

Siri Ytrehus og
Jon Anders Drøpping

Den vanskelige fortsettelsen

En kartlegging av tjenester til tidligere bostedløse



Siri Ytrehus og Jon Anders Drøpping

Den vanskelige fortsettelsen
En kartlegging av tjenester
til tidligere bostedløse

© Fafo 2004

ISBN 82-7422-444-2

ISSN 0801-6143

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Innledning	13
1.1 Definisjon av "bostedsløse" i dette prosjektet	14
1.2 Nærmere om målgruppen for vår studie	15
1.3 Datamateriale og metode	16
1.4 Gangen i rapporten	18
2 Bostedsløs i Norge - årsaker og individuelle konsekvenser	21
2.1 Årsaker til bostedsløshet	21
2.2 Hva innebærer det å være bostedsløs i Norge?	23
2.3 Oppsummering	26
3 Tjenester for å sikre en stabil bosituasjon - omfang og behovsdekning .	27
3.1 Brukernes situasjon og hjelpebehov	28
3.2 Omfanget av kommunale tjenester til oppfølging i bolig	31
3.3 Vurdering av behovet for oppfølgingstjenester	34
3.4 Vurdering av behovsdekningen	35
3.5 Hovedfunn og oppsummering	37
4 Hjelpeapparatet: Organisering og samarbeid på kommunalt nivå	39
4.1 Kommunenes utfordringer knyttet til ulike grupper bostedsløse	39
4.2 Kommunal organisering og samarbeid	40
4.3 Hovedfunn og oppsummering	46
Kapittel 5 Innholdet i tjenestene	47
5.1 Ansattes vurdering av egen innsats	47
5.2 Årsaker til manglende oppfølging av bostedsløse	48
5.3 Behovet for kompetanse	51
5.4 Særtjenester eller ordinære tjenester?	52
5.5 Ansvarsgrupper, kontaktperson og individuell plan	53
5.6 Kommunenes rapportering av tjenester og ytelser som benyttes i dag, og som bør benyttes i større grad	55
5.7 Hvordan forbedre tjenestetilbudet til bostedsløse?	56
5.8 Hovedfunn og oppsummering	58

Kapittel 6 Frivillige organisasjoner og hjelpeapparatet	59
6.1 De frivillige organisasjonenes syn på sin egen rolle og innsats	60
6.2 Frivillige organisasjoner og de bostedsløse	62
6.3 Kommunenes vurdering av de frivillige organisasjonene	65
6.4 De private, kommersielle aktørenes rolle i bostedsløshetsarbeidet	67
6.5 Hovedfunn og oppsummering	71
Kapittel 7 Boliger til bostedsløse	73
7.1 Utfordringer og nyorientering i kommunenes bosetningsstrategier	74
7.2 Hva ønsker brukerne?	75
7.3 Hvilke boligtyper brukes til bostedsløse?	77
7.4 Hvilke boligtilbud mangler?	80
7.5 Hvilke grupper er det vanskelig å skaffe boliger til?	81
7.6 Hvilke bolig- og tjenestetiltak kan avskaffe den norske bostedsløsheten?	83
7.8 Hovedfunn og oppsummering	84
Kapittel 8 Boliger og tjenester	85
8.1 Bostedsløshet og utkastelser	85
8.2 Hvordan sikre kontakt med brukerne for å hindre utkastelser - perspektiver fra samtaleintervjuene	86
8.3 Virkemidler for å redusere utkastelser	88
8.4 Hovedfunn og oppsummering	88
Kapittel 9 Den vanskelige fortsettelsen? Hovedfunn og veien videre	89
Hovedfunn	89
Veien videre	90
Litteratur	93
Vedlegg 1 Tabeller	97
Vedlegg 2 Spørreskjema	119
Vedlegg 3 Intervjuguider	140

Forord

Denne rapporten er publiseringen fra prosjektet ”Kartlegging av tjenester til tidligere bostedsløse”, som Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning har gjennomført på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet. Hensikten med prosjektet har vært å skaffe oversikt over de (kommunale og private) oppfølgingstjenestene som er etablert; omfang og type tjenester (normaliserte eller spesialiserte tjenester); skaffe oversikt over samarbeid mellom ulike kommunale (og frivillige/private) instanser i forbindelse med den individuelle oppfølgingen; skaffe oversikt over omfanget av oppfølging i bolig; samt skaffe informasjon om hvilke effekter oppfølgingstjenestene har for de bostedsløse, herunder hva slags oppfølgingstjenester som savnes.

Analysene i rapporten er basert på to datakilder. For det første har vi intervjuet personer med ulik posisjon i hjelpeapparatet, det vil si kommunalt ansatte, ansatte i frivillige organisasjoner og brukere av tjenestetilbudet. For det andre har Opinion A/S på vegne av Fafo gjennomført en kvantitativ spørreundersøkelse, bestående av tre ulike skjemaer, som er besvart av til sammen 147 norske kommuner/bydeler/distrikter.

Prosjektet har vært avhengig av hjelp og bistand fra mange personer. Først og fremst vil vi takke alle de informanter som så generøst har delt sin tid og kunnskap med oss. Uten denne velviljen fra både ansatte, frivillige og brukere, ville ikke undersøkelsen ha vært gjennomførbar! Vi vil også takke våre oppdragsgivere i Sosial- og helsedirektoratet for inspirerende diskusjoner underveis i prosjektet, og den samme takken går til prosjektets referansegruppe.

Dette prosjektet har vært utfordrende og spennende. Det føyer seg inn i Fafos satsning på fattigdomsforskning, og i vår forskning på offentlig tjenesteproduksjon. Vi har dratt nytte av kompetansen til flere av våre kollegaer i arbeidet, og disse fortjener en takk: En stor takk til Heidi Gautun som jobbet på prosjektet det første halvåret. Heidi gjennomførte en rekke samtaleintervjuer og hadde hovedansvaret for utformingen av den kvantitative spørreundersøkelsen. Hun jobbet også meget aktivt i forhold til kommunene for at svarprosenten på denne undersøkelsen skulle bli så høy som mulig. Vi takker også vår kollega Barbro Svensson for innsatsen som bidro til å heve svarprosenten enda noen prosentpoeng i siste fase av undersøkelsesperioden. Jon Lahlum fra Fafos publikasjonsavdeling takkes for meget rask og effektiv innsats da rapporten skulle ferdigstilles for trykking.

Sist, men ikke minst, takk til Tone Fløtten som hadde hovedansvaret for utformingen av prosjektet og som har vært prosjektleder. Vi takker henne for gode diskusjoner og for kommentarer til våre skriftlige produkter. De feil og mangler som måtte gjenstå til tross for alles disses innsats, må imidlertid stå for forfatterens regning.

Denne rapporten er et samarbeidsprosjekt mellom forfatterne, men vi har likevel hatt hovedansvar for ulike deler. Siri Ytrehus har skrevet kapitlene 3, 5, 7 og 8, samt deler av

kapitlene 1, 2 og 9. Jon Anders Drøpping har skrevet kapittel 4 og 6, samt deler av kapitlene 1, 2 og 9.

Oslo, 2. juni 2004

Siri Ytrehus og Jon Anders Drøpping

Sammendrag

Kapittel 1 Innledning

Den sentrale oppgaven i prosjektet har vært å svare på spørsmål som:

- Hvilke oppfølgingstjenester er etablert i kommunene?
- Hvordan er hjelpeapparatet organisert?
- Hvor stort er omfanget av frivillige organisasjoners og private kommersielle aktørers innsats med hensyn til bolig- og tjenestetilbud?
- I hvilken grad er det samarbeid mellom kommunale etater/instanser og mellom offentlige og frivillige/kommersielle aktører, og hvordan fungerer dette samarbeidet?
- Hvordan vurderes tjenestetilbudet generelt, og blir ulike grupper bostedsløse ivaretatt i samme grad?
- Hva er de ulike aktørers oppfatning av årsakene til bostedsløshet i Norge?
- Hvilke tiltak vurderes som best egnet til å hjelpe denne gruppen?

I denne studien ser vi primært på den gruppen som tidligere har vært uten bolig, men som i dag har bolig og har behov for hjelp til å vedlikeholde en stabil bosituasjon. Prosjektet handler altså om hvordan man best kan *opprettholde en stabil bosituasjon*, og de som har blitt intervjuet i forbindelse med prosjektet, har vært bedt om å svare ut fra sine erfaringer med denne konkrete problematikken.

Rapporten baserer seg hovedsakelig på to kilder: Kvalitative intervjuer med personer som på ulik måte har kjennskap til kommunenes bostedsløshetsarbeid og en spørreskjemaundersøkelse rettet mot ansatte i kommunenes tjenesteapparat rettet mot bostedsløse.

Samlet representerer intervjuobjektene et bredt spekter av stillingstyper og posisjoner i hjelpeapparatet. De kan dermed gi oss mange ulike perspektiver på kommunenes arbeid med bostedsløshetsproblematikken. Gjennom til sammen 28 intervjuer med ansatte i tjenesteapparatet og frivillige organisasjoner har vi hentet informasjon fra en rekke ulike etater og aktører. I tillegg til representanter for tjenesteapparatet har vi også gjen-

nomført omfattende intervjuer med til sammen åtte *brukere* som har vært bostedsløse, men som i dag har et bo- og tjenestetilbud fra ulike kommuner/bydeler.

Spørreskjemaundersøkelsen består av tre ulike skjema som er besvart av til sammen 147 kommuner/bydeler/distrikter. Fordi en del av de største bykommunene består av flere bydeler/distrikter, er det totalt 102 forskjellige kommuner som har besvart spørreskjemaet. Til sammen har vi datamateriale fra en femtedel av landets kommuner/bydeler. Spørreundersøkelsen er likevel ikke representativ for landets kommuner/bydeler sett under ett, ettersom store kommuner er overrepresentert. De tre skjemaene var rettet mot følgende etater: Skjema 1 er besvart av representant for kommunens/bydelens boligetat (ev. sosialtjenesten i kommuner uten egen boligetat). Skjema 2 er besvart av en representant for kommunens/bydelens sosialtjeneste. Skjema 3 er besvart av en kommunalt ansatt med oversikt over tjenester rettet mot personer med psykiske lidelser.

Svarprosenten på spørreundersøkelsen må karakteriseres som svært gode. Fra *kommunenes* side ble det oppnådd en samlet svarprosent på 77 prosent. Fra *bydeler* ble det oppnådd en samlet svarprosent på 83 prosent.

Kapittel 2 Bostedsløs i Norge – årsaker og individuelle konsekvenser

Bostedsløshetsfenomenet i ellers godt utbygde velferdsstater har generert mye forskning som har søkt å forklare under hvilke forutsetninger bostedsløshet kan oppstå. I den første delen av kapittel 2 redegjøres det for en del av de årsaksforklaringene som har gjort seg gjeldende i norsk og internasjonal forskning de siste årene. Vi trekker også veksler på våre data fra ansatte og brukere for å belyse dette spørsmålet. Kapittel 2 inneholder også en redegjørelse for brukernes opplevelse av det å være bostedsløs i Norge i dag: Hva er forskjellene mellom et ”gateliv” og et dagligliv i hus og hva er forskjellene mellom det å være bostedsløs og ikke bostedsløs?

Når det gjelder den enkeltes opplevelse av bostedsløshet, er det to stikkord som gjør seg gjeldende: Ustabil bosituasjon og ustrukturert dagligliv. Den ustabile bosituasjonen gir seg blant annet utslag i stadig veksling mellom ulike posisjoner og situasjoner: egen bolig, hybelhus/hospits, hos venner og hos familie. Generelt har våre informanter hatt en brokete boligkarriere som ikke er entydig opp- eller nedadgående. Det ustrukturerte dagliglivet leves i stor grad ”på gata”. Gateliv er ikke nødvendigvis ensbetydende med å sove ute, ettersom en ofte har tilgang til et oppholdssted om natten. ”Gatelivet” kan snarere gi seg utslag i å oppsøke kjente og lett tilgjengelige miljøer, som kan trekke den enkelte ut av sitt oppholdssted.

Kapittel 3 Tjenester for å sikre en stabil bosituasjon – omfang og behovsdekning

I kapittel 3 studerer vi kommunenes praktiske arbeid for å sikre bosituasjonen til personer som har vært eller som står i fare for å bli bostedsløse. Vi søker særlig å besvare tre spørsmål knyttet til tjenestene: Hvor stor tjenesteinnsats kreves for å sikre en stabil bosituasjon, hvor omfattende er de tidligere bostedsløses oppfølgingsbehov, og hvordan vil de ansatte i hjelpeapparatet vurdere dekningen av oppfølgingsbehovet?

Analysene viser blant annet at mange av brukerne er positive til den hjelpen de har fått. Særlig vektlegges den hjelpen der de opplever at de blir forstått, der de opplever å bli behandlet som ”vanlige mennesker”, der tjenesteyterne er der når de trenger dem og der tjenesteyterne forstår hva det vil si å ha rusproblemer og tar imot dem om og om igjen. Analysene viser videre at det er en noe ulik profil på tjenestetilbudet til de ulike gruppene vi har studert. Registreringen viser at omfanget av oppsøkende tjenester til personer med psykiske lidelser er større enn de stasjonære. Kanskje er det satsingen på utvikling av tjenester til mennesker med psykiske lidelser som har gitt den profilen vi her ser? For flyktninger har tjenestetilbudet motsatt profil. For rusmisbrukere viser registreringen relativt likt omfang på de to tjenestetypene.

Kapittel 4 Hjelpeapparatet: Organisering og samarbeid på kommunalt nivå

Kommunenes/bydelenes organisering av arbeidet overfor bostedsløse er tema for kapittel 4. I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i at de bostedsløse ikke er noen homogen gruppe og at de derfor har ulike behov. I de fleste kommuner er derfor flere ulike etater involvert i tjenesteproduksjonen. Tverretattlig organisering kan gi opphav til spenninger mellom de ulike etatene, og en sentral problemstilling i dette kapitlet er derfor å få kartlagt hvem som samarbeider og hvordan samarbeidsklimaet vurderes av de ansatte i tjenesteapparatet.

Et hovedfunn er at det i de fleste kommunene/bydelene er flere etater som samarbeider om arbeidet knyttet til bostedsløse. Når det gjelder arbeidet knyttet til oppfølging av rusmiddelmisbrukere og personer med psykiske lidelser i boligen, oppgir for eksempel omtrent 70 prosent av kommunene at både ansvaret for og arbeidet med oppfølging er fordelt på flere etater. Med utgangspunkt i denne noe uoversiktlige ansvarsstrukturen finner vi grunn til å peke på betydningen av gode kommunikasjonslinjer og klarhet i den faktiske arbeidsdelingen mellom etatene. Tre fjerdedeler av de ansatte har for øvrig et positivt inntrykk av samarbeidet mellom etatene i kommunene/bydelene.

Kapittel 5 Innholdet i tjenestene

I kapittel 5 ser vi nærmere på innholdet i tjenestene rettet mot bostedsløse. Blant annet studeres de ansattes generelle vurderinger av bosetningsarbeidet, deres oppfatninger av årsaker til bostedsløshet, deres vurderinger av kompetansebehov, samt enkelte andre trekk ved tjenestene. En samlet vurdering av resultatene i dette kapitlet viser til at det er størst utfordringer med å finne fram til god hjelp til rusmisbrukere, at det er stort kompetansebehov blant tjenesteyterne og at det er den individuelle oppfølgingen og støtte til de bostedsløse som bør forbedres for å få til en bedre bosetning.

Rusmisbrukere skiller seg ut som den gruppen som er mest utsatt og som det er vanskeligst å hjelpe. Resultatene av innsatsen overfor mennesker med psykiske lidelser vurderes noe mer positivt, men det er likevel en betydelig andel som vurderer eget arbeid som lite vellykket. Bosetningsarbeidet i forhold til flyktninger vurderes gjennomgående atskillig mer positivt. De viktigste årsakene til dårlig oppfølging for å sikre en stabil bosituasjon overfor rusmisbrukere vurderes å være manglende tjenester og at gruppen er vanskelig å hjelpe. For mennesker med psykiske lidelser er den viktigste årsaken for lite tjenester.

Behovet for kompetanse blant dem som yter tjenester, vurderes som stort, men manglende kompetanse vurderes ikke som noen viktig årsak til at gruppene ikke får den oppfølgingen de trenger. Det er få av de ansatte som mener at tjenestene til brukergruppen bør være en særtjeneste. Dette kan tolkes som at behovet for særkompetanse vektlegges, samtidig som det er ønske om å sikre tilknytningen til det ordinære hjelpeapparatet. Av de tre tiltakene vi har bedt om en vurdering av (ansvarsgruppe, kontaktperson og individuell plan), er det flest som vurderer kontaktperson som meget nyttig. Dette må kanskje ses i lys av at det er dette virkemidlet som er mest utbredt. Når vi ber kommunene vurdere hvilke type tjenester eller ytelser som bør benyttes i større grad, er det flest som etterlyser mer individuell oppfølging i boligen.

Kapittel 6 Frivillige organisasjoner og hjelpeapparatet

I kapittel 6 redegjør vi for den rollen de eksterne aktørene – frivillige organisasjoner og private, kommersielle aktører – spiller i kommunenes arbeid med bostedsløse. De viktigste problemstillingene i dette kapitlet er å belyse hvordan disse aktørene vurderer sin innsats, hva denne innsatsen består av, hvordan kommunene vurderer de eksterne aktørenes innsats, og hvordan kommunene og de eksterne aktørene vurderer samarbeidet seg imellom.

De frivillige organisasjonene spiller en ganske omfattende rolle som ekstern leverandør av bo- og tjenestetilbud for kommunene: De frivillige organisasjonene står for anslagsvis 18 prosent og tolv prosent av henholdsvis bo- og tjenestetilbudet i kommunene. Innslaget av frivillig innsats er særlig stort i de største kommunene/byene. Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon topper listen over de organisasjonene de ansatte i kommunene

oppgir å samarbeide med. Om lag 60 prosent av de ansatte i kommunene mener at de frivillige bør spille en stor rolle eller en viss rolle i kommunens arbeid med å redusere bostedsløsheten.

Ifølge opplysningene fra kommunenes egne ansatte forekommer systematisk kvalitetssikring i relativt liten grad: Kun 49 prosent av kommunene oppgir at alle eller de fleste eksterne tilbud kvalitetssikres, mens en oppgir at kun enkelte eller ingen av tilbudene kvalitetssikres.

Private, kommersielle aktører står, ifølge våre informanter i kommunene, for så mye som 27 prosent av det totale botilbudet for bostedsløse – i de største byene for gjennomsnittlig 35 prosent. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å vurdere om andelen av private botilbud i kommunene har økt eller blitt redusert over tid. De ansatte i kommunene er totalt sett mindre fornøyde med samarbeidet med private kommersielle aktører enn med de frivillige organisasjonene. De ansatte i kommunene er også gjennomgående mindre fornøyde med det botilbudet som drives av de private kommersielle aktørene.

Kapittel 7 Boliger til bostedsløse

I kapittel 7 ser vi nærmere på de boligene som kommunene bruker til bostedsløse. Sentrale spørsmål i dette kapitlet er hvilke boliger som benyttes, hvordan boligtilgangen og boligbehovene vurderes i forskjellige kommuner, samt enkelte trekk ved framskaffelsen av boliger.

