplass. Vi sendte derfor ut spørreskjemaet som word-dokument, som kunne returneres enten pr. post eller epost. Det førte til to problemer; 1) det krevde mer innsats å besvare og returnere spørreskjemaet, 2) vi måtte ta en ekstra kvalitetssikring på svarene som førte til at vi bare fikk purret en gang. Ut fra disse forholdene er svarprosenten svært høy. Det er rimelig å anta at noe av frafallet skyldes at svarprosedyren krevde større innsats enn en vanligvis legger opp til.

Det kan ha en viss interesse å se på hva slags tilknytning de ulike aktørene har hatt til prosjektet. De 102⁸ respondentene vi har opplysninger om i prosjekttilknytning fordeler seg som følger:

Medlem av styringsgruppe:	31 prosent
Leder av et delprosjekt:	16 prosent
Medlem av arbeidsgruppe/prosjektgruppe:	15 prosent
Ansatt i boligtiltak:	7 prosent
Prosjektmedarbeider:	5 prosent
Annen tilknytning til prosjektet:	23 prosent
Ingen tilknytning til prosjektet:	10 prosent

Noen har krysset av på to svaralternativer i spørreskjemaet og summen blir derfor ikke 100. Kun 10 prosent svarer at de ikke har hatt tilknytning til prosjektet. Svarprosenten fra medlemmer av styringsgrupper er noe høyere enn fra andre grupper. Ansatte i boligtiltak utgjør en liten andel både av respondentene og av utvalget.

⁸ Svaret på spørsmålet om tilknytning til prosjektet har falt ut for 11 respondenter.

Vi har foretatt åpne samtaleintervjuer med fire sentrale personer i prosjektet. Vi har intervjuet tre personer i Aktbo og, i likhet med evalueringen av prosjektene i kommune og andre organisasjoner, benyttet skriftlige kilder.

Vi sendte ut noen spørsmål med åpne svaralternativ til de personene som har vært kontaktpersoner for Prosjekt bostedsløse ved Husbankens regionkontor (vedlegg 4). Etter to purringer fikk vi fem svar, som betyr at fem av syv prosjektkommuner er dekket.

All datainnsamling, bortsett fra intervjuene med prosjektlederne i kommunene og organisasjonene, ble gjort etter at prosjektet var avsluttet.

2.5.3 Ingen brukerundersøkelse

Enkelte lesere har kanskje lurt på hvor brukerne – bostedsløse og tidligere bostedsløse – er blitt av i evalueringen. Ut fra rammene for evalueringen ble det besluttet at en ikke skulle omfatte en brukerundersøkelse.

Hvor viktig er det å ha med brukernes syn? Beboerne er en av flere parter med meningsberettigelse om prosjektet. Beboerne er brukerne. Innen evalueringsforskning er det ulike syn på og tradisjoner for hvor mye brukerperspektivet skal vektlegges. Noen argumenterer for at det nærmest er et absolutt krav å ta med brukernes oppfatninger på lik linje med andre aktørers perspektiver og oppfatninger, og at brukerne kanskje er de viktigste informantene (Eliassen 1987).

Andre er også opptatt av å få fram begrensningene i brukerperspektivet. En slik begrensning kan være at brukerne kan ha særinteresser som farger synet på tiltaket. Brukerne kan ha et sterkt ønske om å opprettholde tilbudet, og vil derfor nøle med å komme med kritiske synspunkter og påpeke svakheter. Eller de er avhengige av tjenestene og tjenesteyterne i tiltaket og vil derfor ikke si noe negativt om disse. Brukerne kan derfor kunne gi et for positivt bilde av tiltaket.

Men brukerne er ikke de eneste aktørene som kan ha særinteresser i prosjektet. Også prosjektlederne, ansatte i prosjektene og de ansvarlige i kommunene kan ha interesse av å vise fram de positive sidene ved "sitt" prosjekt og mindre interessert i å trekke fram de negative sidene. I evalueringsforskningen er dette også brukt som argumenter mot at tjenesteyterne i tiltakene eller andre ansatte i prosjektene skal innhente data om brukernes oppfatninger. Om man baserer seg på å få tak i brukernes oppfatninger gjennom ansatte, vil man også stå overfor det klassiske metodedilemmaet *anonymitet*.

Vi vil avgrense oss mot en forskningstradisjon som sier at brukerperspektivet er helt nødvendig. Men informasjon fra brukerne ville gitt et mer helhetlig bilde og kanskje også fått fram potensial for forbedringer. For eksempel viser en studie av et oppgangs-fellesskap i Ålborg at denne typen boligtilbud kan utvikle trekk som fungerer negativt for mange av beboerne og som kan ødelegge botilbudet. I dette eksemplet ble de negative trekkene ved bomiljøet avdekket av forskeren; en nøytral tredjepart (Svendsen-Tune 2002).

Men ikke minst, brukernes tilfredshet er et viktig kriterium på i hvilken grad prosjektet har lyktes.

Kapittel 3 Målgruppen for prosjektet

Den primære målgruppen er de vanskeligst stilte bostedsløse, særlig personer med rusproblemer og dobbeltdiagnose rus/psykiatri. Et tema for evalueringen har vært om målgruppen var definert for snevert. Under arbeidet med første fase i evalueringen (Hansen m.fl. 2002) avdekket vi at den forholdsvis smale definisjonen av målgruppen for prosjektet også kunne resultere i at selve definisjonen av bostedsløshet ble smalere. Under datainnsamlingen kom det blant annet fram innvendinger mot den definisjonen som er blitt brukt i de nasjonale kartleggingene av bostedsløse (Ulfrstad 1997) og i en senere kartlegging (Hansen m.fl. 2004). Noen informanter mente at den omfattet for mange.

Flere av prosjektkommunene foretok en egen kartlegging av bostedsløse i forbindelse med prosjektet. Et par av kommunene opprettet løpende registre. Noen kommuner har kartlagt bostedsløse i forbindelse med utarbeidelse av boligsosiale planer eller andre plandokumenter. Men det er særlig registreringer knyttet direkte opp mot Prosjekt bostedsløse som benytter en smalere definisjon enn de nasjonale kartleggingene brukte. Boligsosiale handlingsplaner⁹ benytter en mer gradert skala for å registrere vanskeligstilte på boligmarkedet.

3.1 Målgruppen og begrepet bostedsløs

Evalueringen har tematisert betydningen av å utpeke de aller vanskeligst stilte bostedsløse som målgruppe for Prosjekt bostedsløse. Målgruppen, slik den er definert i prosjektet, kan påvirke den kollektive oppfatning av begrepet bostedsløs. Kartleggingene av bostedsløse som ble gjennomført i 1996 og 2003 benyttet en strengt boligrelatert definisjon. Med en forholdsvis snever definisjon av målgruppen setter Prosjekt bostedsløse nærmest likhetstegn mellom bostedsløse og personer med rusproblemer og psykiatri.

Bostedsløshet som sosialt fenomen konstrueres i en gitt sammenheng. Den sosiale sammenhengen omfatter både historiske forutsetninger og nåtid (Spector & Kitsuse 1977). Aktører i forskning, praksisfeltet, forvaltning og politikk bidrar til å opprettholde versus omforme den generelle forståelsen av bostedsløshet. Den skapes ikke av tilfeldigheter. Til-

⁹ Boligsosiale handlingsplaner; i regi av Husbanken, gjennomført i en rekke kommuner og omfatter blant annet registrering av vanskeligstilte på boligmarkedet.

svarende den kollektive forståelsen av fenomenet bostedsløs, vil den bostedsløse tildeles en spesifikk identitet:

Alle disse problømidentiteter er skabt i spesifikke institutionelle sammenhønge, der kendetegnes af spesifikke problemforståelser. ”Langtidsledig”, ”alkoholiker” eller ”hjemløs” er ikke kun betegnelser, dør forteller noget om de berørte individer; det er også institutionelle identiteter, formet af de hølpe-, kontrol- og behandlingstilbud, som eksisterer. Problemidentiteten ”hjemløs” har således en institutionel forankring i de herberger, forsorghjem og pensionater, der gennem tiderne har givet de boligløse tag over hovudet. (Järvinen 2004)

Både identiteten som hjemløs og alkoholiker er ”problemidentiteter” en gjenfinder i Prosjekt bostedsløse. Det er i hovedsak sammenfall mellom de to identitetene og med hjemløs og rusmisbruker mer generelt. I tillegg til de institusjonelle rammene som prosjektlederne og prosjektet jobbet innenfor, vil prosjektet også preges av klientenes identiteter og de institusjonelle forutsetningene for disse.

Tradisjonelt regnes også bostedsløse blant de minst verdige trengende. Hjelpeapparatet innenfor boligsektoren har også vegret seg for å inkludere den gruppen. Denne ”tilsidesettelsen” er undersøkt i flere sammenhønger og gitt ulike navn. I en undersøkelse av hjelpeapparatets håndtering av bostedsløse og personer med boligproblemer, fant finnen Juhila (1992) at sosialtjenesten foretok en tredeling av klientene. Kategoriseringene bestemte hjelpeapparatets strategi overfor de tre gruppene. Gruppe en omfattet personer som primært hadde behov for hølpe til å skaffe en bolig. Disse kunne få bolig umiddelbart. Gruppe to omfattet personer som var mottakelig for oppløring og kunne kvalifiseres for å få bolig. Klientene i den tredje gruppen var de som ikke kunne bo og som hadde lite potensial. Disse ble ofte permanent bostedsløse.

En undersøkelse av tildelingen av kommunal bolig viser at tilsvarende mekanismer er gyldige i norske kommuner. I Norge er begrepet ”mangende boevne” benyttet for å sile ut søkere til kommunal bolig. Kommunal bolig er, særlig i de store kommunene, et knapt gode. Bare en mindre andel av de som ”kvalifiserer” til å få kommunal bolig kan bli tildelt bolig. Selv om kommunal bolig skulle tildeles de svært vanskeligstilte, ble kriteriene og prosedyrene utformet slik at de aller vanskeligst stilte ikke kom inn (Dyb 2004)¹⁰. Undersøkelser i Storbritannia viser tilsvarende

¹⁰ Oslo kommune fjernet kravet om at noen grupper søkere til kommunal bolig måtte dokumentere boevne før Prosjekt bostedsløse startet.

systemer. I stedet for å rekruttere de med størst behov inn i kommunal bolig, selv om målgruppen var de mest trengende, ble boligene tildelt ”de som passet best inn” – ”the most suitable tenant” (Somerville 2001).

Det nærmest ensidige fokuset på de aller vanskeligst stilte bostedsløse, med rusproblemer og dobbeltdiagnose rus/psykiatri, kunne bidra til en ytterligere sementering av bostedsløshet som et rusproblem. Fokuset på rus ble ytterligere styrket ved at de tre organisasjonene Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste kom inn i prosjektet. Disse organisasjonene har solide tradisjoner i rusomsorg og arbeidet med de mest utslåtte¹¹.

3.2 Andre grupper

Prosjekt bostedsløse omfattet noen andre brukergrupper enn primærmålgruppen. Prosjekt store barnefamilier i Oslo arbeidet med klienter som verken hadde rusproblemer som merkelapp eller ble regnet som bostedsløse i tradisjonell forstand. Prosjektet rettet seg mot store barnefamilier med opprinnelse utenfor Norge. Familienes boligsituasjon var preget av kortvarige kontrakter og en nomadetilværelse mellom kommunale utleieboliger og kortvarige kontrakter på det private leiemarkedet.

Som det eneste innenfor Prosjekt bostedsløse tok dette tiltaket i bruk startlån og Husbankens tilskuddsordninger for kjøp av bolig, for å hjelpe enkelte av familiene til å etablere seg på boligmarkedet.

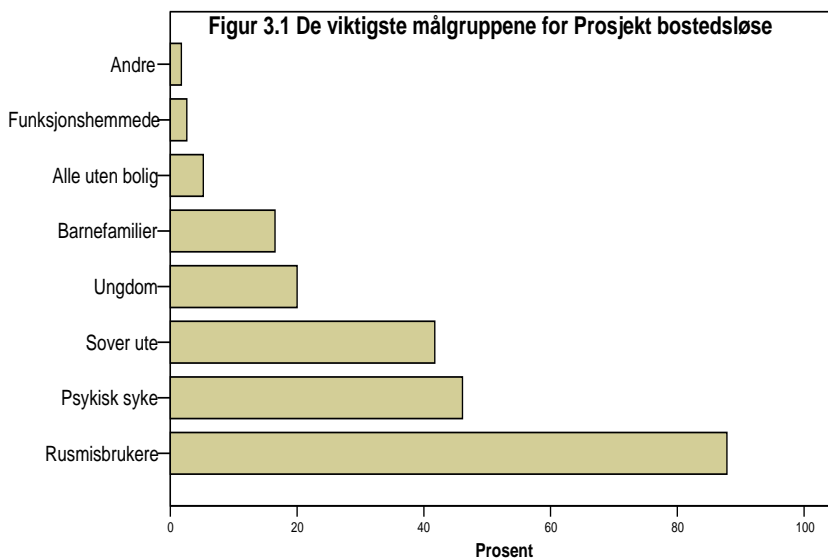
Aktbo er enda lenger unna primærmålgruppen for Prosjekt bostedsløse. Aktbos mål er hjelp til selvhjelp: Medlemmene må selv bidra aktivt til å skaffe seg en bolig. Det sentrale målet for Aktbo er at boliganskaffelsen ikke skal være markedesstyrt. Aktbos eksistensberettigelse er nettopp at medlemmene i organisasjonen ikke klarer å skaffe seg bolig på det ordinære boligmarkedet. Noen ønsker det heller ikke og ser på alternative boformer som en del av en større helhet.

Aktbo har lansert ulike løsninger for boliganskaffelser. I midtveis-evalueringen oppsummerte vi at det lå en utfordring å benytte Husbankens økonomiske virkemidler for å realisere alternative boformer i regi av Aktbo. I løpet av prosjektperioden har Aktbo fått støtte til prosjekt- og utviklingsarbeid. Men organisasjonen har ikke deltatt i de felles fora i Prosjekt bostedsløse. Aktbo kunne hatt mulighet til å påvirke prosjektet ut fra en annen vinkel enn de kommunale prosjektene. Aktbo ble heller ikke reelt sett en del av Prosjekt bostedsløse.

¹¹ For en nærmere drøfting; se oppstartrapport del 2, Dyb 2003a.

3.3 Oppfatninger av målgruppen

Med bakgrunn i diskusjonen om definisjon av bostedsløse generelt og i prosjektet, ønsket vi å få et mål på hvordan aktører i og rundt prosjektet oppfattet målgruppen. I spørreskjemaet til aktører i kommunene stilte vi først spørsmål om hvem respondentene mente har vært de viktigste mål-/brukergruppene. Spørsmålene er formulert slik at det tydelig framgår at det dreier seg om rusmisbrukere, psykisk syke, osv som er bostedsløse.



Figur 3.1 illustrerer at det er stor overensstemmelse mellom målgruppene i prosjektplanen og oppfatninger ute i kommunene om hvem som har vært de viktigste målgruppene. Respondentene kunne krysse av for maksimum tre grupper. De aller fleste har utpekt rusmisbrukere uten bolig blant målgruppene og deretter psykisk syke bostedsløse og folk som sover ute. En av fem har krysset av for ungdom uten bolig og enda færre for barnefamilier uten bolig.

Det er noen forskjeller mellom hvordan respondenter i de ulike kommunene svarer. Over halvparten av respondentene i Oslo oppgir barnefamilier blant de prioriterte gruppene. Her har barnefamilier også vært prioritert. Samtidig har bydelsprosjektet i St. Hanshaugen hatt alle bostedsløse som målgruppe. Oslo har noen lavere andel som svarer at rusmisbrukere har vært en prioritert målgruppe – 72 prosent i Oslo mot snitt på 88 prosent.

Fem prosent mener alle uten bolig har vært målgruppen. Funksjonshemmede uten bolig er enda lenger nede på listen. Det er for øvrig interessant å merke seg at under halvparten mener folk som sover ute er en sentral brukergruppe. En skulle tro at disse regnes som de aller verst stilte. En forklaring kan være at mange mener det ikke finnes uteliggere her i landet, eller at problemet er så pass perifert at de ikke utgjør en egen gruppe.

Vi har også spurt om informantene mener valg av målgrupper i prosjektet har vært riktig. Samlet for hele landet svarer 77 prosent at prioriteringen har vært riktig.

Tabell 3.1 Svarfordeling etter kommune på spørsmål om prioritering av klient-/brukergruppen i prosjektet har vært riktig. Prosent. N: 109

Prioritering av målgr.	Bergen	Drammen	Kristiansand	Oslo	Stavanger	Tromsø	Trondheim
Helt riktig	83	86	50	41	73	86	71
Delvis riktig	17	14	50	52	27	14	29
Ikke riktig	-	-	-	7	-	-	-
Totalt	100	100	100	100	100	100	100

Tabell 3.1 viser hvordan informanter i de ulike prosjektkommunene vurderer valg av målgrupper. Det er jevnt over stor oppslutning om at prioriteringen har vært helt riktig. Men det er noen unntak. I Kristiansand og Oslo svarer rundt halvparten – henholdsvis 50 og 52 prosent – at prioriteringen har vært delvis riktig. Oslo har også en liten andel respondenter som mener prioriteringen har vært feil. Det finner vi ikke i de andre kommunene.

16 respondenter - 7 prosent - har valgt å benytte muligheten i spørreskjemaet til å si noe om hvem som skulle vært prioritert. Den største gruppen svar gir uttrykk for at de aller vanskeligst stilte – psykisk syke og person som sover ute – skulle vært høyere prioritert. Noen mener også at ungdom og bostedsløse barnefamilier skulle vært prioritert høyere. Men diss er i et klart mindretall.

3.4 Oppsummering

Vi har reist noen motforestillinger mot valg av primærmålgruppe for prosjektet. Vi har videre presentert data som viser at det er betydelig oppslutning i kommunene om at valg av målgruppe har vært riktig. Det kan enten bety at prosjektet har lyktes med å kommunisere og få

gjennomslag for prioriteringen av de aller vanskeligst stilte med rusproblemer og dobbeldiagnose. Etter det kan bety at prioriteringen var i overensstemmelse med eksisterende oppfatninger i kommunene om hvem som burde prioriteres. Det betyr imidlertid at det er oppslutning blant aktører som har vært knyttet til prosjektet om denne gruppen, som vanligvis regnes blant de minst ”verdige trengende”, skal prioriteres. Og det er et viktig og positivt resultat av prosjektet.

Oppslutningen om prioritering av de aller vanskeligsts stilte kan også en ha en viss negativ side. Det kan medføre at personer tilsluttet Aktbo ikke, eller i liten grad, regnes blant bostedsløse, selv om de faktisk er uten bolig. Det er i så fall ikke en av plussidene ved prosjektet.

Oppdragsbeskrivelsen for evalueringen legger særlig vekt på at vi skal se på om de svakeste – de vanskeligst stilte bostedsløse – får et tilbud. I det følgende vil vi legge hovedvekten på å drøfte hva slags bolig- og tjenestetilbud bostedsløse har fått og innretningen på arbeidet blant annet uttrykt gjennom valg av modell.

Både bo- og tjenestetilbudene og modellvalg er sterkt påvirket av den viktigste og største målgruppen i prosjektet. Det har derfor falt naturlig å konsentrere analysene og drøftingene om tilbudet til de aller vanskeligst stilte.

Kapittel 4 En helt vanlig bolig?

Kommunene og organisasjonene skulle finne løsninger – metoder og modeller – for å forebygge og avhjelpe bostedsløshet. I følge prosjektets mål var det ikke tilstrekkelig å sette i gang en rekke enkelttiltak. Det skulle være en helhet over løsningene. Kommunene og organisasjonene skulle utvikle en helhetlig modell for arbeidet med bostedsløshet. Dette kapitlet ser på hva slags boligløsninger og tjenester prosjektet har frambrakt. Den sentrale problemstillingen her er bolig eller institusjon: Har boligene institusjonspreg eller er det helt vanlige boliger?

Men det er ikke dermed likegyldig hvor mange bostedsløse som har fått hjelp gjennom prosjektet. I den nasjonale prosjektplanen heter det at i siste fase av prosjektet skal kommunene og organisasjonene øke volumet i tilbudet. Prosjektet har altså både et kvalitativt element; prosjektet skulle finne fram til løsninger som virker, og et kvantitativt element; nemlig å bygge ut tilbudet til flere.

”Løsninger som virker” bør defineres nærmere. I en enkel fortolkning kan det bety å finne boliger til bostedsløse og etablere et tjeneste- og støtteapparat som skal bidra til at beboerne kan beholde boligen. Støtteapparat vil også kunne ha en preventiv effekt. I tillegg til å beholde boligen, kan hjelpeapparatet hindre at personer som står i fare for å miste boligen, blir kastet ut.

Problemstillingen bolig eller institusjon favner noen svært viktige aspekter ved prosjektet. Prosjekt bostedsløse skulle være et boligprosjekt med forankring i Husbanken. Bruk av Husbankens virkemidler la også tydelige føringer på at kommunene skal etablere boliger.

4.1 Antall boenheter

Det finnes en rekke mål på aktiviteter i prosjektet. Kommunene og organisasjonene har hatt flere ulike typer aktiviteter i regi av prosjektet. Forskjellene i aktiviteter gjør det vanskelig å finne felles mål på en del av disse. Det er vanskelig å finne meningsfulle kategorier som rommer mer enn en, to eller i høyden tre typer aktiviteter eller tiltak. Men noen typer aktiviteter er enklere å registrere enn andre. For eksempel er det forholdsvis enkelt å telle antall boliger med oppfølgingstjenester som er etablert i regi av prosjektet.

Det statlige strategidokumentet ”På vei til egen bolig” skriver at Prosjekt bostedsløse har etablert 31 tiltak for 412 personer. I tillegg heter det at

bydel St. Hanshaugen i Oslo har formidlet 250 boliger i 2004. Som vist i tabell 4.1 har vi kommet fram til litt andre tall.

Tabell 4.1. Antall boenheter opprettet i prosjektkommunene ved utgangen av 2004. Boenheter i regi av frivillige organisasjoner er gruppert under kommunene

Kommune	Antall boenheter	Annen hjelp. Boliger under etablering
Oslo	164	Rundt 750 personer har fått en form for hjelp gjennom prosjektet
Bergen	79	Flere har fått en form for hjelp eller oppfølging
Trondheim	23	14 boliger under bygging
Stavanger	44	
Kristiansand	5	
Drammen	45	Flere har fått oppfølging og annen hjelp
Tromsø	10	15 boliger, 36 akutt plasser/ midlertidige boliger under etablering
Totalt	368	

Tallene i tabell 4.1 er basert på sluttrapporter fra prosjektlederne ute i kommunene og organisasjonene¹². 368 tilsvarer antall boenheter, det vil si selvstendige boliger, hybler eller plasser i bokollektiv. I noen leiligheter kunne det ved utgangen av 2004 bo mer enn en person. Det varierer i hvilken grad kommunene oppgir dette. De aller fleste beboerne bor alene eller i kollektiv. Husstander med mer enn et medlem forekommer bare unntaksvis. Vi har valgt boenhet som enhet i analysen. Den absolutt dominerende husstandstypen er husstander med en person. Forskjellen mellom antall personer og antall boliger er derfor helt minimal.

Antall bokollektiv utgjør et lite mindretall. Her teller vi også alle beboerne som en husstand eller boenhet (plass i et kollektiv). Vi kunne også ha regnet inn boliger og botilbud som var under bygging eller etablering ved utgangen av prosjektperioden. Men vi valgte å avgrense evalueringen av boliger og tjenester til det som var på plass pr. 31.12.2004.

¹² Forklaringen på forskjellene i antall boenheter i nasjonalt strategihefte (412) og vår optelling (368) synes å være at kommuneprosjektene har oppgitt forskjellige tall i ulike sammenhenger. Tallet 412 er basert på rapporter innhentet av Husbanken i september 2004. Differansen kan i all hovedsak forklares med at Husbankens optelling inkluderer to botiltak i bydel St. Hanshaugen i Oslo, som bydelen selv ikke har tatt med i sin sluttrapport. Det ene var etablert før Prosjekt bostedsløse startet og det andre er ikke av bydelen selv definert som en del av prosjektet.

Vedlegg 1 gir en oversikt og kort omtale av både etablerte og planlagte botilbud i prosjektkommunene. Når vi nå går inn på en drøfting av karakteren av de ulike tilbudene er det lite egnet å bruke planlagte, men ikke igangsatte, tiltak som empiri.

I alle kommunene har det vært flere personer innom prosjektene enn det tallet viser. Parentesene bak hver kommune gir en indikasjon på tjenesteyting ut over den som er knyttet direkte til oppfølging i boliger. Prosjektene egne oppsummeringer gir ingen detaljerte opptegnelser av hva slags hjelp som er gitt. Eksempler på hjelp og tjenester viser stor bredde. I egenrapporten fra bydelsprosjektet St. Hanshaugen heter det blant annet at prosjektet har arbeidet med 750 personer i løpet av en treårsperiode. Klientgruppen har spent fra personer som ikke har klart eller visst hvordan de skulle skaffe seg en bolig, og som ikke trengte hjelp ut over anskaffelse av bolig, til personer med store rusproblemer og psykiske lidelser med et omfattende hjelpebehov.

Miljøoppfølging og boligformidling i Bergen dekker også ulike former for hjelp til blant annet å skaffe en bolig, formidling av private boliger og hjelp til personer som holdt på å miste boligen sin. Noen beboere har mistet boligen. Dette er imidlertid svært få. Noen av disse har fått behandlingsplass. En håndfull har ikke ønsket å ta imot noen av de kommunale tilbudene.

Spørsmålet er om en skal regne 368 boenheter som et tilfredsstillende tall. Vi kan eventuelt legge til de prosjekterte boligene i flere av kommunene og få et tall som ligger godt over 400. Sammenlignet med antall boliger som var tatt i bruk høsten 2003 (midtveisevaluering) er antallet mer enn doblet. Tallet i 2003 var 178. Kommunene har oppfylt målet om volumøkning i tilbudet, slik den nasjonale prosjektplanen forutsetter. Utbyggingen og boliganskaffelsen fortsetter også ut over prosjektperioden.

4.2 Konstruksjon av en bolig

Bolig eller institusjon var et sentralt tema i midtveisevalueringen. Med blant annet andre deler av omsorgs- og den offentlige tjenestesektoren som referanse, drøftet vi om boligene i Prosjekt bostedsløse i realiteten var "boliggjorte institusjoner". Om stedet – arealet – der du bor er en bolig eller institusjonsplass, defineres juridisk. Disposisjonsretten til boligen defineres av Husleieloven. Institusjoner som kommunene har ansvar for reguleres av Kommunehelseloven. Klientens rettigheter og autonomi i en institusjon er begrenset sammenlignet med beboerens rettigheter i boligen. I institusjonen har personalet et helhetlig ansvar. Tjenesteyternes tilgang til en privat bolig reguleres juridisk av den som i henhold til kontrakten

disponerer boligen. Kort sagt; tjenesteytere har normalt tilgang til boligene bare dersom beboeren tillater det.

Nedbyggingen av institusjonene, først med Ansvarsreformen for mennesker med psykisk utviklingshemning og videre i eldreomsorgen og psykiatrien, har til en viss grad bidratt til en diskusjon om hva som konstituerer en bolig og hvordan den skiller seg fra en institusjonsplass. Særlig innen eldreomsorgen kan det være vanskelig, for ikke å si umulig, å skjelve institusjonsavdelingen fra omsorgsboligene i tilbygget til sykehjemmet.

Med utgangspunkt i tre domer – fysisk, sosialt og juridisk – som konstituerer en bolig, har vi laget et bredere mål på vurdering av bolig versus institusjon. Vi har lagt vekt på organiseringen av tjenestene, utforming og plassering av boligene, kontraktsforhold og regler knyttet til boligene. Klausulerte kontrakter og regler ut over ordinære husordensregler vil regulere både den fysiske og sosiale tilgangen og disposisjonsretten til boligen. Tjenesteyternes tilstedeværelse kan også ha den samme funksjonen.