Det brukes ulike boligtyper til rusmisbrukere, flyktninger og personer med psykiske lidelser. Boliger som både brukes i dag og som etterlyses til rusmisbrukere, har sterkest karakter av å være spesialboliger, mens både boliger som brukes i dag og de som etterlyses til flyktninger, har sterkest karakter av å være ”normale” boliger. Størst innslag av midlertidige boliger er det blant rusmisbrukere: Så mye som rundt 30 prosent av kommunene oppgir at denne boligtypen brukes ofte til denne gruppen. Det er også forskjell i hva de ansatte oppfatter at de ulike gruppene mangler. For rusmiddelmisbrukere er det størst mangel på boliger som ligger skjernet fra annen bebyggelse, mens det for flyktninger er størst andel som etterlyser boliger spredt i den øvrige boligmassen.

Det er størst andel av ansatte som rapporterer at det er vanskelig å finne boliger til rusmisbrukere og færrest som oppgir at det er vanskelig å finne boliger til flyktninger. En samlet vurdering av svarene på spørsmål om hvilke bolig- og tjenestesatsinger som ansatte mener er viktig for å avskaffe bostedsløsheten, viser at tilpassede boliger er det virkemidlet som flest vurderer som meget viktig. En stor andel vurderer også oppfølgingstjenester som viktig, mens flere framhever tilpassede boliger som meget viktig.

Kapittel 8 Boliger og tjenester

I kapittel 8 retter vi oppmerksomheten mot hva som kan gjøres for å redusere forekomsten av utkastelser. I dette kapitlet redegjør vi for hvordan de ansatte vurderer sammenhengen mellom utkastelser og bostedsløshet, og vi ser særlig på om hjelp og støtte i boligen kan forebygge utkastelse med påfølgende vanskelig situasjon.

I dette kapitlet har vi blant annet tatt utgangspunkt i ulike metoder som ansatte bruker for å sikre legitimitet for inngripen. Disse var husleieloven, Steg for steg-program og kompetanse. Vi har satt spørsmålsteget ved bruken av husleielovens paragraf 11.2 som forplikter brukeren til å ta imot tjenester ved tildeling av boligen. Særlig mener vi det er grunn til dette fordi bruken av denne ser ut til å være relativt utbredt.

Når ansatte vurderer hvilke virkemidler som har størst betydning, får virkemidlene adekvat behandling og økonomisk rådgivning støtte av flest.

Kapittel 1 Innledning

I denne rapporten presenterer vi resultatene fra en kartlegging av tjenestetilbudet rettet mot tidligere bostedsløse. For mange er det overraskende at Norge fremdeles har problemer med bostedsløshet. Den norske velferdsstaten skulle ideelt sett ha fjernet denne typen fattigdomsproblemer, men utredninger de siste årene har vist at dette ikke er tilfelle. En kartlegging fra 1996 (Ulfrstad 1997) anslo at det var minst 6200 bostedsløse i Norge, og den ferskeste nasjonale kartleggingen (Hansen m.fl. 2004) indikerer at tallet i 2003 var sunket til 5200. Reduksjonen har primært gjort seg gjeldende i Oslo. Dersom en ser bort fra hovedstaden, viser kartleggingen at antall bostedsløse har økt med omtrent 250 personer i perioden 1996–2003.

Ifølge Lov om sosiale tjenester har den enkelte kommune, ved sosialtjenesten, et særlig ansvar for å skaffe bolig til vanskeligstilte. Sosialtjenesteloven slår blant annet fast at:

Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker (Lov om sosiale tjenester, § 3-4).

Sosial- og helsedirektoratet har gitt Fafo oppdraget med å skaffe til veie kunnskap om hvordan hjelpeapparatet (inkludert sosialtjenesten) følger opp bostedsløse som nylig er blitt tildelt bolig eller som står i fare for å miste bolig fordi de ikke er i stand til å ivareta viktige daglige gjøremål og/eller ikke er i stand til å overholde forpliktelser knyttet til det å bo. Den sentrale oppgaven i prosjektet har vært å svare på spørsmål som:

- Hvilke oppfølgingstjenester er etablert i kommunene?
- Hvordan er hjelpeapparatet organisert?
- Hvor stort er omfanget av frivillige organisasjoners og private kommersielle aktørers innsats med hensyn til bolig- og tjenestetilbud?
- I hvilken grad er det samarbeid mellom kommunale etater/instanser og mellom offentlige og frivillige/kommersielle aktører, og hvordan fungerer dette samarbeidet?
- Hvordan vurderes tjenestetilbudet generelt, og blir ulike grupper bostedsløse ivarettet i samme grad?
- Hva er de ulike aktørers oppfatning av årsakene til bostedsløshet i Norge?
- Hvilke tiltak vurderes som best egnet til å hjelpe denne gruppen?

Bostedsløshet rammer enkelte grupper i befolkningen særlig hardt. I 1996-undersøkelsen var godt over halvparten (61 prosent) rusmiddelmisbrukere og 24 prosent hadde en psykisk sykdom med behov for behandling (Ulfrstad 1997). Dessuten var innvandrere fra ikke-vestlige land en tredje gruppe som skilte seg ut, idet 13 prosent av de bostedsløse kom fra ikke-vestlige land. I 2003 (Hansen m.fl. 2004) er de bostedsløse i enda sterkere grad preget av rusmiddelmisbruk og psykiatriske problemer, og rusmiddelmisbruket er dessuten i større grad preget av narkotika i forhold til alkohol. Personer med ikke-vestlig fødeland er fortsatt overrepresentert blant de bostedsløse, men i noe mindre grad i 2003 sammenliknet med 1996.

I denne rapporten vil vi, så langt det er mulig og hensiktsmessig, rapportere om tjenestetilbudet til disse tre gruppene hver for seg. Et gjennomgående trekk ved analysene i denne rapporten er imidlertid at bostedsløse flyktningers problemer på boligmarkedet skiller seg ut fra problemene knyttet til andre grupper – ved at behovet for oppfølging etter at bolig er skaffet, er langt mindre for flyktninger enn de andre gruppene (for eksempel rusmiddelmisbrukere og personer med psykiske lidelser). Stedvis holdes derfor flyktninger utenfor i analysene.

1.1 Definisjon av ”bostedsløse” i dette prosjektet

Definisjonen som ligger til grunn for registreringene av bostedsløse i Norge de siste årene, lyder slik:

”Personer som ikke disponerer egen eid eller leid bolig og er henvist til tilfeldige boalternativ, samt personer som ikke har ordnet oppholdssted for kommende natt. Dette omfatter også personer som oppholder seg på institusjoner, hospits eller lignende som ikke har egnet bosted ved eventuell utskrivelse og denne utskrivelsen vil finne sted innen to måneder eller mindre. Som bostedsløs regnes også de personer som bor midlertidig hos slektninger eller venner” (St.meld. nr. 23 (2003–2004), kap. 5.3).

I denne studien ser vi imidlertid primært på den gruppen som tidligere har vært uten bolig, men som i dag har bolig og har behov for hjelp til å vedlikeholde en stabil bosituasjon. Prosjektet handler altså om hvordan man best kan *opprettholde en stabil bosituasjon*, og de som har blitt intervjuet i forbindelse med prosjektet, har vært bedt om å svare ut fra sine erfaringer med denne konkrete problematikken.

Tidligere bostedsløse med oppfølgingsbehov i nåværende bolig regnes ifølge den offisielle definisjonen referert ovenfor ikke til de bostedsløse. Vi må derfor regne med at grupper av bostedsløse som fortsatt står uten bolig, ikke dekkes like godt i vår undersøkelse. For de ansatte vil hovedutfordringen med å hjelpe denne gruppen være å finne fram til boliger, ikke å gi hjelp og støtte i boligen.

Selv om det finnes en offisiell definisjon av bostedsløse, kan en ikke si at denne er universell. Til tross for at myndigheter og forskere benytter bestemte definisjoner på bostedsløshet, er det ikke gitt at disse definisjonene oppfattes som de mest hensiktsmessige av dem som jobber med bostedsløshetsproblematikken i praksis. I denne undersøkelsen støtte vi for eksempel på følgende innvendinger mot den offisielle definisjonen:

- Omfanget av bostedsløsheten blir overdimensjonert fordi også grupper som ikke har behov for annet enn hjelp til å finne bolig, blir definert som bostedsløse. Eksempler på slike grupper er enslige og enslige forsørgere som (fortsatt) bor hjemme hos foreldre.
- En konsekvens av overdimensjonert oppfatning av bostedsløshet kan være at de registreringene som blir foretatt, kan komme til å bli misbrukt for å få mer midler til å bygge boliger.
- En vridning i retning av å bygge flere boliger kan på sin side gå ut over det mange informanter mener er hovedproblemet, nemlig mangel på *tenester*. ”Boligfokusering” kan dermed føre til fortrenkning av ulike gruppers hjelpebehov etter eventuell plassering i bolig, noe som på sin side kan føre til redusert treffsikkerhet i tiltaksutformingen.

1.2 Nærmere om målgruppen for vår studie

I denne undersøkelsen har altså målet vært å få kunnskap om hvilken hjelp som ytes til tidligere bostedsløse som har fått en bolig eller som i dag har behov for hjelp og støtte for å kunne vedlikeholde en stabil bosituasjon.

Når gruppen bostedsløse skal registreres og beskrives, kan vi velge ulike avgrensinger som utgangspunkt for registreringene. Hvilken avgrensing og framgangsmåte som velges, vil være avgjørende for hvor mange som registreres som bostedsløse og hvilke grupper som registreres. Dette kan igjen påvirke hvilke tiltak som oppfattes som relevante for å møte bostedsløshetsproblemet. Omfanget og sammensetningen av bostedsløsgruppen vil også påvirkes av hvordan en registrering foregår: Om den viser et øyeblikksbilde eller situasjonen over en lengre periode; hvem det er som gjennomfører registreringen, for eksempel hvilke deler av hjelpeapparatet som er involvert i registreringen; og til slutt hvilken framgangsmåte som brukes i registreringen.

Den norske definisjonen av bostedsløshet er omtrent likelydende med den som er benyttet i kartlegginger av bostedsløse i Sverige på 1990-tallet, men her er også denne definisjonen benyttet: ”Et hjemløst menneske er en person som savner tilgang til egen bolig og hvor livsvilkårene er slik at han eller hun ikke kan vedlikeholde en stabil bosituasjon” (SOU 2000:14).

Bruk av ulike definisjoner kan gi forskjellige bilder av hvilke behov bostedsløse har. Dersom vi i dette prosjektet hadde avgrenset gruppen til dem som i dag oppfattes å

være bostedsløse, ville bildet av hjelpebehovene blitt et annet enn det som kommer fram i denne rapporten.

Sahlin (1992a, 1992b) skiller mellom to hovedtyper definisjoner av bostedsløse: Den ene hovedtypen gir hun navnet ”asosialitetsdefinisjoner”; den andre tar utgangspunkt i individets status på boligmarkedet og betegnes som ”boligrelaterte definisjoner”. Typisk for den første typen av definisjoner er at de tar utgangspunkt i individuelle aspekt, som for eksempel psykiske problemer og misbruksproblemer. Den andre typen definisjoner tar utgangspunkt i individets *relasjon* til boligmarkedet, eller ulike typer boligsituasjoner, for eksempel om personer er institusjonsbeboere. De to måtene å registrere og dermed oppfatte bostedsløshetsproblematikken på tar, ifølge Ingrid Sahlin, utgangspunkt i vidt forskjellige oppfatninger av de behov som bostedsløse har, og alle definisjoner har sine styrker og svakheter (Sahlin 1999).

Tabell 1.1 gir en oversikt over mulige implikasjoner av bruk av de ulike definisjonene:

Tabell 1.1: Oversikt over konsekvenser av ulike definisjoner av hjemløshet (Kilde: Sahlin 1992b)

	Asosialitetsdefinisjoner	Boligrelaterte definisjoner
Undersøkelsesinteresse	Behov for omsorg og støtte, trening	Bostadsförsörjning Boligforskyvning- en, boligformidling, fysisk samfunns- planlegging
Undersøkelsesperson	Sosialtjenesten, politi, sosialmedisin	Boligformidlingen
Hoveddefinisjon	Avvikelse, subkultur, svake sosiale tilknytninger, særskilte behov	Mangel på kontrakt/egen leilighet,
Tidsaspekt	Livshistorier – bakover i tid	Trygghet i boligen - framover i tid
Årsaksforklaringer	Individuelle årsaker, svakheter, sår- barhet	Mangler i boligmarkedet, demogra- fiske årsaker, endringer på boligmar- kedet
Handlingsimplikasjoner	Individuelle, straff, behandling, kont- roll, støtte, spesialboliger	Endre boligbyggingen, boligforde- lingen
Undersøkelsespopulasjon	Herberg, hospits, hoteller, institusjo- ner, uteliggere, klienter	Registrerte boligsøkende, demogra- fiske opplysninger
Metode og data	Intervjuer, observasjoner, register	Boligregister, levekårsundersøkelser, demografiske prognoser
Nøkkelord	Hjemløs, hospitsbeboere, uteliggere, utslagne	Boligsøkende, trangboddhet, køtid, oppholdsform

1.3 Datamateriale og metode

Denne rapporten baserer seg hovedsakelig på to kilder: Kvalitative intervjuer med personer som på ulik måte har kjennskap til kommunenes bostedsløshetsarbeid og en spørreskjemaundersøkelse rettet mot ansatte i kommunenes tjenesteapparat rettet mot bostedsløse.

Kvalitative intervjuer med representanter for tjenesteapparatet og brukere

Samlet representerer intervjuobjektene et bredt spekter av stillingstyper og posisjoner i hjelpeapparatet. De kan dermed gi oss mange ulike perspektiver på kommunenes arbeid med bostedsløshetsproblematikken. Gjennom til sammen 28 intervjuer med ansatte i

tjenesteapparatet og frivillige organisasjoner har vi hentet informasjon fra følgende etater og aktører:

- Personer i ledende administrative stillinger fra sosialkontor og boligkontor
- Ansatte i saksbehandlerstillinger fra sosialkontor og boligkontor
- Ansatte i prosjektstillinger fra sosialkontor og boligkontor
- Ansatte i miljøarbeidsstillinger med daglig direktekontakt med og oppfølgingsansvar for tidligere bostedsløse
- Representanter for frivillige organisasjoner

Respondentene i disse intervjuene er hentet fra til sammen sju kommuner.

I tillegg til representanter for tjenesteapparatet har vi også gjennomført omfattende intervjuer med til sammen åtte *brukere* som har vært bostedsløse, men som i dag har et bo- og tjenestetilbud fra ulike kommuner/bydeler. Respondentene er hentet fra til sammen seks kommuner. Felles for disse brukerne er at de i kortere eller lengre tid har vært bostedsløse og dermed sitter på erfaringer fra et mangfold av ulike boligtyper og behandlingstilbud. Tre kvinner og fem menn er intervjuet – et par av dem flere ganger. Aldersmessig er en respondent midt i 20-åra, en midt i 30-åra, to rundt 40 år og resten rundt 50 år. De fleste hadde vært eller var på intervjutidspunktet rusmiddelmisbrukere: Fire av de brukerne som ble intervjuet, hadde vært tunge rusmiddelmisbrukere gjennom mange år, men var rusfri på intervjutidspunktet. Tre var fortsatt rusavhengige. En hadde, slik det framstod for oss, først og fremst en psykisk lidelse. Brukerne bodde i ulike typer botilbud.

Hensikten med de kvalitative intervjuene har vært todelt. For det første har vi ønsket å danne oss et bilde av prosesser og sammenhenger som vanskelig lar seg frambringe gjennom spørreskjemaundersøkelser alene. Dette gjelder for eksempel mer helhetlige vurderinger av de bostedsløses situasjon, ansattes utdypende vurderinger og oppfatninger av dagens situasjon i tjenesteapparatet, samt ansattes oppfatninger av hvilke tiltak som kan gi gode resultater. For det andre brukte vi intervjuene som en måte å få innspill til utformingen av spørreskjemaene som ble sendt til representanter for tjenesteapparatet. Alle intervjuene ble gjennomført i løpet av 2003.

Spørreskjemaundersøkelse rettet mot ansatte i tjenesteapparatet

Spørreskjemaundersøkelsen består av tre ulike skjema som er besvart av til sammen 147 kommuner/bydeler/distrikter (de tre spørreskjemaene er presentert i vedlegg bakerst i rapporten). Fordi en del av de største bykommunene består av flere bydeler/distrikter, er det totalt 102 forskjellige kommuner som har besvart spørreskjemaet. Til sammen har vi datamateriale fra en femtedel av landets kommuner/bydeler. Spørreundersøkelsen er likevel ikke representativ for landets kommuner/bydeler sett under ett, ettersom store kommuner er overrepresentert.

De tre skjemaene var rettet mot følgende etater: Skjema 1 er besvart av representant for kommunens/bydelens boligetat (ev. sosialtjenesten i kommuner uten egen boligetat). Skjema 2 er besvart av en representant for kommunens/bydelens sosialtjeneste. Skjema 3 er besvart av en kommunalt ansatt med oversikt over tjenester rettet mot personer med psykiske lidelser. De fleste av dem som besvarte skjema 3, var ansatt i psykiatritjenesten eller sosialtjenesten. Skjema 1 ble besvart av til sammen 109 kommuner/bydeler, skjema to ble besvart av 117 kommuner/bydeler, og skjema 3 ble besvart av 112 kommuner/bydeler.

Svarprosentene på spørreundersøkelsen må karakteriseres som svært gode. Fra *kommunenes* side ble det oppnådd en samlet svarprosent på 77 prosent (hhv. 77 prosent, 79 prosent og 76 prosent på skjema 1, 2 og 3). Fra *bydeler* ble det oppnådd en samlet svarprosent på 83 prosent (hhv. 86 prosent, 87 prosent og 81 prosent på skjema 1, 2 og 3).

Spørsmålene i spørreskjemaene ble først og fremst stilt med sikte på å danne et grunnlag for en objektiv *kartlegging* av ulike sider ved kommunenes/bydelenes tjenesteapparat knyttet til bostedsløse. I ganske mange spørsmål ba vi imidlertid også om respondentenes *vurdering* av forskjellige aspekter ved arbeidet knyttet til denne målgruppen. For eksempel ble respondentene bedt om å vurdere hvordan samarbeidet mellom etater fungerte, karakterisere hvor vellykket/lite vellykket kommunens arbeid knyttet til bostedsløse har vært, og så videre. Svarene på denne typen spørsmål må nødvendigvis baseres på respondentenes subjektive erfaringer og oppfatninger, og vi kan derfor ikke med sikkerhet si at vi har fått fram det "riktige" (eller det "riktigste") bildet av virkeligheten. Med tanke på den høye svarprosenten, mener vi at svarene på denne typen spørsmål likevel kan beskrive en del sentrale tendenser i de ansattes virkelighetsoppfatning og erfaringer.

1.4 Gangen i rapporten

I kapittel 2 presenterer vi et bakteppe for resten av rapporten, og vi konsentrerer oss her om to grunnleggende momenter knyttet til bostedsløshet, nemlig forklaringer på hva som er årsakene til bostedsløshet og hvilke konsekvenser bostedsløsheten har for den enkelte som berøres.

I kapittel 3 studerer vi kommunenes praktiske arbeid for å sikre bosituasjonen til personer som har vært eller som står i fare for å bli bostedsløse. Vi søker særlig å besvare tre spørsmål knyttet til tjenestene: Hvor stor tjenesteinnsats kreves for å sikre en stabil bosituasjon, hvor omfattende er de tidligere bostedsløses oppfølgingsbehov, og hvordan vil de ansatte i hjelpeapparatet vurdere dekningen av oppfølgingsbehovet?