Vi bruker følgende tre kriterier på å bestemme i hvor stor grad boligen har trekk fra institusjonssfæren eller om den kan betegnes som en ”helt vanlig bolig”:

Utforming og plassering av boligene; kollektiver, hybler med og uten fellesareal, oppgangfellesskap, samlokaliserte boliger, enkeltboliger i blokker/bygårder, frittliggende boliger.

Organisering av tjenestene; fast bemanning på dagtid eller døgnturnus/boliger med personalareal, boliger med personalareal/baseleilighet, kontor eller annet rom for personalet, tjenestene organisert som ambulanseteam/oppøkende hjemmetjeneste.

Kontraktsforhold; (institusjon), ordinær husleiekontrakt eller husleiekontrakt med klausulering av boligen.

Ut fra disse kriteriene har vi gruppert tjeneste- og boligløsningene i fire kategorier. De aller fleste botilbudene har klausulerte boliger. Dette kriteriet gir derfor mindre mening i en firedelt kategorisering.

Tabell 4.2 Tjeneste- og boligløsninger fordelt på fire grupper.
Antall boenheter og prosent.

Spredte boliger/leiligheter og rekkehus	114	31 %
Samlokaliserte boliger uten personalareal	88	24 %
Samlokaliserte boliger med personalareal	162	44 %
Sykehjem (institusjon, ikke bolig)	4	1 %
Alle	368	100 %

Ett av to hovedkriterier for kategoriseringen i tabell 4.2 er om boligene er plassering av boligene: Er boligene enkeltstående boliger eller er de samlokalisert i en eller annen form. Spredte boliger omfatter enkeltleiligheter i blokker og bygårder, rekkehus og enkeltstående hus. Denne kategorien omfatter for eksempel "Prosjekt småhus" i Trondheim og Ørretholmen i Tromsø. Begge prosjektene har flere boliger for klienter i prosjektet samlet på ett sted. Men boligene har ikke felles oppgang eller fellesarealer. Samlokaliserte boliger omfatter leilighet i samme oppgang eller bygg, hybler med fellesarealer og bokollektiv.

Det andre hovedkriteriet er *organisering* av oppfølging og tjenesteyting. De to øverste kategoriene i tabell 4.2 er boliger uten stasjonært personale, mens den tredje kategorien har arealer for personalet i bygget. Sykehjemsavdelingen i kategori fire er døgnbemannet. Enkelte av botiltakene er også døgnbemannet.

Etablering av en sykehjemsavdeling var kontroversielt da forslaget ble lansert fra Drammen kommune. Institusjonsplasser bryter med ideen om boligetablering. Boligetablering var en grunntanke i Prosjekt bostedsløse. Kommunene skulle finne fram til løsninger som erstattet midlertidige tilbud, for eksempel hospits og pensjonat, og institusjonsplasser. Etablering av sykehjem for bostedsløse personer brøt også med den generelle ideen om avinstitusjonalisering.

I sluttevalueringen stiller en av informantene spørsmål om hvorvidt det er behov for små institusjoner. Det vil også koste mindre enn "bolig". For enkelte med store problemer og lidelser kan en ikke se bort fra at en institusjonsplass er et bedre tilbud enn en bolig, enten permanent eller i perioder.

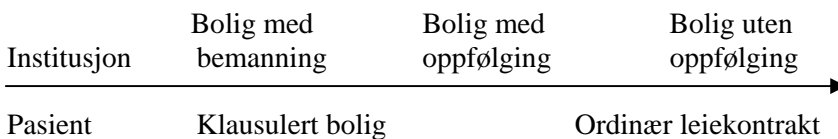
4.3 Institusjonalisering?

Undersøkelser av boliger for mennesker med psykisk utviklingshemning viser at utforming og plassering av boligene, organisering av personalet og personalets innstilling har betydning for i hvilken grad boligene får et

institusjonspreg. I en studie av bokollektiv for personer med psykisk utviklingshemning, viser Sandvin m.fl. (1998) hvordan personalet, blant annet ved å bruke begreper fra institusjonssfæren, gir boligene preg av miniinstitusjoner. Men det er kanskje den mindre åpenlyst synlige ubalansen i maktforholdet mellom ansatte og beboere som først og fremst bidrar til at beboerne i begrenset grader er ”herrer i eget hus”, ifølge Sandvin m. fl..

De aller fleste beboerne i botiltakene i Prosjekt bostedsløse har en form for tjenester og oppfølging. Omfanget av tjenestene varierer fra en time pr. uke, og for enkelte sjeldnere, til døgnbemanning i tilknytning til et bofellesskap eller oppgangfellesskap. I kategoriseringen i tabell 4.2 har vi lagt vekt på organisering av tjenestene og foretatt en grovinnndeling mellom på den ene siden stasjonært personell og boliger uten personalareal samlokalisert med boligene. Personalareal er som oftest en leilighet som disponeres av personalet, eventuelt med regulert tilgang for beboerne. Eller personalet disponerer kontorplass på et mer begrenset areal.

Ut fra kriteriene vi benytter kan vi konstruere en akse som ser slik ut:



Aksen er gradert med institusjon i den ene enden og ordinær bolig uten tjenester i den motsatte enden.

Fast bemanning er tradisjonelt et trekk en gjenkjenner fra institusjoner. Men vi kan ikke anta at det er en automatikk mellom fast personale og institusjonspreg i boligene. I midtveisevalueringen brukte vi også bemanningsfaktor som én variabel for å bestemme grad i ”institusjonspreg” (Dyb 2004b:42). Halvparten av kommunene og organisasjonene hadde da (medio 2003) boligtiltak med en ansatt på tre eller færre brukere. Det høyest bemannede botiltaket hadde en til en bemanning. Botiltaket er etablert av prosjektet i Trondheim. Målgruppen er primært menn over 30 år med langvarig rusmiddelavhengighet og bostedsløshet bak seg.

Bildet ved avslutningen av prosjektet er et annet. For det første er bemanningen noe redusert ved enkelte av botiltakene, enten ved at det er færre ansatte eller ved at de ansatte også følger opp beboere i andre

boliger. I det nevnte eksemplet med en til en bemanning, er bemanningen redusert til tre på fem beboere, samtidig som personalet yter tjenester i et hybelhus "ved behov". Reduksjon i antall ansatte begrunnes med at det var behov for ekstra personell, blant annet for arbeid med fag- og metodeutvikling, i selve prosjektfasen. For det andre har tilbudene med såkalt ambulering booppfølging økt mest i siste fase av prosjektet. Denne bolig- og tjenestetypen har økt både absolutt og relativt.

4.4 Boliger med personalareal

Av de 162 boligene med fast personell i tabell 4.2, står et korttids boligtilbud i bydelen St. Hanshaugen for 40 prosent. Hensikten med boligtilbudet er utredning av brukerne, blant annet med målsetting om å finne et bolig- og tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov. Gjennomsnittlig botid i de 66 hyblene¹³ er rundt tre måneder. Tilbudet er døgnbemannet. Størrelsen, tettheten i boformen og høy bemanning (1 til 5) plasserer botilbudet langt til venstre for midten av aksene, altså i retning institusjon.

Et botilbud etablert av Frelsesarmeen i Oslo er plassert i samme kategori i tabell 2. Her er bemanningen meget begrenset sammenlignet med de to andre eksemplene. To ansatte, som også har administrativt ansvar, følger opp 22 boliger. Oppfølgingen er begrenset til dagtid. Ut over ordinær arbeidstid er personalet ved et annet av Frelsesarmeens tiltak disponibelt. Kategorien "samlokaliserte boliger med personalareal" rommer forholdsvis forskjellige tilbud.

Men Frelsesarmeens boliger har et tredje kjennetegn som kan trekke i institusjonsretningen på aksene. Flertallet av boligene i Prosjekt bostedsløse er lavterskel i forhold til bruk av rusmidler. Frelsesarmeens botilbud er et rusfritt tiltak. Målgruppen er personer som kommer fra behandling, inkludert personer på legemiddelassistert rehabilitering (LAR, metadon og subutex) og andre som vil ha et rusfritt miljø med noe oppfølging. For å opprettholde et rusfritt miljø er det vanskelig å komme utenom visse kontrolltiltak. Men det er også vanskelig å komme utenom at ethvert kontrolltiltak innskrenker beboernes selvstendighet og frihet i boligen og kan bidra til "institusjonalisering".

Vi ser altså at de tre eksemplene illustrerer at boligtiltak i kategorien "samlokaliserte boliger" med personalareal kan representere ganske forskjellige bolig- og tjenestetyper:

¹³ En viss andel av boligene er ventehybler, der klienten kan bo i påvente av at ansvarlig bydel skal finne det rette tilbudet.

- Få boliger/boenheter med høy bemanning (3:5) (eksempel Trondheim)
- Mange boliger/boenheter med høye bemanning og døgnturnus (eksempel St. Hanshaugen, Oslo)
- Mange boliger/boenheter med få ansatte og begrenset oppfølging (eksempel Frelsesarmeen, Oslo)

4.5 Samlokaliserte boliger med personalareal

Tabell 4.2 viser videre at boliger uten personale utgjør godt og vel halvparten (de to øverste radene i tabellen). Dette er boliger med oppfølging, men uten lokaler for ansatte tilknyttet boligene. Oppfølging og tjenester ytes av såkalt ambulerende oppfølging. Denne tjenesten er organisert på samme måte som andre hjemmetjenester.

4.6 Boliger uten fast personale

Tjenestene eller oppfølging av beboerne er organisert i ambulant oppfølging. Ambulant eller ambulerende oppfølging betyr at tjenesteyterne kommer til boligen til en avgrenset og i hovedsak avtalt tid, varierende fra en time pr. fjorten dager til hver dag. Omfanget av oppfølging varierer mye fra person til person. Begrenset tilstedeværelse av ansatte, både i tid og rom – fravær av personalareal – bidrar til å trekke disse alternativene mer i retning ”ordinær” bolig og vekk fra institusjonssfæren. Vi har valgt å si at frittliggende boliger og rekkehus, også om de er mange samlet, er en ”vanlig” bolig, mens bokollektiver og samlokaliserte boliger plasseres litt nærmere institusjonspunktet i andre enden – men klart i boligenden av aksen.

Vi ser også i de to siste kategoriene at boligutformingen kan variere innen hver kategori. Tjenestene er imidlertid organisert etter de samme prinsippene. Vi skal oppsummere med å gi noen eksempler på ulikhet innad i de to kategoriene.

Samlokaliserte boliger uten personalareal:

- Bokollektiv med individuelle hybler og fellesarealer (eksempel Ungdomsprosjektet i Oslo, Kirkens Bymisjon i Oslo)
- Oppgangsfellesskap av leiligheter i en blokk eller bygård (eksempel Drammen kommune, tre oppgangsfellesskap med henholdsvis tre, syv og 11 leiligheter)
- Flere leiligheter samlet i en blokk eller annet bygg. Forskjellen fra oppgangsfellesskap er at her er hele bygget forbeholdt leiligheter for bestemte målgrupper.

Spredte boliger uten personalareal:

- Enkeltleiligheter i blokker og bygårder (et flertall av kommunene, eksempel Prosjekt store barnefamilier, Oslo)
- Frittstående enkeltboliger (eksempel Småhus, Trondheim)
- Boliger i rekke (eksempel Ørreholmen, Tromsø)

4.7 Samlokaliserte og spredte boliger – en sammenligning

Skillet mellom samlokaliserte boliger og spredte boliger, som er gjort her, kan problematiseres. Forskjellene kan være til dels store innenfor en og samme gruppe. Kategorien ”samlokaliserte boliger uten personalareal” omfatter boliger som er organisert på høyst ulike måter. Bokollektiv uten fast tilstedeværelse av tjenesteytere er plassert her. Bokollektiv er definert ved at to eller flere personer deler fellesareal, men har private rom.

Bokollektiv er en tett boform. Bokollektivene i Prosjekt bostedsløse er små. De største har fire beboere (Ungdomsprosjekt i Oslo) og de minste har to beboere (Kirkens Bymisjon). Eksemplet fra Kirkens Bymisjon er en villa med tre bokollektiv sammensatt av to personer i hver. Her bor det seks personer med ulike typer problemer, primært knyttet til rus, og med behov for oppfølging i samme bolig. Men det er fremdeles en liten enhet sammenlignet med andre botiltak i samme kategori.

Den største enheten av samlokaliserte boliger uten personalareal har 16 leiligheter i ett bygg. Tilbudet er etablert i samarbeid mellom to bydeler i Bergen. Beboergruppen er rusavhengige, bostedsløse personer. Tiltaket ble etablert sent i prosjektet og erfaringene er foreløpig begrenset. Den minste enheten er tre leiligheter i samme oppgang (Drammen). Målgruppen er den samme som i Bergen.

Spredte boliger og rekkehus dekker både enkeltleiligheter i blokker og bygårder og enkeltstående hus eller hus i rekke med samlet lokalisering. Et av disse botiltakene har vært blant de kontroversielle i prosjektet. Ørreholmen i Tromsø er et friområde noen kilometer utenfor sentrum. Ved prosjektperiodens utløp var det bygget 10 boliger i rekke for tidligere bostedsløse med ulike typer problemer. Rus var som i flertallet av botiltakene i prosjektet en fellesnevner. Ifølge den opprinnelige planen for Ørreholmen skulle kommunen bygge over 40 boliger for bostedsløse. Planen ble justert ned til maksimum 25 boliger. 12 nye ble tatt i bruk i løpet av våren 2005.

Ørreholmen har én ansatt med fast tilstedeværelse med ansvar for eiendommen og boligene. Oppfølging av beboerne er organisert etter prinsippet med ambulerende booppfølging. Det samme prinsippet følges også i organisering av tjenester til beboere i ”småhus” i Trondheim. ”Småhus” består av fem frittliggende brakker innredet som leiligheter i et skjermet område utenfor sentrum.

Småhus er etablert etter modellen ”Skæve huse til skæve eksistenser” i Danmark. (Jensen m. fl. 1997) Tanken er at langtids bostedsløse ikke skal ”presses inn i” et ordinært mønster, men kunne styre og kontrollere bolig-etableringen og boligene i stor grad selv. ”Skæve huse” er ofte boliger med lavere standard enn ordinære boliger, og lavere enn det en regner som akseptabel standard.

4.8 Økt risiko for stigmatisering

Løsninger med samlokaliserte boliger for bestemte grupper reiser spørsmål om fare for ”gettodannelse”. Samling av mange mennesker med store og like sosiale problemer kan skape uheldige og belastede miljøer. Slike miljøer kan oppfattes som belastende både for omgivelsene og for den enkelte beoer, også om personene er en del av miljøet og selv bidragsyttere til en negativ utvikling. Kritikk av denne typen har vært rettet mot Ørreholmen i Tromsø. I tillegg til å ha mange boliger, ligger den et stykke fra annen bebyggelse. Noen ville kalle den ”avsidet”.

Innvendingene mot å samle mennesker med sosiale problemer har også en parallell til en kritikk reist mot enkelte boligkomplekser for mennesker med psykisk utviklingshemning. Disse boligene er blant annet kalt merkelapphus. Betegnelsen indikerer at en kan se hvem som bor der, i alle fall hvilken gruppe som bor i husene. Boligenes utforming og plassering kan bli en form for stigmatisering, som strider mot ideen om å bygge ned institusjonsomsorgen. Målgruppen i Prosjekt bostedsløse er allerede stigmatisert, og å samle flere på ett sted er i seg selv en risiko for stigmatisering av et boligkompleks.

4.9 ”11-2 kontrakter”

Men er det tilstrekkelig å klassifisere boliger i en akse mellom institusjon og vanlig bolig ut fra de kriteriene vi har benyttet her? Offentlig tjenesteyting i private hjem er kjent fra hjemmesykepleie og hjemmehjelpsordningen. Det finnes imidlertid noen vesentlige forskjeller mellom for eksempel tjenesteyting i boligene til eldre hjelpetrenende og – tidligere – bostedsløse rusavhengige.

I denne sammenhengen er det relevant å poengtere at bostedsløse får tildelt boligen og, i Prosjekt bostedsløse, under forutsetning av at de ønsker oppfølging i bolig. Tjenesteyteren kommer sammen med boligen; det ene følger det andre. Ved tjenesteyting hos eldre i egen bolig, vil det vanligvis ikke være tvil om hvem som har disposisjonsretten til bolig både juridisk, fysisk og sosialt. Tjenesteyterne vil ha en klar visshet om at de utfører arbeid i andres privatsfære.

Alle beboerne har leiekontrakter, med unntak av pasienter i den ene sykehjemsavdelingen. De fleste boligene er klausulert etter Husleielovens paragraf 11-1 og 11-2. Kapittel 11 i Husleieloven (Lov om husleieavtaler) omhandler særregler for visse boligleieforhold.

Paragraf 11-1 gir adgang til å klausulere ”boliger for personer med spesielle boligbehov av varig karakter”:

Bestemmelsene i paragrafen her gjelder utleie av bolig som etter vedtak av organ for stat, fylkeskommune eller kommune skal brukes av personer med spesielle boligbehov av varig karakter. Bestemmelsen gjelder bare dersom leieren har fått opplyst skriftlig at avtalen gjelder bolig som her nevnt, og at dette gir leieren færre rettigheter enn ved leie av annen bolig. (Husleieloven paragraf 11-1)

Paragraf 11-2 kan benyttes for å klausulere ”boliger for personer med spesielle boligbehov av midlertidig karakter”:

Bestemmelsene i paragrafen her gjelder utleie av bolig som etter vedtak av organ for stat, fylkeskommune eller kommune skal brukes av personer med spesielle boligbehov av midlertidig karakter. Bestemmelsen gjelder bare dersom leieren har fått opplyst skriftlig at avtalen gjelder bolig som her nevnt, og at dette gir leieren færre rettigheter enn ved leie av annen bolig. (Husleieloven paragraf 11-2)

Paragrafene har noen tilleggsbestemmelser, som ikke er referert over. Utdragene illustrerer i hvilke sammenhenger og hvordan paragrafene kan benyttes. Forskjellen mellom de to paragrafene er at paragraf 11-1 omfatter utleie til personer med spesielle behov av *varig* karakter og paragraf 11-2 til personer med spesielle behov av *midlertidig* karakter. Kommunene og organisasjonene i Prosjekt bostedsløse har, med noen ytterst få unntak, brukt paragraf 11-2. I prosjektet har en benyttet

betegnelsen ”11-2 kontrakter”, en betegnelse vi også vil bruke i denne rapporten.

4.10 Klausulerte boliger – et valg

Vel 60 av de 362 boligene i tabell 4.1 (fire sykehjemsplasser fratrukket) har ordinære leiekontrakter uten klausulering av boligen. Det er lite som skiller botilbud med og uten klausulering. Årsaken til at noen kommuner/organisasjoner har ”11-2 kontrakter”, og ”11-1 kontrakter” som en håndfull beboere har, og andre har ordinære kontrakter, begrunnes ganske enkelt med at de har gjort ulike valg. Målgruppene og omfanget av beboernes sosiale og ofte helsemessige problemer er i overveiende grad de samme.

Kirkens Bymisjon i Oslo har valgt å benytte ordinære husleiekontrakter uten tilleggs klausul eller – krav. Kirkens Bymisjon begrunner valget etisk og metodisk:

Ved de forskjellige tiltakene i Prosjekt bostedsløse har det vært ulike måter å tenke rundt det å knytte vilkår til leiekontraktene. Noen har sett dette som nødvendig for å kunne ha tilstrekkelig kontroll over den enkeltes adferd og bruke dette som hjemmel for utkastelse. Andre har ment at vilkår er nødvendig for å sette samarbeidsrelasjonene og innholdet i disse på plass før kontrakten skrives.

Det er blitt hevdet at det å bruke Husleielovens § 11-2 for å hjemle bruk av vilkår i leiekontrakten ikke vil være holdbart dersom saken hadde blitt prøvd for domstolsbehandling. Det vil i tillegg bli en etisk utfordring dersom man skulle bruke brudd på samarbeidsavtale til å kreve utkastelse av bolig. (Kirkens Bymisjon Oslo, prosjektrapport)

Kirkens Bymisjon omtaler sin metodiske tilnærming som relasjonsorientert og som skal få fram et miljø basert på blant annet tillit og respekt. Kirkens Bymisjon konkluderer med at oppfølging basert på disse prinsippene ikke trenger å kontraktsfeste at beboerne har plikt til å ta imot oppfølging.

Tromsø benytter heller ikke klausulerte kontrakter. Prosjektet i Tromsø begrunner det med at Ørreholmen skal være permanente boliger. Klausulering av kontraktene kan være et signal om midlertidighet. Drammen bruker både klausulerte kontrakter og ordinære husleiekontrakter. Et utvalg av husstandene i Prosjekt store barnefamilier i Oslo har med hjelp av Husbankens støtteordninger og veiledning fra prosjektet kjøpt egen bolig. Andre husstander har ”11-2 kontrakter”.

Begrunnelsen *for* klausulerte kontrakter er at en stor andel av beboerne som har fått bolig gjennom Prosjekt bostedsløse har behov for oppfølging og tjenester i boligen. Klausulering av kontrakten forplikter beboeren til å ta imot hjelpen. Vi vil også få fram at Prosjekt bostedsløse har formidlet og bidratt til å framskaffe boliger på ordinære kontraktsvilkår. Prosjektet i St. Hanshaugen har for eksempel formidlet et stort antall boliger på det private leiemarkedet med vanlige husleiekontrakter.

En kan vurdere "11-2 kontrakter" på – minst – to måter. Klausulen er på den ene siden en forsikring om at beboerne får oppfølgingen han/hun er lovet og, på den andre siden, at beboerne ikke trekker seg unna oppfølgingen. Den blir en gjensidig forsikring mellom tjenesteytende instans og beboer. Intensjonen i lovteksten er å begrense leietakerens rettigheter i boligen. Klausulen er altså pr. definisjon et kontrolltiltak overfor leietakeren.

I siste instans er formålet med klausulering, og oppfølgingen, å hindre at det oppstår problemer i og rundt beboeren. Avverging og demping av konflikter vil igjen bidra til at vedkommende ikke mister boligen. Mange av beboerne i Prosjekt bostedsløse har mistet boligen sin minst en gang, enten på grunn av husleierestanser eller "bråk". Erfaringen er at de trenger hjelp. Spørsmålet er om hjelpen må "påbys" i en lovhjemmel, eller om den må baseres på relasjoner og tillit. En kan også stille spørsmål om lovpålegg om å ta imot hjelp og skape en tillitsfull relasjon nødvendigvis er motsetninger.

Men går vi tilbake til utgangspunktet for denne diskusjonen, nemlig til spørsmålet om hva slags boligtilbud prosjektet har etablert, kan klausulering eller ikke klausulering av leiekontraktene regnes som en indikator på graden av "boliggjøring" eller "institusjonalisering". Bruk av "11-2 kontrakter" betyr ikke automatisk utkastning fra boligen dersom samarbeidsavtalen brytes. Basert på kildematerialet vi har samlet gjennom evalueringen, er det riktig å oppsummere at Prosjekt bostedsløse har ført til styrket bevissthet om at hjelpeapparatet har et ansvar for at svært vanskeligstilte beboere klarer å beholde boligen. Det er ikke bare beboerens ansvar.

Alle kommunene og organisasjonene har brukt Husbankens ordninger for kjøp, bygging og tilpasning av boliger. Føringer om fra den sentrale prosjektplanene om å bruke Husbankens ordninger betyr en styring i retning boligetablering.

4.11 Ansattes holdninger og institusjonstrekk

En undersøkelse om tjenesteytere i omsorgssektoren i kommunene viser at ulike faglige tradisjoner blant tjenesteyterne kan få betydning for i hvilken utstrekning boligen blir ”bolig” eller ”institusjon” (Bjerke og Kvamme 2000). Studien omfatter blant annet tjenester i boliger for mennesker med psykisk utviklingshemning, i omsorgsboliger for eldre og sykehjem. Tjenesteytere i boliger for mennesker med psykisk utviklingshemning var mer bevisste på at de arbeidet i private hjem enn tjenesteytere i omsorgsboliger. Dette framkom både i begrepsbruk og utførelse og organisering av arbeidet.

Et senter med omsorgsboliger for eldre hadde *bestyrer*, en stillingsbetegnelse som tradisjonelt knyttes til institusjoner. Beboerne hadde felles matsal og felles meny. I boliger for mennesker med psykisk utviklingshemning hadde de ansatte en mer individuell tilnærming til beboerne. Det ga seg blant annet utslag i at de laget middag eller hjalp beboerne med å lage middag etter beboernes individuelle ønsker og valg. Den sistnevnte modellen er sannsynligvis mer ressurskrevende enn å organisere måltidene med fellesbespising med mat fra storkjøkken. Bjerke og Kvamme konkluderte med at det kunne være vanskelig å se noen reelle forskjeller mellom sykehjem og omsorgsboliger for eldre.

Funnene forklares blant annet med ulike fagtradisjoner i de to omsorgssektorene. Den sosialfaglige tradisjonen representert ved vernepleierne, som dominerer i omsorgen for mennesker med psykisk utviklingshemning, gjennomgikk en avinstitusjonalisering av yrket parallelt med at dette skjedde med brukerne. Det er også hevdet at vernepleiernes omstillingsvilje har vært en medvirkende årsak til at Ansvarsreformen fikk så stor gjennomslagskraft, som den faktiske gjorde. Pleierne utdannes først og fremst for arbeid i institusjoner og sykehus. Arbeid i private hjem er en spesialdisiplin i pleieyrkene.

Prosjekt bostedsløse er dominert av sosialfaglig kompetanse. Over halvparten av respondentene på spørreskjemaet har sosialfaglig utdanning (54 prosent). Sammenhenger mellom profesjonsdominans og utviklingen av prosjektet utdypes i neste kapittel. Den bærende ideen i prosjektet er at bostedsløse skal ha *bolig*. Premiss har fra starten av prosjektet vært at kommunene skulle framskaffe boliger. Det har også påvirket boliggingjøringen.

4.12 Institusjonserfaringer

Men det er like åpenbart at mange av boligløsningene har trekk fra institusjonsomsorgen. Men mens boligetableringen innen Ansvars-

reformen, eldreomsorgen og psykiatrien handler om avinstitusjonalisering, er boligetablering for bostedsløse en bevegelse i motsatt retning. Mange bostedsløse kommer fra samfunnets randsoner og i bokstavelig forstand hjemløshet. Det gjelder særlig målgruppene for Prosjekt bostedsløse.

På den andre siden har de fleste beboerne i prosjektet institusjonserfaring. Mange har omfattende erfaringer fra barnevern, rusomsorg og kriminalomsorg. Vi har ingen tall å vise til. Opplysningene er basert på informasjon fra tjenesteytere i boligene og andre informanter i kommunene. Tradisjonelt har en også tenkt institusjonsomsorg for målgruppen. Rusomsorgen har en sterk institusjonstenkning (Reitan). Behandling av rusmisbrukere, både alkoholikere og stoffavhengige, har vært institusjonsbasert. Det har vært lite tilbud til rusavhengige utenom behandlingsplasser i institusjoner. Legemiddelassistert behandling (LAR) er imidlertid et brudd med innskriving i institusjon. For å få legemiddelassistert behandling stilles det krav om at vedkommende har bolig. LAR har derfor – utilsiktet eller velvalgt – et element av boligging.

Men selv om rusomsorgen har vært institusjonsbasert, er det i beste fall upresist å si at Prosjekt bostedsløse har vært en del av avinstitusjonaliseringen. Det er mer dekkende å beskrive prosjektet som en ”boligging”. Men boliggingen har også institusjonstrekk. Institusjonstrekkene kan knyttes til karakteristika ved boligene og boforholdet. Det dreier seg om kontraktsforhold som begrenser leietakerens rettigheter og stor grad av samlokalisering, til dels med preg av ”merkelapphus”. Institusjonstrekkene kan videre knyttes til organisering av tjenestene, først og fremst i boliger med fast ansatte og personalareal.

Boligtypen som har økt mest i siste periode av prosjektet er boliger med begrenset oppfølging og tjenester organisert i ambulante booppfølgings-team. Disse boligtypene ligger i boligenden av aksene. Økt satsing på denne typen boliger kan også være et uttrykk for at boliger med fast bemanning er mer ressurskrevende og følgelig for kostbart til at kommunene vil satse på slike løsninger i større omfang. Men det kan også bety at de aller vanskeligst stilte var de første som fikk bolig, og at denne gruppen krevde mer oppfølging enn de som kom etter i køen.

4.13 Klientens boligbehov og ”problemboliger”

Det finnes ingen systematisk undersøkelse av beboerne, som gjør det mulig å vurdere hva slags – ulike – behov personer i de ulike boligtilbudene har. Vi har indikasjoner basert på rapporter fra prosjektene i kommunene og organisasjonene. Den mest entydige variabelen for å bestemme behovet for hjelp og støtte er *alder*. Fem av kommunene satset

på botilbud for unge i aldersgruppen 18 til rundt 25 år (noe variasjon). Disse fem var Kristiansand, Drammen, Trondheim, Oslo og Stavanger.

Ungdomsprosjektet i Stavanger har hatt noen problemer med å finne beboere og deltakere i tråd med målsettingene for tiltaket. Prosjektet har målsettinger som går ut over å beholde en bolig. Målet var at ungdommene skulle komme i aktivitet på dagtid. Dette er ellers et fellestrekk ved ungdomstilbudene. Målet har vært å få ungdommene ut av faresonene og snu en sosial marginaliseringsprosess.

En felles erfaring fra alle ungdomstiltakene har vært at ungdommene hadde større problemer enn hjelpeapparatet var klar over i utgangspunktet. Det mest framtreddende var at ungdommene hadde større rusproblemer enn antatt. Hos flere avdekket tjenesteapparatet også andre problemer i form av psykiske vansker og/eller psykisk utviklingshemning. I Stavanger har flere av deltakerne måttet forlate tilbudet. To av prosjektene innførte døgnoppfølging/bemannning (Kristiansand og Oslo). Drammen kommune avvirket tiltaket som et særskilt tilbud til ungdom, og beboerne ble tilbudt behandling.

Forklaringen på problemene i ungdomsprosjektene synes å være todelt. Den ene er alder. Den andre er omfang av problemer. Når disse variablene virker sammen, er det rimelig grunn til å konkludere med at unge mennesker med rusproblemer og psykiske vansker, hos mange kombinert med andre sosiale og helsemessige problemer, trenger mye oppfølging. Erfaringen fra prosjektet er at denne gruppen har behov for døgnoppfølging.

Tre av botilbudene er forbeholdt kvinner. Hovedargumentet for å etablere egne boliger for bostedsløse kvinner er at kvinner i det harde rusmiljøet er mer utsatt for blant annet utnytting og vold og trenger ekstra beskyttelse. Det ene av disse tre botilbudene hadde ikke startet opp ved utgangen av prosjektperioden. Boligene for kvinner i Bergen, et lite antall samlokaliserte boliger, var blant de første tiltakene i prosjektet overhodet. Ved utgangen av prosjektperioden ble tiltaket drevet etter de samme prinsippene som i begynnelsen.

I det andre botilbudet for kvinner ble driften endret underveis. Dette var i utgangspunktet et lavterskeltilbud med hensyn til bruk av rusmidler. Midtveisevalueringen beskriver problemer ved driften av boligene slik:

En stor utfordring for personalet er at reglene brytes hele tiden. Det vanligste regelbruddet er overnatting og besøk. Overnatting skal avtales på forhånd. Det skjer ikke alltid. (...) Stjeling på

huset har i perioder vært et omfattende problem. ”Vi har i perioder hatt mistanke om omsetting av illegale rusmidler”. (Dyb, 2003b, vedlegg 1:34)

Botiltaket består av ti hybler i et bygg. Etter et drøyt år ble driften stanset og beboerne flyttet ut. Huset var stengt i fire måneder. Den viktigste endringen som ble gjort før gjenåpning var å heve toleransen for bruk av rusmidler.

Sammenligner vi med andre tiltak, kan vi med rimelig sikkerhet si at kjønnsvariabelen – botiltak forbeholdt kvinner – ikke kan forklare problemene som oppsto i boligene. Her ser det også ut til at omfanget av problemer hos beboerne har stor betydning. Tilbudet i Stavanger er definert som et ”omsorgstilbud for kvinner som har en livssituasjon som er preget av utnyttning, mishandling og overgrep. Disse kvinnene har brukt rusmidler i mange år, og har ofte en psykisk lidelse i tillegg.” (Prosjektrapport Stavanger) Tilbudet er overgangsboliger med formål å stabilisere situasjonen. Målsettingen er at beboerne skal komme i egen bolig. Tiltaket er døgnbemannet.

I ett av botilbudene i Trondheim avdekket tjenesteyterne så pass store problemer blant beboerne at forutsetningen ble endret. Målgruppen var de mest slitne rusmisbrukerne og primært menn. Ideen var å etablere beboerne i flere mindre bokollektiver i en bygning. Det viste seg at den kollektive boformen var uheldig. Enkelt personer truet og kontrollerte andre beboere. Det oppsto motsetninger mellom alkoholikere og stoffmisbrukere; førstnevnte gruppe var redd for stoffmisbrukerne. Med et unntak ble kollektivene oppløst og omgjort til leiligheter for en person og et samboerpar.

Tiltaket i Trondheim var blant de sterkest bemannede innenfor Prosjekt bostedsløse. Boligene var ikke døgnbemannet, men bemanningsfaktoren var i en periode en til en. Personalet avdekket konfliktene og de skjeve maktforholdene. Muligens var bemanningsfaktoren en årsak til at problemene ble oppdaget ganske fort. Prosjektet i Trondheim valgte å løse problemene med å endre organisering av boformen og dermed redusere antall beboere. Stavanger valgte blant annet å stille større krav til beboerne. Det kan kanskje også forklare at ikke alle hyblene var fylt opp ved prosjektperiodens utløp.

Fellesnevneren for tiltaket i Stavanger og Trondheim er at begge har de aller vanskeligst stilte som målgruppe. En annen fellesnevner er tett boform. Ti hybler med en del fellesarealer i ett bygg skaper tetthet. Tettheten

kan bli styrket av at det bor mange med store problemer og behov for mye oppfølging i samme enhet.

Andre botiltak etablert i Prosjekt bostedsløse har møtt utfordringer. Men bortsett fra botilbudene som er omtalt over, har ingen foretatt større endringer i driften. I dette kapitlet har vi omtalt de avgrensede botiltakene. Flere av prosjektene har andre måter å arbeide på, som reiser en del andre problemstillinger. Disse tar vi blant annet opp i neste kapittel.

4.14 Oppsummering

Et viktig premiss for å vurdere de ulike bolig- og tjenesteløsningene er at Prosjekt bostedsløse var et utprøvningsprosjekt. Boligtilbud med et ”institusjonspreg”, slik dette er definert her, kan ha vært et riktig tilbud for en del brukere. Som vi så fra tiltakene for ungdom, har prosjektkommunene konkludert med at beboerne har hatt behov for mer og tettere oppfølging enn de hadde lagt opp til i starten. Alder (ungdom) kombinert med omfanget av klientenes problemer krever tett oppfølging.

Men det er også grunn til å reflektere over graden av ”institusjonalisering” i botiltak for svært vanskeligstilte bostedsløse. Erfaringen med ambulerende boteam viser at svært mange personer med et betydelig rusmisbruk og tilleggsproblemer kan klare seg i egen bolig med begrenset oppfølging. Stavanger og Kristiansand hadde etablert boteam for rusavhengige i egen bolig før Prosjekt bostedsløse kom i gang. Også Oslo og Trondheim har lenge hatt ulike former for booppfølging. Drammen og Tromsø etablerte ambulerende booppfølging som hovedprinsipp for tjenestene til målgruppen i prosjektet. Ved utgangen av prosjektet var også ambulerende booppfølging den mest utbredte organisasjonsformen for tjenestene i Prosjekt bostedsløse i Bergen.

Vi har brukt ”11-2 kontrakter” som ett av målene på grad av ”institusjonalisering” versus ”boliggjøring”. Vi ser også at her har kommunene foretatt ulike *valg*. Det finnes ingen systematiske forskjeller mellom kommuner og organisasjoner som benytter klausulerte boliger etter paragraf 11-2 og de som har ordinære husleiekontrakter uten klausulering. I den grad målgruppene og organisering av bolig- og tjenestetilbudet varierer mellom kommunene, kan en ikke knytte variasjonen til bruk av ”11-2 kontrakter”. Bruk av ”11-2 kontrakter” versus ordinære husleiekontrakter har heller ingen påviselig betydning for utviklingen av prosjektene så langt.

Deltakerne i Prosjekt bostedsløse har organisert boligene og tjenestene på flere ulike måter. En prøve- eller prosjektperiode betyr både pluser og minuser. Prosjektet og kommunene har fått ekstra ressurser. Staten har

finansiert en prosjektleder i hver kommune og de tre frivillige organisasjonene til å lede og drive prosjektet. Prosjektkommunene og organisasjonene har fått ekstra midler til driften av boligtiltakene.

Ved utgangen av prosjektperioden hadde alle kommunene satt av midler til drift det første året etter. At driften var sikret for ett år betyr bare at kommunebudsjettene vedtas for et år av gangen. Det gir ingen signaler om at driften ikke skal fortsette. Noen kommuner har besluttet å evaluere enkelttiltak særskilt etter en viss tid. Evalueringene skal danne grunnlag for beslutning om tiltakets framtid.

Kommunene har fått ekstra midler gjennom Sosial- og helsedirektoratet for arbeidet med bostedsløse. Disse midlene er blant annet benyttet til å videreføre driften i enkelte av tiltakene etablert i Prosjekt bostedsløse.

For å måle de varige resultatene av prosjektet vil det være nødvendig å foreta en evaluering om et par år. I tillegg til å undersøke om tiltakene har "overlevd" budsjettkampene i kommunene, må en se på forutsetningene for den videre driften og eventuelt for avvikling av tiltak. En bør se både på strukturelle forutsetninger, som kommuneøkonomi, og på dynamikken i selve tiltakene; blant annet organisering av boliger og tjenester, omfanget av oppfølging og beboersammensetning. En kan også få fram data på om det på lengre sikt er forskjeller mellom tiltak med klausulerte boliger og vanlige husleiekontrakter uten klausulering.

Kapittel 5 Modellutvikling

En undersøkelse av hjelpeapparatet for bostedsløse i de største kommunene, konkluderte med at de norske storbyene ikke hadde noe hjelpeapparat for bostedsløse (Ulfrstad 1999). På dette tidspunktet hadde Oslo kommune rundt 1000 personer i hospits hver natt. I tillegg fylte nabokommunene til Oslo opp noen hundre hospitsplasser. Hospits var og er definert som midlertidig tilbud. Det er verken juridisk eller reelt en bolig. Med reelt menes at de ikke tilfredsstiller de absolutte fysiske minimumskravene til en bolig. Med reelt menes også at et rom på hospits ikke gir det vern og privatliv en bolig skal gi.

Hospitsbegrepet har vært assosiert til Oslo, og en må kunne si at det har vært en stigmatisert del av kommunens sosialpolitikk. Bruk av hospitsplasser har tidligere ikke vært sett på som del av et boligproblem. Det er grunn til å anta at nettopp det er en av årsakene til at hospits for mange ble et permanent botilbud. Under kampanjen ”tøm hospitsene” i Oslo fra 2000, opplyser de som arbeidet med klientene at de ”fant” personer som hadde bodd på hospits i en årrekke. Dette var ikke utelukkende rusmisbrukere. Enkelte visste ikke hvordan de skulle skaffe seg en bolig (Dyb 2005b).

Selv om hospitsbegrepet først og fremst har vært knyttet til Oslo, har andre kommuner også brukt hospits og pensjonat til bostedsløse i stor utstrekning. Stavanger opprettet tiltaket ”Bolig som alternativ til hospits” i november 2002 under Prosjekt bostedsløse. Reduksjon av hospits-utgiftene, som følge av nye botilbud, har vært et argument noen kommuneprosjekter har brukt for å få gjennomslag for forslagene sine.

Noe av bakgrunnen for Prosjekt bostedsløse var at det ikke fantes et hjelpeapparat for målgruppen. Målet var å opprette noe mer enn et tilbud om boliger. Kommunene hadde og har boliger for vanskeligstilte. I de store kommunene er det nåløyen for å få kommunal bolig trangt. Det er nesten umulig å gå fra hospits og rett til kommunal bolig (Hermannsdottir 2002). Denne problemstillingen drøftes også i kapittel tre.

Modelltenkning i arbeidet med bostedsløse var allerede lansert i Ulfrstads rapport om hjelpeapparatet. Der gjengis tre ulike modeller; normaliseringsmodellen, kjedemodellen og trappetrinnsmodellen etter Brian Harveys (1998) forsøk på å systematisere en del tiltak for bostedsløse i ulike europeiske land og Ingrid Sahlins kritikk av trappetrinnsmodellen (1996). Rapporten er benyttet som en del av grunnlagsmaterialet for

omtale av bostedsløshet i Utjammingsmeldinga (St.meld. nr. 50 [1998-99]). Der omtales valg av modell slik:

Internasjonalt finns det fleire modellar for arbeidet med bustadslause. Ein modell som m.a. blir brukt i dei fleste svenske kommunane er "trappemodellen". I trappemodellen er kvart trappesteg eit ledd i ein progresjon mot eigen bustad som er juridisk regulert, slik at ein kan gå inn med sanksjonar. Trappa kan t.d. ta til med utflytting frå hospits eller anna lågterskeltilbud. Den vidare progresjonen går gjennom ulike trenings- og overgangsbustadar. Sosiale tenester blir knytt til bustadane. Rett til privatliv, kontrollen med bustaden/tilhaldsstaden, tryggleiken i leigeforholdet og bustandarden aukar med kvart steg. (...) Kontraktene har faste vilkår for utkasting. Utkasting kan som regel skje på dagen. Dersom den bustadslause bryt ein regel eller avtale, eller skaper vanskar, må vedkomande ned eitt eller steg i trappa og begynne på nytt. (St.meld. nr. 50 [1998 99]:259)

Utjammingsmeldinga slår deretter fast at "Regjeringa vil vurdere trappemodellen som verkemiddel til gradvis bustadetablering for bustadslause" (s. 259). I den nasjonale planen for Prosjekt bostedsløse heter det at kommunene skal utvikle modellar og metoder basert på trappetrinnsmodellen. Denne modellen ble imidlertid ikke dominerende i Prosjekt bostedsløse. Før vi ser på de ulike forklaringene på at trappetrinnsmodellen ikke fikk noen utbredelse i prosjektet, skal vi kort gjennomgå de andre modellene.

5.1 Tre modeller

Med utgangspunkt i blant andre Harvey, Sahlin (1996; 1998), Löfstrand (2003) og den generelle normaliseringsideologien som fulgte avinstitusjonaliseringen (f. eks. Stangvik 1987), har vi foretatt en forenkling og tydeligere systematisering av modellene. Vi har benyttet følgende tre hovedkriterier: Mål, metode og idégrunnlag.

Tabell 5.1 Tre modeller for etablering av bostedsløse i bolig gruppert etter mål, metode og idégrunnlag.

	Normaliseringsmodell	Kjedemodell	Trappetrinnsmodell
Mål	Innflytting i egen bolig med en gang	Innflytting i egen bolig etter en individuelt tilpasset overgangsfase	Hierarki/trapp av boformer med egen bolig som mål for de som lykkes
Metode	Individuelt tilpasset hjelp og støttetiltak gis etter innflytting i vanlig bolig	Kjede av tiltak i en klart avgrenset overgangsfase, før egen bolig	Differensiert/fingra-dert system av boformer/kontraktformer med hjelp og sanksjoner
Idégrunnlag	Bostedsløse har samme behov for bolig og sosial støtte som alle andre	En ond sirkel skal brytes gjennom tilvenning til vanlig bolig	Bostedsløse må gradvis opplæres til å bo selvstendig, ikke alle vil klare det

Kilde: Dyb m.fl. (2004)

Kolonnen under hver modell skisserer stikkordsmessig de sentrale kjennetegnene ved den aktuelle modellen i henhold til de tre hovedkriteriene. I en "fornorsket" versjon har vi karakterisert de tre modellene som henholdsvis en optimistisk modell, en realistisk modell og en oppdragende modell. I vurderingen og forståelsen av de tre modellene er alle de tre kriteriene viktige.

Normaliseringsmodellen ligger til grunn for avinstitusjonaliseringen både i Ansvarsreformen, psykiatrien og eldreomsorgen. Mange av boligene som er bygget eller etablert innenfor disse sektorene avviker fra det en oppfatter som "vanlig" bolig. Betegnelsen "merkelapphus" er brukt om en del av boligene for mennesker med psykisk utviklingshemning. Omsorgsboliger for eldre er ofte tilknyttet et sykehjem. Det er ikke alltid klare forskjeller verken i organiseringen eller driften av sykehjemmet og omsorgsboligene. Førstnevnte er imidlertid institusjon og sistnevnte er bolig, det vil si et privat hjem.

Boliger definert i en normaliseringsmodell vil derfor ikke alltid svare til forestillingen om en "vanlig" bolig eller hjem. Men i juridiske termer er dette boliger. Også innenfor eldreomsorgen og Ansvarsreformen vil en kunne gradere boligene etter en skala institusjon – bolig, slik vi gjorde med boligene i Prosjekt bostedsløse i forrige kapittel. Tjenestene skal hjelpe beboeren til å klare seg i egen bolig. I det hele tatt å snakke om

etableringsmodeller indikerer at klientene som inngår i modellen ikke klarer seg på egen hånd. Normalisering er derfor *ikke* å tildele en bolig og håpe det beste. Det er å legge til rette for en "normalisert" tilværelse ved å bruke nødvendige hjelpemidler og tjenester. Normalisering kan også bety å flytte fra en "vanlig" bolig til en tilpasset bolig, fordi beboeren ikke mestrer en normal tilværelse i vanlig bolig. Det enkleste eksemplet er mennesker som må flytte i tilpasset bolig på grunn av funksjonshemming.

Kjedemodellen har også etablering i egen bolig som mål. Men den opererer med en "forberedelsesfase":

Kjedemodellen kan karakteriseres som mindre ambisiøs, mindre optimistisk og mer realistisk i synet på hjemløses og marginaliserte gruppers mulighet til å klare seg i egen bolig. Hvis normaliseringsmodellen er *optimistisk* i sitt idégrunnlag og sine målsettinger, er kjedemodellen *realistisk*. (Dyb m.fl. 2004:94)

Et krav i kjedemodellen, som også trekker en tydelig grense mot trappetrinnsmodellen, er at forberedelses- eller overgangsfasen skal være avgrenset. Den skal ikke bestå av en evigvarende opplæring eller oppdragelse med mål å bevege seg over i noe annet. Prosjekt bostedsløse har særlig i tiltakene for unge brukere basert seg på en kjedemodell. Tiden i det aktuelle tiltaket er avgrenset, selv om den kan gå over et par år. Avgrensingen kan defineres med ulike mål. Tid er ikke nødvendigvis den eneste måleenheten for overgangsfasen. Den kan for eksempel defineres av beboernes alder.

Beslutninger om at beboere må flytte fordi det viser at boligen eller tjenestene ikke passer, eller beboeren ber om et annet tilbud, inngår ikke i definisjonen av en kjedemodell. Flytting til noe mer tilpasset kan for eksempel inngå i en normaliseringsmodell.

Trappetrinnsmodellen er godt beskrevet i sitatet fra Utjamningsmeldinga lenger opp. Opplæring og kvalifisering står sentralt i modellen. Tjenestene i trappetrinnsmodellen skal ha en oppdragende effekt eller en lærings-effekt. Hjelpen er tydelig blandet med kontroll: Brudd på reglene skal sanksjoneres og for å utøve sanksjoner, må en også utøve kontroll. Kontrollaspektet kan også være tilstede i de to andre modellene. Men der er det ikke satt i system og inkorporert som et grunnelement i modellen.

Trappen beskrives gjerne som en bevegelse fra herberge eller hospits på nederste trinnet til bolig med ordinær standard leiekontrakt på siste trinnet. Mellomtrinnene består av treningsleilighet og ulike former for reguleringer av kontrakten på de ulike trinnene (Sahlin 1996; 1998). I

svenske kommuner, der modellen har vært og er utbredt, er tilgangen til og friheten i disposisjonsretten til boligen, ofte en konsekvens av bruk eller avhold fra rusmidler. Ulla Beijer (2000) hevder at trappetrinnsmodellen stiller krav om først å ”ta itu med” sitt misbruksproblem, sin psykiske sykdom eller levemåte for å kunne ta et steg opp.

5.2 Prosjektet løses fra trappetrinnsmodellen

Etter første fase i prosjektet ble kommunene fristilt i valg av modell. Prosjektet ble løst fra kravet om å utarbeide modeller for arbeidet med bostedsløse innenfor en trappetrinnsmodell. I oppstartevalueringen påpeker vi paradokset i å legge en såpass rigid og detaljert modell til grunn for modellutvikling. Evalueringen trekker også fram en del kritiske studier av hvordan modellen hadde virket i Sverige. En av de fremste og tidlige kritikerne var Ingrid Sahlin. I sin undersøkelse av arbeidet med bostedsløshet i svenske kommuner, fant hun at innsatsen i kommunene ikke hadde resultert i færre bostedsløse. Hun konkluderer med at heller enn å nå toppen av trappen, tenderte klientene til å sirkulere rundt på de nederste trinnene (Sahlin 1996). Ulfrstad (1999) kom til en lignende konklusjon i studien av hjelpeapparatet for bostedsløse i Norge:

Bostedsløse må vanligvis forholde seg til en rekke ulike kommunale instanser og ingen tar et helhetlig ansvar for bostedsløses situasjon. Mange bostedsløse ”resirkuleres” i hjelpeapparatet i mangel på målrettet og planmessig arbeid (s.12).

I Sverige sirkuleres bostedsløse i en boligtrapp, mens bostedsløse i Norge ble sirkulert i hjelpeapparatet. Resultatet for bostedsløse ble sannsynligvis ganske likt i de to landene.

Selv om kravet om at modellutviklingen skulle skje innenfor en trappetrinnsmodell ble fraveket, ble den ikke avsatt. Men den ble likestilt med andre modellvalg, både kjede- og normaliseringsmodell og eventuelt andre modeller. Likevel har ingen av kommunene valgt en trappetrinnsmodell i prosjektene. Prosjektene i kommunene har heller ikke formulert alternative modeller til de tre vi har skissert over. Vi foretok en kategorisering av prosjektene i kommunene og organisasjonene i midtveisevalueringen. Bildet har ikke endret seg vesentlig i løpet av sluttfasen i prosjektet.

Tabell 5.2 Modeller i prosjektkommunene og tre organisasjoner ved utgangen av 2004

Formålet med de stiplede linjene i tabellen er å øke lesbarheten.

Prosjektene i kommunene og organisasjonene	Normaliseringsmodell	Kjede-modell	Trappetrinnsmodell
Oslo			
- St. Hanshaugen			x
- Store barnefamilier	x		
- Ungdomsprosjektet		x	
- Frelsesarmeen			x
- Kirkens Bymisjon	x		

Bergen	x		
Trondheim		x	
- Kirkens Sosialtjeneste			x

Stavanger		x	
Kristiansand	x		
Drammen	x		
Tromsø		x	

Tabell 5.2 illustrerer kommunenes modellvalg. Vi har brukt hvert prosjekt som enhet i tabellen. Oslo hadde flere prosjekter og hvert av prosjektene er kategorisert som en prosjektenhet¹⁴. På samme måte har vi kategorisert prosjektene i de frivillige organisasjonene som egne enheter, selv om de arbeider innenfor en av kommunene. Prosjektene i Oslo definerte også at de arbeidet etter ulike modeller. Bydelsprosjektet i St. Hanshaugen arbeidet med bydelens boligkjede. Prosjekt store barnefamilier la til grunn en normaliseringstenkning.

Plasseringen av den enkelte kommunen er basert på en helhetsvurdering av alle bo- og tjenestetilbudene kommunen har etablert i regi av prosjektet. Vi har foretatt noen justeringer fra midtveis- til sluttevalueringen. Kommunenes modeller er tydeligere profilert ved utgangen av prosjektet. Modellen viser at prosjektet "Store barnefamilier" i Oslo, Bergen, Drammen, Tromsø og Kirkens Bymisjon i Oslo plasserer seg tydelig i en normaliseringsmodell. St. Hanshaugen, Ungdomsprosjektet i Oslo og prosjektet i Kristiansand er plassert i normaliseringsmodellen. Trondheim og

¹⁴ Oslo hadde også et informasjonsprosjekt. Dette prosjektet arbeidet ikke med boliger og tjenester og er ikke relevant å ta med i tabellen.

Stavanger er plassert midt mellom disse to modellene, mens Frelsesarmeen og Kirkens Sosialtjeneste ligger nærmere en trappetrinnsmodell (kort beskrivelse av tiltakene, vedlegg 1).

Vi har bestrebet oss på å legge et sett av felles kriterier til grunn og foreta en ”objektiv” vurdering. I denne sammenhengen betyr objektiv blant annet at kommunenes *oppfatninger* av hvilken modell de følger er har selvsagt betydning, men det er ikke avgjørende for vår kategorisering¹⁵.

5.3 Hvorfor ingen trapp?

Ingen av kommunene har altså valgt å arbeide etter en trappetrinnsmodell. Hvilke faktorer har bidratt til at prosjektene har fjernet seg fra eller ikke valgt å følge modellen som ble pålagt dem i den sentrale prosjektplanen? Det sentrale spørsmålet er hva har påvirket kommunenes valg av modell? I det følgende skal vi drøfte ulike forklaringer eller mulige svar på disse spørsmålene.

5.3.1 Boligosialt arbeid i kommunene.

Flertallet av kommunene hadde allerede satt i gang et boligosialt arbeid for bostedsløse og de vanskeligst stilte før Prosjekt bostedsløse startet. Innretningen og grunnlaget for dette arbeidet har i de fleste kommunene hatt stor innflytelse på utformingen av prosjektet. Vi skal gi en kort gjennomgang av dette arbeidet i kommunene. Gjennomgangen blir fragmentert og på ingen måte utfyllende:

Oslo hadde begynt å ”tømme hospitsene”. Reglene for inntak i kommunal bolig, som i praksis hindret hospitsbeboere i å få kommunal bolig, ble endret. De fleste som ble flyttet ut av hospitsene fikk egen bolig, fortrinnsvis kommunal utleiebolig, men også på det private leiemarkedet. Samtidig ble det slått fast at hospitsene skulle brukes til det de var ment som; midlertidig løsning. Kommunen stilte videre kvalitetskrav til hospitsene de kunne bruke. Det pågikk også andre former for boligosialt arbeid i kommunen. Men hospitsarbeidet var direkte rettet mot primærmålgruppen for Prosjekt bostedsløse.

Bergen hadde etablert et botreningscenter etter det vi vil kalle en kjedemodell. Kommunen hadde midlertidige og permanente botilbud med ”oppsyn”.

¹⁵ Inndelingen og plasseringen av kommune- og organisasjonsprosjektene er gjort av oss på basis av kriteriene for modellinndeling. Kriteriene er anvendt i en analyse av ulike datakilder fra prosjektene. De viktigste datakildene er intervjuer med prosjektlederne og skriftlig materiale, som beskriver de ulike tiltakene. I tillegg er intervjuer med tjenesteytere, medlemmer av styringsgrupper og besøk i en del tiltak lagt inn i analysen.

Trondheim hadde satt i gang et arbeid for å bedre miljøet i kommunens hybelhus. Enkelte hybelhus hadde muligens like dårlig bomiljø som hospitsene. Tiltakene besto blant annet i en gjennomgang av drift og tjenestetilbud. En del av oppgraderingen besto i å øke kompetansen til de ansatte. Også Trondheim hadde oppfølging av beboere i kommunal bolig.