Kommunenes/bydelenes organisering av arbeidet overfor bostedsløse er tema for kapittel 4. I dette kapitlet tar vi utgangspunkt i at de bostedsløse ikke er noen homogen gruppe og at de derfor har ulike behov. I de fleste kommuner er derfor flere ulike etater involvert i tjenesteproduksjonen. Tverretattlig organisering kan gi opphav til spenninger mellom de ulike etatene, og en sentral problemstilling i dette kapitlet er derfor å få kart-

lagt hvem som samarbeider og hvordan samarbeidsklimaet vurderes av de ansatte i tjenesteapparatet.

I kapittel 5 ser vi nærmere på innholdet i tjenestene rettet mot bostedsløse. Vi skal blant annet se på de ansattes generelle vurderinger av bosetningsarbeidet, deres oppfatninger av årsaker til bostedsløshet, deres vurderinger av kompetansebehov, samt en del andre trekk ved tjenestene.

I kapittel 6 redegjør vi for den rollen de eksterne aktørene, frivillige organisasjoner og private, kommersielle aktører spiller i kommunenes arbeid med bostedsløse. De viktigste problemstillingene i dette kapitlet er å belyse hvordan disse aktørene vurderer sin innsats, hva denne innsatsen består av, hvordan kommunene vurderer de eksterne aktørenes innsats, og hvordan kommunene og de eksterne aktørene vurderer samarbeidet seg imellom.

I kapittel 7 ser vi nærmere på de boligene som kommunene bruker til bostedsløse. Sentrale spørsmål i dette kapitlet er hvilke boliger som benyttes, hvordan boligtilgangen og boligbehovene vurderes i forskjellige kommuner, samt enkelte trekk ved framskaffelsen av boliger.

I kapittel 8 retter vi oppmerksomheten mot hva som kan gjøres for å redusere forekomsten av utkastelser. I dette kapitlet redegjør vi for hvordan de ansatte vurderer sammenhengen mellom utkastelser og bostedsløshet, og vi ser særlig på om hjelp og støtte i boligen kan forebygge utkastelse med påfølgende vanskelig situasjon.

I kapittel 9 redegjør vi for denne kartleggingens hovedfunn, før vi utmeisler noen spørsmål knyttet til utviklingen av det videre bo- og tjenestetilbudet rettet mot bostedsløse.

Kapittel 2 Bostedsløs i Norge – årsaker og individuelle konsekvenser

Bostedsløshetsfenomenet i ellers godt utbygde velferdsstater har generert mye forskning (om ikke så mye i Norge) som har søkt å forklare under hvilke forutsetninger bostedsløshet kan oppstå. I den første delen av dette kapitlet (avsnitt 2.1) skal vi redegjøre for en del av de årsaksforklaringene som har gjort seg gjeldende i norsk og internasjonal forskning de siste årene. Vårt utvalg informanter med en historie som bostedsløse kan kanskje ikke sies å være representativt for alle bostedsløse, men vi mener likevel det er viktig at de som i dag får hjelp og støtte til å opprettholde en stabil bosituasjon, får komme til orde og at deres opplevelser av situasjonen blir kjent. I avsnitt 2.2 presenterer vi derfor de bostedsløses egne beskrivelser av sin situasjon og sitt dagligliv. I denne presentasjonen har vi valgt å legge vekt å få fram aspekt ved deres boligsituasjon.

2.1 Årsaker til bostedsløshet

Forskningens årsaksforklaringer

Det er ingen enkeltstående årsak til den bostedsløsheten vi i dag ser (Neale 1997). Både individuelle og mer strukturelle forklaringer er inne i bildet. Noen forklaringer legger vekt på generelle samfunnstrekk, mens andre tar utgangspunkt i samfunnets ressurser brukt i boligsektoren.

Hvis vi tar utgangspunkt i de strukturelle trekkene, framheves forhold som *familieendringer, endringer på boligmarkedet, arbeidsledighet og fattigdom* som faktorer som forårsaker bostedsløshet (Fitzpatrick m.fl. 2000). Selv om de aller fleste bostedsløse opplever fattigdom eller er arbeidsledige, er de færreste av dem som er objektivt fattige eller arbeidsledige samtidig, bostedsløse. De strukturelle faktorene må derfor oppfattes som risikofaktorer som kan øke risikoen for bostedsløshet blant dem som opplever denne type situasjoner – uten at det nødvendigvis er ensbetydende med bostedsløshet.

En annen strukturfaktor som ofte nevnes som årsak til økning i bostedsløshet i mange land, er *nedbygging av institusjonsomsorgen*, særlig for personer med psykiske lidelser. Denne trenden har ført til et økende antall hjemløse i mange vestlige land (Oldman 1998: 71, O'Connell 1999). Å skaffe til veie eller bidra til å tilrettelegge boliger for ulike grupper har lenge være definert som en oppgave for kommunene. I takt med nedbygging av institusjonstilbudet har denne virksomheten fra kommunens side fått større

plass og betydning. Institusjonsomsorg innebærer at tjenester og bolig følges ad. For psykisk utviklingshemmede, for eldre og for personer med psykiske lidelser skal ikke institusjonsomsorg lenger være den vanligste løsningen. Dermed blir de lokale strategiene som utvikles for å møte disse gruppenes boligbehov sentrale, og kan være en medvirkende forklaring på det bostedsløshetsmønsteret vi ser.

De samme utviklingstrekkene er påpekt i andre land (ibid.). Personer med psykiske problemer blir ikke sikret et godt boligtilbud etter institusjonsopphold, og kan derfor havne som bostedsløse. Dermed har det også blitt behov for nye roller og arbeidsmåter blant yrkesgrupper som er ansvarlig for tildeling av bolig og for hjelp og støtte i boligen.

Nedlegging av institusjonsomsorgen er ikke eneste forklaringen på at mange får problemer med å skaffe seg en bolig og opprettholde en stabil og god boligsituasjon. Runquist og Swärd (2000) hevder for eksempel at økningen i tallet på hjemløse med psykiske problemer i Sverige kan skyldes andre forhold enn nedgang i antall institusjonsplasser. Kartlegginger fra Sverige gjennomført i perioden 1993–1998 viser en tredobling av andelen hjemløse med psykiske problemer. Denne økningen kan, ifølge forskerne, like gjerne ha en sammenheng med andre samfunnsendringer, som for eksempel økt arbeidsløshet og endringer i boligpolitikken. I mange land er det dessuten påvist at en boligpolitikk med relativt liten støtte til utbygging av utleieboliger, kan gjøre det vanskeligere for mange å finne fram til gode boligsituasjoner (Hutson og Clapham 2000: 5).

De siste årene har det også vært en viss oppmerksomhet omkring økningen i antallet unge (Pleace og Quilgars 1999), og for *kvinner* blant bostedsløse og hva som kan forklare dette. Flere har påpekt at årsaken til bostedsløshet kan være ulike for kvinner og menn (Järvinen 1993, Smith 1999). Mange kvinner blir for eksempel bostedsløse fordi de søker å unnsnippe vold og seksuelt misbruk (Järvinen 1993). En årsak til økning i andelen kvinner blant bostedsløse kan være at bostedsløshet blant kvinner har vært mer usynlig enn blant menn, fordi den har artet seg annerledes og fordi utgangspunktet for å definere bostedsløshet har vært den mannlige bostedsløsheten. Fra finsk side har det derimot blitt hevdet at den økende andelen bostedsløse kvinner har å gjøre med endringer i institusjonene og profesjonenes holdning til bostedsløse (Järvinen 1993), med økt oppmerksomhet på den kvinnelige bostedsløsheten. Forskning fra England har påpekt at definisjonen av bostedsløshet har ekskludert deler av de kvinnelige bostedsløse og dermed også gjort det vanskeligere for disse å få hjelp (Smith 1999).

I registreringer av bostedsløse har det også vært tradisjon for å identifisere *individuelle faktorer* som kan resultere i bostedsløshet og som man derfor antar påvirker den enkeltes relasjon til boligmarkedet. Både i Norge og andre land pekes det på at den gruppen som er bostedsløs, er en sammensatt og uensartet gruppe med svært ulike behov (Solheim 2004, SOU 200:14). De som opplever ulike former for problemer relatert til boligsituasjonen, har kort sagt et mangfold av livsløp og livssituasjoner.

På 1990-tallet ble det fra svensk side pekt på at de hjemløse hadde blitt en mer heterogen gruppe enn tidligere (Swärd 1998). Det var flere unge og flere kvinner, også kvinner med barn. Studier fra Sverige viste også at det var nye grupper som innvandrere og personer med psykiske lidelser blant de bostedsløse, samt at det var flere blandingsmisbrukere. Mange av dagens bostedsløse er personer som har misbruksproblemer eller psykiske problemer eller en forhistorie som tilknyttet institusjonsomsorgen (Sahlin og

Löfstrand 2001). Samtidig blir langt fra alle rusmiddelmissbrukere eller personer med psykiske lidelser bostedsløse, og deler av gruppen bostedsløse har ikke noen av disse problemene (Järvinen 1992).

2.2 Hva innebærer det å være bostedsløs i Norge?

Den enkeltes tilknytning til boligmarkedet på et gitt tidspunkt er utgangspunkt for avgrensning og definisjon av gruppen som er bostedsløs i tellinger som gjennomføres i Norge i dag. Bruker- og ansatteintervjuene som er gjennomført i dette prosjektet, har gitt mulighet til å se bostedsløsheten i et lengre tidsperspektiv enn det perspektivet som en øyeblikksbeskrivelse gir. De ansatte kjenner historien til mange som har vært bostedsløse, og har derfor mulighet til å bringe inn tidsaspektet i redegjørelsene for bostedsløses behov for hjelp og oppfølging. På samme måte var både nåværende og tidligere bosituasjoner og brukeres vurdering og opplevelsen av disse et sentralt tema i brukerintervjuene. På denne måten får vi et mer helhetlig bilde av brukernes boligsituasjon.

I dette avsnittet vil vi presentere noen momenter fra brukerintervjuene. Det er viktig at de som i dag får hjelp og støtte til å opprettholde en stabil bosituasjon, får komme til orde, og at deres opplevelse av egen situasjon blir kjent. Som beskrevet i metodekapitlet har vi gjennomført et relativt lite antall brukerintervjuer. Brukerinformantene var aldermessig spredt og hadde ulik bakgrunn og historie. Intervjuer gir likevel grunnlag for å trekke fram noen beskrivende trekk ved deres boligsituasjon som var typisk for flere av våre informanter. Typisk for våre informanter var mange perioder med ustabil bosituasjon og ustrukturert dagligliv, som også i perioder for flere hadde innslag av det å leve ute på gata. Ansatte som jobbet spesielt med bostedsløse visste at de nettopp hadde fokus på å sikre bostabilitet og et mer strukturert dagligliv. Å fokusere på disse trekkene, forekomsten av dem og hvordan redusere innslaget av dem kan derfor ha vært avgjørende for å forhindre bostedsløshet. Vi må igjen påpeke at vi har et lite "utvalg". For andre grupper av bostedsløse kan det være helt andre dimensjoner ved boligsituasjonen eller den helhetlige situasjonen som blir mer framtrædende.

Et ustrukturert dagligliv

Felles for brukerne og deres redegjørelse for tidligere bolighistorier er at de forteller om perioder med svært ustrukturert dagligliv. De brukerne som i dag bor i egen leilighet og som får nær oppfølging av hjelpeapparatet, legger vekt på nettopp det at hjelpen blir til struktur i dagliglivet. Den gruppen som vi har intervjuet som fortsatt er rusavhengig, vitner om et mer kaotisk dagligliv. Samtidig viser også de til hjelp de i dag får som en hjelp som bidrar til struktur i hverdagen.

Intervjuene med både brukere og ansatte viser at det blant de bostedsløse er grupper som har tilbrakt mye tid på gata. Det i perioder å ha oppholdt seg på gata er et felles trekk ved de fleste av historiene til våre informanter.

For noen hadde gatelivet være en betydelig bestanddel av deres dagligliv selv om de formelt sett har tilgang til et oppholdssted om natten. Firefeltstabellen under illustrerer forholdet mellom det å ha ”et kaotisk dagligliv med innslag av gateliv eller et ordnet dagligliv i hus” og ”bostedsløs eller ikke bostedsløs”. Tabellen gir oss fire ulike posisjoner.

Tabell 2.1 Boligstatus og konsekvenser for dagligliv

	Kaotisk dagligliv med innslag av gateliv i perioder på gata	Dagligliv ”i hus”
Bostedsløs	1. Uten oppholdssted om natten	2. Institusjon. Hos familie?. Hospits , hybelhus og lignende.
Ikke bostedsløs	3. Uten dagaktiviteter. Sterk tilknytning til grupper som oppholder seg ute	4. Egen bolig

Rute 1 illustrerer de som er bostedsløse og som heller ikke har tilgang til et sted å sove om natten. Dette er den ”klassiske” bostedsløse; uteliggeren. Rute 2 illustrerer den gruppen som er bostedsløs, men som har et oppholdssted om natten. Her vil vi finne de aller fleste av dem vi i Norge registrerer som bostedsløse. Dette er grupper som bor på hospits, hybelhus, hotell og institusjoner.

Våre informantintervjuer viser at enkelte av bostedsløse som hører til disse gruppene også kan tilbringe mye av sitt dagligliv på gata. Disse oppholdsformene kunne derfor vært plassert mellom rute en og to. Påfallende og gjennomgående for samtaleintervju både med brukere og med ansatte var at mange av de oppholdsstedene de bostedsløse har fått tilbud om, kan være ensbetydende med en svært ustrukturert tilværelse. Våre intervjuer viser at det å få opphold i et boligkompleks eller hospits med mye bråk og omfattende rusmiddelmisbruk, er noe som også de som selv har store misbruksproblemer, opplever som svært negativt og belastende. For noen kan det å bo ute oppfattes som et tryggere og bedre alternativ.

Den tilknytningen og tilhørigheten som den tidligere bostedsløse har i dette miljøet, kan være av en slik karakter at de trekker ut av oppholdsstedet.¹ Rute 3 i figur 2.1 illustrerer den posisjonen som er ensbetydende med et omfattende gateliv, mens man samtidig disponerer en egen bolig. Denne posisjonen er derfor eksempel på at et hverdagsliv på gata ikke nødvendigvis må være det samme som å være bostedsløs slik vi i dag definerer og registrerer bostedsløshet i Norge. Den siste ruten – rute 4 – refererer seg til det å ha en egen bolig uten et ustrukturert dagligliv/gateliv – en ”normalisert bosituasjon og dagligliv”.

Sett fra enkeltindividets side er det ikke entydig slik at det å oppholde seg mye ute er negativt og risikofyllt, mens det å komme i hus er positivt. Nettopp det å velge gata som oppholdssted kan forklares med utrygge og usikre forhold ved det bostedet den bostedsløse kommer fra (Smith 1999). Årsaker til bostedsløshet kan for eksempel være familievold og misbruk i tidligere hjem. Det er heller ikke slik at bostedsløshet for alle

¹ For Oslos del er det etablert en tiltaksplan for å utvikle alternativer til de åpne rusmiljøene i Oslo sentrum med flere tiltak tilknyttet, både individrettede tiltak, samordningsiltak, rusforebyggende tiltak og tiltak som skal heve kvaliteten på eksisterende botilbud. Her er det også forelått utviklet alternative væresteder til gatelivet (Tiltaksplan for alternativer til rusmiljøene i Oslo sentrum).

vil være ensbetydende med et liv på gata. Forskning blant hjemløse kvinner viser dette. Det er likevel viktig å være klar over den store risikoen som grupper som oppholder seg på gata står overfor. Forskning har vist at kvinner og menn kan forholde seg ulikt til det å oppholde seg på gata eller sove ute (Smith 1999). Blant annet viser forskning blant bostedsløse kvinner at de velger å ikke sove ute nettopp fordi gatelivet oppleves som svært risikofyllt.

Å ha et kaotisk og ustrukturert dagligliv kan ha mange årsaker. Slik brukerne redegjør for dette i våre intervjuer, kan det se ut som alvorlige psykiske lidelser og store rusmisbruksproblemer forårsaker dette. Innslaget av et negativt gateliv kan bli en komponent i en slik tilværelse.

Vi har sett at definisjonen av bostedsløse i Norge favner mange ulike grupper og situasjoner. Mange har hevdet at det tradisjonelt settes likhetstegn mellom det å være ute-ligger eller sove ute og det å være bostedsløs (Jacobs m.fl. 1999), men at dette bilde ikke stemmer den definisjonen vi i dag bruker på bostedsløshet. Slik bostedsløshet blir definert i Norge, handler den ikke bare om den gruppen som ikke har fått bolig og derfor bor ute. De registreringene som er gjennomført, tyder på at den gruppen som sover ute og ikke har noe oppholdssted om natten, er liten. I den siste registreringen som er gjort i Norge, har vi sett at rundt 100 personer er registrert som en gruppe som ikke har oppholdssted neste natt (Hansen m.fl. 2004). En diskusjon kunne også være om den gruppen som bor på campingplasser, bør være registrert som det å sove ute.

Selv om gruppen finnes, er uteliggeren, og de egenskapene som vi tradisjonelt tillegger uteliggeren, derfor ikke representativt for det å være bostedsløs i dag. Likevel kan et liv på gata spille en betydelig rolle i bostedsløses hverdag. For de fleste vil et omfattende gateliv være en komponent som – uavhengig av årsaken til gatelivet – øker risikoen for skader og gir redusert helse- og livskvalitet. At store deler av dagliglivet tilbringes på gata må derfor oppfattes som et uttrykk for og en indikasjon på et svært alvorlig problem. Det å komme i hus vil nødvendigvis ikke automatisk gi en bedring i de bakenforliggende årsakene til et gateliv. Allikevel må vi regne med at for mange så vil det å komme i hus være en faktor som i seg selv gir mulighet for bedret helse og redusert risiko for å bli utsatt for skade. Det å utforme boligtiltak slik at de bidrar til å redusere ønske om et gateliv og samtidig hindre at det utvikles tiltak som opprettholder gatelivet, kan være en av mange viktige rettesnorer i arbeidet med å redusere bostedsløsheten.

En ustabil bosituasjon

Et poeng som gjøres i litteraturen fra andre vestlige land om bostedsløshet, er at mange av de bostedsløse veksler mellom ulike posisjoner eller situasjoner; i egen bolig, på hospits, i hybelhus og hos venner og familie (Hustson og Clapham 2000, Sahlin 1996) – kort sagt at de veksler mellom de ulike posisjonene i figur 2.1 overfor. Våre intervjuer viser også dette. Flere av dem vi intervjuet, har fått mange tilbud om bolig og har også hatt egen bolig i perioder. Deres "boligkarriere" har vært brokete, og representerer langt fra et entydig oppad- eller nedadgående løp. Dette fenomenet, at mange sirkulerer i systemet og flytter fra den ene oppholdsformen til den andre, er noe som er entydig og gjennomgående i både de bostedsløses og de ansattes beskrivelser.

I Norge har vi ved de siste tellingene av bostedsløse registrert antall bostedsløse på et gitt tidspunkt. Varigheten av bostedsløsheten og hvordan de har vekslet mellom ulike boligsituasjoner, kommer ikke fram. Situasjonen for grupper som bare på et gitt tidspunkt eller i en kortere periode er bostedsløse, vil være en helt annen enn for grupper som over lang tid har opplevd bostedsløshet eller som har opplevd mange perioder som bostedsløse. For samfunnet vil også bostedsløshet som innebærer at store grupper er bostedsløse over lange perioder, være av en helt annen alvorlighetsgrad enn bostedsløshet som består av korte perioder som er engangstilfeller.

Selv om vi ikke har hatt systematiske registreringer som viser varigheten av bostedsløshet og vekslinger mellom ulike posisjoner på boligmarkedet, og dermed alvorlighetsgraden av bostedsløshetsproblematikken, tyder undersøkelser på at innslaget av bostedsløshet som varer over tid og som er ensbetydende med svært skiftende og ustabil bosituasjon, er et typisk fenomen for en betydelig gruppe (Ulfrstad 1997, Solheim 2000).

2.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi konsentrert oss om to grunnleggende momenter knyttet til bostedsløshet: Hva er årsakene til bostedsløshet og hvilke konsekvenser har bostedsløsheten for den enkelte bostedsløse?

Når det gjelder årsakene til bostedsløshet, er perspektivene mange. Vi har blant annet sett at det opereres med et skille mellom individuelle og strukturelle forklaringer. Individuelle forklaringer har i forskningen hovedsakelig blitt identifisert som psykiske lidelser og rusmiddelmisbruk. I de senere år har en imidlertid pekt på at også andre grupper utgjør en betydelig andel av de bostedsløse. Blant annet har en trukket fram en utvikling i retning av flere unge, flere kvinner, flere kvinner med barn, samt en overrepresentasjon av ikke-vestlige flyktninger og innvandrere. Strukturelle forklaringer har blant annet inkludert familieendringer, endringer på boligmarkedet, arbeidsledighet og fattigdom. Nedbyggingen av institusjonsomsorgen har også blitt trukket fram som en strukturell forklaring på et økende bostedsløshetsproblem. Når det gjelder den enkeltes opplevelse av bostedsløshet, er det to stikkord som gjør seg gjeldende: ustabil bosituasjon og ustrukturert dagligliv. Den ustabile bosituasjonen gir seg blant annet utslag i stadig veksling mellom ulike posisjoner og situasjoner: Egen bolig, hybelhus/hospits, hos venner og hos familie. Generelt har våre informanter hatt en brokete boligkarriere som ikke er entydig opp- eller nedadgående.

Det ustrukturerte dagliglivet leves i stor grad ”på gata”. Gateliv er ikke nødvendigvis ensbetydende med å sove ute, ettersom en ofte har tilgang til et oppholdssted om natten. ”Gatelivet” kan snarere gi seg utslag i å oppsøke kjente og lett tilgjengelige miljøer, som kan trekke den enkelte ut av sitt oppholdssted.

Kapittel 3 Tjenester for å sikre en stabil bosituasjon – omfang og behovsdekning

I dette kapitlet ser vi nærmere på det konkrete praktiske arbeidet som gjøres i kommunene for å sikre bosituasjonen til personer som har vært eller står i fare for å bli bostedsløse. De overordnede spørsmålene som vi i dette kapitlet belyser, er hvor mye tjenester som må ytes for å sikre en stabil bosituasjon for bostedsløse, hvilket behov bostedsløse som får hjelp til å skaffe bolig, har for ytterligere oppfølging og ansattes vurdering av om behovet for oppfølging er dekket. For å svare på disse spørsmålene baserer vi oss på rapporteringen av årsverk som kommunene har gjort i spørreskjemaundersøkelsen, deres vurdering av brukergruppens behov for oppfølging og i hvilken grad oppfølgingsbehovet er ivaretatt.

Dette er viktig spørsmål å få svar på fordi det i dag er økt satsing på oppbygging av tjenester til bostedsløse. Flere virkemidler er i dag iverksatt for å styrke tjenestene for å sikre en stabil bosituasjon til bostedsløse. Husbankens arbeid med boligsosiale handlingsplaner setter betingelser for kommunenes boligarbeid. Husbanken oppfordrer kommunene til å utvikle egne ”lokale boligsosiale handlingsplaner” (St.prp. nr. 1 (2000–2001), Husbanken 2000a og 2000b). Kommunene kan søke om økonomisk støtte fra Husbanken til utvikling av denne type planer og stadig flere kommuner har søkt og fått midler til dette.

Sosialdepartementets rundskriv U-10/2002 om ”Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold” (rundskriv U-10/2002) redegjør for juridiske og økonomiske virkemidler og setter mange sentrale spørsmål på dagsorden i forbindelse med utformingen av tjenesten for å sikre en stabil bosituasjon. Redegjørelsen i rundskrivet synliggjør også det betydelige handlingsrommet som kommunen har i tilretteleggingen og utforming av tjenester til bostedsløse. Andre virkemidler som er iverksatt for å styrke kommunenes arbeid med bostedsløse er ”Prosjekt bostedsløse”. Dette prosjektet startet i 2000 og skal avsluttes i 2004. Målsettingen for Prosjekt bostedsløse har vært å utvikle modeller i arbeidet med bostedsløse som basis for utvikling av en nasjonal strategi mot bostedsløshet. Prosjektet er beskrevet i flere offentlige utredninger (St.meld. nr. 23 (2003–2004)) og i foreløpige evalueringsrapporter (Hansen m.fl. 2002, Dyb 2003). Det har også vært mulig å få tilskudd til oppfølgingstjenester i boliger (St.meld. nr. 6 (2002–2003), St.meld. nr. 23 (2002–2003)).

Det er viktig at brukernes opplevelse og vurdering av situasjonen blir hørt i diskusjonen om tjenester til tidligere bostedsløse. Innleiingsvis i dette kapitlet har vi derfor valgt å gi en beskrivelse av noen sider ved brukernes situasjon, behov og forventninger slik det kom fram i brukerintervjuene som et bakteppe for tjenesterapporteringen.

3.1 Brukernes situasjon og hjelpebehov

Vi har tidligere vist til forskningslitteraturen som peker på at våre oppfatninger av bostedsløse kan preges av stereotype oppfatninger av gruppen (se for eksempel Liddiard 1999), mens bostedsløse i realiteten er en mangfoldig og variert gruppe i ulike livssituasjoner og med ulike behov. Nettopp det at gruppen er sammensatt og representerer personer med svært ulike hjelpebehov, er forholdet viktig å framheve når tjenestetilbudet skal utformes. Utforming av hjelpetilbudet må ikke styres av ytre, stereotype oppfatninger av den enkelte, men av den enkeltes hjelpebehov (Harrison og Davis 2001, Dyb m.fl. 2004).

De brukerintervjuene vi har foretatt, er for få og brukerne for like til at vi vil hevde at vi kan gi et bredt bilde av denne sammensatte gruppen. Vi intervjuet bare åtte personer, og de fleste av disse hadde vært eller var rusmiddelmissbrukere. Mange grupper er dermed ikke dekket i vår beskrivelse. I tillegg vil vi alltid stå i fare for å gi et for stereotypet bilde av "rusmiddelmissbrukeren" ved denne typen presentasjon. Når vi likevel har valgt å presentere noen av de inntrykk vi sitter igjen med etter intervjuene, er dette fordi vi mener det kan bidra til å illustrere enkelte sider ved gruppens situasjon og behov for hjelp.

Intervjuene viste oss at brukerne hadde ulike historier, ulike sosiale situasjoner og ulike problemer og behov. Det var imidlertid også trekk ved situasjonen som gikk igjen blant flere. *For det første* er det mange som rapporterer om ensomhet. De som er rusfri i dag, legger alle vekt på ensomheten og brutte bånd. Noen har ikke andre kontakter enn kontakten med de offentlig ansatte, mens andre har familie som de har kontakt med. En har en søster som ringer av og til og som han besøker. Flere har egne barn, men bare en av dem treffer dem av og til. Flere sier at de på sikt forsøker å bygge opp relasjoner til særlig egne barn igjen. En av brukerne – en mann tidlig i 50-årene – som har hatt et mangeårig tungt alkoholmisbruk og flere perioder på gata, forteller:

Etter institusjonsoppholdet som vi får som behandling, går du ut til det store intet. Særlig for meg som har absolutt ingen og brukt opp alle muligheter. Hvordan skal man da ikke falle utpå igjen? Med den vennekretsen som en har opparbeidet seg på gata som alkoholiker, er det små muligheter til å greie seg. Det så jeg godt. (mann i 50-årene)

For det andre ble spørsmål som hadde å gjøre med selvilde og opplevelsen av egen mestring berørt i flere av intervjuene. For dem som nå var rusfri, men hadde et langt liv som rusmiddelmissbruker bak seg, ga intervjuene inntrykk av anger og skyldfølelse knyttet til livet som hadde vært. I tillegg kunne også situasjonen i dag, som avhengig av hjelp fra det offentlige, oppleves negativt. Av enkelte ble dette oppfattet som ensbetydende med det å være en belastning for samfunnet.

Et tredje fellestrekk ved brukerne vi intervjuet, var at de beskrev seg selv som slitne. De har ikke mulighet til det aktivitetsnivået de har hatt tidligere. Et par av våre informanter, som i dag får et bo og tjenestetilbud de er svært fornøyd med, beskriver situa-

sjonen som sin siste sjanse fordi de mente de ikke ville greie en ny runde med tungt rusmisbruk.

For det fjerde er det mange som refererer til perioder med en svært utrygg bosituasjon. Flere nevner tidligere perioder med vanskelige samboerforhold og flere nevner det å bo sammen med folk de ikke har stolt på, som belastende. Mange av dem vi snakket med, har i perioder bodd på hospits eller hybelhus.

I tillegg til at bosituasjonen i perioder har vært utrygg, får vi *for det femte* rapporter om en ustabil bosituasjon. De aller fleste har vært gjennom svært mange boligbytter; det å veksle mellom ulike behandlingsinstitusjoner, bo privat, på hospits og hybelhus er typisk. Men flere av dem som er intervjuet, viser også til lange perioder der de har bodd til leie privat i leiligheter. For mange ser disse periodene ut til å ha utgjort de lengste periodene i deres seinere bolighistorier.

En av brukerne har bodd i flere år på et botilbud som ble drevet av en frivillig religiøs organisasjon. Her var det ingen krav om rusfrihet. Han mener i ettertid han ikke fikk noen hjelp av dette oppholdet. Det resulterte ikke i at han endret sitt grunnleggende problem med rusavhengigheten. Det er også noen av dem vi har intervjuet som ikke, eller bare så vidt, har vært innom hospits og hybelhus. En mann i 50-årene har svært mange år med tungt alkoholmisbruk bak seg forteller at han har bodd på gata i perioder, men aldri på hospits. Ifølge ham selv har han en bekjent som han alltid har kunne ty til og bo på "divan hos" også i de "aller verste periodene". Derfor har han kunnet unngå hospits og hybelhus.

Utkastelse er et klart eksempel på en ustabil bosituasjon og det å bli kastet ut av boligen blir gjerne sett på som noe som henger nært sammen med bostedsløshet (Christensen 1994, Löfstrand 2001, Crane og Warnes 2002). En av informantene forteller at hun har blitt kastet ut av bolig på grunn av manglende husleieinnbetaling. Et par andre forteller om fengselsopphold og brutte samboerforhold i den forbindelsen og dermed mangel på bolig. Ingen av dem som er intervjuet, beskriver imidlertid utkastelser som en gjennomgående hovedårsak til mange flyttinger og boligbytter.¹ Derimot blir flyttingene beskrevet som noe de valgte for å prøve seg på nytt, for eksempel et nytt behandlingstilbud eller forsøk på å starte på et nytt sted. Flere begrunner også flyttinger de har gjort med at de har valgt å prøve seg på steder der de fra før har hatt kjente.

Det er ikke bare flyttinger internt innenfor en og samme kommune eller område som er beskrivende for brukernes bosituasjon. De fleste har flyttet flere ganger mellom kommuner, noe som har ført til nye kontakter i hjelpeapparatet. I ett tilfelle fikk vi inntrykk av at flyttingen var motivert ut fra ønske om å komme bort fra hjelpeapparatet på det opprinnelige stedet.

Har ansatte og brukere samme vurdering?

De kommunalt ansattes beskrivelse av brukernes behov og situasjon stemmer i det store og hele godt overens med det bildet som brukerne gir. Forhold som dårlig selvfølelse, skyldfølelse, behov for hjelp til å se egen situasjon og til å forholde seg til eget problem,

¹ Et viktig forbehold her er at vi under intervjuene ikke alltid fikk fram hva som faktisk var skjedd ved oppbruddet.

trekkes gjerne fram som problemer det er viktig å gi hjelp i forhold til. De ansatte og brukernes beskrivelse stemmer imidlertid ikke alltid overens.

Et tydelig skille mellom brukernes egne opplevelser og de ansattes vurderinger er at ansatte legger stor vekt på de mer ytre tegnene på et kaotisk dagligliv enn det brukerne selv gjør. Manglende oversikt over økonomien, manglende struktur, vansker med å komme til avtalte tider er eksempel på slike forhold. Det å ha hele livet sitt i noen plastposer, det å måtte ha hjelp til reparasjoner, til å få riktig mat og til å få orden på helsesituasjonen er andre eksempler som trekkes fram. Brukere på sin side refererer til uro, angst, behovet for stoff og ensomhet. Ingen trekker fram det å holde orden, betale regninger, og så videre som et stort problem. Når brukerne beskriver hva det er ved hjelpen de setter pris på, er det egenskaper som: at de ansatte er et medmenneske, at de kan kommunisere, at de forstår deres situasjon, at de behandler dem som vanlige mennesker, at de er der når de trenger dem, de forstår hva det vil si å ha rusproblemer, de tar imot dem om og om igjen.

Enkelte av de ansatte refererer til vanskelige saker og situasjoner som oppleves truende. Mange trekker fram betydningen av erfaring og kompetanse for å håndtere ulike situasjoner. Noen mener det er behov for institusjonstilbud for å håndtere mange ulike situasjoner, men dette er det ikke enighet om blant ansatte fra de ulike kommunene.

Brukernes forventninger til og erfaringer med hjelpeapparatet

Forventningene til hva det var mulig å få av hjelp fra det offentlige varierte blant dem vi har intervjuet. På den ene siden ga de fleste brukerne uttrykk for godt kjennskap til det offentlige hjelpeapparatet. På den andre siden kunne det virke som flere hadde uklare forventninger om hva slags hjelp det var mulig å få. Disse uklare forventningene kunne også se ut til å bidra til utrygghet.

De som hadde en bolig i dag der de fikk oppfølging og hjelp, ga uttrykk for stor usikkerhet med tanke på framtiden og hvor de skulle bo. Et bakenforliggende forhold som synes å forsterke utryggheten var tanken om at en eventuell ny bolig ville være et sted der det kom til å bli vanskelig å holde seg rusfri.

Mange av de brukerne vi intervjuet, har svært mangfoldige erfaringer med behandlingssystemet og institusjonsopphold bak seg. Relasjonene blir ofte beskrevet i positive ordelag, som personer som vil dem vel og som stiller opp for dem. Det gjelder både utekontakter og ansatte i Prosjekt bostedsløse, så vel som ansatte på sosialkontor og enkeltkontakter de har fått gjennom behandlingsinstitusjoner.

Derimot er det en felles mer negativ beskrivelse av behandlingsinstitusjoner; både det å være på behandlingsinstitusjoner og personer de har møtt her. Det å bli innesperret, bli et institusjonsmenneske, må gå på møter, bli fortolket og beskrevet av behandlere de føler ikke kjenner dem, å bli presentert for fortolkninger som de ikke kjenner seg igjen i, å ikke ha sitt eget, å bli passiv, er negative trekk som trekkes fram.

Samlet sett viser intervjuene med brukere til tidligere svært både uttrygge og ustabile boforhold. Selv de mange hadde negative erfaringer med hjelpeapparatet, var det mange som framhevet det positive med den kontakten de hadde med folk fra hjelpeapparatet som "stilte opp for dem". Mange var usikker på framtiden, særlig var det spørsmål om og hvordan de skulle greie å forsette en rusfri tilværelse for dem som var det nå. Da var

det flere som trakk i boligspørsmålet og hvordan de skulle få en boligsituasjon der de kunne fortsatt greie å holde seg rusfri.

3.2 Omfanget av kommunale tjenester til oppfølging i bolig

Vi skal på se nærmere på omfanget av tjenester til bostedsløse. Både bruker- og ansatteintervjuene ga grunnlag for å gjøre et skille mellom tjenestene som ytes andre steder enn i boligen, for eksempel på sosialkontorer på den ene siden og de oppsøkende tjenestene som ytes i boligen på den andre siden. Gjennomgående viste samtaleintervjuene at ansatte mente at de oppsøkende tjenestene bør styrkes for å få til en stabil bosituasjon for gruppen. Dette har også vært en gjentatt påpeking i offentlige utredninger de siste årene.

Det å få et bilde av omfanget av tjenester til bostedsløse og behovsdekningen er viktig i en situasjon med økt fokusering og satsing på oppbygging av tilbud og tjenester til bostedsløse. Denne type gjennomgang gir oss en status for situasjonen og kan si noe om profilen på det som i dag finnes. Den er dermed et innspill til hvordan tjenester bør videreutvikles.

En stor utfordring når dette tjenestetilbudet skal kartlegges, er det mangfold av tjenester som kan rette seg mot gruppen og mangfoldet av modeller for organiseringen av hjelpen som vil gjøre seg gjeldende. Hjelpeapparatet til bostedsløse defineres vidt (se kapittel 4). Både den kommunale boligforvaltningen, sosialforvaltningen, psykisk helsevern og rusomsorgen neves som viktige deler av hjelpeapparatet til bostedsløse (St.meld. nr. 50 (1998–99)). Når tjenestetilbudet skal registreres, blir det derfor en utfordring å definere og avgrense tilbudet. Vi har forsøkt å møte denne utfordringen når vi skal redegjøre for omfanget av tjenesteproduksjonen.

I spørreskjemaet har vi stilt spørsmål om hvor mange årsverk kommunene bruker til oppfølging og hjelp for å gi bostedsløse en stabil bosituasjon. Tallene som presenteres vedrørende dette, må tolkes med forsiktighet, fordi det er usikkerhet knyttet til rapporteringen både når det gjelder hvilke tjenester som skal medregnes og når det gjelder kommunenes oversikt over tjenestene. Samtaleintervjuene illustrerte klart dette. Noen mente det ikke var mulig å skille mellom den oppfølgingen som gjøres som ikke direkte har å gjøre med å sikre en stabil bosituasjon, og annen type hjelp og støtte. Andre la vekt på at kommunen hadde manglende oversikt på dette feltet. Kommunene/bydelen har besvart spørsmålene i ulike grad.. Fra 34 til 25 prosent av kommunene har ikke besvart de ulike spørsmålene om årsverk). Rapporteringen fra kommunen viser også store variasjoner i årsverk mellom kommunene. Dette gjelder også mellom kommuner av omtrent lik størrelse.

Tross svakhetene mener vi tallene likevel kan anvendes som illustrasjon på både variasjoner i tjenesteb Bruken mellom kommunegrupper og på hvordan prioriteringen er mellom oppfølgingstjenester i boliger og andre tjenester til brukergruppen.

I spørreskjemaene spør vi for det første om hvor mange årsverk som brukes til oppfølging, hjelp og støtte i boliger og for det andre om hvor mange årsverk som brukes til arbeid som *ikke* knyttes til boligen. Arbeid som ikke er knyttet direkte til boligen, er konkretisert til tjenester som ytes *direkte* til brukerne, som konsultasjoner med brukere, skaffe til veie boliger, behandlingstilbud til den enkelte, samt *indirekte og administrative tjenester* som interne møter (samordning, koordinering), planlegging av tiltak for å redusere bostedsløsheten blant rusmiddelmisbrukere og kunnskapsoppbygging/faglig utvikling.