Stavanger hadde etablert ambulerende miljøarbeiderteam. Ved prosjektstart ga teamet oppfølging til nærmere 100 rusmiddelbrukere i kommunal bolig. Målet var – og er – at beboerne skulle beholde boligen. I løpet av prosjektperioden er antallet som får oppfølging fra temaet utvidet.

Kristiansand hadde ambulerende oppfølgingsteam, som arbeidet og arbeider etter de samme prinsippene og målene som beskrevet for Stavanger.

De to siste kommunene kom med et år etter de andre og prosjektet var allerede løst fra trappetrinnsmodellen. Det vil si at diskusjonen rundt modeller var en del av prosjektet. De kunne likevel satset på en trappe-trinnsmodell, men valgte annerledes.

Drammen hadde forsøkt å benytte trappetrinnsmodellen i et boligprosjekt forut for Prosjekt bostedsløse, og oppsummerte at den ikke ga resultater. Drammen valgte en form for normaliseringstenkning. Men prosjektet hadde samtidig klare innslag av behandlingstenkning.

Tromsø satte høsten 2000 i gang et arbeid med å skaffe nye tilbud til bostedsløse. Kommunen hadde hatt en sterk økning i hospitsutgiftene. De kommunale tilbudene til rusavhengige, til de aller vanskeligst stilte, fungerte dårlig.

Kirkens Bymisjon valgte normaliseringstenkning fra starten og for sitt boligarbeid generelt.

Vi ser at arbeidet for målgruppene som allerede var i gang ikke hadde trappetrinnsmodell som utgangspunkt. Det er grunn til å tro at det i realiteten var lite grobunn for en rigid trappetrinnsmodell, slik den er beskrevet i Utjanningsmeldinga, i kommunene. Tiltakene som allerede var satt i verk tok utgangspunkt i at kommunene så behovet for å endre måten å arbeide med bostedsløshet på. Det er rimelig grunn til å anta at behovet for nytenkning også henger sammen med normaliseringstenkning og avinstitusjonalisering på andre områder.

Prosjekt bostedsløse ble i større og mindre grad en del av det arbeidet som allerede var satt i gang. Flertallet av kommunene videreførte planlagte tiltak og gjorde disse til en del av prosjektet. Her ser vi sannsynligvis en svært viktig forklaring på at ingen kommuner har valgt å arbeide etter trappetrinnsmodellen.

5.3.2 Økt kunnskap og forskning.

I prosjektplanene pålegges kommunene å ”utvikle strukturer for erfarings- og kunnskapsformidling i boligsosialt arbeid, særlig rettet mot bostedsløse”. Neste kapittel tar opp kunnskapsformidling og utvikling eksplisitt. Men vi understreker at nettopp den framtrepende plassen kunnskaps- og kompetanseoppbygging og formidling har hatt i prosjektet, har påvirket valg av modeller i kommunene.

Konklusjonen i argumentene over er at trappetrinnsmodellen ikke representerer nytenkning. Prinsippene i trappetrinnsmodellen ligger nært opp til behandling og særlig modeller som benyttes i rusomsorgen. All behandling er basert på endring. Målet med å behandle folk er at de skal bli friske, slutte å ruse seg og så videre.

5.3.3 Generell normaliseringstenkning i andre omsorgssektorer.

Det er grunn til å anta at den generelle normaliseringstanken som har preget både Ansvarsreformen, bygging av omsorgsboliger for eldre og for mennesker med psykiske lidelser, også har påvirket Prosjekt bostedsløse. Prosjektene i kommunene har vært svært lite behandlingsorientert. Prosjektet i Drammen la opp til å bruke en behandlingsmodell¹⁶ for oppfølging og etablering av bostedsløse i bolig. Prosjektet forlot behandlingsmodellen midtveis i prosjektperioden. Botilbudet til unge i Kristiansand har hatt behandlingstilnærming i metodeutviklingen.

5.4 Profesjonsgrupper i prosjektet

I forrige kapittel var vi inne på at utforming av en tjeneste påvirkes av fag- og profesjonsgruppene som dominerer i tjenesten. Vi skal trekke dette resonnementet videre her. I evaluering av de statlige tilskuddsordningene til bygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser for eldre, undersøkte Ytrehus (1998) yrkesbakgrunn til de som hadde ansvaret for iverksetting ute i kommunene. Utgangspunktet for å ta med yrkesvariabelen var en hypotese om valg av løsning ble påvirket av yrkesbakgrunn til den ansvarlige: Helsefaglige yrkesgrupper har tradisjoner i institusjonsomsorgen og ville derfor være mer tilbøyelige til å velge tradisjonelle løsninger for eldre, mens sosialfaglige yrkesgrupper i større grad ville velge boligløsninger. Ytrehus fant at datamaterialet fra evalueringen

¹⁶ New Hampshire modellen.

bekreftet hypotesen til en viss grad. Men sammenhengen var ikke påfallende sterk.

Den dominerende profesjonsgruppen i prosjektet har vært sosionomer og andre med sosialfaglig utdanning (barnevernspedagog, vernepleier). Vi skal i det følgende drøfte hvorvidt profesjonsorientering og utdanning kan ha påvirket prosjektet.

Vi skal først se på hva slags utdanning prosjektlederne i kommunene og organisasjonene har. Prosjektlederne har hatt ansvar for å utvikle prosjektene i sine kommuner og organisasjoner.

Tabell 5.3 Prosjektledernes utdanning

Utdanning	Antall prosjektledere
Sosialfaglig	7
Helsefaglig	2
Universitet lavere grad	2
Universitet høyere grad	2
Totalt	13

Over halvparten av prosjektlederne – syv av 12 – i kommunene og de frivillige organisasjonene har sosialfaglig utdanning. Alle er sosionomer. Noen har ulike varianter av tilleggstudium. To prosjektledere har helsefaglig utdanning. Disse er sykepleiere. En av disse er også kategorisert i gruppen universitet lavere grad. Derfor summerer tabellen til 13, mens det var 12 prosjektledere i alt. Universitet er gruppert etter avlagt eksamen. Gruppen universitet høyere grad er personer med hovedfag. Universitet lavere grad er cand.mag.

Hvis vi så går tilbake til vårt empiriske utgangspunkt, blir spørsmålet om vi finner en sammenheng mellom prosjektledernes profesjon og utvikling av prosjektet i den enkelte kommune og organisasjon. Eller mer presist; kan vi si at ulike modeller er knyttet opp mot ulike faglige tradisjoner og profesjoner?

Det kan være nyttig å gå tilbake til det opprinnelige modellvalget i prosjektet, nemlig trappetrinnsmodellen. Den har som utgangspunkt at *klienten* skal endres. Klienten skal gjennom et system av straff- og belønningsmekanismer lære seg å bo eller kvalifisere seg for egen bolig. Det tradisjonelle arbeidet med målgruppen for Prosjekt bostedsløse er, som blant annet illustrert over, basert på en idé om kvalifisering og diskvalifisering til bolig. Selv om det ikke har vært noe eget hjelpeapparat

for bostedsløse i kommunene, har sosialtjenesten ansvar for klientgruppen (Ytrehus og Drøpping 2004).

På bakgrunn av resonnetet over, skulle en forvente en tilbøyelighet til å velge normaliseringsmodell der prosjektet har vært ledet av en person med sosialfaglig bakgrunn. Tabell 5.4 sammenligner prosjektledernes profesjons-/fagbakgrunn og kommunens modell i Prosjekt bostedsløse.

Tabell 5.4 Modellvalg i kommunene etter prosjektleders fagbakgrunn

Utdanning	Normaliseringsmodell	Kjede-modell
Sosialfaglig	4	1
Helsefaglig	1	2
Universitet lavere grad		1
Universitet høyere grad		1

Summerer til 12. Helsefaglig er ikke under univ., jfr. tabell 5.3

Tabell 5.4 viser også at kommuner og organisasjoner der prosjektleder har sosialfaglig bakgrunn, i overveiende grad velger en normaliseringsmodell. Universitetsutdanningene er ikke verken sosial- eller helsefaglig relatert. I forrige kapittel drøftet vi hvorvidt en helsefaglig utdanning drar mer i retning av institusjonstenkning og mindre i retning av boligetablering, enn for eksempel sosialfaglig personell. Her ser vi utdanningsbakgrunn relatert til modellvalg.

En foreløpig konklusjon er altså at fagbakgrunn hos prosjektlederne kan ha hatt en viss, men underordnet betydning. Modellvalgene viser at vi finner en nyorientering i måten å jobbe med bostedsløse på.

5.5 Andre oppfatning av modellvalg

Spørreskjemaundersøkelsen til aktører i kommunene og organisasjonene viser ellers en viss nyansering i synet på hva slags modell ens egen kommune jobber etter.

Tabell 5.5 Oppfatning av hvilken modell ens egen kommune følger. Prosent. N: 65

Modell	Bergen	Drammen	Kristiansand	Oslo	Stavanger	Tromsø	Trondheim
Trapp	9	20	17	8	25	20	22
Kjede	-	-	33	62	25	-	22
Normalisering	81	80	33	23	17	20	56
Annet	9	-	17	8	33	60	-
Totalt	99	100	100	101	100	100	100

Fra totale antall respondenter ser vi at bare halvparten (65 personer) har en oppfatning av om kommunen jobber etter en bestemt modell. I Bergen og Drammen er det stor grad av samvariasjon mellom svarene her og plasseringen av kommunen i normaliseringsmodell i tabell 5.2. Trondheim er plassert mellom normalisering og kjede i tabell 5.2. Respondentene fra Trondheim heller mer i retning normalisering. En andel, som varierer fra åtte prosent i Oslo til 25 prosent i Stavanger, mener kommunen følger en trappetrinnsmodell.

5.6 Prosjektledergruppen som kollektiv

Samlinger med prosjektlederne fra kommunene og organisasjonene ble særlig i de første fasene brukt til diskusjoner om modell- og metodeutvikling. Diskusjonene kom ikke nødvendigvis fram til entydige konklusjoner¹⁷. Det var for eksempel en viss motstand fra prosjektledergruppen mot å definere sine prosjekter inn i bestemte modeller. Det er også helt reelle grunner til at modellutvikling kunne framstå som problematisk i den situasjonen prosjektlederne var i.

Prosjektlederne forholdt seg til praksisfeltet og det politiske feltet i kommunene; oppgaven deres var å drive forslagene til tiltak gjennom i administrasjonen og sikre ansvaret for den praktiske gjennomføringen. Noen hadde ansvar for å utvikle nye planer og for å få gjennomslag for planene i kommunens fagetater og ledelse.

Modellutvikling er først og fremst en abstrakt øvelse. Å sette sitt eget daglige virke inn i en abstrakt, teoretisk modell kan framstå som rimelig meningsløst. Den strukturelle forankringen av prosjektet i kommunene var heller ikke egnet til å ivareta denne oppgaven. Et kommunalt byråkrati er ikke innrettet på teoriutvikling, som modellutvikling i realiteten er.

¹⁷ Prosjektet hadde jevnlig samlinger gjennom prosjektperioden. Deltakelse på prosjektledersamlinger (ikke alle) har inngått både som en del av kvalitetssikringen av prosjektet og en del av det empiriske grunnlaget for evalueringen.

Prosjektlederne var også klar over at de neppe ville bli målt på om de fikk til gode, abstrakte modeller. Målet på hva de hadde prestert ville være boligene og tjenestene prosjektet frambrakte – de konkrete resultatene for kommunens arbeid med bostedsløse.

I det følgende skal vi gå gjennom prosjektledernes egne vurderinger, slik de er lagt fram i intervjuer like før prosjektet ble avsluttet og i rapporter fra prosjektkommunene og organisasjonene. En av prosjektlederne framholder i klartekst at kommuner ikke kan ha en sentral rolle i å utforme metoder og modeller¹⁸:

Om en ville ha nye metoder, burde en oppsøkt en høgskole eller et annet fagmiljø og ikke gått til kommuner. Metoder blir assosiert med behandling. Vi har aldri mangla metoder, men vi har mangla boliger og budsjett og aksept for at en del kunne leve annerledes.

Sitatet tilkjenner de samme synspunktene som er argumentert for lenger opp, nemlig at praksisfeltet og kommunestrukturen alene ikke er velegnet til å drive abstrakt modellutvikling. Det var muligens ikke intensjonen i den nasjonale prosjektplanen å invitere til en abstrakt form for modellutvikling. Samtidig ble modellbegrepet i den nasjonale planen knyttet til overordnet helhetlig modell ved å gå inn for en trappetrinnsmodell.

Enkelte prosjektledere mener likevel at Prosjekt bostedsløse ikke tok sine egne krav om modellutvikling helt på alvor; også fra den sentrale prosjektledelsen ble målenheten først og fremst de konkrete resultatene:

Grunntanken i Prosjekt bostedsløse var metode- og modellutvikling. Men det kom tidlig krav om resultater og det ble mindre spørsmål om metoder og modeller.

Men en av konklusjonene i denne evalueringen er at det finnes en helhet i arbeidet og tenkning i prosjektene i kommunene og organisasjonene. Helheten er oppsummert og illustrert i tabell 5.2. Flere av prosjektlederne i kommunene og organisasjonene mener at de ikke har helhetlige modeller, men at de følger noen viktige prinsipper (sitater fra intervjuene, alle sitatene er fra ulike informanter):

I prosjektet Store barnefamilier har vi ingen ny modell. De skal verken gå i trapper eller kjeder. De skal ha stabile botilbud og

¹⁸ Alle sitatene videre i dette kapitlet er fra intervju med prosjektleder, dersom ikke annen kilde er oppgitt.

hjelpetiltak knytta opp mot å sikre dette. I Ungdomsprosjektet har vi en kjedemodell. Vi tenker ikke endelig bolig for 20 åringer.

Vi har i hovedsak en kjedemodell, men vi har valgt å ta noe fra alle modellene. Vi har tatt utgangspunkt i at klientene er forskjellige. For noen kan det være hensiktsmessig å bruke en form for trapp – for eksempel kan det være hensiktsmessig å reguleres med medisiner før de flytter inn i bolig. Vi har ikke et system med trapp og opp- og nedrykk. Men vi kan gjøre om beslutninger når det oppstår problemer knytta til boligen.

Vi har stått for noen viktige motforestillinger blant annet mot klausulerte husleiekontrakter. Det er viktig å holde opp noen perspektiver. ”11-2 kontrakter” har fått en stor plass i prosjektet. Det framstår som svaret på alt i bolig med oppfølging.

Bergen kommune har et normaliseringsperspektiv, men ingen normaliseringsmodell. Vi ønsker fleksible og varierte botilbud med ambulerende og individuelt tilpassede tjenester etter den enkeltes behov. Personer som har slått seg til ro i boligen, skal primært ikke måtte flytte hvis ting går bra og de trives. (Prosjektrapport, Bergen kommune)

Vi ser her at kommunene, punkt en, har noe ulike perspektiver på arbeidet og, punkt to, ingen har en trappetrinnsmodell. Det siste styrkes av det faktum at de fleste botilbudene, med unntak av tre, i prosjektet ikke krever rusfrihet. Med unntak av bo- og oppfølgingstiltakene for ungdom, er det heller ingen *primær* målsetting om å begrense bruken av rusmidler.

Prosjektene har også kontrolltiltak. Det mest utbredte og åpenbare er klausulerte boliger – ”11-2 kontrakter”. Oppfølging i bolig vil også ha et islett av kontroll, uansett hvordan tjenesten er organisert. Ubalansen i maktforholdet mellom tjenesteyter og mottaker av tjenesten innebærer i seg selv et kontrollelement. Kommunene og organisasjonene har også retten til å kaste ut folk fra bolig, dersom de ikke overholder reglene. Inntrykket fra prosjektene er imidlertid at regelhåndteringen er smidigere enn det en har benyttet før overfor målgruppen, og at den ikke inngår i et straff – belønningssystem.

5.7 Metoder i arbeidet

Prosjekt bostedsløse har ikke frambrakt nye metoder i arbeidet med klientene. Tjenesteyterne anvender i stor grad kjente sosialfaglige metoder. Det viktige prosjektet har bidratt til er at klientgruppen faktisk får hjelp og

støtte basert på tjenesteapparatets vurderinger av klientenes behov, slik andre grupper har krav på..

Selve metodebegrepet og metodiske tilnærminger i tiltakene ble gjennomgått og drøftet i midtveiseevalueringen (Dyb 2003b:49ff). Et særpreg ved tjenesteytingen i tiltakene er at mye består såkalt hverdagskunnskap, det "vi alle kan" (Jensen 1992). Det innebærer blant annet tjenesteyterne kan finne det vanskelig å beskrive hva de faktisk gjør. Under datainnsamlingen til midtveiseevalueringen ga en av informantene fra et tiltak uttrykk for at overordnede lurte på "hva de driver med hele dagen". En annen informant forklarte at et tema ved hjemmebesøk kan være oppvask, men klienten skal ta oppvasken selv.

Det dreier seg videre om å hjelpe klienten eller motivere for praktiske gjøremål og kontakt med andre deler av hjelpeapparatet. Det handler blant annet om å være tilstede. Tjenesteytere med sosialfaglig bakgrunn karakteriserer den metodiske tilnærmingen som relasjonsorientert mens tjenesteytere med helsefaglig bakgrunn bruker betegnelsen omsorgsbasert tilnærming.

Et annet viktig element i denne typen arbeid kalles for taus kunnskap eller den "praktiske bevissthet", skriver Lamark og Morlandstø (2002): "Begrepet ligner på det som for eksempel innenfor sykepleiefaget kalles for faglig skjønn. Dette er ingen nymotens "oppfinnelse", for å si det sånn. Begrepsbruken bygger på Aristoteles og hans beskrivelse av den praktiske visdom."

Prosjektet har altså ikke "funnet på" nye metoder i arbeide og ingen ting i prosjektet tyder på at det har vært nødvendig. Klientene har fått oppfølging og tjenester etter metoder og tilnæringer som brukes i arbeidet med andre grupper.

5.8 Oppsummering

Vår konklusjon er at målsettingen i prosjektplanen om modellutviklingen og diskusjonene om modellvalg har hatt avgjørende innflytelse på at prosjektet ble vellykket. Samtidig var det like viktig for en god utvikling av prosjektet at det løsrev seg fra trappetrinnsmodellen.

Arbeidet med og diskusjonene om modeller har vært viktig for å løfte Prosjekt bostedsløse opp fra fragmenterte enkeltløsninger til å sette prosjektet inn i et mer helhetlig perspektiv. Det heter i ordtaket at en ikke ser skogen for bare trær. Det skal litt til å løfte blikket fra eget arbeid og systematisere hva en faktisk driver med. Modelløvelsen i Prosjekt bostedsløse har fungert til å systematisere og få fram helheter.

Statlige midler til etablering av boliger og tjenester for bostedsløse utløser ikke alltid i seg selv noe nytt. Ingrid Sahlin (2004) drøfter hvorfor 30 millioner svenske kroner til tiltak for ”å bekjempe bostedsløshet” har resultert i en rekke fragmenterte tiltak. Ifølge Sahlin er det vanskelig å se hvorvidt disse tiltakene har hatt noen effekt.

Diskusjonen om modeller i Prosjekt bostedsløse har dreid fokus vekk fra trappetrinnsmodellen. I dette kapitlet har vi drøftet ulike årsaker til at trappetrinnsmodellen veldig raskt ble forlatt eller sterkt modifisert i kommunene og organisasjonene. Vi framholdt særlig tre forhold. Det ene var at den stemte dårlig med det arbeidet som allerede var i gang i kommunene. Det andre er innhenting av ”gode eksempler” og tilførsel av forskningsbasert kritikk av trappetrinnsmodellen.

Normaliseringstanken som preger andre sektorer, nemlig at klienten skal ha hjelp på egne premisser, har hatt et betydelig gjennomslag også i arbeidet med bostedsløse. Samtidig har Prosjekt bostedsløse utfordret normaliseringsbegrepet. En del av prosjektlederne har tatt til orde for at bostedsløse ikke skal tvinges inn i et snevert normaliseringsbegrep. I den sammenhengen brukes begrepet normalisering som uttrykk for et krav om at tidligere bostedsløse skal tvinges inn i et ordnet liv og helst i rusfrihet. Argumentasjonen har bidratt til å skape en balanse og aksept for at rusavhengige og de aller vanskeligst stilte bør ha en bolig.

Samtidig er det viktig å opprettholde og ta vare på at normaliseringsideen eller -modellen som har vunnet i fram i prosjektet og som bygger på den samme tenkningen som står sterkt i andre omsorgssektorer. Denne formen for normalisering sier at alle har krav et normalt liv på *egne premisser*, enten en er gammel og skrøpelig, har en funksjonshemning, er psykisk syk – eller rusmisbruker. Å ”avsette” normaliseringstanken i denne betydningen kan bli et argument for ikke å tildele bolig: Den bostedsløse – vagabonden, landstrykeren – er også omfattet med en form for romanti- sering; livet på landeveien blir i en slik kontekst sett på som en form for selvvalgt frihet eller selvvalgt avvik. Det vil være uheldig dersom denne typen ideer blir styrket under dekke av at en ikke skal kreve ”normalisering”.

Prosjekt bostedsløse har vist at det går an å ha to tanker i hodet på en gang: En kan gi de aller vanskeligst stilte bostedsløse bolig og hjelp til å leve et normalt liv på egne premisser uten å kreve at ”normalt” er rusfritt og plettfritt.

Kapittel 6 Kunnskapsutvikling og erfaringsoverføring

Kunnskapsutvikling og erfaringsoverføring var et av hovedmålene for prosjektet. Den sentrale prosjektplanen definerer oppgaven primært som kunnskaps*sinnhenting* og kunnskaps*formidling*. Samtidig er Prosjekt bostedsløse et utviklingsprosjekt. Det innebærer i prinsippet også en form for kunnskaps- og kompetanse*utvikling*.

Gjennomgangen av tjenester og boligløsninger og modeller i de to foregående kapitlene illustrerer også at det har foregått et betydelig utviklingsarbeid i prosjektet. I dette kapitlet skal vi se på noen andre aspekter ved kompetanseutvikling, kunnskapsinnhenting og formidling.

Både utviklingsarbeidet og formidlingen kan studeres på flere nivåer. I oppstartevalueringen del 2 (Dyb 2003a) poengterte vi at Prosjekt bostedsløse var et ”nedenfraprojekt”. Det vil si at utviklingsarbeidet foregikk på det laveste nivået i prosjektet, på bolig- og tjenestenivået, i arbeidet med klientene. Samtidig har vi også lagt vekt på at det må være et forhold mellom praksisfeltet og det teoretiske feltet for å få til noe nytt. Uten tilførsel av teori – i vid forstand – vil arbeidet i praksisfeltet gå i de vante sporene og det skjer ingen nytenkning. Selv om vi definerer Prosjekt bostedsløse som et nedenfraprojekt, vil kompetanse og kunnskap tilflyte prosjektet fra forskjellige kilder.

En av problemstillingene handler om i hvilken utstrekning erfaringene fra de største kommunene i landet kan overføres til mindre kommuner. Her i sluttevalueringen viser vi også at det har skjedd en form for kompetanseutvikling eller tilegning på flere nivåer i prosjektet. Kompetanseutvikling i praksisfeltet kan på den ene siden virke tilbake på praksis og på den andre siden påvirke utformingen av politikken og politiske beslutninger.

6.1 Kompetanseutvikling i praksisfeltet

Et av de viktigste elementene i prosjektet har vært kunnskaps*utvikling*. I kapittel 5 trekker vi fram boligsosialt arbeid i kommunene som en pådriver for endring. Flere av de store kommunene forsøkte å gjøre noe med bostedsløsheten. Men erkjennelse av behovet for at noe må eller bør gjøres, er ikke nødvendigvis nok til å avle nytenking. Satsing på en trappetrinnsmodell kunne like gjerne endt opp i en sementering av

eksisterende og uheldig praksis. Trappetrinnsmodellen er institusjonali-
sering av utkastesler som pedagogisk virkemiddel (Runquist 2001; St. m
nr. 50 [1998-99]).

Et sentral del av kunnskapsutviklingen har vært import av kunnskap og
læring i et felt med stor mottakelighet for å forme en ny praksis. I tillegg
til kommunenes påbegynte arbeid kom også Prosjekt bostedsløse.
Prosjektet hadde *utvikling* som et sentralt element. Det er mulig å peke på
en del enkelttiltak med stor betydning.

Høsten 2002 arrangerte prosjektet en konferanse med foredragsholdere fra
de nordiske landene og Tyskland. Konferansen ga innspill til ulike måter å
tenke rundt etablering og oppfølging av bostedsløse. Erfaringene fra de
andre landene la vekt på etablering i egen bolig, selv om enkelte bolig-
løsninger var utradisjonelle. Foredragene er trykt i TemaNord 2003:523
(Dyb 2003, red.). Her er noen eksempler fra presentasjonene på
konferansen:

Y-stiftelsene i Finland: En helhetlig modell for etablering av bostedsløse i
bolig, basert på et formalisert samarbeid mellom myndigheter på statlig og
kommunalt nivå, frivillige organisasjoner og ulike profesjonelle aktører.
Y-stiftelsen ble etablert i 1986.

Skæve huse i Danmark: Enkle boliger til langtids bostedsløse. Typiske
skjeve husprosjekt er samlokaliserte, men frittstående, eller bolig i rekke.
Boligprosjektene er selvstyrte med lite oppfølging. Ett av de mer kjente
eksempelene er "Sidesporet"; utrangerte jernbanevogner som ble omgjort
til boliger. De første skjeve husene kom rundt 1990.

Nattergalen i Oslo: Et permanent botilbud for fire voksne kvinner som
stort sett ikke hadde hatt egen bolig tidligere.

To eksempler fra Tyskland: Oppfølgingsstudie av boligetablering for
svært vanskeligstilte. To funn ble poengtert: Det ene var at det store
flertallet av bostedsløse ønsket egen bolig og ikke bofelleskap. Det andre
var at to tredeler av beboerne enten bodde i samme bolig eller hadde
flyttet til noe bedre henholdsvis syv og ti år etter innflytting.

Flere innlegg fra Sverige: Den statlige utredningen om hjemløshet og
forslagene i den (SOU 2001:95). Hjemløse kvinner i Stockholm og
mangel på tjenester og støtteapparat for denne gruppen. Ingrid Sahlin
presenterte sin undersøkelse, som viser at svenske kommuner som bruker
en form for boligtrapp har flere bostedsløse enn de andre kommunene.

Dette er eksempler på foredrag fra konferansen og ingen fullstendig oversikt. Programmet var en sammensetning av praksis – de gode eksemplene – politiske innspill og forskning. Den nådde også lenger ut enn til aktørene som jobbet direkte med Prosjekt bostedsløse i kommunene.

Prosjektlederne og andre aktører har vært på studieturer til Skottland og Finland. Både selve studieturene og diskusjonene de utløser har vært viktige. Prosjektgrupper i kommunene har også reist på egne studieturer og besøkt hverandres prosjekter.

6.2 Utdanning i boligsosialt arbeid

Flere prosjektledere, tjenesteytere i prosjektet og andre ansatte i prosjektkommunene gjennomførte *utdanning i boligsosialt arbeid ved Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST)*. Studieplanen og gjennomføringen av studiet representerte noe nytt innen boligfaglig undervisning her i landet. Tidligere studier og kurs, blant annet ved Høgskolen i Oslo, hadde i stor grad tatt utgangspunkt i *bomiljø*. Enkelte kommuner arrangerte også kortere kurs i bomiljøarbeid for egne ansatte.

Bomiljøbegrepet er imidlertid snevrere enn det boligsosiale begrepet. Under evalueringen av utdanningen ved HiST (Dyb 2004) sammenlignet vi studieplanene for dette studiet og bomiljøstudiet ved Høgskolen i Oslo¹⁹. De to studiene hadde ulik innretning. Ut fra studieplanen og pensumlisten er det grunnlag for å si at bomiljøstudiet i Oslo var snevrere tematisk, det var mer praktisk og mindre teoretisk utfordrende enn det boligsosiale studiet i Trondheim.

Studiet ved HiST underviste i emnene sosialpolitikk, boligpolitikk og mer generell velferdsteori. Fordi studiet var knyttet opp til Prosjekt bostedsløse, fikk emner som marginalisering og sosial eksklusjon en viktig plass. Studiet ga undervisning både i metodikk for arbeidet, lovverk og boligsosiale ordninger (eks. Husbankens ordninger for vanskeligstilte), samt etiske problemstillinger og utfordringer. Studiet ga både konkret kunnskap og, like viktig i et høgskolestudium, økt generell kompetanse og kunnskap for å løse problemer knyttet til boligsosialt arbeid. Selv om studiet ble definert om fra *etterutdanning* på høgskolenivå til *utdanning*, for å inkludere studenter uten grunnutdanning, holdt det et høyt faglig nivå.

Evalueringen viser at 70 prosent av studentene sier studiet svarte til forventningene. I de ulike delene av evalueringen av ulike deler av studiet,

¹⁹ Studiet er ikke evaluert.

svarer et klart flertall at de har hatt utbytte av studiet. Studentgruppen var sammensatt av studenter med svært sprikende bakgrunn; personer med helse- og sosialfaglig utdanning med varierende yrkeserfaring og tilleggsutdanning, personer med andre typer høyere utdanning og personer uten høyere utdanning. De to sistnevnte gruppene mente de fikk større utbytte av studiet enn studenter med helse- og sosialfaglig utdanning (Dyb 2004).

Datainnsamlingen – blant annet gruppeintervjuer med og spørreskjemaer til studentene – ble foretatt rundt avslutningen av studiet. Innen pedagogikk er det anerkjent at læringsnivået fortsetter å stige etter at et studium er avsluttet. Det er ingen grunn til å tro at læringskurven i den boligsosiale utdanningen ikke fulgte den forventede stigningen. Prosjektet bør i så fall ha fått tilført mer både konkret, generell og teoretisk kunnskap fra studentene enn evalueringen har fanget opp.

I valg av studenter la både Husbanken, som finansierte studiet, og kommunene stor vekt på at studentene skulle være knyttet til Prosjekt bostedsløse eller på annen måte arbeide med brukergruppen. Studiet var en viktig del av satsingen på kompetanseutvikling i prosjektet, og evalueringen viser at studiet oppfylte målsettingen. Dermed er det grunn til å tro at det også ansprett til nytenkning.

Med tilbakeblikk på evalueringen, vil vi si at den undervurderte betydningen til de teoretiske og de generelle sosial- og boligfaglige aspektene ved utdanningen. Den konkrete kunnskapen om lovverk og ulike ordninger er viktig. Men denne formen for kunnskap fører i liten grad til nytenkning. Studiet hadde sannsynligvis en – undervurdert – innflytelse på holdninger i arbeidet med prosjektets målgruppe blant sentrale tjenesteytere (studentene). Holdninger til klientgruppene er nært knyttet til kompetanse og kunnskap.

6.3 Nasjonal strategi

Ett av de viktigste resultatene fra Prosjekt bostedsløse er kunnskaps-overføring fra praksisfeltet til ulike politiske nivåer. Dette handler ikke om implementering og forankring. Det tas opp i neste kapittel. Det handler om kunnskapsutvikling med tilbakevirkende kraft på utvikling av politikken. *Tilbakevirkende* henspeiler på at prosjektet i utgangspunktet var et politisk initiativ med støtte fra to regjeringer (Arbeiderpartiet og Sentrumsregjeringen).

Et av formålene med Prosjekt bostedsløse var at det skulle kunne ut i en nasjonal strategi for å motvirke bostedsløshet. Den nasjonale strategien ble lansert i boligmeldingen (St.meld. nr. 23 [2004-2005]) og ytterligere

konkretisert i notatet ”På vei til egen bolig”²⁰. Den nasjonale strategien bygger fem på hovedelementer.

Innen 2007 er målene at:

Begjæringer om utkastelser er redusert med 50 prosent og utkastelser med 30 prosent.

Ingen skal tilbringe tid i midlertidige løsninger etter løslatelse fra fengsel.

Ingen skal tilbringe tid i midlertidige løsninger etter utskrivelse fra institusjon.

Ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale.

Ingen skal tilbringe mer enn tre måneder i midlertidig tilbud.

Dokumentet ”På vei til egen bolig” refererer blant mange andre kilder til Prosjekt bostedsløse. Et av målene for prosjektet var at forsøkene ute i kommunene skulle kunne ut i en nasjonal strategi. Flertallet av prosjektlederne mener imidlertid at de ikke finner noe fra prosjektet i sin egen kommune i den nasjonale strategien. Det betyr ikke at de er uenige i den nasjonale strategien. Det betyr ikke nødvendigvis at prosjektlederne mener regjeringen skulle vente med å utforme en nasjonal strategi til prosjektet var avsluttet.

De fem hovedelementene er helt konkrete målsettinger. Disse lar seg ikke helt enkelt relatere direkte til prosjektet. Men prosjekt bostedsløse og aktiviteten i kommunene har hatt betydning for den nasjonale strategien.

En av informantene på statlig nivå karakteriserer Prosjekt bostedsløse som et ”pilotprosjekt”: Det skapte grunnlaget for avsnittene om bostedsløshet i Stortingsmeldingen om boligpolitikken og den nasjonale strategien. Overføringsverdien kan være vanskelig å måle konkret. Men en kan for eksempel stille spørsmål om målsettingene om å redusere utkastelser hadde vært så ambisiøse, dersom trappetrinnsmodellen hadde fått dominere i prosjektet. Trappetrinnsmodellen bygger i stor grad på systematisering av utkastelser og periodevise utestengninger fra boligen som metodikk. En ville i alle fall vært mye lenger fra å nå målene i strategien. Retten bolig også for de vanskeligst stilte bostedsløse, som har fått gjennomslag i prosjektkommunene, ligger også til grunn for hovedstolpene i den nasjonale strategien.

Fire departement står bak den statlige strategien for å motvirke bostedsløshet og et femte – Barne- og familiedepartementet – er på vei

²⁰ Undertegnet av statsrådene i fire departement: Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Justis- og politidepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet. Publisert i mars 2005.

inn. Prosjekt bostedsløse startet som et tverrsektorielt prosjekt med utgangspunkt både i sosialpolitikken og boligpolitikken. Det var ikke ett departement som "eide" bostedsløshetsproblemene. Det tverretatlige og tverrfaglige lå også i prosjektets sentrale planer fra begynnelsen.

6.4 Husbanken

Kompetanse var et viktig tema i forbindelse med Husbankens rolle i midtveiseevalueringen. Husbanken var da blitt regionalisert, det vil si at flere oppgaver og mer ansvar var overført til de seks regionkontorene. Prosjekt bostedsløse var ett av de regionaliserte arbeids- og ansvarsfeltene.

Rapporten fra midtveiseevalueringen oppsummerer at Husbankens representanter ved regionalkontorene oppfattet at de hadde en avklart rolle knyttet til boliganskaffelser - Husbankens virkemidler. Flertallet understreket at de ikke hadde den kompetansen som skulle til for å gå inn i modell- og metodeutviklingen. Rapporten oppsummerer at: "Prosjektet har i seg selv bidratt til kompetanseoppbygging hos noen av regionkontaktene. Her er det sannsynligvis mer å hente." (s. 11)

I sluttevalueringen foretok vi en semistrukturert spørreundersøkelse til Husbankens regionkontakter for prosjektene i kommunene. Svarene på flere av spørsmålene handler om synliggjøring av målgruppen – bostedsløse – særlig på sentralt politisk nivå og i Husbanken og formidling av resultatene fra prosjektet. Resultatene for Husbanken oppgis å være:

prioritering av målgruppen/økt fokus på målgruppen
kunnskap om behov for oppfølging/bolig alene er ikke nok
ervert kompetanse/høstet erfaringer/videreformidlet erfaringer
tydeliggjort Husbankens rolle som koordinator, tilrettelegger og som redskap for offentlig politikk
styrket samarbeid mellom Husbanken, kommuner og nye deler av statsapparatet

Sammenlignet med intervjuer med regionkontaktene foretatt i forbindelse med midtveiseevalueringen, gir informantene fra Husbanken klart uttrykk for at Husbankens regionkontor i større grad har funnet sin rolle i løpet av siste fase i prosjektet. Spørsmålene i sluttevalueringen er stilt åpent. Flertallet legger vekt på utvikling av kompetanse og kunnskap i vurdering av resultatene.

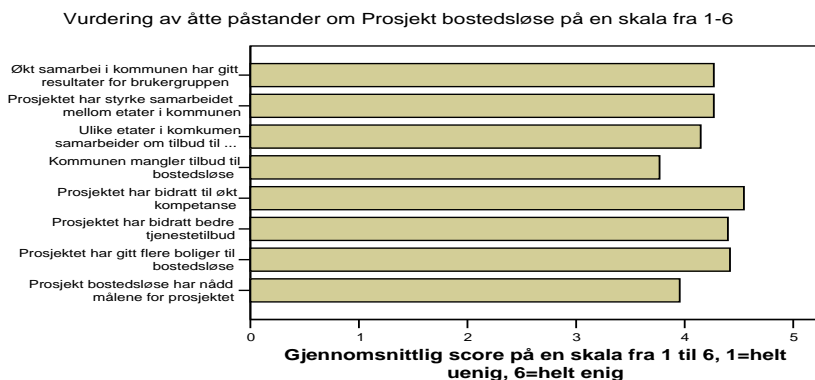
6.5 Kommunene

Kommunene skulle lage strukturer for kunnskapsformidling allerede fra starten av. Oslo kommune laget et eget *informasjonsprosjekt* innenfor Prosjekt bostedsløse. Informasjonsprosjektet byttet prosjektleder ut i siste prosjektåret. I sluttfasen opprettet prosjektet en internettside om prosjektet og som også formidlet informasjon om bostedsløshet generelt. Nettstedet ble mye brukt, blant annet av nabokommuner til Oslo, er opprettholdt i en noen endret form etter prosjektperiodens utløp.

Både Oslo, særlig gjennom informasjonsprosjektet, og de andre kommunene har drevet med flere former for kunnskaps- og erfaringsformidling. Kunnskapsformidlingen internt i kommunene har skjedd på ulike måter. Prosjektene har satt i gang ulike prosjekt- eller arbeidsgrupper med representanter for tjenesteytere og ansatte i etatene. Gruppene har arbeidet med saker som utvikling eller utredning av metodikk i arbeidet, klausulering av boliger, samarbeid mellom etater, tjenesteområder og instanser utenfor kommunen, planarbeid og kartlegginger av bostedsløse.

I tillegg til de konkrete resultatene av arbeidet i gruppene, har gruppene trekt flere med i arbeidet med bostedsløse. Det er én form for kunnskaps-overføring og –utveksling. Figuren under viser hvordan aktører i kommunene vurderer ulike resultater fra prosjektet og arbeidet med bostedsløshet mer generelt.

Figur 6.1 Hvordan aktører i kommunene vurderer åtte påstander resultatene av Prosjekt bostedsløse.



Spørsmålene er formulert som påstander eller utsagn med svaralternativer

rangert fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig). Figuren viser gjennomsnittlig score for alle respondentene. I figuren har vi også inkludert påstander som ikke direkte handler om kompetanse og kunnskap. Vi ser at flere av spørsmålene får nesten samme score. Påstanden om at Prosjekt bostedsløse har bidratt til økt kompetanse i arbeidet med bostedsløse scorer høyest. Men avstanden til påstandene om at økt samarbeid har gitt bedre tilbud til bostedsløse, prosjektet har styrket samarbeidet mellom etater, prosjektet har gitt et bedre tjenestetilbud og at prosjektet har bidratt til flere boliger til bostedsløse, er liten.

Utsagnet kommunen mangler boliger til bostedsløse er en negativ påstand. Figuren illustrerer at utsagnet scorer over midten. Den viktigste forklaringen er at Oslo og Tromsø scorer høyt i betydningen `helt enig`²¹. Går vi tilbake til utsagnet om at prosjektet har betydd økt kompetanse i arbeidet mrd målgruppen og deler opp tallene på kommune, finner vi at Oslo og Kristiansand skiller seg ut. Henholdsvis 38 og 17 prosent sier de er helt enig. I Tromsø er under halvparten `helt enig`. I de andre kommunene varierer andelen som svarer `helt enig` fra 70 til 80 prosent.

I kommunene er det grunn til å tro at prosjektet også har truffet en del som har ventet på og ønsket seg et slikt initiativ. I en studie av bostedsløshet i mindre kommuner fant Solheim (2000) at kommunene hadde planer for å bedre situasjonen for bostedsløse. Planene var ofte utformet av ildsjeler. De ble stoppet lenger opp i det administrative systemet eller det skjedde ganske enkelt ingen ting. Mottakelsen prosjektet fikk i de store kommunene tydet på at det var et ønske og behov for å handle og få til noe nytt.

6.6 Strukturer for erfaringsoverføring

Avsnittene over viser til former for erfaringsformidling og kunnskapsutvikling i kommunene. Prosjekt bostedsløse har i seg selv vært en struktur for kompetanse- og erfaringsformidling i kommunene. Vi har sett at det har skjedd en betydelig erfaringsoverføring oppover i systemet i kommunene og til statlig nivå. En informant understreker at "mye av kompetansen har kommet til oss som sitter sentralt. Jeg ser nytten av at prosjektet har vært såpass topptung"²².

Kommunene har etter hvert også utviklet strukturer for systematisk erfaringsformidling. Flertallet av kommunene har henvisning til prosjektet på kommunens nettsted eller de har opprettet eget nettsted for prosjektet og temaer relatert til bostedsløshet. Prosjektet i kommunene, Husbanken

²¹ Skalaen er omkodet til tre kategorier; `uenig`, `delvis enig` og `helt enig`.

²² Organisasjonsstruktur drøftes i kapittel 7, se figur 7.1 for organisasjonskart.

og Sosial- og helsedirektoratet har opprettet ulike forum for formidling, der både prosjektkommunene og andre kommuner har deltatt. De frivillige organisasjonene har brukt eget organisasjonsapparatet og nettverk til å spre kunnskap og erfaringer.

I de mange foraene for formidling har Aktbo vært lite synlig og stort sett fraværende. Som pekt på tidligere i rapporten ville Aktbo tilført en egen dimensjon i arbeidet med bostedsløshet. Aktbos erfaringer og målsettinger vil være en styrke for arbeidet med bostedsløshet om de tas med i et eventuelt videre arbeid med kunnskapsformidling.

6.7 Oppsummering

Prosjekt bostedsløse har omfattet de syv største kommunene i landet og fire organisasjoner, som også har satsset i de største byene²³. Meningen er at resultatene skal ut til resten av landet. Spørsmålet er; har erfaringene fra de større byene overføringsverdi til små og mellomstore byer og til landsbygda? Ut fra argumentene og empirien som er presentert i dette og de foregående kapitlene, er svaret enkelt. Prosjektet har ikke frambrakt standardiserte ”byløsninger”. Prosjektet har først og fremst produsert nye perspektiver, kunnskap og holdninger i arbeidet med bostedsløse, som også har materialisert seg i boliger og tjenester til bostedsløse.

Overføring til andre kommuner er prinsipielt enkelt. Men det kommer ikke av seg selv. SHdir har observert at kommuner som ikke har deltatt i Prosjekt bostedsløse velger tradisjonelle løsninger²⁴. I dette kapitlet har vi gitt et tverrsnitt av aktiviteten på ulike nivåer i kommuner og statsapparatet. Den viser at satsingen på kompetanseoppbygging og –formidling har vært omfattende. For å holde på og videreutvikle kompetansen er det helt avgjørende at 1) kompetanseoppbyggingen videreføres og 2) selve botiltakene og tjenestene blir videreført og utvidet.

²³ Stasing i de største byene dreier seg om arbeidet i Prosjekt bostedsløse og inkluderer ikke arbeid i andre kommuner i regi av organisasjonene.

²⁴ SHdir følger opp den nasjonale strategien mot bostedsløshet med midler til nye satsinger. Satsingene omfatter også nye kommuner.

Kapittel 7 Forankring og implementering

Formålet med prosjektet er å utvikle modeller og metoder for å *motvirke* og *forebygge* bostedsløshet. Kommunene og de frivillige organisasjonene har mottatt statlige midler over fire år (for noen tre år). Det forventes at prosjektet skal legge igjen noe i kommunene, både i form av økt bolig- og tjenestetilbud til bostedsløse og i form av nye, fortrinnsvis bedre, måter å arbeide med bostedsløshet på. Modellene skal ikke bare være abstrakte konstruksjoner. Modellene eller resultatene skal også være nedfelt i kommunene i form av endret praksis.

For å få til den ønskede og planlagte aktiviteten må prosjektet *forankres* i organisasjonsledd med ansvar og makt til å sørge for gjennomføringen. Videre må de oppnådde resultatene, enten de er i form av selve bo- og tjenestetilbudene eller måter å organisere arbeidet på, *implementeres* i etater med ansvaret for klientgruppen. Forankring og implementering må skje på statlig og kommunalt nivå.

Forankringen og implementeringen handler om organisasjonsstrukturer, *autoritet*, og i siste instans, *makt* til å sikre iverksettelse og gjennomføring av prosjektets mål og planer. Forankringen av prosjektet betyr å sørge for at nivåer i organisasjonen og organer, og eventuelt personer, med autoritet og makt gjør prosjektet ”til sitt”.

Vi skal begynne med å skissere den formelle organiseringen av prosjektet. Videre skal vi drøfte hvordan prosjektet har vært forankret og hvordan – og i hvilken utstrekning – resultatene er forankret på ulike nivåer og etater.

7.1 Formell prosjektorganisasjon

Prosjekt bostedsløse ble initiert fra statlig nivå, av de to departementene Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Arbeids- og sosialdepartementet (ASD). Husbanken har hatt ansvar gjennomføringen fra statlig hold. Husbankens ledelse har hatt det formelle ansvaret for gjennomføring av prosjektet. Den ”daglige driften” har vært delegert til en prosjektledelse i Husbanken. Prosjektet var altså formelt forankret i to departement og etater under disse departementene.

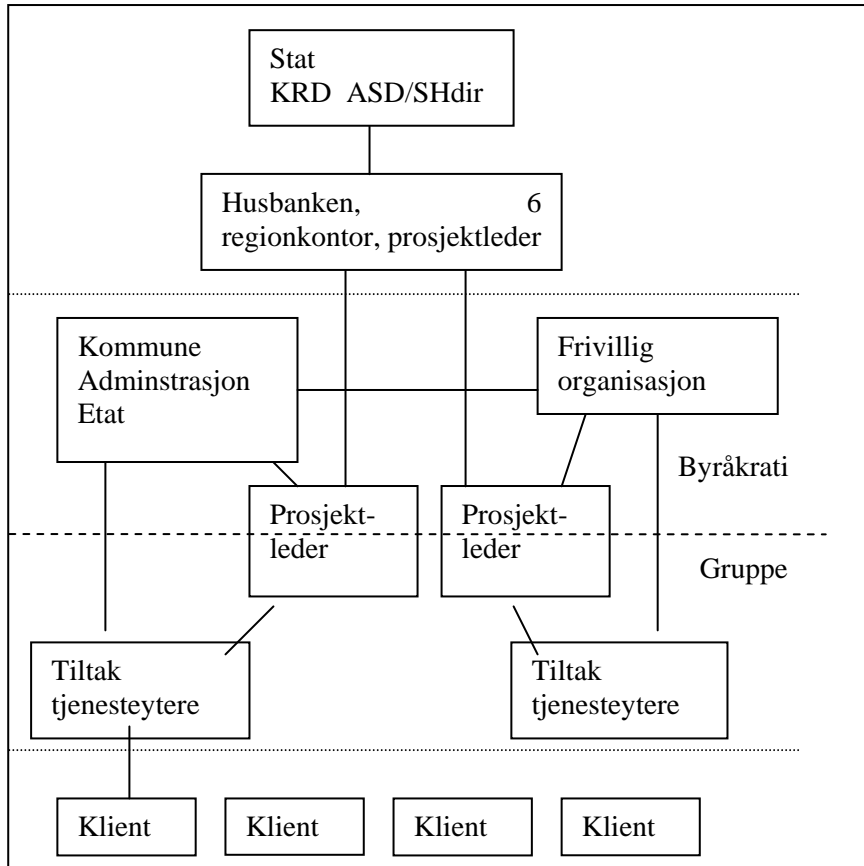
Prosjektledelsen i Husbanken besto i første fasen av prosjektleder og, i perioder, en eller to medarbeidere. I siste fasen av prosjektet ble

Husbanken *regionalisert*. Regionaliseringen innebærer at Husbankens seks regionkontor fikk større ansvar for en del oppgaver. Blant annet ble ledelse og ansvar for Prosjekt bostedsløse flyttet ut til regionkontorene. Fem av de seks regionkontorene har ansvar for prosjektet i en kommune. Betydningen regionalisering av Husbanken fikk for Prosjekt bostedsløse ble evaluert i midtveisevalueringen (Dyb 2003b:31 ff).

Prosjektledelsen i Husbanken har hatt kontakt med prosjektlederne i de syv kommunene og de tre frivillige organisasjonene. Aktbo har ikke hatt egen prosjektleder. Kontakten har gått mellom ansvarlig i Husbanken til ledelsen i Aktbo. Som beskrevet i gjennomgangen av prosjektet i kapittel 2, ble kommuneprosjektene organisert etter en felles mal. Prosjektene styringsgrupper skulle forankre prosjektet i den kommunale organisasjonen. Prosjektleder i kommunene rapporterte oppover i den kommunale organisasjonen til sin nærmeste overordnede eller til styringsgruppen. Vanligvis var prosjektleders nærmeste overordnede også medlem av styringsgruppen.

I tidligere rapporter har vi presentert grafiske skisser over prosjektenes organisasjonsstruktur i den enkelte kommune og forholdet mellom sentrale og lokale prosjekter. Figur 7.1 gir en noe forenklet framstilling av helheten og forholdet mellom alle de ulike nivåene i prosjektet.

Figur 7.1. Helhetlig organisasjonsstruktur for Prosjekt bostedsløse



Figuren viser prosjektet som en hierarkisk modell med staten på toppen. Staten er representert ved to departement, KRD og ASD, og Sosial- og helsedirektoratet (SHdir)²⁵. Disse satt i en prosjektgruppe på statlig nivå. Det andre leddet i "staten" er det operative eller utøvende leddet; Husbanken, Husbankens regionkontor og prosjektleder. Både regionkontorene og prosjektleder er bindeledd fra statlig nivå og ut til prosjektene i kommunene og organisasjonene. Etter regionalisering av Husbanken, er regionkontorene det *formelle* kontaktleddet.

Nivået under staten er kommunene med administrativ ledelse, etater og tiltak for bostedsløse. Også de frivillige organisasjonene er plassert på dette nivået. Klientene er plassert nederst i modellen. I figur 7.1 har vi

²⁵ Sosial- og helsedirektoratet ble opprettet etter at Prosjekt bostedsløse ble etablert. En representant for SHdir kom inn i prosjektgruppen midtveis i 2002.

trukket en linje mellom klientene og bo- og tjenestetiltakene, og en tilsvarende linje mellom stat og kommune. Linjen markerer skillet mellom tre ulike nivåer i prosjektorganisasjonen.

De frivillige organisasjonene, Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste, hadde ikke egne styringsgrupper, men forankret prosjektet direkte i eksisterende styringsorganer. Disse organisasjonene er mer avhengig av kommunene enn egen organisasjon for å sikre videreføring av tiltakene. Tjenestene de frivillige yter er også finansiert av kommunene. De frivillige organisasjonene ble imidlertid invitert med som selvstendige aktører i Prosjekt bostedsløse av regjering og Storting (Statsbudsjettet for 2002). Aktbo har hatt en perifer rolle gjennom hele prosjektperioden. Vi har derfor valgt å holde Aktbo utenfor den skisserte framstillingen av prosjektorganiseringen.

Går vi tilbake til figuren og opprettholder det hierarkiske perspektivet, befinner bo- og tjenestetiltakene seg på nivået under det administrative. Prosjekt bostedsløse som *prosjektorganisasjon* er et "tillegg" i den ordinære kommunale organisasjonen. Men tjenestene og botilbudene, som etableres i regi av prosjektet, inngår i kommunens virksomhet. Kommunene – og de frivillige organisasjonene – har fått ekstra midler gjennom Husbanken til driften av de igangsatte tiltakene. Kommunene har også brukt egne midler for å finansiere tjenestetilbudet. Finansieringen forandrer ikke tjenesteyternes og tiltakenes tilhørighet i kommunen. Tjenesteyterne er ansatt i kommunen, eventuelt i en frivillig organisasjon og boligene tilhører også kommunen, respektive organisasjonen.

Klientene nederst i figuren er ikke en del av kommunen som organisasjon. De er likevel en vital del av prosjektet. Klientene, bostedsløse personer og husstander, er begrunnelsen for prosjektets eksistens. Det er sagt at bostedsløse som klientgruppe har liten påvirkningskraft på opinionen og beslutningstakere. Men klientgruppen har stor påvirkning på prosjektet og hvordan det utformes.

Husbankens instrumenter for å styre prosjektene i kommunene og de frivillige organisasjonene er gjennom finansiering av prosjektene og ulike kontrolltiltak for å undersøke om kommunene oppfyller vilkårene for å tildele økonomiske midler. Kontrollen i Prosjekt bostedsløse har blant annet vært utøvd ved jevnlig rapporteringer fra kommunene. Dette beskriver ikke hele forholdet mellom den sentrale prosjektledelsen og de lokale prosjektene i kommunene og organisasjonene. Det illustrerer den formelle relasjonen mellom de to nivåene.

Prosjektlederne i kommunene er ansatt i kommunen og prosjektet er lagt inn i linjen i kommunen. For en ansatt prosjektleder kan avstanden til kommunens administrative ledelse være stor. For å realisere målene i prosjektet er prosjektleder avhengig av støtte fra flere etater²⁶. Styringsgruppene i prosjektene var sammensatt av medlemmer fra ulike etater, blant annet for å ivareta behovet for sammensatte tjenester og forankre prosjektet i ulike etater. Typiske etater representert i styringsgruppene var rusomsorg, sosialtjeneste, boligjeneste, psykiatri og – i enkelte kommuner – hjemmebaserte tjenester.

Direkte deltakelse fra de frivillige organisasjonene i prosjektet medførte en del særegne problemer. De særegne problemene er også et sentralt tema i tidligere evalueringer. Kort oppsummert bunnet de i at

- 1) organisasjonene skulle få sine prosjekter godkjent av kommunen,
- 2) kommunen finansierer tjenesteyting gjennom avtaler med kommunen,
- 3) uklarhet om lov om offentlige anskaffelser og hvorvidt kommunene kunne inngå avtaler uten å legge oppdraget ut på anbud.

7.2 Byråkratiet og gruppen

Over har vi skissert de formelle forbindelseslinjene mellom stat – kommune, innad i kommunen og mellom stat – kommune og frivillig organisasjon. Prosjektet omfatter imidlertid også ulike organisasjonsformer med ulike arbeidsmåter, mål og kulturer. I figur 7.1 går en stiplet linje gjennom boksen `prosjektleder`. Linjen indikerer at skillet mellom de to organisasjonsformene går gjennom prosjektledelsen i kommunene.

De to organisasjonsformene er henholdsvis `byråkratiet` og `gruppen`. Gruppen kan også kalles prosjekt, men for ikke å skape forvirring, benytter vi betegnelsen gruppen. Sentrale kjennetegn og forskjeller ved de to organisasjonsformene er skissert i følgende tabell:

²⁶ Ikke alle kommuner bruker begrepet etat. For enkelhets skyld velger vi likevel å bruke etat som samlebetegnelse på tjenesteområder, virksomhetsområder osv.