For å få fram ulike sider ved omfanget av årsverk som rapporteres fra kommunene har vi valgt å rapportere disse tallene på tre måter: For det første viser vi hvor mange årsverk kommunene oppgir at går til disse arbeidsoppgavene. Dette vil gi oss kunnskap om *innsatsen på dette feltet*. For det andre rapporterer vi antall årsverk per 1000 innbyggere. Dette gjør det mulig å foreta *sammenlikninger* mellom kommuner av ulik størrelse, mellom tjenesteinnsats til de ulike gruppene og innsats fordelt på de ulike tjenestetypene.

De tre brukergruppene som det refereres til i tabellene, vil være av ulik størrelse. En viktig bemerkning til tabellene er derfor at det ikke gir mening å lese tabellene som at den gruppen der det oppgis høyest andel årsverk per 1000 innbyggere, er den gruppen som har størst behov for oppfølging eller er den gruppen som er best tilgodesett. Høy andel vil ha med gruppens størrelse i kommunen å gjøre. Denne type opplysninger har vi ikke hatt tilgjengelig.

Tabell 3.1 Årsverk per 1000 innbyggere som brukes til oppfølging, hjelp og støtte i boliger og til annet arbeid til tidligere bostedsløse eller de som stor å fare for å bli bostedsløse etter kommunestørrelse og i bydeler i storbyer. (Antall kommuner/bydeler i parentes)

	Årsverk per 1000 innbyggere til oppfølging, hjelp og støtte i boliger til personer som tidligere har vært bostedsløse, eller som anses ellers ville ha vært bostedsløse.			Antall årsverk per 1000 innbyggere til annet arbeid med å redusere bostedsløsheten.		
	Rus	Psykiatrici	Flyktninger	Rus	Psykiatrici	Flyktninger
0-5000 innbyggere	0,23 (28)	0,5 (23)	0,13 (19)	0,18 (26)	0,22 (22)	0,10 (19)
5001–20 000 innbyggere	0,15 (19)	0,4 (17)	0,07 (14)	0,13 (18)	0,26 (13)	0,09 (13)
20 001 til 110 000 innbyggere	0,14 (16)	0,33 (9)	0,04 (12)	0,21 (15)	0,12 (8)	0,1 (12)
Samlet: kommuner med mindre enn 110 000 innbyggere	0,15 (63)	0,38 (49)	0,05 (45)	0,20 (59)	0,17 (43)	0,10 (44)
Bydeler i Oslo*	0,12 (22)	0,15 (23)	0,06 (22)	0,13 (22)	0,11 (22)	0,08 (24)
Bydeler i Bergen	0,10 (7)	Utelatt*	0,02 (6)	0,09 (5)	Utelatt*	0,09 (5)
Bydeler i Stavanger	Utelatt*	0,6*	Utelatt	Utelatt*	0,12*	Utelatt
Trondheim	0,02 (2)	0,08 (4)	0 (2)	0,07 (2)	0,11 (3)	0(2)
Samlet: bydeler i storbyer	0,10 (31)	0,22 (27 pluss Stavanger)	0,04 (30)	0,11 (29)	0,11 (25 pluss Stavanger)	0,08 (31)

* Se kommentarer knyttet til vedleggstabell 3.1a

Profilen på tilbudet – oppfølging eller annet arbeid

For tjenester til personer med psykiske lidelser viser tabell 3.1 at flere årsverk går til oppfølging i bolig sammenliknet med tjenester til annet arbeid. Når det gjelder flyktninger, er forholdet motsatt. Flere årsverk går til annet arbeid. For rusmisbrukere er det omtrent likt. Sammenlikning mellom kommuner med ulik størrelse viser at det er størst forskjell i prioriteringer mellom oppfølging i bolig og annet arbeid for de nest største kommunene, med et høyere antall årsverk til annet arbeid. Derimot ser vi at småkommunene har motsatt prioritering, her er det en noe høyere andel til oppfølging i boligene.

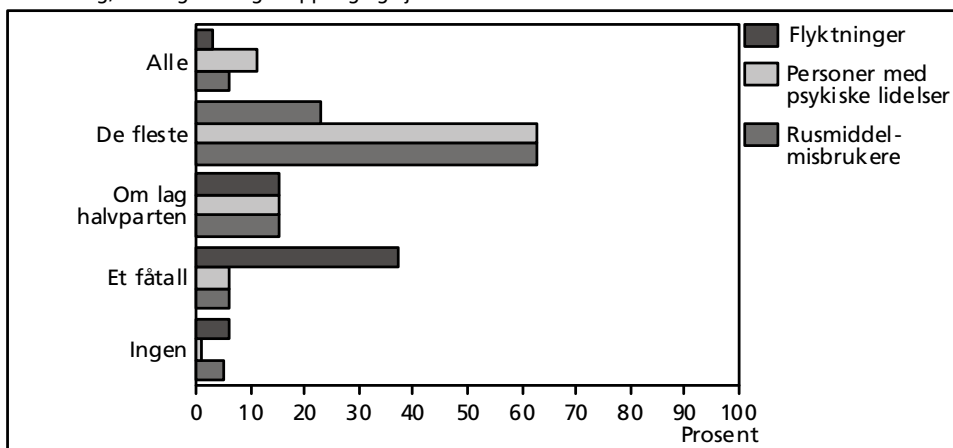
Denne fordelingen mellom årsverk til oppfølging i bolig og til annet arbeid stemmer med inntrykket fra samtaleintervjuene med de ansatte. Mange mente at tjenester til oppfølging av personer med psykiske lidelser i egen bolig var blitt bedre, og at denne gruppen i dag hadde et bedre tilbud enn de med rusproblemer. Flere av våre informanter la stor vekt på at hjelpen til rusmiddelmisbrukere bør få en annen profil med mer vekt på oppfølgingstjenester i bolig. Disse funnene tilsier behov for å endre tjenester til rusmiddelmisbrukere mer i retning av den sammensetningen vi her ser for tilbudet til psykisk syke.

Når det gjelder flyktninger, derimot, var oppfatningen at oppfølging i bolig ikke var det primære behovet til mange. I så fall er kanskje forholdet mellom tjenester til oppfølging i bolig og annet arbeid mer i samsvar med behovet denne gruppen har.

3.3 Vurdering av behovet for oppfølgingstjenester

Ovenfor har vi tatt utgangspunkt i kommunenes virksomhet og de årsverkene som går til kommunenes oppfølgingsarbeid for å si noe om behovet. Her vi ser vi på behovet for oppfølging med utgangspunkt i brukerens situasjon. Er det slik at alle ulike brukergrupper som trenger hjelp til å få en bolig, også trenger hjelp til oppfølging, eller er bostedsløshetsproblemet løst dersom de får en bolig? Og hvordan varierer dette for gruppene? I spørreskjemaundersøkelsen har vi derfor stilt spørsmål om hvor stor andel av dem som får hjelp til å skaffe bolig, som også trenger hjelp for sikre en stabil bosituasjon figur 1.

Figur 3.1: Kommunenes vurdering av hvor stor andel i de tre ulike brukergruppene som har fått hjelp til å skaffe bolig, som også trenger oppfølgingstjenester. Prosent.



Rundt to tredjedeler av kommunene oppgir at alle eller de fleste som er rusmiddel-misbrukere eller har psykiske lidelser og som får hjelp til å skaffe bolig, også har behov for oppfølgingstjenester i boligene. Bare en liten andel av kommunene oppgir at et fåtall eller ingen trenger hjelp i tillegg. Omtrent det samme rapporteringsmønstret gjør seg gjeldende for behovet for hjelp til personer med psykiske lidelser. For de aller fleste personer med rusproblemer og med psykiske lidelser som får hjelp til å skaffe bolig, vil trenge ytterligere hjelp til å få en stabil bosituasjon.

Færre av dem som er flyktninger, har behov for oppfølging i boligen. Sammenliknet med rusmiddel-misbrukere og personer med psykiske lidelser rapporterer kommunene om mye mindre behov for oppfølging i boligen blant flyktninger. Bostedsløshetsproblemet i gruppen blir løst dersom de får en bolig. Dette stemmer forholdsvis godt overens med inntrykket fra samtaleintervjuene. Her fikk vi et bilde av bostedningsproblemer blant flyktninger som først og fremst et spørsmål om det å finne fram til en bolig. Det er lite behov for spesiell oppfølging av flyktninger når de først har fått en bolig. Bildet som samtaleintervjuene ga, må imidlertid modereres noe på bakgrunn av resultater fra spørreskjemaundersøkelsen. En fjerdedel av kommunen krysset av for at alle eller de fleste flyktninger trenger oppfølging i boligen.

Samlet sett gir dette et bilde av at behovet for oppfølging er stor for både personer med psykiske lidelser og rusmisbrukere. Når deres situasjon er slik at de trenger hjelp til å få en bolig, trenger de også hjelp til å fortsatt sikre en stabil bosituasjon. Dette er annerledes for flyktninger. For de fleste av denne gruppen har ikke behov for ytterligere oppfølging i boligen.

Småkommunenes vurdering av behovet for oppfølgingstjenester

De minste kommunene skiller seg ut ved at flere rapporterer om at ingen eller et fåtall trenger hjelp til oppfølging. En rimelig forklaring på denne forskjellen i rapportering kan være at problemene oppleves ulikt, eller at problemene er mindre i småkommunene. Gitt den rapporteringen vi så av årsverk for småkommunene, skulle den tilsi at disse kommunene samlet sett ikke yter mindre tjenester til brukergruppene. En annen forklaring kan være at forholdene er mer gjennomsluttede her. Kanskje er den uformelle sosiale kontrollen sterkere, noe som kan bidra til forebygging, eller kanskje er det uformelle hjelpesystemer som i sterkere grad gjør seg gjeldende. Vi skal heller ikke se bort fra at småkommuner kan ha et riktigere bilde av situasjonen til gruppen nettopp fordi det er mindre forhold og ansatte derfor har større mulighet til å kjenne situasjonen til hver enkelt. I så fall er kanskje den høye rapportering av behov for hjelp i boligen blant rusmiddelmissbrukere og personer med psykiske lidelser i de største kommunene uttrykk for at de "skjærer alle over en kam". Enda en forklaring på forskjellig rapportering kan være at hjelpebehovet til denne gruppen i mindre grad oppleves som et offentlig ansvar i småkommunene.

Tidligere undersøkelser og våre samtaleintervjuer kan antyde at en av årsakene til ulik rapportering fra småkommuner, er nettopp at de opplever bostedsløshetsproblematikken annerledes enn tilfellet er i større kommuner. Liv Solheim gjennomførte på slutten 1990-tallet en undersøkelse basert på samtaleintervjuer med ansatte i sju småkommuner. Hun fant at bostedsløshetsproblematikk ikke var ukjent i disse kommunene. Ord og uttrykk som ble brukt på bostedsløse, var utslitte rusmisbrukere, vanskelig plasserbare og de med dårlig eller liten boevne (Solheim 2000). I samtaleintervjuene til dette prosjektet, både med tidligere bostedsløse og ansatte, finner vi noe av det samme som Solheim fant. Det at de i småkommuner må bruke campinghytter til en rusmiddelmissbruker eller at det er personer som har en alvorlig psykisk lidelse som bor hos gamle foreldre uten at de har greid å skaffe et boalternativ, ses ikke nødvendigvis som en del av bostedsløshetsproblematikken.

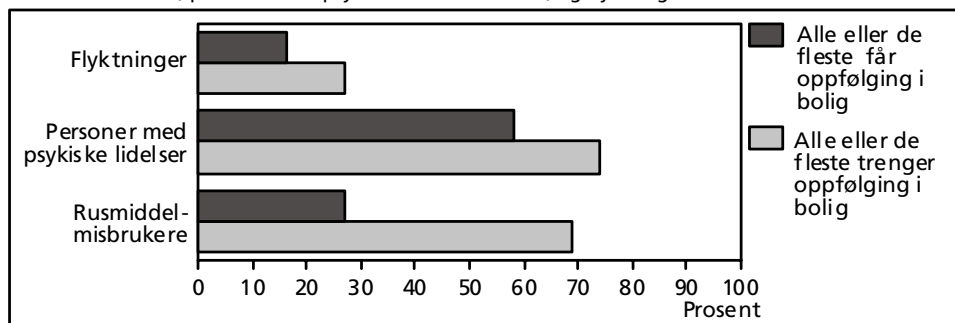
3.4 Vurdering av behovsdekningen

Både samtaleintervjuene og resultater fra spørreskjemaene antyder at det er mangel på relevante tjenester til bostedsløse. Vi har to spørsmål i spørreskjemaundersøkelsen som kan gi indikasjoner på hvor god behovsdekningen er for de ulike gruppene. For det første har vi spurt om hvor stor andel som får hjelp til oppfølging i boligen. På bakgrunn av

spørsmålet om behovet for oppfølging og spørsmål om hvor mange som får oppfølging, kan vi da si noen om udekkede behov.

Rundt 70 prosent av kommunene vurderer at alle eller de fleste personer med rusmiddelmisbruk har behov for hjelp til oppfølging i boligen, mens bare vel en av fire av kommunene rapporterer at alle eller de fleste får denne type hjelp (figur 2). Dette er en klar indikasjon på store udekkede hjelpebehov når det gjelder oppfølging i bolig for denne gruppen.

Figur 3.2: Kommunenes vurdering av behov for oppfølging og faktisk oppfølging i boligen til rusmiddel-misbrukere N=117, personer med psykiske lidelser N =112, og flyktninger N =117. Prosent

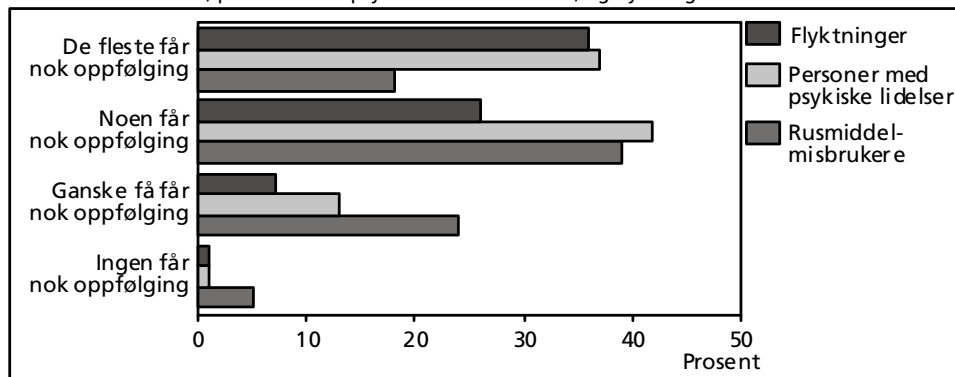


Situasjonen ser noe bedre ut for personer med psykiske lidelser. Men også her antyder våre resultater udekte behov for oppfølging og hjelp i boligen. 75 prosent av kommunene rapporterer at alle eller de fleste har behov for oppfølging, mens under 60 prosent av kommunene vurderer at alle får denne type hjelp. Likedan for flyktninger, også her rapporteres det om mangler i forhold til behovet, men misforholdet mellom dem som har behov og dem som får hjelp, er mindre enn for de andre gruppene.

Det andre spørsmålet som kan hjelpe oss til å få et inntrykk av udekkede behov, handler om hvor stor andel av gruppene som får *nok oppfølging* figur 2. For hver av gruppene er følgende spørsmål stilt: "Hvordan vil du karakterisere kommunens oppfølging av de fleste "gruppene" (som tidligere har vært bostedsløse eller står i fare for å bli det?)". Svarene på dette spørsmålet tegner samme bildet av behovsdekningen som vi så ovenfor: Det er størst udekkede behov blant personer med rusmiddelmisbruksproblemer. Nesten 30 prosent av kommunene rapporterer om at ganske få eller ingen får nok oppfølging. Her kan vi legge merke til at bildet i bydelene i de største kommunene ser mer positivt ut enn i de mellomstore kommunene (vedleggstabell tabell 3.3a).

Tallene i figuren tyder på at situasjonen er bedre for personer med psykiske lidelser, selv om det også her er udekkede behov. Vel en tredjedel av kommunene/bydelene har rapportert at de fleste får nok oppfølging, mens 14 prosent rapporterer at ingen eller ganske få får nok oppfølging. Halvparten av småkommunene oppgir at de fleste får nok oppfølging. Også for flyktninger viser tallene en bedre situasjon enn for rusmiddelmisbrukere, selv om det også for denne gruppen langt fra er alle som rapporterer om nok tjenester. Bare en liten andel har oppgitt at ganske få eller ingen får nok oppfølging.

Figur3.3: Kommunenes vurdering av behovsdekning av oppfølgingstjenester for ulike grupper: rusmiddelmissbrukere N=117, personer med psykiske lidelser N =112, og flyktninger. Prosent.



3.5 Hovedfunn og oppsummering

I dette kapitlet har vi først sett eksempler på brukernes situasjon og behov for hjelp. Mange av brukerne er positive til den hjelpen de har fått. Særlig vektlegges den hjelpen der de opplever at de blir forstått, der de opplever å bli behandlet som ”vanlige mennesker”, der tjenesteyterne er der når de trenger dem og der tjenesteyterne forstår hva det vil si å ha rusproblemer og tar imot dem om og om.

I spørreskjemaet har vi bedt de ansatte gjøre et anslag over omfanget av tjenester til bostedsløse. Vi har gjort et skille mellom de oppsøkende tjenestene på den ene siden og de mer stasjonære tjenestene for eksempel på sosialkontor på den andre siden. Det er mange begrensninger knyttet til denne type registrering som vi her har gjort. Det betyr at anslaget på omfanget av tjenester som vi presenterer, må brukes med forsiktighet og kanskje først og fremst benyttes som en illustrasjon på profilen på tjenestetilbudet.

Gitt disse viktige begrensningene viser registreringene noe ulik profil på tjenestetilbudet til de ulike gruppene vi har hatt i fokus. Registreringen viser at omfanget av oppsøkende tjenester til personer med psykiske lidelser er større enn de stasjonære. Kanskje er det satsingen på utvikling av tjenester til mennesker med psykiske lidelser som har gitt den profilen vi her ser? For flyktninger har tjenestetilbudet motsatt profil. For rusmiddelmissbrukere viser registreringen relativt likt omfang på de to tjenestetypene.

I kapittel 5 har vi også sett på hvordan ansatte vurderer behovet for oppfølgingstjenester for grupper som trenger hjelp til å skaffe bolig. Rapporteringen fra kommunen viser at mange av rusmiddelmissbrukere og personer med psykiske lidelser som har behov for hjelp til å finne en bolig også har behov for hjelp til en stabil bosituasjon. Færre vurderer at flyktninger har behov for denne type hjelp. Rapporteringen her tyder også på store udekkede behov for oppfølging i boliger for personer med rusmiddelmissbruksproblemer. Også blant personer med psykiske lidelser tyder rapporteringen på udekkede behov, men ikke i like stort omfang som for rusmiddelmissbrukere.