Tabell 7.2 Kjennetegn ved de to ulike organisasjonstypene i prosjektet

Kjennetegn	Prosjektets organer	Prosjektets tiltak
Organisasjonsform	Byråkrati	Gruppe/prosjekt
Arbeidsoppgaver	Forvaltning	Tjenesteyting
Styringsprinsipp	Lover/regler	Faglig skjønn
Tilnærming	Regelorientert	Brukerorientert

Kilde: Dyb 2003b:28 (midtveisevalueringen, noe endret)

Tabell 7.2 illustrerer skillet mellom prosjektorganisasjonen – prosjektledelse og styringsgruppe – og tiltakene – bo- og tjenestetilbudene – i de kommunale prosjektene. Førstnevnte tilhører prosjektets organer, altså byråkratiet. Sistnevnte tilhører kategorien gruppe/prosjekt. Skillet mellom de to organisasjonsformene berører imidlertid hele Prosjekt bostedsløse. Figur 7.1 (lenger opp) illustrerer at en stor del av prosjektorganisasjonen er forvaltning.

Basert på Max Webers klassiske verk om makt og byråkrati (1971) analyserer Etzioni (1973) moderne organisasjoner; deres mål, struktur og omgivelser. Byråkratiet karakteriseres blant annet av at det er en kontinuerlig organisasjon av offisielle funksjoner bundet av regler. Bundne regler skal sikre en standardisering i saksbehandlingen. Standardiseringen skal både lette arbeidet og sikre likebehandling. Den byråkratiske organisasjonen er inndelt i ulike kompetansefelt med ansvar for atskilte områder. Organisasjonen er samtidig hierarkisk oppbygd. En lavere posisjon kontrolleres av en over.

Frivillige organisasjoner er ikke forvaltningsorganer i tradisjonell forstand. Men de frivillige organisasjonene har profesjonaliserte administrasjoner med mange fellestrekk med byråkratiet. Etzioni anvender byråkrati-begrepet på flere organisasjonstyper, inkludert private produsenter av varer og tjenester. Plasseringen av de frivillige organisasjonene i figur 7.1 er kanskje ikke helt presis, men den er dekkende nok for vårt formål.

Innenfor Max Webers klassiske makt- og organisasjonsanalyse har de frivillige organisasjonene både byråkratiske og karismatiske trekk. Det siste knyttes blant annet til tydelig profilering. De frivillige organisasjonene markedsfører seg med profilerte ledere eller en tydelig profilert organisasjon. Kirkens Bymisjon er eksempel på en organisasjon som blant annet profilerer seg med tydelige ledere. Frelsesarmeen kan derimot karakteriseres som en organisasjon med en viss karismatisk profil. Samtidig er de frivillige profesjonelle organisasjoner, med definerte fagfelt og byråkratiske kjennetegn (Lorentzen 1994). Profesjonaliseringen er særlig

tydelig på områder der de frivillige utfører tjenester på oppdrag for og i konkurranse med det offentlige.

Bo- og tjenestetiltakene er en del av den kommunale strukturen, men de har en annen organisasjonsform. Et vesentlig trekk ved organisasjonsformen vi har kalt gruppen, er at den utøver tjenester i direkte kontakt med brukere og klienter. Også gruppen har et sett av regler å forholde seg til i utøvelse av tjenester. Implisitt i Michael Lipskys (1980) begrep "street level bureaucracy" om førstelinjetjenesten, ligger en forutsetning om at også tjenesteyting på dette nivået foregår etter en form for byråkratiske prinsipper. Men "bakkebyråkratens"²⁷ tilnærming er også individuell. Det forventes av ansatte i førstelinjetjenesten at de skal ha en individuell tilnærming til klienten.

Et gjennomgående trekk ved tjenesteytingen i Prosjekt bostedsløse, slik den beskrives av prosjektledere og tjenesteytere, er at den tar utgangspunkt i den enkeltes behov. Videre karakteriseres tjenesteytingen som relasjonsbasert. Motsatsen til den relasjonsbaserte organisasjonen er den regelorienterte organisasjonen, altså byråkratiet.

Gruppen – et ambulerende oppfølgingsteam eller fast ansatte i et botiltak – har vanligvis en leder. Organisasjonen er likevel ikke hierarkisk. Lederen kan for eksempel være en utenfor gruppen eller teamet, og vedkommende kan ha andre oppgaver i tillegg. Lederen kan også utføre arbeidsoppgaver på linje med andre i gruppen, ved siden av å ha en administrativ funksjon.

7.3 Autoritet og makt

I figuren har vi streket opp forbindelseslinjene mellom de ulike organene og aktørene i prosjektet. Disse forbindelsene er ofte preget av dynamiske prosesser og en statisk tegning kan bare i begrenset grad illustrere forholdet mellom organisasjonsledd og aktører. Forbindelsene vil blant annet være preget av ulik distribusjon av makt og autoritet mellom aktørene. Makt kan oppfattes som et tvetydig begrep. Begrepet makt er på den ene siden negativt ladet, mens en på den andre siden erkjenner at en må ha makt for å iverksette og gjennomføre tiltak (f.eks. Engelstad 1999).

Autoritet og makt er nødvendig for å iverksette og gjennomføre planer. Makt er et viktig begrep i samfunnsvitenskapen. Det finnes et stort mangfold av definisjoner og forståelse av makt. Vi skal kort skissere noen måter å forstå makt på. Makt som bytterelasjon er den klassiske økonomiske forståelsen av makt. Karismatisk makt er knyttet til sterke

²⁷ A. Offerdal har oversatt "street level bureaucrat" til bakkebyråkrat.

ledere. Makten legitimeres ved personen heller enn stillingen vedkommende innehar. Innslag av karismatisk makt kan forekomme også i ulike typer moderne organisasjoner og regnes ofte som motsatsen til strukturell makt.

Strukturell makt forbindes gjerne med byråkratiet. Strukturell makt er gitt av organisasjonen og knyttes til posisjoner og ikke til personene som innehar posisjonene. Stat og kommune, og til dels også de frivillige organisasjonene, utøver byråkratisk makt. Maktposisjonene i byråkratiet fordeler seg langs den administrative hierarkiske linjen, men den er også knyttet til kompetanseområder.

Den ene delen av Webers maktbegrep er selve den byråkratiske organisasjonen. Den andre siden er makten som tilligger og utøves av fagetatene. Fagetatene i kommunene utøver makt innen sine kompetanseområder, for eksempel ved at de "eier" kompetansen på et felt. Fagetatene har også muligheten til å påvirke beslutninger lenger oppe i linjen, som får konsekvenser for eget fagområde. Makt er altså ikke utelukkende noe som utøves fra toppen og ned.

Innenfor prototypen på de byråkratiske organisasjonene, nemlig offentlig forvaltning, vil en finne ulike former for maktutøvelse og autoritet. I mange sammenhenger vil uformell maktutøvelse kunne ha stor betydning for utfallet av saksbehandlingen i den formelle linjen. Den uformelle makten kan for eksempel ha fellestrekk med den karismatiske maktutøvelsen. Den kan også bestå av uformelle forbindelseslinjer mellom en gruppe personer. Begrepet "Gutteklubben Grei" fra det private næringsliv er en kjent betegnelse på utøvelse av makt gjennom uformelle nettverk.

7.4 Prosjektets tilgang til autoritet

Prosjekt bostedsløse er en temporær organisering, og som prosjektorganisasjon er den plassert på siden av det daglige virke i kommunene. Prosjektleder er ansatt i en av etatene. Vanligvis var prosjektet forankret i den samme etaten. Forventningene til prosjektleder er betydelige. Prosjektlederen har ansvaret for det prosjektet klarer å produsere.

Under evalueringen av oppstarten av prosjektet, ga flere prosjektledere uttrykk for at de hadde en uklar posisjon i den kommunale organisasjonen. Noen oppfattet at de manglet både formell og uformell makt til å gjennomføre det som ble forventet. Enkelte ga også uttrykk for at de måtte "lære" seg hva som var de riktige kanalene i den kommunale strukturen.

Tre av prosjektlederne ble nyansatt i kommunen. Fire²⁸ var allerede ansatt i etaten der prosjektet ble forankret. En var tidligere ansatt i kommunen og en siste kom fra en annen bydel i prosjektkommunen.

Prosjektlederne er i realiteten en av flere ansatte i en fagetat. Særlig de nyansatte prosjektlederne hadde få kontakter å spille på i starten, samtidig som de måtte tilpasse seg kommunens arbeidsform og struktur. For å realisere prosjektets mål, var prosjektlederne avhengig av at den faglige og administrative ledelsen støttet forslagene og foreslo bevilgninger på kommunebudsjettet. Prosjektet var videre avhengig av tilgang til ressurser i ulike fagetater.

For å sikre den nødvendige støtten og ressurstilgangen, ble styringsgruppene for prosjektene sammensatt slik at de skulle forankre prosjektet i de aktuelle fagetatene. I oppstartevalueringen intervjuet vi medlemmer av styringsgruppene. Med forbehold om at prosjektet nettopp hadde startet ute i kommunene, og styringsgruppene nylig var oppnevnt, signaliserer disse intervjuene ulike oppfatninger om styringsgruppens funksjon.

Datainnsamlingen for oppstartevalueringen ble gjennomført om lag et halvt år etter prosjektstart. Det var vanskelig da å fastslå i hvilken utstrekning styringsgruppene ville lykkes med å forankre prosjektet i boligetaten, sosial- eller velferdsetaten og andre tjenester. Blant ”andre tjenester” har særlig rusomsorg og psykisk helsevern vært viktig. Midtveisevalueringen fant grunn til å poengtere og framheve styringsgruppens rolle og ansvar for å forankre prosjektet i den kommunale strukturen:

Kommuneprosjektene er fundert i en prosjektplan som i alle kommuner er mer og mindre revidert eller justert underveis. Historien til kommuneprosjektene viser at planen var utformet – ofte av ildsjeler – før både styringsgruppe og prosjektleder var på plass. Styringsgruppen har derfor ikke nødvendigvis et ”eiendomsforhold” til prosjektplanen i utgangspunktet. Styringsgruppen fatter imidlertid vedtak om hvilke tiltak prosjektet skal satse på eller slutter opp om satsingene og har en viktig legitimerende funksjon. Den har stilt seg bak tiltakene. (Dyb 2003b:29)

Videre understreker midtveisevalueringen at styringsgruppens oppgave med å forankre resultatene fra prosjektet, kan ha stor betydning for om

²⁸ To i Boligvirkemiddeletaten i Oslo, senere Helse- og velferdsetaten (HEV) (en tredje prosjektleder fra HEV kom inn siste året) og de to prosjektlederne i Trondheim og Drammen. Sistnevnte var ansatt på engasjement i et annet prosjekt.

resultatene blir videreført. På den andre siden vil avgjørelser om videreføring av tiltakene også være avhengig av en del andre faktorer. Forskningen viser for eksempel at forsøk i kommunene må forankres både i administrasjonen og i fagetatene for at de skal bli videreført etter forsøksperioden. Forankringen i fagetatene er viktigere for videreføringen, det vil si om forsøket blir en del av den permanente virksomheten, enn selve resultatet av prosjektet (Nørve 2003).

Prosjektledelsen i Husbanken har heller ingen direkte mulighet til å utøve autoritet over de kommunale prosjektene. Prosjektledelsen på nasjonalt nivå kunne føre kontroll med det kommunale nivået. Tildeling av statlige midler i prosjektet var en form for maktmiddel. Blant annet er kommunene og organisasjonene pålagt å legge fram regnskap og budsjett for å få tildelt midler fra år til år. De måtte legge fram en plan for prosjektet, som skulle godkjennes av Husbanken. Statlig finansiering kunne imidlertid oppfattes som et tveegget sverd. En sak var statlig finansiering av selve prosjektlederstillingen. Tilskudd til etablering av nye tjenester, som kanskje forpliktet kommunen i flere år framover, ble ikke nødvendigvis vurdert utelukkende som en ressurs.

Husbanken utviklet rapporteringsrutiner for å måle resultatene i prosjektene. Men det var ikke knyttet noen form for sanksjoner til resultatene fra rapporteringen. Rapportene var heller et informasjonsverktøy. De ga Husbanken og staten kunnskap om aktiviteten i prosjektene. En tredje form for styring var jevnlig prosjektledersamlinger. Disse var også en toveis informasjonskanal med mulighet for gjensidig påvirkning og ikke en arena for maktutøvelse i betydningen makt til å sikre gjennomføring av prosjektets mål.

Med tanke på at utviklingsarbeidet i kommunene var et av de sentrale målene for prosjektet, vil det også være vanskelig å finne brukbare mål og styringsredskaper for både å vurdere og sikre gjennomføringen.

7.5 Samspill og maktkamp mellom stat og kommune

I forholdet mellom staten og kommunene er det ikke gitt at staten, selv om den distribuerte de økonomiske ressursene, hadde mest makt. Prosjekt bostedsløse var et statlig initiativ. Ut fra et slikt perspektiv kan en kanskje si at staten hadde mest å tape på at prosjektet *ikke* ble vellykket. Forholdet mellom stat og kommune er imidlertid mer komplisert enn som så. Prosjekt bostedsløse handler, som vi allerede har understreket, om å få til en utvikling eller endring både i praksisfeltet og på politisk nivå.

Et eksempel fra oppstartevalueringen viser hvordan forhandlinger mellom stat og kommune kan innvirke på tempoet i prosjektet. Oslo kommune

kom sent i gang med å etablere prosjektorganisasjonen. En av årsakene var uenighet mellom kommuneledelsen og prosjektledelsen i Husbanken om utforming av prosjektet – om hva prosjektet i Oslo skulle satse på. I forhold til prosjektets primære målgruppe, de aller vanskeligst stilte bostedsløse, var Oslos forslag om å satse på prosjektene `store barnefamilier` og `ungdom med minoritetsbakgrunn` noe avvikende. Vi vil framholde at Oslo fikk delvis gjennomslag for sine ideer og gjennomførte prosjektene.

Oslo kommune startet i 2000 et større arbeid med bostedsløse med særlig vekt på å få ned bruken av hospits. En av informantene fra Oslo påpeker at kommunen hadde arbeidet med boligsosiale spørsmål siden 1997. Prosjektet beskrives som positivt, ”men Oslo hadde nok fått resultater på området likevel”²⁹.

Men forholdet mellom stat og kommune ytret seg også som en form for maktkamp. Det tydeligste eksemplet er uenigheten mellom enkelte kommuner og staten om de frivilliges plass i prosjektet. Fra først å være definert som samarbeidspartnere for kommunene, fikk Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste selvstendig status i prosjektet. De ble blant annet tildelt statlige prosjektmidler. De frivillige organisasjonene måtte likevel ha driftsavtale med kommunene.

Samarbeidet med kommunene og de tre frivillige organisasjonene hadde forskjellig forløp i kommunene. Problemene oppsto i første rekke i Oslo og Bergen. Problemene i Oslo var knyttet til tolkning og praktisering av Lov om offentlige anskaffelser, også omtalt som konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Ifølge Oslo kommune kunne en ikke inngå avtaler med en aktør uten først å sette oppdraget ut på anbud. Saken forble uløst gjennom store deler av prosjektperioden. Både Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon satt med ferdige boligtilbud uten beboere. I midtveisevurderingen, ved inngangen til 2004, påpekte vi at tiden var i ferd med å løpe ut; det ville ikke bli snakk om utprøving av bo- og tjenestetilbud, dersom driften ikke kom i gang umiddelbart.

I Bergen var problemstillingen at kommunen og Kirkens Sosialtjeneste ikke kom fram til noe i det hele tatt. Beskrivelsene av hva som skjedde – eller ikke skjedde – er svært ulike fra de to sidene. Ifølge informanter i kommunen klarte ikke Kirkens Sosialtjeneste å synliggjøre hva de hadde å tilby, men Kirkens Sosialtjeneste oppfatter at de ikke hadde kontakt høyt nok oppe i organisasjonen til at det kunne fattes beslutninger.

²⁹ Intervju i forbindelse med sluttevalueringen.

7.6 Uformell makt og politisk makt

Mulighet for en løsning i Oslo kom fra Næringsdepartementet. Departementet, under ledelse av høyrestatsråd Ansgar Gabrielsen, besluttet ganske enkelt at frivillige og veldedige organisasjoner skulle unntas fra plikten om åpen konkurranse. Endringen i anbudsreglementet ble lagt inn i forskriften til loven og gjelder inntil noe annet blir bestemt. Ifølge oppslag i dagspressen var de høyrestyrte kommunene Oslo og Bergen lite begeistret for endringen (bl.a. Dagsavisen 07.02.04). Men i Oslo bød endringen på en mulighet for å komme videre i samarbeidet mellom kommunene og de frivillige. Tiltakene i regi av Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon kom også i drift³⁰.

Hvorvidt problemene i Prosjekt bostedsløse innvirket på Næringsdepartementets beslutninger, ligger utenfor denne evalueringen å undersøke. Men vi kan slå fast at de frivillige organisasjonene brukte pressen aktivt for å få fram at de ikke kom i gang i prosjektet. Også konklusjonene fra midtveisevalueringen ble brukt i pressen. Ifølge de frivillige organisasjonene selv, kan de lettere bruke både presse og uformelle kanaler enn for eksempel en kommune:

Vi har veldig kort vei og kan raskt få et møte med en statssekretær, uavhengig av hva slags regjering vi har, eller en politiker i Stortingets sosialkomité. Vi har god kontakt med Ap og SV og også med Fremskrittspartiet. Vi opplever at det er tverrpolitisk enighet om at de frivillige har en rolle i dette arbeidet, og vi er ikke prisgitt den sittende regjeringen.

Unntaket i anbudsreglene for frivillige og ideelle organisasjoner er ikke et pålegg, men en mulighet. Bestemmelsen åpnet for at de frivillige kunne komme i gang med sine tiltak i Prosjekt bostedsløse.

En måte å skaffe seg uformell makt på er å pleie kontakt med beslutningstakere gjennom klassisk lobbyvirksomhet, som illustrert over. En annen måte å oppnå uformell makt er å bruke media. Her har det også vært en tydelig forskjell mellom prosjektlederne i de frivillige organisasjonene og i kommunene. Prosjektlederne i organisasjonene har fremmet sin sak gjennom avisene ved flere anledninger. Prosjektlederne i kommunene har bare unntaksvis opptrådt i media. En av informantene fra en av de frivillige organisasjonene påpeker også at prosjektledere og

³⁰ Problemene som oppsto i forbindelse med prosjekt bostedsløse berører ikke samarbeidet mellom kommunene og organisasjonene generelt. Oslo kommune hadde allerede innført konkurranseutsetting, der de frivillige organisasjonene var blant tilbyderne. Prosjektet førte imidlertid til en utredning av offentlig-privat samarbeid, OPS.

prosjektmedarbeidere i Oslo har manglet muligheten til å bruke uformelle kanaler:

Vi er ganske flinke til å formidle. Det er et stort problem i Oslo kommune at folk på lavere nivå ikke får uttale seg. Vi blir pressa til å være sannhetsvitner på hvordan det er i Oslo. I vår organisasjon er det ofte fot-folket som uttaler seg, mens det i Oslo er politikerne. Det kan skape en spesiell dynamikk; vi får ofte – ufortjent – en kritikerrolle og en helterolle.

Dette siste sitatet viser til uttalelser i pressen og andre medier. Trondheim kommune utformet en egen mediestrategi i forbindelse med Prosjekt bostedsløse. Strategien formaliserer blant annet hvem som skal uttale seg og hvordan det skal skje.

Intervjuer med aktørene i prosjektet vil bare i begrenset grad fange opp uformelle kontakter og strukturer. Intervjuene *kan* også bidra til å dekke til forhold i prosjektet heller enn å få disse fram. En av forklaringene ligger i byråkratiets regelstyring og hierarkiske organisasjon. ”Folk er redde for å gjøre feil – for ikke å følge reglene”, påpeker en informant.

I en undersøkelse av saksbehandling ved trygdekontorene, oppsummerer Solheim (1992) at det kan være vanskelig å vite om det som blir sagt i en intervjusituasjon er i samsvar med de faktiske forholdene eller om det er mer uttrykk for hvordan informanten mener det burde vært. Denne typen metodiske dilemmaer møter vi også i evalueringen av Prosjekt bostedsløse. Det får særlig stor betydning når vi forsøker å få fram i hvor stor grad resultatene er forankret på et nivå og i etater som medfører at de blir varige.

7.7 Den klientorienterte organisasjonen

Prosjektets bo- og tjenestetiltak er den tjenesteytende delen av Prosjekt bostedsløse. Som illustrert i tabell 7.2 er organisasjonsformen gruppe eller prosjekt, styringsprinsippet er faglig skjønn og tilnærmingen er brukerorientert. Målet med Prosjekt bostedsløse er å hjelpe brukerne.

Klientgruppen vil være bestemmende for hva slags type tjenester som blir produsert. Klienter kan kategoriseres etter ulike kriterier. En enkel måte er inndeling i termene ”verdige trengende” og ”ikke verdige trengende”. Både bostedsløse, rusmisbrukere og mennesker med dobbeldiagnoser tilhører, hver for seg, siste kategori. Det betyr at klientene er i en svak posisjon. Klientene våre er ”posefolket” – salderingsposten på de offentlige budsjettene, framholder en informant. De er blant dem med minst makt, om noen i det hele tatt.

Klientgruppens maktesløshet understrekes ytterligere ved at retten til bolig generelt står svakt (Bengtsson 2001; Torgersen 1987). Sosialtjenesteloven pålegger kommunene å *bidra* til å framskaffe bolig til personer som ikke klarer det selv, men kommunene er ikke forpliktet til å skaffe folk en bolig.

Et viktig begrep i sosialt arbeid de siste tiårene er brukermedvirkning og brukerperspektiv. Brukermedvirkning kan blant annet innebære at brukerne har innflytelse på utformingen av tjenestene. Ifølge Rønning og Solheim (2000) kan brukermedvirkning foregå på flere nivåer. Brukermedvirkning på nasjonalt nivå innebærer ofte at interesseorganisasjoner taler brukernes sak. Disse opererer ofte også på regionalt eller kommunalt nivå. Andre varianter av profesjonell ivaretagelse av brukerinteresser er pasientombud og sosialombud. Profesjonsgrupper kan også være talerør for brukerne eller de kan påberope seg en slik rolle. Brukermedvirkning betyr sjelden at enkeltbrukere har direkte innflytelse på utforming av et tilbud.

I Prosjekt bostedsløse har brukermedvirkningen vært et perifert tema. Ett av de kommunale prosjektene har hatt brukerrepresentanter i styringsgruppen. En annen kommune har hatt brukerrepresentant i et forum i prosjektet. Men disse brukerne representerer ikke noen form for organisert uttrykk eller ønske. De representerer seg selv og sine egne erfaringer. Når de tildeles rollen som brukerrepresentant, er det under en forutsetning av at bostedsløse har noen felles generelle erfaringer og ønsker, som denne ene representanten kan ivareta.

Brukerne i prosjektet er altså ikke en organisert gruppe. De utgjør heller ingen gruppe med sterke legale rettigheter, verken som bostedsløs eller rusmisbruker. Prosjektet har ikke hatt spesielt fokus på brukerne som medvirkere eller maktfaktor. Brukergruppen vil gi liten drahjelp i å forankre prosjektet i kommunen.

7.8 Forankring i etatene

Som påpekt over drives botiltakene som kommunal virksomhet. Prosjekt bostedsløses karakter av forsøksvirksomhet endrer ikke tjenesteytneres ansettelsesforhold i kommunen og plassering i en kommunal struktur. Prosjektleder i kommunen har verken formelt ansvar for eller myndighet over de ansatte i botiltakene.

Men prosjektet og målene for prosjektet iverksettes og realiseres i feltet mellom fagbyråkratiet og faggruppene på tjenestenivået. I dette fagdominerte feltet innehar prosjektlederen en sentral forhandlingsrolle. Vi har

også sett at prosjektene i kommunene er forankret i etater som i utgangspunktet ønsket å gjøre noe for målgruppen.

En ansatt i en kommune trekker fram en form for uformell makt, og kompliserende formell makt, innenfor den kommunale organisasjonen:

Utviklingsarbeidet i prosjektet blir også en arena for enkeltes personlige agenda. Noen kjører egne kjepphester. Jeg tror det er en drakamp mellom ulike interesser. Det disiplinere og kompliserer prosessen. Alt må gjennom en person eller instans over. Men jeg ser også behovet for klare kommunikasjonslinjer for å holde en organisasjon som vår kommune sammen. Samtidig krever utviklingsarbeid frihet til å snakke på tvers.

Sitatet gir uttrykk for flere dilemmaer i prosjektet. For det første sier det noe om ulike interesser som kan kanaliseres inn i prosjektet. De er ikke nødvendigvis i samsvar med målene for prosjektet og de kan være innbyrdes motstridende. Videre sier sitatet noe om at det også finnes disiplineringmekanismer, dersom ting ikke blir gjort på rette måten og gjennom de formelle kanalene.

Alle prosjektlederne, bortsett fra en, sier at nærmeste overordnede har vært en viktig støtte. Etatene, der prosjektene har vært forankret, har også støttet prosjektet. Det kan ha sammenheng med at det var etater som hadde et eierforhold til problemene og klientene i utgangspunktet, som grep fatt i prosjektet og ville ha det. Forankringen i fagetaten var der allerede fra starten i flertallet av kommunene. I den ene kommunen, som er nevnt over, sier prosjektleder at prosjektet ble organisert bort fra dem som ville ha det fra begynnelsen av og bort fra dem som arbeidet med målgruppen. Tiltaket etablert i denne kommunen går en usikker framtid i møte etter 2005.

Dette siste eksemplet illustrerer også et annet poeng, nemlig at prosjektet først og fremst er implementert og forankret i de fagetatene som "brant" for målgruppen. Flere prosjektledere konkluderer med at tjenester til bostedsløse må organiseres som en egen tjeneste. De mener det vil være svært vanskelig, kanskje en umulig oppgave, å få de ordinære hjemmetjenestene til å ta ansvar for – tidligere bostedsløse – rusmisbrukere.

I prosjektet "store barnefamilier" i Oslo er problemstillingen en annen. Her var målet å "legge igjen noe varig i bydelene" i form av nye holdninger og tilnærming til denne målgruppen. Her er det enda vanskeligere å måle varige resultater sammenlignet med å "måle" om et spesifikt botiltak opprettholdes.

7.9 Varige resultater?

Forholdet mellom tjenesteyter og klient i Prosjekt bostedsløse vil også være preget av at det er et mål i seg selv og et suksesskriterium å beholde klientene lengst mulig. Et sentralt mål i prosjektet er at klientene skal inn i varige boforhold. Å "beholde klientene" lengst mulig er avhengig av to forhold. Det ene er tjenesteyternes arbeid overfor klientene. Det andre er rammen for å yte tjenester. Sistnevnte handler om ressurser, som i siste instans dreier seg om administrative og politiske prioriteringer på ulike nivåer i kommunen. Både fagetatens prioriteringer og budsjettkampen i kommunene på et mer overordnet nivå påvirker utfallet.

Deltakerne i Prosjekt bostedsløse har ulike oppfatninger om resultatene vil være varige. Vi har ikke spesifisert begrepet "varige resultater". Spørsmålet kommer imidlertid etter en rekke spørsmål som omhandler både konkrete resultater og måter å arbeide på og organisering i kommunen. Hvorvidt respondentene har hatt hele spekteret av resultater i tankene eller kun de enkelte tiltakene, kan vi ikke si noe om.

*Tabell 7.3 Tro på at resultatene er varige, ikke varige eller vet ikke etter omfanget av kontakt med klienter i informantens daglige arbeid.
Prosent. N: 106*

	Ingen kontakt	Noe kontakt	Mye kontakt	Svært mye kontakt
Varige resultater	78	66	50	46
Ikke varige	6	8	10	14
Vet ikke	17	25	40	39
Alle	101	99	100	99

Tabell 7.3 viser at det er en systematisk forskjell i troen på at resultatene fra Prosjekt bostedsløse er varige etter hvor mye kontakt med klientene informanene har. De som jobber mest med klienter er mer pessimistiske enn andre. Blant informanter uten kontakt med klienter, tror 76 prosent av resultatene er varige, mens under halvparten – 46 prosent – i gruppen med svært mye klientkontakt tror på varige resultater. Svært få sier de ikke tror at resultatene er varige. Men vi ser altså den samme tendensen her; informanter med mest klientkontakt har minst tro på varige resultater.

I materialet finner vi også en sammenheng mellom klientkontakt og medlem av styringsgruppe i prosjektet. En av fem medlemmer av en styringsgruppe har mye eller svært mye klientkontakt, men gjennomsnittet for hele utvalget er 56 prosent. Tallene viser videre at to tredeler av dem som er medlem av styringsgruppe, også tror på varige resultater.

Blant prosjektlederne finner vi en tilsvarende tendens. Noen prosjektledere har jobbet direkte med klienter, mens andre har hatt en overordnet rolle og lite eller ingen klientkontakt. Prosjektledere med utstrakt klientkontakt er mer pessimistiske i synet på om resultatene er varige enn prosjektledere med mindre eller ingen direkte klientkontakt. En må være åpen for at det finnes andre forklaringer. Men vi kan heller ikke utelukke at kontakten med brukerne gir mindre grunn til optimisme. En forklaring kan være at de som jobber med klientene ser tydeligere enn andre hvor stor innsats det krever å opprettholde en stabil bostedssituasjon for gruppen. Det samme synspunktet ble formidlet av aktører som arbeidet med å flytte bostedsløse ut av hospits i Oslo (Dyb 2005b).

7.10 Oppsummering

Spørreskjemaundersøkelsen viser altså at medlemmer av styrings-gruppene, det vil si aktørene som skulle forankre Prosjekt bostedsløse i den kommunale administrasjonen og fagetater, sier de tror at resultatene fra prosjektet er varige. Det kan en velge å tolke som et uttrykk for at det finnes vilje til å sikre midler til drift i årene som kommer.

På den andre siden var flere av tiltakene som ble etablert i regi av Prosjekt bostedsløse planlagt før prosjektet ble etablert. Et – av flere – eksempler er etablering av et botiltak for bostedsløse kvinner i Stavanger. Ildsjeler, det vil si den kommunale etaten med ansvar for den kommunale rusomsorgen, hadde arbeidet for et slikt tiltak i en årrekke, uten å få tiltaket inn på budsjettet. Når det endelig ble vedtatt i behandlingen av budsjettet for 2003, var det ikke foreslått fra administrasjonens side, men ble stemt inn av bystyret.

Det er videre grunn til å anta at framtidspessimismen hos dem som jobber med klientene kan forklares med at de ser hvor stort behovet for oppfølging er hos en del av klientene. Klientgruppen er heller ingen pressgruppe, men ender ofte som en av informantene sier ”som salderingspost”. Akkurat i Prosjekt bostedsløse kan vi kanskje si at klientene har utgjort en pressgruppe oppover i systemet. Et viktig suksesskriterium er nemlig varigheten av klientenes boforhold. Prosjekt bostedsløse, og arbeidet med bostedsløshet mer generelt, har hatt prioritet på det nasjonale politiske nivået. Det vil også ”smitte” nedover i det kommunale systemet. Men det garanterer ikke at arbeidet med bostedsløse er sikret.

Vi har påpekt at kommunene har en betydelig autonomi i forhold til statlige pålegg. Men i følge makteutredning (Østerud m.fl. 2003) er denne autonomien redusert. Den viktigste årsaken er stramme kommunale

budsjetter og en sterk økning i rettighetslover ut over 1990-tallet. Rettighetslover gir enkeltindividet rett til ytelser og kommunene plikt til å innfri rettighetene. Noen av rettighetene er imidlertid så generelt formulert at det er uklart hva de faktisk gir rett til. Kombinert med en trang kommuneøkonomi, vil kommunene måtte kompromisse mellom individuelle krav og kommunale ytelser.

Et annen konsekvens av møtet mellom knappe budsjetter og individuelle rettigheter er, ifølge Østerud m.fl., større avstand mellom de som får mye og de som knapt får dekket elementære behov. Den rettighetsbaserte velferden vil favorisere borgere med ressurser til å vinne fram i retts-systemet. Det er neppe noen som vil argumentere mot at bostedsløse utgjør en gruppe med svært små muligheter til å sikre sine rettigheter i en domstol.

For det andre står bostedsløses rettigheter i utgangspunktet ikke særlig sterkt. Retten til bolig tilhører de mer generelle rettighetskravene. Boligpolitikken er ett av områdene der spriket mellom kommunene er stort (Myrvold m.fl. 2002). Det er heller ingen tvil om at bostedsløse som gruppe fremdeles tilhører de minst ”verdige trengende”.

Alle kommunene, bortsett fra en, hadde ved prosjektperiodens utløp planer om å iverksette boligprosjekter og tjenester til bostedsløse som var planlagt i løpet av prosjektet. Alle kommunene har lagt arbeidet med bostedsløse inn i enten boligsosial plan, rusplan, psykiatriplan eller andre plandokumenter. Dette er en forutsetning for å sikre arbeidet med bostedsløse videre. Men det må også andre incitamenter eller påtrykk til. De finnes i dag i form av tilskudd fra Sosial- og helsedirektoratet og den nasjonale strategien for arbeidet med bostedsløse.

Kapittel 8 Avslutning

Målene for Prosjekt bostedsløse må oppfattes som ganske ambisiøse. Kommunene skulle utvikle modeller og metoder for å motvirke bostedsløshet. De skulle videre etablere og prøve ulike boformer og hjelpetiltak i boligene, etablere et formalisert gjensidig og tverretattlig tilbud og delta aktivt i kunnskapsinnhenting og formidling.

Den sentrale prosjektplanen sier at kommunene skal etablere *boliger*. Den bruker begrepet boløsninger og botilbud. Samtidig sier den Husbankens tilskudds- og låneordninger skal benyttes. Det legger klare føringer på at kommunene skal etablere boliger. Kommunene og de frivillige organisasjonene har benyttet disse ordningene maksmalt, både i utvikling av større boligkompleks og til enkeltbeboere. Prosjektet har bidratt til å tøye bruken av tilskudd i kombinasjon med lån til boligkjøp for enkelthusholdninger og bidratt til at bostøtten ble gjennomgått med henblikk på at den skal kunne benyttes av målgruppen for prosjektet.

8.1 De viktigste resultatene

De viktigste resultatene av prosjektet er en holdningsendring i kommunene og en ny tilnærming i arbeidet med de vanskeligst stilte bostedsløse med rusmisbruk og dobbeldiagnose rus/psykiatri. Prosjektet har betydd et visst gjennomslag for at også denne gruppen har krav på bolig og tjenester. Mange av boligene har klare institusjonstrekk; de er samlokaliserte og risikerer stempel som "merkelapphus" eller andre betegnelser knyttet til kjennetegn ved beboerne, de har fast personale og klausulerte husleiekontrakter. Noen har også regler for beboerne ut over vanlige husordensregler. Ofte dreier det seg om å begrense retten til å ha besøk i boligen.

I denne evalueringen har vi ikke gått spesifikt inn på hvorvidt det er behov for denne typen begrensninger eller tiltak. Vi har ingen brukerundersøkelse og vet derfor ikke hva brukerne eller beboerne faktisk ønsker, hvordan de definerer sine behov og hvordan de ser på erfaringer med bolig- og tjenestetilbudet. Men tett oppfølging i form av døgnbemanning eller mye tilstedeværelse av tjenesteytere kan være et ubetinget gode for en del klienter. Noen få botiltak har valgt å ikke bruke klausulerte husleiekontrakter. Det vil være interessant å sammenligne botilbud med og uten klausulerte kontrakter etter en viss botid, blant annet for å undersøke om boliger uten klausulering gir en mer ustabil bo-situasjon.

En viktig og nødvendig forutsetning for en ny tilnærming i arbeidet med bostedsløse har, i dette prosjektet, vært kompetansoppbygging og utviklingsarbeid. Utviklingsarbeidet har vært forankret i fagetater – eller i fagetaten som har hatt hovedansvar for prosjektet – i kommunene og blant tjenesteyterne i botilbudene. Utviklingsarbeidet har skjedd i en vekselvirkning mellom teori og praksisfeltet. Boligsosial utdanning ved Høgskolen i Sør-Trøndelag var et viktig enkelttiltak i oppbygging av kompetanse. Men det var langt fra det eneste. Utvikling av kompetanse og kunnskap er blitt tilbakeført både til praksisfeltet og til det politiske feltet (bl.a. til utforming av nasjonal strategi mot bostedsløshet). Det har også bidratt til å endre Husbankens arbeid med de mest marginaliserte på boligmarkedet.

Mange av de vanskeligst stilte i prosjektkommunene har fått et tilbud, slik den sentrale prosjektplanen la opp til. Det er også årsaken til at halvparten av boligene har utpregede institusjonstrekk. Men har de aller vanskeligst stilte fått et tilbud? Noen prosjektledere har gitt uttrykk for at det finnes en ”gruppe ingen vil ha”. Det dreier seg om personer med dobbeldiagnose rus/psykiatri og store atferdsproblemer.

I oppstartevalueringen stilte vi spørsmål om Prosjekt bostedsløse ville bidra til å utvikle en ny særomsorg til rusmisbrukere i kommunene. Alle kommunene og organisasjonene har egne tjenesteytere i arbeidet med tidligere bostedsløse i bolig. De fleste oppsummerer at det ikke vil være mulig å få den ordinære hjemmetjenesten til å arbeide med klientgruppen. I beskrivelsen av hva slags kompetanse som trengs, svarer flertallet at det viktigste er kjennskap til og interesse for å jobbe med gruppen. Denne forholdsvis vage beskrivelsen av hjemmetjenester er kjent fra andre sektorer. Kompetansebehovet er definert som såkalt ”hverdagskunnskap” (Jensen 1992), eller det vi ”alle kan”.

En fordel med en form for særomsorg er at ansvaret for klientgruppen blir tydeliggjort. Det kan også bidra til å motvirke at klientgruppen blir salderingspost på kommunens trange hjemmehjelpsbudsjett. Det er nemlig en fare de som arbeider tettest med klientene ser. De er minst optimistiske med hensyn til at resultatene fra prosjektet blir varige. De ser tydeligst hvor mye ressurser som kreves for å opprettholde resultatene.

De som sitter lengst unna klientene og høyest oppe i byråkratiet er mest overbevist om at resultatene er varige. Det *kan* være uttrykk for at prosjektet er godt forankret i den faglige og administrative ledelsen i kommunene. Men det er også, i likhet med andre mål på om prosjektet har lyktes, et empirisk spørsmål som kan besvares i ettertid.

8.2 Antall bostedsløse som resultatmål

I kapittel to drøfter vi ulike måter å måle resultatet av Prosjekt bostedsløse på. Vi la vekt på at eventuell nedgang eller oppgang i antall bostedsløse ikke nødvendigvis er et godt mål på om prosjektet har lyktes. Vi skisserte flere parallelle løp som kan påvirke antall bostedsløse i en kommune. Det ene er resultater fra prosjektet, som bør bidra til å senke tallet på bostedsløse. Det andre er parallelle tiltak i kommunene for å redusere antallet. Det tredje er faktorer som kan påvirke antallet i den ene eller andre retningen. Et eksempel på det siste kan være økning i tallet på utkastelser.

Denne evalueringen har ikke hatt som mål å kontrollere for de to siste faktorene. Antall bostedsløse kan derfor ikke anses å være det endelige målet på om prosjektet har vært vellykket. Vi kan likevel ikke se bort fra antallet. Den nyeste oversikten over antall bostedsløse på nasjonalt nivå er fra høsten 2003. Denne tellingen gir sammenlignbare tall. Flere av prosjektkommunene har foretatt egne registreringer i regi av Prosjekt bostedsløse. Men kommunene har brukt ulike kriterier og har hatt ulike formål med registreringene. De lar seg derfor ikke bruke i en komparativ sammenheng.

Tabell 8.1. Bostedsløse i prosjektkommunene i antall og pr. 1000 innbygger i 2003 og 1996 og endringer fra 1996 til 2003

	Kartlegging 2003		Kartlegging 1996		Endring prosent
	Antall bostedsløse	Pr 1000 innbygger	Antall bostedsløse	Pr 1000 innbygger	
Oslo	1283	2,48	2513	5,14	- 49
Bergen	713	3,03	754	3,38	- 5
Trondheim	371	2,43	327	2,27	13
Stavanger	228	2,05	254	2,43	- 10
Kr. sand	94	1,26	186	2,69	- 49
Tromsø	147	2,40	69	1,22	113
Drammen	54	0,96	108	2,04	- 100

(Kilder: Hansen m.fl. 2004; Ulfrstad 1997)

Endringene i antall bostedsløse i de syv prosjektkommunene er drøftet i en oppfølgende analyse av den nasjonale kartleggingen av bostedsløse i 2003 (Dyb 2005a). Det vil alltid være noe usikkerhet forbundet med denne typen tellinger. Vi ser at tre kommuner har hatt en kraftig nedgang i antallet. De tre kommunene er Oslo, Kristiansand og Drammen. Kristiansand er ikke med i oppfølgingsanalysen, og vi har ikke undersøkt end-

ringene der. Oslo har utvilsomt hatt en stor reduksjon (Dyb 2005b). Det samme er sannsynliggjort for Drammen. Tromsø har hatt en formidabel økning i antall bostedsløse. Noe av økningen kommer etter alt å dømme av underrapportering i 1996. Kommunens egen kartlegging i 2000 kom fram til et antall som ligger i nærheten av 2003-tellingen. De fire siste prosjektkommunene har hatt minimale prosentvise endringer fra 1996 til 2003.

Fra høsten 2003 til prosjektslutt ved utgangen av 2004 ble antall boliger med oppfølging i regi av prosjektet mer enn doblet i prosjektkommunene. Det totale tallet var på 286 boenheter. Kommunene hadde planer og prosjekter som ble realisert etter prosjektavslutning. Men selv om disse regnes inn, er botiltakene i prosjektet et lite antall i forhold til behovet målt i antall bostedsløse.

Prosjekt bostedsløse har ikke hatt som mål å få ned tallet på bostedsløse. Men det er like innlysende at prosjektet i et noe lengre perspektiv må måles etter om deltakerkommunene klarer å redusere antall bostedsløse. En ny nasjonal kartlegging gjennomføres høsten 2005. Vi bør kunne forvente at prosjektkommunene har færre bostedsløse enn de hadde i 2003.

8.3 Oppsummering

Prosjekt bostedsløse har fått til viktige forandringer i kommunene og på statlig administrativt og politisk nivå. Men det er grunn til å lytte til de som arbeider nærmest klientene når de er usikre på eller tvilende til om resultatene er varige. Det er krevende å opprettholde og utvide tilbudet.

To elementer er svært viktig for å videreføre resultatene. Det ene er fortsatt kompetanseoppbygging. Videreutvikling av utdanning i bolig-sosialt arbeid vil kunne ha stor betydning. Det andre er ulike økonomiske incitament, enten direkte til kommunene eller videreføring av arbeidet med å tilrettelegge Husbankens virkemidler.

Mange av de vanskeligst stilte bostedsløse har fått et tilbud. Det er i tråd med en mer målrettet politikk. Men videreføringen av arbeidet med bostedsløshet må også inkludere mellomgruppen, i prosjektet representert ved Prosjekt store barnefamilier i Oslo og Aktbo. Ellers gir det liten mening å inkludere bostedsløshet i *bolig*politikken. Ensidig fokus på primærmålgruppen for Prosjekt bostedsløse kan komme til å bety at bostedsløshet avgrenses til sosial- og/eller ruspolitikk. Det vil i så fall innebære et tilbakeskritt i forhold til resultatene fra prosjektet.

Innen en toårsperiode etter prosjektets slutt bør det gjennomføres en beboerundersøkelse og en undersøkelse (minimum et utvalg) av bo- og tjenestetilbudene. Flere kommuner planlegger å evaluere enkelttiltak. Men det bør likevel foretas en samlet vurdering ut fra noen felles kriterier, og dermed få et felles grunnlag for å vurdere hva som er mer og mindre vellykket sett fra flere perspektiver.

Referanser/litteratur

- Almås, R. (1990): *Evalueringsforskning på norsk*. Universitetsforlaget. Oslo
- Baklien, B. (2000): Evalueringsforskning for og om forvaltningen. I Foss, Olaf og Jan Mønnesland (red): *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*. NIBR 4-2000
- Barlindhaug, R. (2001): *God bolig. Begrepsdrøfting og empirisk analyse*. Norges byggforskningsinstitutt
- Beijer, U. (2000): På männens villkor – om hemløsa kvinnor i Stockholm. I W. Runquist og H. Swärd: *Hemløshet*. Carlsson Bokförlag. Stockholm
- Bengtsson, B. (2001): Bostaden som social rettighet. Den generella bostadspolitikens logik. I A. Lindbom: *Den nya bostadspolitik*. Boréa. Umeå
- Bjerke, P. og Kvamme, E. (2002): Pleierne. Oppgaver, yrker og kompetanse i pleie- og omsorgssektoren. De Facto. Oslo
- Bratholm, A (1969): Kriminologiske kommentarer til løsgjengerloven og løsgjengeromsorgen. I *Løsgjengeromsorgen – en utfordring*. Universitetsforlaget
- Brodtkorb, E. (2001): Bostedsløs i grenseland. Bostedsløshet blant mennesker med psykiske lidelser i storby. Diakonhjemmets høgskolesenter. Oslo
- Brandt, P. (1999): Reflections on Homelessness as Seen from an Institution for the Homeless in Copenhagen. I D. Avramov: *Coping with Homelessness. Issues to Tackled and Best Practices in Europe*. Feantsa
- Busch-Geertsema, V. (2003): Germany, the changing role of the state i housing and social policy. I J. Doherty (ed): *Housing the Homeless. State intervention in the countries of the European Union*. Feantsa
- Chen, X; Denizou, K.; Nordvik, V. (2000) Husbankens oppføringslånordning, virkninger på kvalitet og kostnader. Byggforsknnotat nr. 44.
- Dyb, E. (2005a): Bostedsløs; posisjon på boligmarkedet eller identitet? Oppfølgende analyse av kartleggingen av bostedsløse i 2003. Prosjektrapport 383. Norges byggforskningsinstitutt

- Dyb, E. (2005b): *Færre bostedsløse i Oslo – noen forklaringer*. Byggforsknotat nr. 71. Norges byggforskningsinstitutt
- Dyb, E. (2004): *Council housing in Norway: Can you get in, can you get out?* Paper to the ENHR Conference Jul 2nd – 6th 2004, Cambridge
- Dyb, E., Solheim, L. J.; Ytrehus, S. (1994): *Sosialt perspektiv på bolig*. Abstract forlag. Oslo
- Dyb, E. (2003): *Prosjekt bostedsløse – midtveiseevaluering*. Prosjektrapport 358. Norges byggforskningsinstitutt
- Dyb, E. (2003): *Prosjekt bostedsløse. Oppstartfase del 2*. Prosjektrapport 343-2001. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo
- Dyb, E. (2003): (red.) *Bostedsløshet i Norden. Forskning, politikk og praksis*. TemaNord 2003:523. Nordisk Ministerråd. København.
- Edgar, B., H. Meert, J. Doherty (2004): *Third Review of Statistics on Homelessness in Europe. Developing an Operational Definition of Homelessness*. European Observatory on Homelessness
- Eliasson, R.: *Forskningsetik og perspektivval*. Studentlitteratur. Lund 1987
- Engelstad, F. (1999): *Om makt. Teori og kritikk*. Ad Notam Gyldendal
- Etzioni, Amitai (1973): *Moderna organisationer*. Bokförlaget Aldus/Bonnier. Stockholm
- Ford, J.; Burrows R; Nettleton, S. (2001): *Home ownership in a Risk Society*. Bristol
- Hansen, T; Holm, A; Østerby, S. (2004): *Bostedsløse i Norge 2003 – en kartlegging*. Prosjektrapport 371 Norges byggforskningsinstitutt.
- Hansen, T.; Dyb, E.; Holm, A. (2002): *Evaluering av prosjekt bostedsløse. Oppstartfasen*. Prosjektrapport 325-2002. Norges byggforskningsinstitutt
- Harvey, B. (1998): *Settlement Services for Homeless People in Europe: Lessons for Ireland*. Homelessness Initiative. Dublin
- Hermannsdottir, J. H. (2002): *"Man er ikke hjemme der man har sin bolig, men der man blir forstått"*. *Hvordan bostedsløse innlemmes på hospits*. Hovedfagsavhandling i kriminologi. Institutt for kriminologi og rettssosiologi. Universitetet i Oslo

- Juhila, K. (1992): Bottom-of-the-Barrel Housing Markets. In Järvinen M. & Tigerstedt, C. (red): *Hemlöshet i Norden*. NAP-publikation nr. 22. Helsingfors: NAD-22
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2003): *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag. København
- Järvinen, M. (2001): Marginalisering – konstruktivistiska perspektiv på ordning och kaos. *Sosiologi i dag*. 2/2001
- Jensen, K. (1992): Hjemlig omsorg i offentlig regi. En studie av kunnskapsutvikling i omsorgsarbeidet. Universitetsforlaget. Oslo
- Jensen, M. K.; Kirkegaard, O.; Varming, M.(1997): *Sociale boformer*. SBI-rapport 281. Statens Byggeforskningsinstitut og Socialforskningsinstituttet. København
- KRD (2004): På vei til egen bolig. Strategi for å bekjempe og forebygge bostedsløshet.
- Knudsen, H. (1993): Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser. I P. Repstad (red): *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. Tano. Oslo
- Lamark, H. og Morlandstø, L. (2002): Hederlig menneske god journalist. IJ-forlaget/Høyskoleforlaget
- Lipsky, M. (1980): Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. Russel Sage Foundation. New York
- Lorentzen, H. (1994): Frivillighetens integrasjon. Staten og de frivillige velferdsproducentene. Universitetsforlaget
- Löfstrand, C. (2003): Boandetrappor och bostadslöshetskarriärer. Égalité. Stockholm
- Myrvold, T. M.; Strand, A.; Holm, A.; Hansen, T. (2002): *Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv*. NIBR-rapport 2002:5
- Neal, J. (1997): Theorising homelessness: contemporary sociological and feminist perspectives. I Burrows, Pleace and Quilgars: *Homelessness and Social Policy*. London
- NOU 2002:2. Boligmarkedene og boligpolitikken
- Nørve, S (2003): Forsøksvirksomhet i trygdesektoren – tre forsøk 4 år etter. Norges byggforskningsinstitutt
- Offerdal, Audun (1986): Til tjeneste? Bakkebyråkrati og brukere i storbykommunen. Universitetsforlaget. Oslo
- Oslo kommune; Helse- og velferdsetaten (2005): Kartlegging av private hybelgårder – omfang, problemer og utfordringer.

- Meert, H., B. Edgar, J. Doherty (2004): *Towards an operational definition of homelessness and housing exclusion*. Paper to the ENHR Conference 2004, Cambridge, UK
- Pleace, N., R. Burrows, D. Quilgars (ed): *Homelessness and Social Policy*. Routledge. London
- Ramsøy, O. (1971): *På livet ... Fra filleproletariatet i Oslo*. Universitetsforlaget. Oslo
- Reitan, Therese C. (1993): *Hvem eier rusproblemene? I P. Repstad: Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Tano. Oslo
- Runquist, W. (2001): *Uppföljning av träningslägenheter i en melansvensk stad: klienterna, hjälpsystemet och hyresverdena*. I SOU 2001:95: *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället*. Expert och forskningsrapporter. Bilagedel. Slutbetänkande av Komittén för hemlösa
- Rønning, R. og Solheim, L. J. (2000): *Hjelp på egne premisser? Om brukermedvirkning i velferdsstaten*. Gyldendal Akademisk. Oslo
- Sahlin, I. (2003): *Central state and homelessness policy: New ways of governing in Sweden*. In J. Doherty, (ed): *Housing the homeless. State intervention in the countries of the European Union*. Feantsa
- Sahlin, I. (1998): *The Staircase of Transition*. European Observatory on Homelessness. National Report from Sweden. Department of Sociology. Research Report 1998:6. Lund University
- Sahlin, I. (1996): *På gränsen til bostad. Avvisning, utvisning, spesialkontrakt*. Arkiv förlag. Lund
- Sandvin, J; Söder, M; Lichtwarck, W; Magnussen, T. (1998): *Normaliseringsarbeid og ambivalens. Bofellesskap som omsorgsarena*. Universitetsforlaget. Oslo
- Spector, M. & J. Kitsuse (1997): *Constructing Social Problems*. Cumming Publishing Company Inc.
- Solheim, L. J. (2000): *Vår tids legdefolk? Bustadsløyse i mindre kommunar*. ØF-rapport nr. 14/2000. Østlandsforskning. Lillehammer
- Solheim, L. J. (1992): *Trygdefunksjonæren som portvakt i trygdesystemet*. Østlandsforskning. Lillehammer
- Somerville, P. (2001): *Allocating housing – or `letting` people choose?* In D. Cowan and A. Marsh: *Two steps forward*.

- Housing policy into the new millennium.* The Policy Press. Bristol
- SOU 2001:95: Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället. Stockholm
- Stangvik, G. (1987): Livskvalitet for funksjonshemmede. Normaliseringsprinsippet som grunnlag for forbedring av livskvalitet. Universitetsforlaget
- St.meld. nr. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*
- St.meld. nr. 50 (1998-99) *Utjammingsmeldinga*
- Svendsen-Thune, S. (2002): *Skæve hverdagsliv.* Aalborg Universitetsforlag. Aalborg
- Swärd, H. (2000): Teser och föreställningar om hämløsa och hemlöshet. I W. Runquist og H. Swärd: *Hemløshet.* Carlsson Bokförlag. Stockholm
- Thörn, C. (2004): Kvinnans plats(er) – bilder av hemlöshet. Egalité. Stockholm
- Torgersen, U. (1987): Housing: The Wobbly Pillar under the Welfare State. I B. Turner, J. Kemeny, L. J. Lundqvist: *Between State and Market. Housing in The Post Industrial Era.* Scandinavian Housing and Planning Research, supplement no 1
- Ulfstad, L-M. (1997): Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet. Prosjektrapport 216. Norges byggforskningsinstitutt
- Ulfstad, L-M. (1999): Hjelpeapparatet for bostedsløse. Om hjelpeapparatet i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Prosjektrapport 264. Norges byggforskningsinstitutt
- Ytrehus, S. & J.A. Drøpping (2004): *Den vanskelige fortsettelsen.* Fafo-rapport 442. Oslo
- Ytrehus, S. (1998): Evaluering av tilskuddsordningen til bygging av omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Prosjektrapport 241. Norges byggforskningsinstitutt
- Østerud, Ø; Engelstad, F; Selle, P. (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen.* Gyldendal Akademisk. Oslo

Vedlegg 1

Korte presentasjoner av bo- og tjenestetilbudene etablert i Prosjekt bostedsløse. Bo- og tjenestetilbud som var i virksomhet ved prosjektets utløp 21.12.2004 utgjør grunnlaget for tallene som er brukt i kapittel 4; totalt 368 boenheter. Vedlegget har også en kort omtale av andre tilbud innenfor prosjektet.

BERGEN

Årstad/MK55

Booppfølgingstjenesten i MK55 har 17 leiligheter med oppfølgingstilbud. 7 av disse er samlokaliserte leiligheter med personalbase. Hovedproblemet blant beboerne i de samlokaliserte boligene personene er beskrevet som alkoholmisbruk. Disse bor på ordinær leiekontrakt. Leietakere utenfor basen bor spredt på husleiekontrakt § 11-2. Ressursbruk til oppfølging av den enkelte person varierer.

Laksevåg/booppfølging

Booppfølgingstjenesten har ansvar for 15 leietakere i spredte boliger. Flertall av leietakere har vært bostedsløse eller hatt midlertidige boliger over flere år.

I et delprosjekt til Prosjekt bostedsløse arbeides det med personer som av ulik grunn ikke har problemer med å beholde et leieforhold.

Arna/booppfølging

5 personer som har vært bostedsløse over lengre tid får oppfølging. Ytterligere noen personer har fått hjelp til etablering i egen bolig.

Under planlegging/etablering

Det planlegges etablering av 6 leiligheter med baseleilighet for ansatte i et trygdebolig-kompleks. Det har vært brukt mye tid på mekling med naboer og det er opprettet åpen telefonlinje for disse. I forbindelse med boligkomplekset planlegges derfor opprustning av utearealet slik at nabolaget får økte kvaliteter ved å legge prosjektet hit.