Kapittel 4 Hjelpeapparatet: Organisering og samarbeid på kommunalt nivå

Det kommunale tjenesteapparatet rettet mot bostedsløse er ofte organisert på tvers av etatsgrensene. I en typisk kommune er det flere etater som er involvert i det boligsosiale arbeidet, blant annet sosialtjenesten, boligetaten, rusmiddelstaten, og pleie- og omsorgstjenesten. ”Hjelpeapparatet for bostedsløse” kan likevel defineres som ulike instanser under kommunal sosial- og boligforvaltning (St.meld. nr. 50 (1998-99), avsnitt 8.10.3). Her finner vi blant annet akutt- og avrusningsstasjoner, psykiatriske institusjoner, ulike typer institusjoner for omsorg og behandling av rusmiddelmisbrukere, hybelhus, og hospits/pensjonat (*ibid.*). Felles for alle disse er at det er midlertidige løsninger, og således ligger innenfor sosialtjenestens ansvarsområde, slik det er definert i Sosialtjenesteloven.¹

Organisering på tvers av etatsgrensene (og samarbeid med eksterne aktører som frivillige organisasjoner og private, kommersielle interesser) har på den ene siden en funksjonell begrunnelse: De bostedsløse er ingen homogen gruppe, og har ofte behov for hjelp fra flere etater. På den andre siden er det et kjent fenomen at slik tverretattlig organisering av et tjenestefelt kan gi opphav til friksjon mellom de involverte etatene, og i noen tilfeller også føre til at klientene havner i et vakuum mellom de ulike etatenes ansvarsområder og kompetanse.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan kommunene/bydelene har organisert sitt arbeid overfor bostedsløse. Datamaterialet fra spørreundersøkelsen gir dessuten et godt grunnlag for å kartlegge kommunenes erfaringer med og vurderinger av dette arbeidet. ”Tverretattlig samarbeid” er derfor et sentralt stikkord for dette kapitlet.

I tillegg til at flere kommunale etater altså må forholde seg til hverandre, spiller frivillige organisasjoner og private, kommersielle også en viktig rolle som tjeneste- og boligtilbydere på dette området. Disse eksterne aktørene omtales ikke i dette kapitlet, men studeres mer inngående i kapittel 6.

4.1 Kommunenes utfordringer knyttet til ulike grupper bostedsløse

Ulike grupper bostedsløse har ulike behov. Kommunene står derfor overfor ulike utfordringer knyttet til bosetting og oppfølging, og de rapporterer også om ulik grad av

¹ Lov om sosiale tjenester, §4-5: ”Sosialtjenesten er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv”.

måloppnåelse eller gjennomslag i bosettingsarbeidet. Som vi alt har sett, er gjelder problemene knyttet til bosetting av flyktninger særlig det å *framskaffe* en bolig, mens den virkelige utfordringen for andre grupper ofte begynner etter utplassering i bolig.

I en tidligere studie rettet mot et utvalg av landets sosialkontor, spurte Stamsø og Østerby (2000: 43-4) om hvilke grupper de ansatte mener ikke får tilstrekkelig hjelp av kommunen. I denne undersøkelsen kom rusmiddelmisbrukere og ”psykiatritilfeller” svært dårlig ut. Dette negative inntrykket gjorde seg særlig gjeldende på lang sikt, noe som kanskje skyldes disse gruppenes særlige behov for oppfølgingstjenester etter at en bosituasjon er etablert.

Både vår undersøkelse og tidligere studier (se bl.a. Tennøy 2002) indikerer at stabil bosetting av rusmiddelmisbrukere og personer med psykiske problemer er en vanskelig oppgave for kommuner og bydeler. Dette gjelder særlig personer med dobbeltdiagnoser (rusmiddelmisbruk i kombinasjon med psykiske lidelser). Rus og psykiatri er i Norge (som i de fleste andre vestlige land) organisert i to ulike fagfelt (Øverås 2003: 6). Problemene knyttet til bosetting av denne gruppen er dermed særlig knyttet til at de faller mellom ansvarsområdene for rusmiddelomsorgen og psykiatrien, noe som i stor grad skyldes at hjelpeapparatet har manglende kompetanse til å ta seg av disse personene (St.meld. nr. 50, 1998-1999: 260, Tennøy 2002: 71).

Sett fra kommunens side er utfordringen overfor personer med dobbeltdiagnoser først og fremst knyttet til å kunne tilby en helhetlig bosettingsstrategi som innbefatter hjelp og oppfølging til å *vedlikeholde* en stabil bosituasjon etter at brukerne har fått tildelt bolig.

4.2 Kommunal organisering og samarbeid

I Utjamningsmeldinga slås det fast at det er sosialetaten som bør sikre at de bostedsløse får et helhetlig hjelpetilbud. Videre antas det i denne meldingen at det tverretatlige samarbeidet og samordningen av ulike typer tjenester for bostedsløse er for lite utviklet (St.meld. nr 50, 1998-1999: 260). Ettersom kommunene på dette, som så mange andre områder, står relativt fritt til selv å organisere sin virksomhet, er godt tverretatlig samarbeid på kommunalt nivå en viktig forutsetning for forebygging og bekjempelse av bostedsløshet. På grunnlag av spørre undersøkelsen blant kommunalt ansatte har vi et datamateriale som både beskriver organiseringen og vurderer det tverretatlige samarbeidet på dette området.

I de to neste avsnittene skal vi først beskrive hvordan kommunene har organisert sitt arbeid knyttet til bostedsløse (avsnitt 4.2.1), mens vi i avsnitt 4.2.2 skal se hvordan de ansatte i kommunene selv vurderer denne organiseringen og det tverretatlige samarbeidet.

4.2.1 Organisering av arbeidet med å redusere bostedsløsheten

En beskrivelse av kommunenes/bydelenes organisering kan ta utgangspunkt i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Hvordan er kommunens arbeid med å redusere bostedsløsheten organisert? Prosent (N=105)

	0-5000	5001-110000	110001 og mer (bydeler i storbyer)	Total (N)
En etat	12	16	35	21
En gruppe samordner	15	27	15	19
Ulike etater	9	46	47	34
Ikke aktuelt	59	11		22
Ikke sikker	6		3	3
(N)	(34)	(37)	(34)	100 (105)

Vi finner ikke noe tydelig mønster med hensyn til hvordan kommunene/bydelene har organisert innsatsen for å redusere bostedsløsheten. Hovedtendensen er imidlertid at de fleste kommunene oppgir at flere etater samarbeider om dette arbeidet. En annen måte å si dette på er at det kun er en av fem kommuner (21 prosent) som har samlet ansvaret hos en etat. Omtrent like mange kommuner har organisert arbeidet på en måte som gjør at det er en gruppe som samordner dette arbeidet.

Selv om de fleste kommunene altså har fordelt ansvaret på flere ulike etater, har respondentene en oppfatning av hvilken etat som er tillagt *hovedansvaret* for arbeidet med bostedsløse (jfr. tabell 4.2).

Tabell 4.2 Hvilken etat har det praktiske hovedansvaret for arbeidet med bostedsløse? Prosent (N=94)

	0-5000	5001-110000	110001 og mer (bydeler i storbyer)	Total (N)
Sosialetaten	41	45	68	51
Uaktuelt	38	10		16
Boligetaten	6	26	13	15
Ingen etat har hovedansvar	3	10	19	11
Ikke sikker	6	3		3
Annet	6			2
Rusmiddeletaten		3		1
Ansvarsgrupper		3		1
(N)	(32)	(31)	(31)	100 (94)

Dette spørsmålet gjelder arbeidet med bostedsløse som sådan, det vil si ansvarsoppgaver knyttet til både plassering og oppfølging av brukerne. Den uten sammenlikning største etaten i denne sammenhengen er sosialetaten, som i over halvparten av kommunene (51 prosent) oppgis å ha hovedansvaret for arbeidet med bostedsløse. Dette gjelder uansett kommunistørrelse. For den mellomstore kommunetypen ser vi videre at boligetaten har hovedansvaret i en fjerdedel (26 prosent) av kommunene. Denne kommunegruppen skiller seg dermed fra de minste og de største kommunene. Til sist ser vi at en femtedel (19 prosent) av de største kommunene/bydelene skiller seg ut ved å oppgi at ingen etat har det praktiske hovedansvaret for arbeidet med bostedsløse. Som vi skal se i neste tabell, skyldes dette for oppfølgingsansvarets del til en viss grad at ansvaret er fordelt på flere etater.

For øvrig var det ingen av respondentene som oppga at det var opprettet noen egen administrativ etat som hadde hovedansvar for arbeidet med bostedsløse. Det var heller ingen som oppga at pleie- og omsorgssektoren satt med hovedansvaret.

Når det gjelder ansvaret for *oppfølging i boligen* mer konkret, viser tabell 4.3 nedenfor at også dette arbeidet som oftest er fordelt på flere etater. Dette gjelder for til sammen henholdsvis 64 prosent og 72 prosent av oppfølgingsarbeidet knyttet til rusmiddelmisbrukere og personer med psykiske lidelser, mens oppfølgingsarbeidet overfor flyktninger framstår som et atskillig mer definert ansvar for bestemte etater, særlig i de minste kommunene hvor 41 prosent oppgir at det er flyktningetaten som har oppfølgingsansvaret i boligen. Sosialtjenesten og flyktningetaten står for til sammen til sammen henholdsvis 30 prosent og 19 prosent av oppfølgingsarbeidet overfor flyktningene, noe som gjør at kategorien ”flere etater” blir relativt liten i forhold til de to andre gruppene: Til sammen snaut halvparten (47 prosent) oppgir at ansvaret for oppfølgingsarbeidet overfor denne gruppen er plassert hos flere etater.

Tabell 4.3 Hvilken etat har ansvaret for oppfølgingen i boligen? Prosent

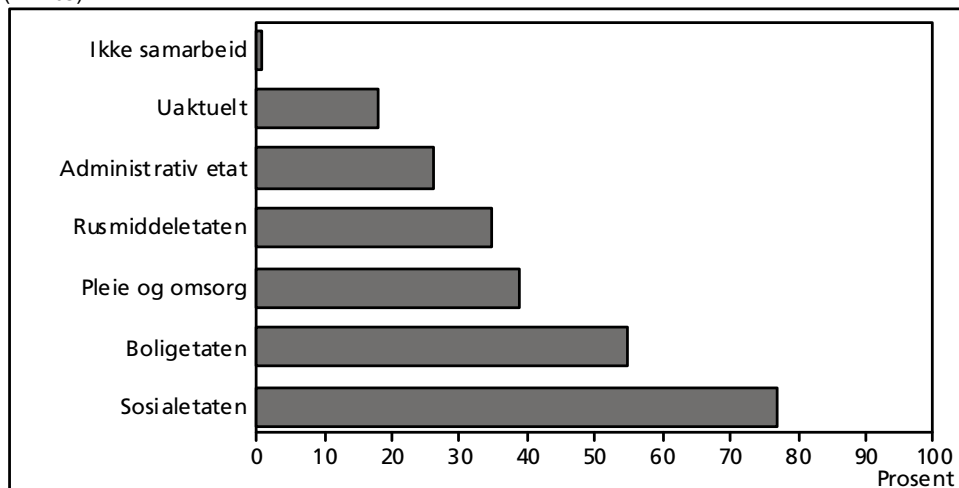
	Rusmiddelmisbrukere			Personer med psykiske lidelser			Flyktninger		
	0-5000	5001-110000	110001-	0-5000	5001-110000	110001-	0-5000	5001-110000	110001-
Boligetat							4		2
Pleie og omsorg	3			21	18	21		6	
Sosialtjenesten	33	25	32			3	22	18	44
Helsetjenesten					3				
Flyktningetat/tjeneste							41	21	2
Flere etater	55	68	68	76	74	67	30	56	51
Annet	9	3		3	3	6	4		
Ikke sikker		5			3	3			
(N)	(114)			(104)			(102)		

En annen tendens i denne tabellen er at – i den beskjedne grad våre respondenter kan peke på spesielle etater – sosialtjenesten og pleie- og omsorg stort sett har oppfølgingsansvaret for henholdsvis rusmiddelmisbrukere og personer med psykiske lidelser.

Vi skal ikke gå mer detaljert inn på de øvrige fordelingene i denne tabellen, men minner om at spørsmålet lød hvilken etat som har *ansvaret* for oppfølgingsarbeidet overfor de ulike gruppene – og ikke hvilken/hvilke etat(er) som er involvert i oppfølgingsarbeidet. Tendensen i tabellen gir i og for seg ikke grunn til å hevde at det ikke er noen etat som sitter med det overordnede ansvaret for oppfølgingsarbeidet. Ettersom ansvaret i svært stor grad er fordelt på flere etater, kan det likevel være grunn til å påpeke betydningen av god kommunikasjon og klarhet i den faktiske arbeidsdelingen mellom de ulike involverte etatene.

Med utgangspunkt i det store innslaget av samarbeid på tvers av etatsgrensene, er det videre interessant å se på hvilke etater som samarbeidet om kommunens/bydelens bostedsløse.

Figur 4.1 Hvilke etater er involvert i samarbeidet om bostedsløse? Andel som har oppgitt de ulike etatene (N=109)



Sett i lys av at sosialetaten ofte oppgis å ha det praktiske hovedansvaret for arbeidet med bostedsløse, er det ikke overraskende at denne etaten er involvert i drøyt tre fjerdedeler (77 prosent) av tilfellene der etater samarbeider om bostedsløse. Boligetaten er også involvert i over halvparten (55 prosent) av tilfellene der ulike etater samarbeider. Videre ser vi at pleie- og omsorg og rusmiddeletaten er involvert i mer enn hver tredje kommune (hhv. 39 prosent og 35 prosent).

En interessant observasjon er for øvrig at rusmiddeletaten er relativt lite involvert i det tverretatlige samarbeidet knyttet bostedsløse. En mulig forklaring på dette kan være at denne etaten i liten grad beskjeftiger seg med boligspørsmål og heller retter ressursene mot oppfølging av rusmiddelmisbrukere.

Vi har også stilt spørsmål om kommunen/bydelen har utarbeidet noen tiltaksplan mot bostedsløshet. Begrepet "tiltaksplan mot bostedsløshet" bærer ikke bud om noe standardisert opplegg som kan utformes og implementeres i alle kommuner/bydeler, men er snarere en beskrivelse av målsettinger og virkemidler for det boligsosiale arbeidet i den enkelte kommune/bydel. På tiltakssiden kan en for eksempel redegjøre for om kommunens planer for reduisering av langtids hospitsbruk, eventuell bygging eller innkjøp av kommunale utleieboliger, innleie av private boliger for videreutleie, opptak av etableringslån (for unge førstegangsetablerere) og så videre. Planen kan videre inneholde redegjørelse for hvordan de ulike løsningene skal finansieres, den relative fordelingen mellom løsningene, og innenfor hvilket tidsrom planen skal realiseres. Gjennom å bygge på kunnskap om boligbehovet i kommunen, vil en tiltaksplan kunne være et viktig styringsinstrument i kommunenes generelle boligsosiale arbeid.

Våre kommuner/bydeler fordeler seg slik med hensyn til forekomst av "tiltaksplan":

Tabell 4.4 Har kommunen utarbeidet en tiltaksplan mot bostedsløshet? Prosent (N=105)

	0-5000	5001-20000	20001-110000	110001 og mer (bydeler i storbyer)	Total (N)
Ja	6	53	61	27	31
Nei	56	21	17	68	47
Under utvikling	6	11	22	6	10
Ikke aktuelt	32	16			13
(N)	(34)	(19)	(18)	(34)	100 (105)

Det er kun en snau tredel (31 prosent) av kommunene/bydelene som har utarbeidet en tiltaksplan mot bostedsløshet, mens ti prosent er i ferd med å utarbeide en slik plan. Det kanskje mest interessante med denne fordelingen er at to tredeler av respondentene fra bydeler i de største kommunene ikke arbeider etter noen tiltaksplan mot bostedsløshet – og de er heller ikke i gang med utvikling av noen slik plan.

4.2.2 Vurderinger av organisering og samarbeid

Sektorprinsippet er utbredt i det offentlige hjelpeapparatet. Generelt er dette et uttrykk for at det er fornuftig å spesialisere og differensiere tjenesteapparatet med utgangspunkt i de ulike utfordringene forskjellige brukergrupper/klienter representerer. Det er derfor mange ulike etater som, med sin spesialkompetanse, forvalter det totale ansvaret for befolkningens samlede levekår.

Fordi sektorprinsippet ofte innebærer at ulike etater må samarbeide for å frambringe et helhetlig velferdstilbud, er tverretattlig samarbeid et hyppig studert aspekt i studier av iverksetting av offentlig politikk. Pedersen (1996) identifiserer tre nivåer der ”sektoriseringens problemer” kan gi seg utslag: Individnivå, etatsnivå og samfunnsnivå.² På individnivå kan sektoriseringen gi seg utslag i at brukerne havner i et vakuum mellom de ulike etatenes ansvarsområder og kompetanse – med det resultat at den enkelte bruker ikke får et tilbud som er tilstrekkelig tilpasset sitt behov. På etatsnivå kan sektoriseringen blant annet resultere i manglende helhetstenkning og for dårlig oversikt over eget og andres ansvar. Til slutt har vi samfunnsnivået, der sektorproblemene blir synlige fordi etatene ikke greier å hjelpe sine brukere. I dette avsnittet skal vi særlig vurdere i hvilken grad sektoriseringen av bostedsløshetsarbeidet har gitt seg utslag på etatsnivå.

I tabell 4.5 har vi tatt utgangspunkt i to mulige organisasjonsforklaringer på manglende oppfølging av personer med psykiske lidelser og rusmiddelmissbrukere: Mangel på særtjenester og manglende koordinering mellom kommunens etater/tjenester i tjenesteapparatet knyttet til bostedsløse. Respondentene er her bedt om å vurdere hvor stor betydning hver av disse trekkene ved organiseringen kan tenkes å ha for manglende oppfølging av disse to gruppene bostedsløse.

² Pedersen bruker egentlig begrepet ”klientnivå” der vi skriver individnivå.

Tabell 4.5 Hvor stor betydning har følgende forklaringer på at personer med hhv. psykiske problemer (N= 58) og rusmisbrukere (N=73) ikke får den oppfølgingen de trenger? Prosent

		Personer med psykiske lidelser	Rusmiddelmisbrukere
Mangel på særtjenester	Stor/noe betydning	74	70
	Liten/ingen betydning	26	30
For lite koordinert samarbeid mellom kommunale etater/tjenester	Stor/noe betydning	71	73
	Liten/ingen betydning	29	27

I tolkningen av denne tabellen er det viktig å være klar over to momenter: For det første rapporterer vi kun opplysningene fra de som faktisk har en (positiv eller negativ) oppfatning om dette spørsmålet (vi har med andre ord fjernet de som ikke har svart på spørsmålet eller som har besvart spørsmålet med ”vet ikke”). For det andre kan selve spørsmålsformuleringen oppfattes som negativ fordi respondentene er bedt om å ta stilling til et negativt fenomen (manglende oppfølging). Begge disse momentene kan gi et overdrevent negativt bilde av kommunenes organisering av tjenestetilbudet, ettersom de som svarer på dette spørsmålet kan tenkes å være de med mest negativt inntrykk i utgangspunktet. Med disse forbeholdene i mente, mener vi likevel at tabellen gir et innblikk i de kommunalt ansattes oppfatning av hvor skoen trykker når det gjelder manglende oppfølging.

Tabell 4.5 avdekker ikke store variasjoner med hensyn til de to gruppene bostedsløse. Både når det gjelder personer med psykiske problemer og rusmiddelmisbrukere, er det om lag tre fjerdedeler av respondentene som oppgir at mangel på særtjenester har (stor eller noe) betydning. Et tilsvarende bilde avtegner seg når respondentene skal vurdere betydningen av koordineringsproblemer mellom kommunens etater/tjenester. Det generelle inntrykket er derfor at mangel på særtjenester og manglende koordinering mellom etatene sammen bidrar til manglende oppfølging.