Åsane/booppfølging – under planlegging/etablering

Bydelen begynte med å kartlegge bostedløshetsproblematikken. Intervjuer viser at kun et fåtall kunne klare å beholde egen bolig uten oppfølging. Bydelen har mangel på kommunale utleieboliger. En tomannsbolig skal bygges om til fem leiligheter og en baseleilighet.

Bergenus/ booppfølgingstjeneste i Sandviken og Sentrum

12 kvinner har fått tildelt ordinære kommunale boliger etter lengre tid med i midlertidige botilbud hos bekjente eller kommunale boliger i ”ordinære” nabolag der stigmatisering har vært problem. Prosjektet disponerer to 8 samlokaliserte leiligheter fordelt på to hus, samt fire spredte, enkeltstående kommunale leiligheter.

Fyllingsdalen/ T-bo

3 ansatte gir oppfølging til 12 personer. 8 leiligheter er lokalisert sammen med personalbasen. 2 svært krevende personer med dobbeldiagnose bor i satelittleiligheter. Rusmiddelbruk er hovedproblemet, samt at mange beboere har angstproblemer og er redd for å være alene i leiligheten.

Fana og Ytrebygda/ booppfølgingstjeneste

16 samlokaliserte leiligheter til personer der de fleste har vært bostedsløse i mer en to år. Flere har sittet i fengsel. I tillegg har oppfølgingstjenesten 29 miljøoppdrag der 15 personer trenger bolig. Hovedproblemet er rus, noen har også store helseproblemer. Oppfølging varierer etter behov.

TRONDHEIM

Klokker Lassen gt. 2

5 leiligheter er samlet i ett bygg med få naboer. Her finnes både personalbase og stasjonær bemanning. Personene er alle menn med stoff og alkoholproblemer. Disse er krevende og betegnes som de ”aller vanskeligst stilte”.

Kongens gate 92

Personene i alder mellom 18 og 25 år har fått tilbud om 5 leiligheter, alle i samme bygg. Blant disse er rusmiddelbruk begrenset, mens mange er psykiatriske pasienter. 3 ansatte deler på stasjonær bemanning. Det samarbeides med KCJ arbeidsstiftelsen.

Hørløcksveien 86

8 leiligheter i samme bygg, hvorav fremdeles tre er ledige fremleies til personer mellom 18 og 35 år. Disse personene benytter seg ikke av LAR og er alle ex-misbrukere av rusmidler og trenger ettervern. Disse skal ha tilbud på dagtid. Oppfølging består av en person fra kommunen tjenesteapparat.

Småhusprosjektet

5 leiligheter er fordelt på småhus/brakk. Brukeren er både kvinner og menn med rusproblemer, også ofte med atferdsproblemer.

Under planlegging/etablering

Gamle Oslo vei

5 leiligheter utgjør én bolig, mens 3 leiligheter i rekkehus er disponert menn med rus-, og psykiske problemer. Mange har fengselsopphold bak seg. Det finnes personalbase i nærheten av boligene

Åsvangsveien 2A

Personer med behov for ettervern og soning har disponert 6 leiligheter i et nybygg. Bemanningen er stasjonær. Prosjektet samarbeider med KBS

OSLO

Bydel St. Hanshaugen

Fredensborg bosenter

Består av til sammen 66 hybler fordelt på to bygninger. Beboerne tildeles § 11-2 kontrakt, og leieperioden er på rundt tre måneder. Bosenteret har døgnbemanning av helse- og sosialfaglig personell. Problemer er både rus og diverse annet.

Ullevålsveien 34

Et tiltak som omfatter hele byen og består av 8 leiligheter i en samlokalisert bolig med fellesarealer. Beboerne er psykisk utviklingshemmede eller har alvorlige formen for problematferd. Oppfølging etter individuelle behov.

Nedre Ullevål

Består av to kollektiv med plass til totalt 6 beboere. Personsammensetning har her vært et problem. Fellesarealer har blitt arena for konflikter, samt

trafikk og ofte gjester. Høyt prisnivå for leietakere. Positivt for de som ikke kan/ vil bo alene. Beboernes problemer beskrives som ”diverse”

Boligtorget

Har som oppgave å fremskaffe leiligheter til klienter henvist fra andre tjenestedeler i bydelen, de fleste fra sosialtjenesten. I 2004 ble 250 personer vist til boligtorget, av disse var 65 helt uten fast bolig. Over halvparten hadde enten en rus- eller psykiske lidelser, de fleste av disse, en kombinasjon. Mange er nyankomne flyktinger og asylsøkere med språkbarrierer. Hjelpen beskrives som generell informasjon om boligmarkedet, kontakt med utleier og bistand under visninger. I de fleste tilfellene ønsket klient at Boligtorget formidlet rettighet og plikter bak sosialgaranti til utleiare.

Boligtildelingsteamet

Målet for boligtildeingsteamet er å bedre utnyttelsen av boligressursene og redusere bruken av hospits, bedre samordning av faglige beslutninger. Teamet, som er en rådgivende funksjon, møtes en gang i måneden. Alle boliger som bydelen disponerer blir tildelt i dette teamet. Teamet behandler også varsler om utkastelse, anbefalinger om tildeling av boliger og eventuell oppfølging. Det tverrfaglige samarbeidet hindrer tilfeldige avgjørelser. Utfordringen er om teamet klarer å dekke alle målgrupper når boligene deles ut fra én sentral innstans.

Under planlegging/etablering

Suhms gate 1

Planlegging av samlokaliserte boliger for døve med 12 leiligheter i samme bygg. Målgruppen er døve med tilleggsproblemer. Tiltaket er i samarbeid med de Døves menighet.

Schandorfsgate 4

Planlagt prosjekt for personer med dobbeldiagnose. Denne gruppen er ofte vanskelig å plassere pga av kombinasjonen mellom rus og psykiske problemer. Det planlegges 11 samlokaliserte ettromsleiligheter og en base med 3-4 medarbeidere som vil fungerer som et ambulant team. Samarbeider med SKB.

Helse- og velferdsetaten, Oslo kommune

Store barnefamilier

Omfatter 19 familier i spredte boliger. Historiene inkluderer ikke rus og preges av mye flytting og korte leieforhold. Hver enkel bydel har ansvar for oppfølging av familiene. Dette prosjektet er avsluttet.

Ungdomsprosjektet

Inkluderer plasser i 20 bokollektiv fordelt på 5 leiligheter. Beboerne er minoritetsungdom og har komplekse problemer, en del rus. 2 av leilighetene har bemanning. Ved avslutning av prosjektet, var det 13 ungdom i boligene.

Informasjonsprosjektet

Informasjonsprosjektet knyttet til prosjekt bostedsløse startet i oktober 2002. Formålet med prosjektet var å informere og formidle erfaringer fra de andre prosjektene i Oslo og fra det nasjonale Prosjekt bostedsløse. www.bostedsloshet.no ble etablert som et informasjonssenter. Enkelte måneder hadde nettstedet opp mot 500 besøk.

Frelsesarmeen, Oslo

Heimdalsgate 25

22 leiligheter i rehabiliteringsboliger samlet i ett bygg. Rehabilitering etter rusbehandling, personer på legemiddelassistert behandling, ulike oppfølgingsbehov blant beboerne. 2 ansatte på dagtid. Tilknyttet annen virksomhet i Frelsesarmeen.

Kirkens Bymisjon, Oslo

Stenstrupsgate 11

En bygård som rommer 12 boenheter (13 beboere der det ene er ett barn). Beboerne er personer med tilhørighet til Bydel Grünerløkka som har vansker med å skaffe seg bolig på ordinært leiemarked. Problemer beskrives som psykiske, økonomisk rot og annet. Leiekontraktene er ikke etter § 11-2. Ulike typer oppfølging, fast treffetid i personalbase. Individuelle avtaler med personalet mye brukt blant beboere.

Thaulows vei 4

Nyrehabiliter villa med 6 boenheter og noe fellesarealer. Problemer er sammensatte, rusproblemer, alkohol, psykiatri. Har vært vanskelig å opprette langsiktige avtaler med bydelens sosialkontor. Holmenveien, en av Bymisjonens institusjoner, er ansvarlig for drift av leiligheter og oppfølging.

Ammerudhjemmet

3 leiligheter i boligkompleks. Beboere er primært menn som har mistet kontroll over livssituasjon i voksen alder. Alle har rusproblemer, i stor grad forhold til alkohol. Den enkelte leietaker leier av SKBO på vanlige vilkår. Oppfølging avtales med Holmenveien.

STAVANGER

Hinnabo

Samlokaliserte leiligheter for 8 vanskeligstilte rusmisbrukere. 3, 25 stillinger miljøarbeidere sørger for oppfølging. Hinnabo var ferdigstilt før prosjekt bostedsløse startet og har ikke mottatt tiltaksmidler fra prosjektet.

Stokkaveien 3

Tiltak for kvinner med rusmidler, psykiske lidelser og vanskelig livssituasjon (overgrep, mishandling). 10 hybler og 2 enkeltleiligheter. Botiltak er ikke permanent og regulert etter § 11-2. Oppfølging består av døgnvakt og en grunnbemanning på 6 stykker. Kvinnene er lite motivert for behandling og trenger trening i å bo. Drives av Kirkens Bymisjon i Stavanger.

Opp og lev

Er et overgangstiltak for ungdom (18-25 år) bestående av 4 boenheter i en 4-mannsbolig som leies ut etter § 11-2. Målsetting har vært et helhetlig tilbud om bolig-, arbeids- og fritidsoppfølging. Beboere beskrives som i faren for å utvikle rusproblem. Prosjektet mottar ikke tiltaksmidler fra Prosjekt bostedsløse. Det etterlyses midler til tettere oppfølging for å lykkes med den helhetlige målsetting.

Bolig som alternativ til hospits

20 leiligheter i kommunale boliger disponeres personer med rus- og psykiske problemer. Lang oppholdstid på pensjonat/hospits vektlegges ved tildeling av bolig.prosjektet skal være en nøkkel til å avvikle bruk av

hospits innen 2007. Oppfølging består av 2 miljøarbeidere og mottar ikke tiltaksmidler fra Prosjekt bostedsløse.

KRISTIANSAND

Eventyrveien 40

5 hybler i enebolig disponert for ungdom (18-25) og leies ut etter husleielovens § 11-2.

Problemer beskrives som rus, kriminalitet og psykisk utviklingshemning. Krise midtveis i programmet sørget for endring og styrking i bemanning og etablering av nattevakt. Målsetting for oppfølging har vært bistand i botrening, sosial trening, atferdsendring, bevisstgjøring av eget forbruk.

TROMSØ

Ørreholmen

25-28 boenheter i rekkehus og tomannsboliger, fordelt over tre byggetrinn. 10 boliger er tatt i bruk. Andre byggetrinn (12 boliger) under oppføring, tredje byggetrinn er enda ikke påbegynt. Målgruppen er bostedsløse som har hatt et omfattende rusproblem, (noen også kombinasjon av rus/ psykiatri) og ønsker å bo utenfor sentrum. Én person står for det daglige ansvaret av driften, mens 3 personer følger opp beboere etter oppfølgingsavtalen av den enkelte. Ikke leieavtale etter husleieloven § 11-2.

Under planlegging/etablering

Grønnegata 103

Er ett natthjem bestående av gjennomgangleiligheter, kafe, aktivitetsrom og base for rustjenesten. Det består av 18 leiligheter og 18 natthjems plasser/akutt plasser. Målgruppa er primært rusmisbrukere eller kombinasjon rus/psykiatri. Beboerne har behov for bistand utover ordinær oppfølging. Miljøarbeidertjenesten skal ha det daglige ansvaret. Oppfølging er ambulant.

DRAMMEN

Oppgangsfellesskap

21 boliger fordelt på 3 oppgangsfellesskap. Oppfølging varierer over tid. Problem blant beboere beskrives som rusavhengighet og de har ordinær husleiekontrakt etter § 11-2. Noen har kjøpt bolig under prosjektperioden, andre flyttet til andre kommunale leiligheter.

Oppfølging i spredte boliger til 20 personer.

Seilmakerstua

4 sykehjemsplasser for bostedsløse og rusavhengige. Disse er i perioder pleietrengende. Arbeides med miljøterapeutiske tiltak og tilrettelegging av boligsituasjon etter endt opphold.

Boligveiledningskontor

Etablert i bydel med mange kommunale boliger i samarbeid med borettslagene, Drammen eiendom og kommunale boliger. Ressursinnsats tilsvarer 0,5 årsverk.

Vedlegg 2

Problemstillinger for gjennomgang av kommune/organisasjonsprosjektene med prosjektledere i Prosjekt bostedsløse.

I tillegg til at gjennomgang av prosjektet med prosjektleder har egenverdi som datagrunnlag for sluttevalueringen, skal den også danne grunnlag for systematisk innsamling av informasjon i andre deler av prosjektet/kommunen/organisasjonen (en slags "pilotstudie").

Det er viktig at dere tar opp *andre problemstillinger* enn de som er skissert her, hvis dere ser behovet.

Presisering: Alle *vurderinger* og *synspunkter* som kommer fram i samtalene blir behandlet konfidensielt. Dette er prinsipielt viktig, uansett hvordan den enkelte prosjektleder oppfatter statusen på informasjonen. Faktaopplysninger om prosjektene får en annen status.

Problemstillinger:

Prosjektorganisasjonen – sammensetning av styringsgruppe, forankring i kommunen – skiftet tilhørighet i enhet/seksjon/etat? Uklarheter rundt forankring/formell tilhørighet i løpet av prosjektperioden? Har organisasjonen (både kommune og org.) vært støttende underveis i prosjektet? Har nærmeste overordnede vært støttende? Har prosjektet møtt motstand – fra hvor/hvem og hva slags motstand? Har prosjektet møtt stor aksept – fra hvor/hvem? I sluttfasen blir forankring i organisasjonsstrukturen – formell og reell – særlig viktig å få fram.

Forholdet mellom kommune/organisasjonsprosjektene og den sentrale prosjektledelsen. Vurdering av regionaliseringen av Husbanken i lys av prosjektet og ledelse av dette. Hvordan har den sentrale prosjektledelsen fungert i de ulike fasene av prosjektet? Og som ledelse for ulike områder/målsettinger innen prosjektet?

Tverretatlig – implementering av prosjektet i berørte etater/tjenesteenheter i kommunen. Hvilke etater og hvor solid er implementeringen/forankringen? Egen enhet som yter tjenester til brukergruppen i prosjektet? Har prosjektet bidratt til å etablere nye strukturer i tjenesteapparatet?

Tverrfaglig – hører i noen grad sammen med rubrikken tverretatlig, da etatene ofte domineres av ulike faggrupper. Spørsmål: Hvilke faggrupper arbeider i/er involvert i prosjektet? Hvilke(n) faggruppe(r) dominerer i

prosjektet? Hvordan er samarbeidet mellom faggrupper? Er prosjektet forankret i fagetater/faggrupper?

Kompetanse – hva slags kompetanse trengs? Finnes den i prosjektet/i kommunen/ organisasjonen?

Kunnskapsformidling – hva er gjort? Er det etablert varige strukturer for informasjonsformidling? Hvordan vurderer du forholdet mellom kompetanse og formidling? Hvem er målgruppen(e) for formidlingen?

Forholdet mellom kommunen og frivillige organisasjoner. Hva har skjedd siden sist (midtveisevalueringen) på samarbeidsplanet? Hva mener kommunen de frivillige organisasjonene kan bidra med? Hva mener organisasjonene selv de kan bidra med?

Motvirke og forebygge bostedsløshet – har prosjektet bidratt og hvis ja, hvordan? Hvilke ordninger, samarbeidsformer etc. er etablert for å motvirke bostedsløshet? Er det etablert registreringssystem for bostedsløse i kommunen?

Bruk av Husbankens virkemidler – hvilke ordninger er brukt og blir brukt (alle former for tilskudd inkludert bostøtte til den enkelte).

Aktører i og rundt prosjektet – gå gjerne tilbake til oppstar rapporten og se på aktører som er listet opp under prosjektene. Har noen av disse og i så fall hvilke hatt betydning? (eks. Nimby). Dette har også overlapping med spørsmål om forankring og implementering i kommunale etater osv.

Modellutvikling og strategi – har prosjektet – evt. du som prosjektleder – formulert en modell og/eller strategi for arbeidet? Har prosjektet i din kommune bidratt til å utvikle en nasjonal strategi? Hvordan?

Beskrivelse av boliger og tjenester – her kan også kommuneprosjektenes egne rapporter brukes som data.

Hva er din helhetlige vurdering av prosjektet, som nasjonalt prosjekt og prosjektet i din kommune?

Vedlegg 3 Spørreskjema om Prosjekt bostedsløse



Spørreskjema om Prosjekt bostedsløse

Norges byggforskningsinstitutt er i ferd med å sluttevaluere Prosjekt bostedsløse. Prosjekt bostedsløse var et fireårig statlig prosjekt som ble avsluttet ved utgangen av 2004. Du mottar her et elektronisk spørreskjema som er en del av sluttevalueringen. Hensikten med spørreskjemaet er å få fram hvordan *ulike aktører oppfatter og vurderer* ulike sider ved og virkninger av prosjektet.

Spørreskjemaet er sendt til personer som har vært direkte involvert i Prosjekt bostedsløse, som for eksempel medlemmer av styringsgrupper og ansatte i boliger/booppfølging, og til personer som har hatt indirekte tilknytning, for eksempel ved at de jobber med booppfølging i kommunen. Spørreskjemaet sendes også til personer vi antar har hatt liten eller ingen kontakt med Prosjekt bostedsløse, men som arbeider med målgruppene for prosjektet.

Spørreskjemaet har en heterogen målgruppe og er av den grunn gjort relativt kort og enkelt. Vi håper du tar deg tid til å besvare spørreskjemaet, uansett om du opplever spørsmålene som svært relevante eller lite relevante. Spørreskjemaet tar omlag 10 minutter å fylle ute.

Alle svarene blir behandlet *konfidensielt* og dataene presenteres *anonymisert*.

Har du spørsmål, ta kontakt med prosjektleder Evelyn Dyb, Byggforsk
Tlf. 22 96 58 02 evelyn.dyb@byggforsk.no

Øverst i skjemaet

1. Hvem har etter din oppfatning vært de viktigste mål-/brugergruppene for Prosjekt bostedsløse? Du kan velge maksimum tre svaralternativer

<input type="checkbox"/>	Personer som sover ute
<input type="checkbox"/>	Barnefamilier uten bolig
<input type="checkbox"/>	Ungdom uten bolig
<input type="checkbox"/>	Rusmisbrukere uten bolig
<input type="checkbox"/>	Funksjonshemmede uten bolig
<input type="checkbox"/>	Psykisk syke uten bolig

<input type="checkbox"/>	Alle uten bolig
<input type="checkbox"/>	Andre

Ikke
riktig

Helt
riktig

2. Har prioriteringen av mål-/brukergrupper vært riktig?

Svaralternativene er rangert fra 1 til 7, der 1 er `ikke riktig` og 7 er `helt riktig`.

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------

3. Hvis du mener prioriteringen av mål-/brukergrupper har vært feil, hvilke grupper burde vært prioritert?

4. Hva mener du er de viktigste målene for Prosjekt bostedsløse? Du kan velge maksimum tre svaralternativer

<input type="checkbox"/>	Skaffe boliger til alle bostedsløse
<input type="checkbox"/>	Skaffe boliger til bostedsløse rusmisbrukere
<input type="checkbox"/>	Skaffe boliger til bostedsløse med psykiske lidelser
<input type="checkbox"/>	Skaffe boliger til bostedsløse barnefamilier
<input type="checkbox"/>	Forebygge at folk blir bostedsløse
<input type="checkbox"/>	Finne nye metoder for å hjelpe bostedsløse
<input type="checkbox"/>	Bygge opp tjenester for å hjelpe bostedsløse
<input type="checkbox"/>	Øke kunnskapen om bostedsløses behov

Utvikle modeller for arbeidet med bostedsløse

Nedenfor har vi listet opp noen påstander vi ber deg om å ta stilling til. Svaralternativene er rangert fra 1 til 7, der 1 er `helt uenig` og 7 er `helt enig`. Avgi ett svar på hvert spørsmål

	Helt uenig					Helt enig
5. Prosjekt bostedsløse har nådd målene for prosjektet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Prosjekt bostedsløse har bidratt til at kommunen har flere boliger til bostedsløse.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Prosjekt bostedsløse har bidratt til et bedre tjenestetilbud til bostedsløse i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Prosjekt bostedsløse har bidratt til økt kompetanse i arbeidet med bostedsløse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Kommunen mangler tilbud til bostedsløse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Ulike etater i kommunen samarbeider for å gi bostedsløse et tilbud	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Prosjekt bostedsløse har bidratt til å styrke samarbeidet mellom ulike etater i arbeidet med bostedsløse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Økt samarbeid innad i kommunen har gitt resultater for brukergruppen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Prosjekt bostedsløse har møtt motstand hos ansatte i kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. Prosjekt bostedsløse har møtt motstand fra aktører utenfor kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Naboer har protestert mot etablering av boligtiltak i regi av Prosjekt bostedsløse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. Kommunen har en strategi for å møte naboprotester mot boligetablering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

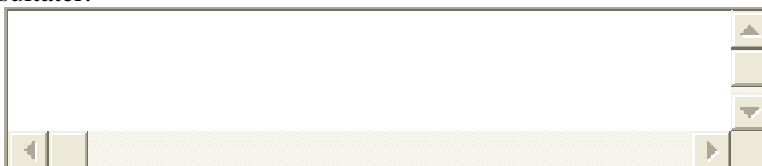
17. Har Prosjekt bostedsløse i din kommune arbeidet etter en bestemt modell? Ja Nei Vet ikke

18. Hvis ja på spørsmål 18, har Prosjekt bostedsløse arbeidet etter en av disse modellene?

<input type="checkbox"/>	Trappetrinnsmodell
<input type="checkbox"/>	Kjedemodell
<input type="checkbox"/>	Normaliseringsmodell
<input type="checkbox"/>	En annen modell

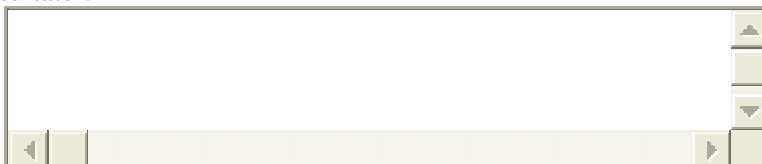
19. Har Prosjekt bostedsløse gitt positive resultater som ikke er dekket i spørsmålene ovenfor? Ja Nei Vet ikke

20. Hvis ja på spørsmål 19, skriv noen stikkord om hvilke positive resultater:



21. Har prosjekt bostedsløse gitt negative resultater som ikke er dekket av spørsmålene over? Ja Nei Vet ikke

22. Hvis ja på spørsmål 21, skriv noe stikkord om hvilke negative resultater:



Ikke
bedre

Svært
mye
bedre

23. Ut fra en samlet vurdering, har Prosjekt bostedsløse gitt et bedre tilbud bostedsløse i din kommune? Svaralternativene er rangert fra 1 til 7, der 1 er `ikke bedre` og 7 er `svært mye bedre`.

24. Dersom Prosjekt bostedsløse har bidratt til bedre tilbud til bostedsløse, tror du resultatene er varige? Ja Nei Vet ikke

25. Hvis nei på spørsmål 25, kan du kort begrunne hvorfor:

26. Har du ellers noen synspunkter om prosjektet?

Statistiske bakgrunnsdata

27. Hva er din tilknytning til Prosjekt bostedsløse?

Ansatt i botiltak i prosjektet

<input type="checkbox"/>	Medlem av arbeidsgruppe/-prosjektgruppe i prosjektet
<input type="checkbox"/>	Medlem av styringsgruppe for prosjektet
<input type="checkbox"/>	Prosjektmedarbeider i prosjektet
<input type="checkbox"/>	Leder for delprosjekt
<input type="checkbox"/>	Annen tilknytning til prosjektet
<input type="checkbox"/>	Ingen tilknytning til prosjekt bostedsløse

Ingen kontakt

Svært mye kontakt

28. I hvilken utstrekning har du kontakt med klient-/brukergruppene i arbeidet ditt?

Svaralternativene er rangert fra 1 til 7, der 1 er `ingen kontakt` og 7 er `svært mye kontakt`

29. Din stillingsbetegnelse

30. Din profesjons-/yrkestittel

31. Kommune

Nederst i skjemaet

Husk å lagre! Takk for hjelpen

Vedlegg 4



Til Husbankens representanter i Prosjekt bostedsløse

Byggforsk er nå i ferd med å avslutte den helhetlige evalueringen av Prosjekt bostedsløse. Vi har tidligere intervjuet de aller fleste av dere – men ikke alle – i forbindelse med oppstart og/eller midtveisevalueringen. Disse intervjuene tilførte evalueringen svært nyttig kunnskap. I forbindelse med sluttevalueringen foretar vi en mer avgrenset og systematisert datainnhenting.

Vi har utformet noen spørsmål vi håper du setter av noe tid til å svare på. Vi ønsker å få dine urderinger og forutsetter ikke at du innhenter nye opplysninger i forbindelse med besvarelsene. Du kan fylle inn svarene på ”skjemaet” og bruke så mye plass du trenger. Svarene blir naturligvis behandlet konfidensielt og informasjonen blir presentert i anonymisert form.

Hva er de viktigste resultatene av Prosjekt bostedsløse på nasjonalt nivå?
Hva er de viktigste resultatene din kommune – den kommunen du har hatt kontakt med i prosjektet – har oppnådd?
Har Prosjekt bostedsløse hatt betydning for Husbanken? Hvis ja, hvordan?
Er regionkontorenes rolle og din rolle overfor Prosjekt bostedsløse tydelig?
Har kontakten med prosjektet hatt betydning for ditt og Husbankens arbeid med bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet? Eventuelt hvordan?
Andre kommentarer?

Husk å returnere besvarelsen til evelyn.dyb@byggforsk.no

Takk for samarbeidet.

Vedlegg 5

Sluttrapporter fra Husbanken og fra prosjektene i kommunene, organisasjonene:

AktBo, Virksomhetsplan 2004, Årsberetning for 2004. www.aktbo.org

Bergen kommune: Prosjektrapport Prosjekt bostedsløse januar 2005

Drammen kommune: Prosjektrapport prosjekt bostedsløse

Frelsesarmeen Rusomsorgen i Oslo, Prosjektrapport Prosjekt bostedsløse

Husbanken, Prosjektrapport om prosjekt bostedsløse 2001-2004

Kirkens Bymisjon Oslo: Prosjektrapport Prosjekt bostedsløse

Kirkens Sosialtjeneste: Prosjektrapport Prosjekt bostedsløse

Kristiansand kommune, Prosjekt bostedsløse sluttrapport Eventyrveien 40 (E-40)

Oslo kommune, Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester: *Prosjekt bostedsløse – sluttrapport fra Oslo kommune*

Oslo kommune, Bydel St. Hanshaugen: *Sluttrapport for prosjekt bostedsløse 2001- 2004*

Oslo kommune, Helse og velferdsetaten, *Sluttrapport fra informasjonsprosjekt prosjekt bostedsløse, 2004-2005* www.bostedsløhet.no

Oslo kommune, Helse og velferdsetaten, Store barnefamilier med etnisk minoritetsbakgrunn

Oslo kommune, Helse og velferdsetaten: Veien til egen bolig. Evalueringsrapport fra et botrenings- og kvalifiseringsprosjekt for bostedsløse ungdom med minoritetsbakgrunn.

Stavanger kommune, Prosjektrapport prosjekt bostedsløse i Stavanger kommune

Tromsø kommune, *Prosjekt bostedsløse sluttrapport* Tromsø 28.januar 2005

Prosjektrapportene fra kommunene og de frivillige organisasjonene er publisert på Husbankens nettsider:
www.husbanken.no/Portaler/iPortBSlose.nsf

En del finnes også på nettsiden til den enkelte kommune.