Som nevnt er det et gjennomgående trekk at flere etater er involvert i bostedsløshetsarbeidet, og vi har også sett at ansvaret for oppfølgingsarbeidet er spredt på flere etater. Dette stiller store krav til kommunikasjon og klarhet i ansvarsfordelingen mellom de ulike etatene. Som Pedersen (1996) har påpekt, kan sektoriseringen i velferdsproduksjonen føre til manglende oversikt over tjenesteproduksjonen, noe som igjen kan føre til dobbeltarbeid. I dette tilfellet er kanskje ikke dobbeltarbeid det mest sannsynlige scenariet – som vi allerede har skissert, er det snarere slik at brukerne kan havne i et vakuum mellom de ulike etatenes ansvarsområder. Når respondentene blir bedt om å karakterisere samarbeidet mellom ulike etater, får vi dette bildet:

Tabell 4.6 Hvis samarbeid mellom etater, hvordan vil du i hovedtrekk beskrive dette samarbeidet? Prosen-ter (N=107)

	0 - 5000	5001 - 110000	110001 -	Total (N)
Svært godt	6	13	9	9
Ganske godt	29	76	88	65
Ganske dårlig	3	3		2
Samarbeider ikke	3			1
Uaktuelt	51	5		19
Ikke sikker			3	1
Ikke svart	9	3		4
(N)	(35)	(38)	(34)	100 (107)

Beskrivelsen av samarbeidet gjelder for bostedsløse generelt, altså ikke spesifisert på ulike grupper. Hovedinntrykket er uten tvil at samarbeidet mellom etatene i kommune- ne/bydelene fungerer godt, i det tre fjerdedeler (74 prosent) beskriver samarbeidet som godt eller svært godt. Det positive inntrykket av samarbeidet gjør seg særlig gjeldende i gruppen med de aller største kommune/bydelene, der *samtlig*e med en formening om dette spørsmålet har et positivt inntrykk. Med utgangspunkt den faktiske ansvarsforde- lingen for ulike sider ved bostedsløshetsarbeidet (jfr tabell 4.2 og tabell 4.3), er dette et interessant funn: Kommunene/bydelene har i svært stor utstrekning fordelt ansvaret for bostedsløse på en måte som nødvendiggjør tverretattlig samarbeid – og de har også et gjennomgående positivt inntrykk av dette samarbeidet.

4.3 Hovedfunn og oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på hvordan kommunene har organisert arbeidet knyttet til bostedsløshetsproblematikken. Et hovedfunn er at det i de fleste kommune- ne/bydelene er flere etater som samarbeider om dette arbeidet. Omtrent halvparten av kommunene har imidlertid plassert det praktiske hovedansvaret for arbeidet med bostedsløse hos sosialetaten. Samtidig oppgir én av fem kommuner at det ikke er noen etat som har hovedansvaret. Når det gjelder arbeidet knyttet til oppfølging av rusmid- delmisbrukere og personer med psykiske lidelser i boligen, oppgir omtrent 70 prosent av kommunene at både ansvaret for og arbeidet med oppfølging er fordelt på flere etater. Med utgangspunkt i denne noe uoversiktlige ansvarsstrukturen, finner vi grunn til å peke på betydningen av gode kommunikasjonslinjer og klarhet i den faktiske arbeidsdelingen mellom etatene.

Ettersom det i de fleste kommunene er utstrakt organisering på tvers av etatsgrenser og liten grad av samlet ansvar for oppfølging i boligen, har vi spurt de ansatte i kommu- nene om hvordan de vil vurdere samarbeidet på kommunalt nivå. Tre fjerdedeler av de ansatte har et positivt inntrykk av samarbeidet mellom etatene i kommunene/bydelene. Den positive vurderingen gjør seg særlig gjeldende i de største byene, der samtlige av de som har en formening om dette samarbeidet, vurderer det som godt.

Kapittel 5 Innholdet i tjenestene

I flere år har det fra forskningshold, både fra Norge og andre land, entydig blitt pekt på at det å sikre en stabil bosituasjon for deler av de grupper som står i fare for å bli bostedsløse, vil kreve hjelp og støtte i dagliglivet. Hvordan denne hjelpen utformes, blir avgjørende for resultatet (Pleace 1995). Dette er også lagt til grunn i St.meld. nr. 23. (2003–2004). Siste del av forrige kapittel handlet om kommunenes vurdering av behovsdekningen av tjenester til bostedsløse. Vi skal i dette kapitlet se nærmere på de mer innholdsmessige siden av tjenestene, selv om vi også her kommer inn på forhold som har med behovsdekning å gjøre.

Vi skal se på ansattes mer generelle vurdering av bosetningsarbeidet, hva de ansatte vurderer som årsak til manglende oppfølging av bostedsløse, hvordan de vurderer kompetansebehovet, om tjenester til bostedsløse bør være særtjenester eller ordinære tjenester, bruken og vurderingen av virkemidler som ansvarsgruppe, individuell plan og kontaktperson i dette oppfølgingsarbeidet, hvilke tjenester som bør benyttes i større grad og deres vurdering av hva som kan gjøres for å forbedre tjenestetilbudet.

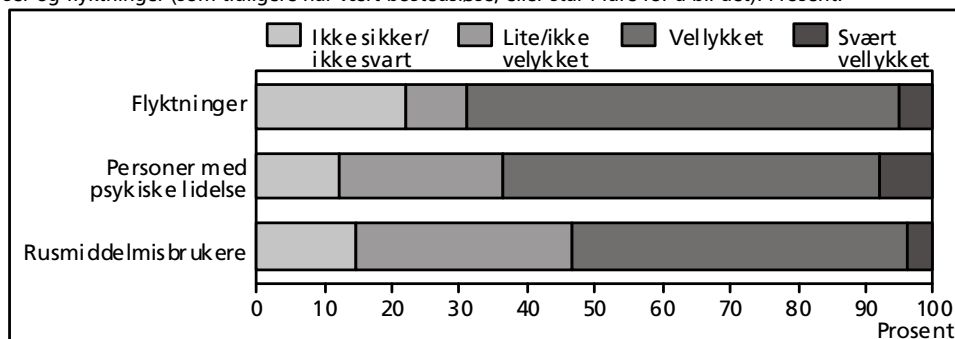
5.1 Ansattes vurdering av egen innsats

Mange kommuner rapporterer om en relativt dårlig behovsdekning (jf. kapittel 3). Det tegnes et noe mer positivt bilde når vi spør om hvor godt kommunenes arbeid i dag er. I spørreskjemaet har vi bedt de ansatte om å vurdere i hvilken grad oppfølgingstjenestene til de ulike gruppene er vellykket, og flere funn bør trekkes fram. For det første vurderer flertallet av kommunene arbeidet som vellykket eller svært vellykket (jf. figur 5.1). Dette gjelder for tjenester til alle de tre gruppene. Rent metodisk må vi regne med at når eget arbeid vurderes, kan det være en tendens til underrapportering av negative sider og mangler. Tross dette er det andre hovedfunnet at en av tre kommuner/bydeler vurderer oppfølgingstjenester til rusmiddelmissbrukere som lite vellykket. Dette resultatet er det derfor verdt å merke seg. Det er færre kommuner som vurderer arbeidet med å få til en stabil bosituasjon for psykisk syke som lite vellykket, og svært få mener arbeidet er lite vellykket når det gjelder flyktninger.

Et tredje sentralt funn er at få kommuner rapporterer om at oppfølgingen av bostedsløse for å gi en stabil bosituasjon er *svært* vellykket (jf. figur 5.1). Det er ikke store forskjeller mellom kommunene etter kommunestørrelse i denne forbindelse, men det er en noe større andel som gir en positiv vurdering i bydelene i store kommuner og i småkommunene, enn tilfellet er i de mellomstore kommunene når det gjelder tjenester til rusmiddelmissbrukere.

Samlet sett er kommunene mest positive i vurderingen av sitt arbeid med å lage en stabil bosituasjon til flyktninger. En større andel av de mellomstore kommunene, sammenliknet med de minste og største, gir en positiv vurdering av dette arbeidet. Totalt sett er det nesten 70 prosent av kommunene som vurderer dette arbeidet som svært vellykket eller vellykket, mens det tilsvarende tallet for rusmiddelmisbrukere var 54 prosent.

Figur 5.1: Kommunenes vurdering av oppfølging av rusmiddelmisbrukere, mennesker med psykiske lidelser og flyktninger (som tidligere har vært bostedsløse, eller står i fare for å bli det). Prosent.

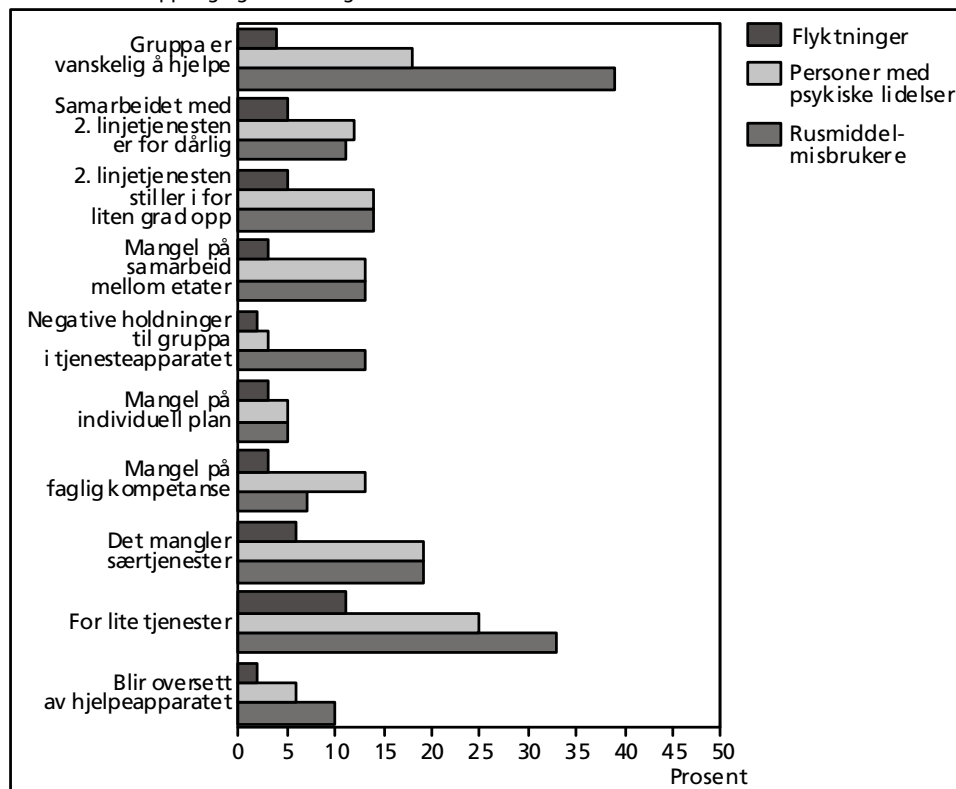


5.2 Årsaker til manglende oppfølging av bostedsløse

De ansatte som deltok på samtaleintervjuene, trakk fram mange ulike årsaker til mangler ved kommunenes oppfølgingsarbeid og vansker med å få til en stabil bosituasjon. Forhold som ble nevnt, var: manglende tjenester, manglende kompetanse, manglende støtte fra annen-linjetjenesten og måten arbeidet lokalt var innrettet og utformet på. For å få et inntrykk av om dette var generelle oppfatninger i kommunene ba vi i spørreskjemaet om at kommunene skulle vurdere ulike årsaker til manglende oppfølging av bostedsløse. Vi ba om en vurdering i hvilken grad ulike forklaringer har stor betydning, noe betydning, liten betydning eller ingen betydning. Figur 5.2 viser hvor mange som har tillagt følgende forklaring *stor betydning* for at gruppen ikke får den oppfølgingen de trenger.¹

¹ Vedleggstabellene 5.2a, 5.3a og 5.4a viser variasjoner i rapportering for de andre svaralternativene og for kommuner med ulik størrelse.

Figur 5.2 Kommuneansattes vurdering av om ulike forklaringer har *stor betydning* for at de ulike gruppene ikke får den oppfølgingen de trenger. Prosent.



Som forventet er det relativt stor andel kommuner som rapporterer at mangel på tjenester har stor betydning (figur 5.2). Her er det store forskjeller for de ulike gruppene. Vel en tredjedel av kommunene/bydelene rapporterer at for lite tjenester har stor betydning for å få til en stabil bosituasjon for rusmiddelmisbrukere, mens det tilsvarende tallet for flyktninger er så vidt over ti prosent. Den faktoren som har fått høy skår som stor betydning for bosetting av rusmiddel-misbrukere, er at gruppen er vanskelig å hjelpe. Samtidig viser figuren at det er få som oppgir at kompetanse er årsak til problemer med bosettingen. Dette kan tyde på at ansatte i kommunene først og fremst forklarer vanskelig bosetting med egenskaper ved brukergruppen og ikke med kommunens håndtering, evner og kompetanse til å møte de behov og problemer gruppen har. Samme rapporteringsmønster gjør seg *ikke* gjeldende for mennesker med psykiske lidelser. Her er det en større andel som rapporterer mangel på faglig kompetanse som et problem, selv om det også for denne gruppen er vel 20 prosent som rapporterer at gruppen er vanskelig å hjelpe. Kanskje er forklaringen på forskjellene mellom rapporteringen for de to gruppene at det i større grad finnes et fagmiljø der det har vært fokusert på hva som trengs for å få til en stabil bosituasjon for psykisk syke. Når man skal besvare spørsmålet

om hva som bidrar til en mangelfull bosetning, fokuseres det på virkemidler og egen kompetanse.

Få har oppgitt at flyktninger er vanskelige å hjelpe. Svaret må ses i lys av de tidligere nevnte resultater fra samtaleintervjuene som vi har tatt opp at mange ansatte mente utfordringene knyttet til bosetning av flyktninger først og fremst var å finne fram til boliger. En informant refererer til denne gruppen som ”de egentlige bostedsløse”. Denne gruppen mangler bolig, i motsetning til mange av de andre som registreres som bostedsløse som har fått mange tilbud om bolig, men som ikke mestrer situasjonen i egen bolig. På grunn av et institusjonalisert samarbeid med UDI og midler fra Husbanken til å framskaffe boliger, er det mulig for kommunene å ha oversikt over og planlegge boliger til flyktninger som kommunene skal ta imot.

En informant framholdt at det er større utfordringer knyttet til å skaffe egnet bolig ved familiejenforeninger, enn å framskaffe boliger til flyktninger. Ofte kjenner ikke kommunene behovet før brukerne kommer til boligkontoret for å etterspørre bolig etter familiejenforeninger. Derfor er det vanskelig å planlegge. Utfordringene for kommunene i denne situasjonen er å finne fram egnede, og store nok, boliger. Intervjuene tyder på at dette er et mindre problem i småkommuner, her er det nok større boliger. Det var imidlertid også enkelte informanter som mente at personer med etnisk minoritetsbakgrunn har behov for oppfølging og hjelp i boligen. Det er da først og fremst snakk om oppfølging/hjelp til å finne fram til korrekte bruksmåter. Det å ikke vite hvordan ovn, bad, og så videreskal brukes, knyttes av noen av informantene spesielt til somaliere og deres kulturelle bakgrunn. Andre informanter reserverer seg eksplisitt fra denne oppfatningen. Dersom personer med etnisk minoritetsbakgrunn har behov for utstrakt oppfølging og hjelp i boligen, har det ikke med kulturell bakgrunn å gjøre, men er først og fremst uttrykk for andre problemer. Enkelte av informantene framhever at flyktninger i stor grad selv bidrar til å utvikle gode boligsituasjoner og etter hvert skaffer seg den boligen de selv har behov for. Bare unntaksvis oppstår det problemer.

Om lag like store andeler av kommunene rapporterer om at mangel på ulike samordningstiltak og samarbeid med annen-linjetjenesten har stor betydning for bosetting av rusmiddelmissbrukere og personer med psykiske lidelser. Få rapporterer denne type tiltak som et problem for flyktninger, noe som igjen støtter opp under antakelsen om mindre behov for spesiell oppfølging for denne gruppen.

Vedleggstabell 5.2a, 5.3a og 5.4a viser variasjoner mellom kommuner etter kommunestørrelse på spørsmålene som rapporteres i figur 5.2. Det er en betydelig høyere andel i bydelene og de mellomstore kommunene enn i de andre kommunene som rapporterer at manglende tjenester har betydning. Dette gjelder både for rusmiddelmissbrukere og psykisk syke i bydelene, og for rusmiddelmissbrukere i de mellomstore kommunene. Også for flyktninger er det en høyere andel som har krysset av for manglende tjenester i bydelene i storbyene.

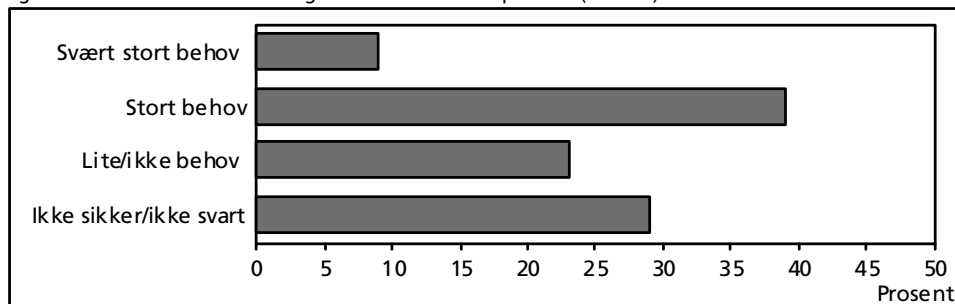
I bydelene er det også en høyere andel som rapporterer at annen-linjetjenesten i for liten grad stiller opp. Det er tilfelle både for rusmiddelmissbrukere og psykisk syke. Tilsvarende variasjoner etter kommunestørrelse finner vi ikke for flyktninger.

5.3 Behovet for kompetanse

Figur 5.3 viser kommunenes rapportering av hvilke faktorer de vurderer som årsak til at det er vanskelig å hjelpe bostedsløse til en stabil bosituasjon. Vi så at relativt få kommuner oppga at manglende kompetanse hadde stor betydning.

I spørreskjemaet har vi stilt spørsmål om kompetanse på flere måter. Vi har også bedt om en vurdering av kompetansebehovet blant den gruppen som jobber med oppfølging i boligene. Følgende spørsmål er stilt: ”Hvordan vurderer du behovet for kompetanseutvikling blant ansatte som jobber med oppfølging i bolig til tidligere bostedsløse/som står i fare for å bli bostedsløse?”. Svarene på dette spørsmålet avdekker større udekkede kompetansebehov blant ansatte enn det som kom fram i spørsmålet ovenfor. I underkant av ti prosent oppgir svært stort kompetansebehov, mens i underkant av 40 prosent at det er stort behov for kompetanse.

Figur 5.3: Kommunenes vurdering av behovet for kompetanse (N=117)



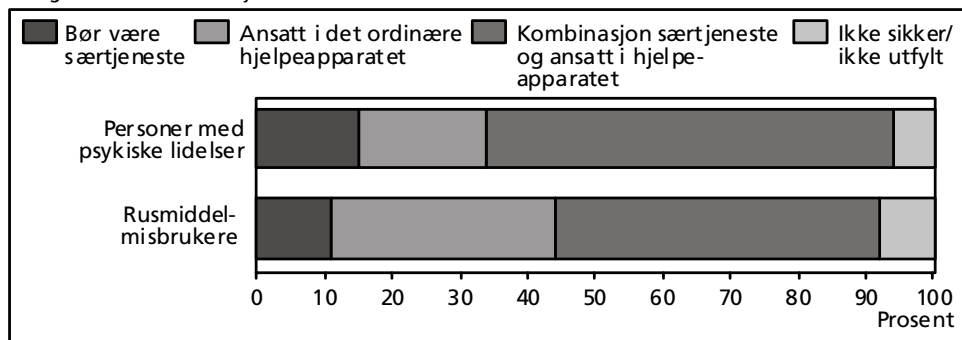
Årsaken til at vi får fram ulik kompetansevurdering for de to spørsmålene, kan knyttes til at vi i spørsmålet i figur 5.2 har spurt om manglende kompetanse er *årsak* til manglende bosetning, mens spørsmålet som vi presenterer svarene på i figur 5.3, har en mer nøytral og uforpliktende formulering. Her relateres ikke kompetansebehovet direkte til resultatet av bosetningen. Spørsmålet vi så på i figur 5.2, er også mer utfordrende fordi det i større grad forutsetter kjennskap til hvordan kompetanse kan medvirke til en stabil bosetning. En annen årsak må vi regne med er at i den type spørsmål som vi stilte ovenfor, der ansatte skal ta stilling til mange faktorer samlet, vil de ulike faktorene bli sett i forhold til hverandre, selv om ikke vi i spørsmålet har bedt om en rangering. Da ser vi at det er andre faktorer som ansatte velger å vektlegge sterkere enn kompetanse. En annen årsak kan være at i spørsmålet i figur 5.2, er det en direkte sammenheng mellom kompetanse og bosetning, mens i spørsmålet i figur 5.3, er det en mer indirekte sammenheng. En annen årsak kan være at i spørsmålet i figur 5.2, er det en mer utfordrende formulering av svarene på disse spørsmålene vil da bli at det er stort behov for kompetanse, men at ansatte ikke tillegger kompetanse så stor verdi som årsak til manglende bosetning. Vi vil da legge til at en forutsetning for å se betydningen av kompetansen, er å ha denne og kjenne til de mulighetene den gir.

5.4 Særtjenester eller ordinære tjenester?

Et annet spørsmål om tjenesteutforming som ble reist i samtaleintervjuene, var om de tjenestene som ytes til bostedsløse, bør være særtjenester som bare er rettet mot bostedsløse og bosetting av dem, eller om bostedsløse skal motta tjenester fra det ordinære tjenesteapparatet. Dette spørsmålet ble nært knyttet til spørsmålet om kompetanse. Flere mente at de som skal gi hjelp og oppfølging i boliger, må ha en særegen kompetanse, det krever særtjenester. Særlig vil dette gjelde hjelp og støtte til personer med omfattende rusproblematikk og psykiske lidelser. Men intervjuene ga ikke noe entydig bilde her. Det ble også advart mot å bygge opp et system som i for stor grad baseres på at dette er grupper som har behov for særtjenester. Heller ikke særtjenester er noen garanti for at det utvikles gode tjenester. Spørsmål om særtjenester eller ikke ble også knyttet til dagens organisering av rusomsorgen i enkelte kommuner. Et par av intervjuene med ansatte i større og middels store kommuner ga grunnlag for å stille spørsmål ved grad av integrasjon av rusmiddelstaten med kommunens øvrige virksomhet. Russtaten ble av enkelte beskrevet som en etat som andre hadde lite kunnskap om og som en etat med egne arbeidsmåter og en egen organisasjonskultur. På den andre siden ble det påpekt at andre tjenestesteder og etater i liten grad tok ansvar for brukergrupper med rusmiddelproblemer. Deres behov ble definert til å være ansvaret til ansatte i rusmiddelstaten. Dels ble dette forklart med usikkerhet og manglende kompetanse om brukergruppen blant ansatte i andre tjenestesteder. Dels ble det forklart med at når det er ansatte som har ansvar for denne gruppen, ble de ikke prioritert av andre.

Også i den kvantitative spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om hvordan de ansatte mente oppfølgingstjenestene burde innrettes – om de skulle være særtjenester eller deler av det ordinære tjenesteapparatet. Den løsningen som får sterkest støtte, er kombinasjon ”særtjenester og ansatt i det ordinære hjelpeapparatet” (jf. figur 5.4). Det er en relativt liten andel som mener man utelukkende skal satse på særtjenester, mens en betydelig større andel har krysset av for at dette skal være tjenester som hører til det ordinære hjelpeapparatet. Det er rimelig å tolke dette resultatet som støtte til det synspunktet at det ikke skal være helt særskilte egne tjenester til bostedsløse. Svarene her peker også nettopp på dilemmaet mellom på den ene siden å finne fram til tjenestemodeller som gjør at det ikke utvikles særtjenester, og på den andre siden sikre tilstrekkelig kompetanse.

Figur 5.4: Ansattes vurdering av om oppfølgingstjenester til personer med rusmisbruk og psykiske lidelser i boliger skal være en særtjeneste. Prosent.



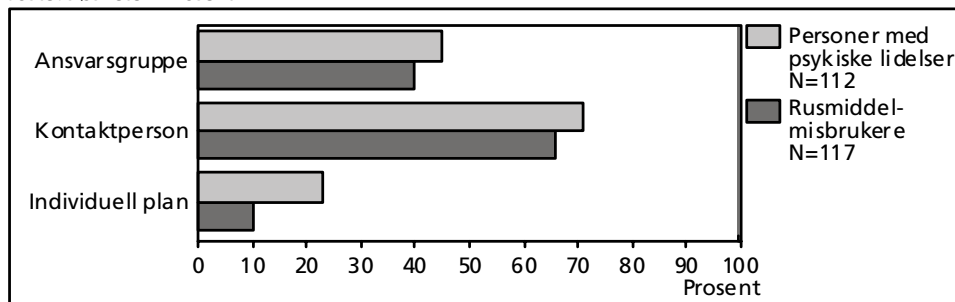
5.5 Ansvarsgrupper, kontaktperson og individuell plan

Ansvarsgrupper ble av de ansatte som deltok på informantintervjuene, ofte nevnt som et nyttig redskap for koordinering av tjenestetilbud og involverte etater, også trygdeetten og aetat kunne være representert i disse. Mange av brukerne refererte også til ansvarsgrupper som viktig for dem.

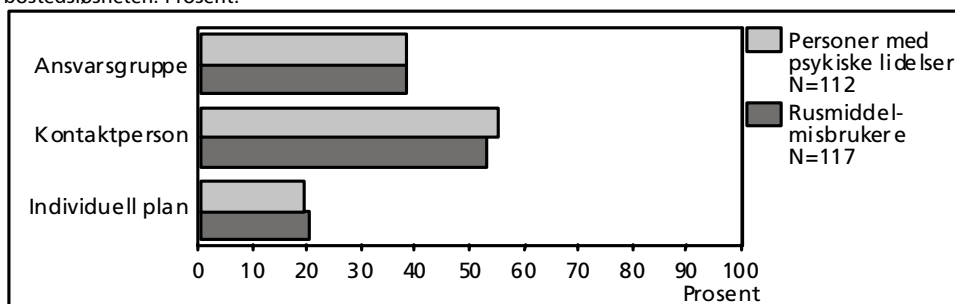
Inntrykk fra intervjuene med de kommuneansatte var at individuell plan i liten grad ble benyttet. Dette kan muligens forklares med at tiltaket er av nyere dato og at det derfor sjeldnere blir benyttet som et selvfølgelig virkemiddel. Når det gjaldt det å ha en fast kontaktperson, viste samtaleintervjuene oss at flere av brukerne la spesielt stor vekt på verdien av å ha en fast person i hjelpeapparatet.

I spørreskjema har vi spurt om både *hvor hyppig de ulike tiltakene blir brukt* som virkemiddel for å redusere bostedsløshet blant personer med rusproblemer og med psykiske lidelser og om en *vurdering av nytten* av dem for å redusere bostedsløsheten blant disse to gruppene (figur 5.5 og 5.6).

Figur 5.5: Andel kommunalt ansatte som rapporterer at følgende tiltak er *mye brukt* for å redusere bostedsløsheten. Prosent.



Figur 5.6: Andel av kommunalt ansatte som rapporterer at følgende tiltak er *meget nyttig* for å redusere bostedsløsheten. Prosent.



Det er stor forskjell i bruken av ulike tiltak. Kontaktperson er det tiltaket som er mest utbredt. Mer enn 60 prosent oppgir at dette tiltaket er mye brukt (figur 5.5). De færreste oppgir at individuell plan brukes mye, og særlig få bruker dette tiltaket overfor rusmid-delmisbrukere (figur 5.5).

Bruk og nytte må nødvendigvis henge sammen. Dersom et tiltak sjelden er brukt, vil det heller ikke bli vurdert som nyttig. Vi ser at det er noen færre som rapporterer om at ansvarsgruppe og kontaktperson er svært nyttig, enn den andelen som rapporterer om at disse tiltakene er mye brukt. Når det gjelder nytten av individuell plan, er det verdt å merke seg at selv om det bare er ti prosent som oppgir at dette tiltaket *brukes ofte*, er det 20 prosent som oppgir at det er *meget nyttig* for å redusere bostedsløsheten blant personer med rusproblemer. Kanskje kan dette være en indikasjon på at manglende bruk ikke skyldes at tiltaket ikke oppleves som verdifullt for gruppen, men at bruken av tiltaket foreløpig ikke har festet seg som en etablert praksis i kommunene.²

² Tabell 5.5a-5.18a i vedlegg 1 viser svarene på bruk og nytte for kommuner etter kommunestørrelse. En gjennomgående tendens er at de største kommunene oftere enn de små rapporterer om hyppig bruk av *alle* virkemidlene. Individuell plan og kontaktperson er hyppigst brukt i bydelene sammenliknet med de mellomstore kommunene. Denne tendens gjør seg gjeldende både når det gjelder bruken til personer med rusproblemer og psykiske lidelser.

5.6 Kommunenes rapportering av tjenester og ytelser som benyttes i dag, og som bør benyttes i større grad

De kommunalt ansatte er spurt om hvilke tjenester som benyttes og hvilke tjenester som bør benyttes i større grad. I dette spørsmålet har vi ikke skilt mellom de ulike brukergruppene. I tabell 5.1 har vi i første kolonne rangert de ulike ytelsene og tjenestene etter hvor stor andel av kommunene som i dag oppgir at de benytter disse. I kolonne 2 har vi rangert de ulike tjenestene etter hvor stor andel av kommunene som oppgir at disse må benyttes i større grad. I parentes så står prosentandelen kommuner/bydeler som oppgir at ytelsen og tjenestene benyttes eller bør benyttes i større grad.

Tabell 5.1: Rangering av kommunenes/bydelenes rapportering av tjenester og ytelser som benyttes i dag og vurdering av tjenester og ytelser som bør benyttes. (Prosentandel av kommunene som har oppgitt at tjenesten/ytelsen benyttes/bør benyttes i større grad i parentes.) (N=117)

Benyttes i dag	Bør benyttes i større grad
1. Sosialhjelp (92)	1. Individuell oppfølging i boligen (44)
2. Konsultasjon på sosialkontor (91)	2. Bomiljøtjeneste (34)
3. Statlig bostøtte (78)	3. Psykiatritjeneste (33)
4. Psykiatritjeneste (57)	4. Legetjeneste (25)
5. Startlån (50)	5. Lavterskel helsetilbud (25)
6. Individuell oppfølging i boligen (49)	6. Hjemmesykepleie (24)
7. Kommunal bostøtte (39)	7. Hjemmehjelp (21)
8. Legetjeneste (30)	8. Startlån (21)
9. Lavterskel helsetilbud (30)	9. Matserveringssted (16)
10. Bomiljøtjeneste (27)	10. Konsultasjon på sosialkontor (7)
11. Hjemmesykepleie (21)	11. Statlig bostøtte (7)
12. Matserveringssted (15)	12. Kommunal bostøtte (4)
12. Hjemmehjelp (13)	13. Sosialhjelp (1)

Vi kan gruppere tiltakene vi har stilt spørsmål om, i tre hovedgrupper. For det første økonomiske ytelser (som startlån, bostøtte, sosialhjelp og kommunal bostøtte). For det andre tjenester i boligen eller i tilknytning til boligen (som bomiljøtjenester, individuell oppfølging i boligen, hjemmesykepleie og hjemmehjelp). Og for det tredje tjenester som ytes andre steder enn boligen (som legetjenester, konsultasjon på sosialkontor, lavterskel helsetilbud, matservering og psykiatritjenester). Vi må bemerke at i prinsippet er det ikke noe i veien for at disse tjenester også ytes i boligen, men at det er rimelig å regne med – blant annet på bakgrunn av samtaleintervjuene – at dette oftest skjer andre steder.

I tillegg kan vi gjøre et skille mellom tjenester som er definert til å ha å gjøre med helse og sykdom på den ene siden (som legetjenester, hjemmesykepleie, psykiatritjenester og lavterskel helsetilbud) og mer generelt innrettede tjenester på den andre siden.³ Oversikten i tabell 5.1 viser at flest oppgir at økonomiske ytelser og tjenester som ytes andre steder enn i tilknytning til boligen i dag, benyttes. Med unntak av psykiatritjenesten er det sett under ett færrest som oppgir at helsetjenestetilbudene benyttes til

³ Det er ikke dermed sagt at også andre tjenester i realiteten kan bidra til å avhjelpe sykdom og helseproblemer.

bostedsløse. Halvparten av kommunene/bydelene har oppgitt at individuell oppfølging i boligen benyttes, men relativt få har krysset av for at de andre oppsøkende tjenestene benyttes.

Når det gjelder ytelser og tjenester som kommunene mener bør benyttes i større grad, er det tjenester som ytes i boligen eller tilknytning til boligen som får høyest skår. En av fem av kommunene/bydelene mener hjemmehjelp bør benyttes i større grad og en av fire hjemmesykepleie. I rangeringen blir også helsetjenester liggende relativt høyt som tjenester som kommunen mener bør benyttes i større grad. De økonomiske virkemidlene og konsultasjon på sosialkontor skårer lavt på tjenester som bør benyttes i større grad, men av de økonomiske virkemidlene er det flest kommuner som oppgir at startlån bør benyttes i større grad (en av fem kommuner/bydeler har oppgitt dette).

Tabell 5.19a og 5.20a i vedlegg 1 viser variasjoner etter kommunistørrelse i hvordan kommunen rapporterer om hvilke ytelser og tjenester som benyttes og som bør benyttes i større grad. Individuell oppfølging i bolig og bruk av bomiljøtjenester er tjenester som i størst grad brukes i bydeler i storbyer og i de mellomstore kommunene. Likeledes er lavterskel helsetilbud oftest brukt i bydeler i storbyer. Derimot viser tabell 5.19a at en noe høyere andel av de nest minste kommunene rapporterer at hjemmehjelp brukes. Videre viser tabellen at det er flest av de nest minste kommunene som rapporterer om bruk av legetjenester. Kanskje illustrerer dette at det ordinære hjelpeapparatet i større grad bidrar overfor bostedsløse i de mindre kommunene, tilbudene i større byer har i større grad preg av å være spesielt utviklede tjenester.

Når det gjelder de økonomiske virkemidlene, er det flest bydeler i storbyer som rapporterer om bruk av kommunal bostøtte, mens det er flere av de mellomstore kommunene som rapporterer om bruk av startlån. Denne bruken kan ha å gjøre med behovene blant brukergruppen, men viktig forklaring er antakeligvis også boligtilbudet som i dag eksisterer og vanligvis brukes til brukergruppene. Der hvor tradisjonen er å bruke utleieboliger, oppfattes startlån som et mindre aktuelt virkemiddel.

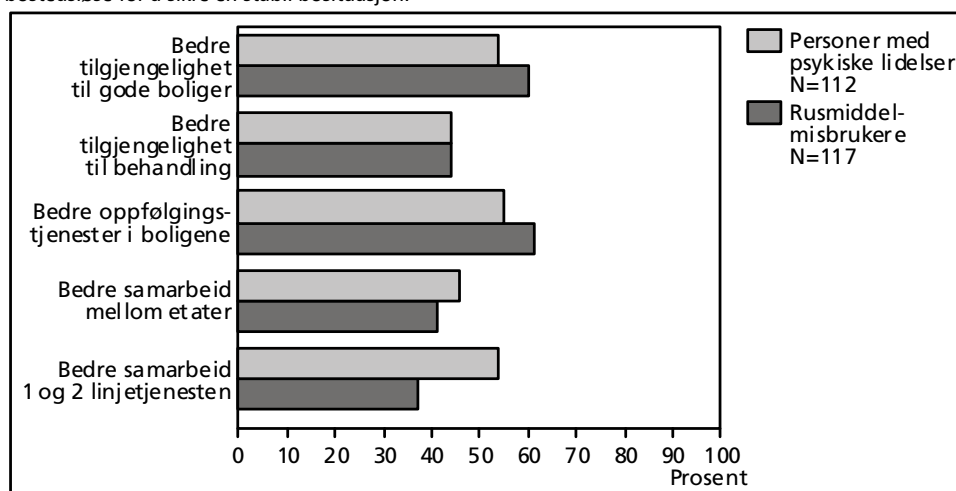
Dersom vi ser på variasjoner etter kommunistørrelse i hva kommunen mener bør brukes i større grad, er det først og fremst bydeler i storbyer som skiller seg ut med en høy andel som rapporterer om økt behov for individuell oppfølging i boligen, psykiatri-, bomiljø- og legetjenester. For de økonomiske virkemidlene skiller de nest største kommunene seg ut ved å ha den høyeste andelen som rapporterer ønske om økt bruk av startlån.

5.7 Hvordan forbedre tjenestetilbudet til bostedsløse?

Ovenfor har vi rapportert kommunenes vurdering av årsaker til manglende oppfølging, og om hvilke tjenester og ytelser som ansatte mener bør benyttes i større grad. For rusmiddelmisbrukere og mennesker med psykiske lidelser har vi i spørreskjemaet bedt de ansatte ta stilling til hva som kan gjøres for å forbedre bosituasjonen for bostedsløse. Ansatte er bedt om å vurdere følgende tiltak: bedret tilgjengelighet til gode boliger, bed-

ret tilgjengelighet til behandling, bedret tilgjengelighet til oppfølgingstjenester i boliger, bedre samarbeid mellom etater og bedre samarbeid mellom første- og annenlinjetjenesten. Vi har bedt om de ansattes vurdering av om disse tiltakene er svært viktige, noe viktige, lite viktige eller ikke viktige. Figur 5.7 viser hvor mange som har vurdert de ulike tiltakene som svært viktige.⁴

Figur 5.7: Kommuneansattes vurdering av hva som kan gjøres for å forbedre tjenestetilbudet til bostedsløse for å sikre en stabil bosituasjon.



Alle tiltakene får relativt sterk støtte som tiltak som kan forbedre bosituasjonen og gi økt bostabilitet. Det er likevel relativt store variasjoner i den verdien de ulike tiltakene tillegges. Høyest skår får bedre oppfølgingstjenester i boligene. Over 60 prosent av kommunene/bydelene rapporterer om at dette er tiltak som er svært viktig, mens det er i underkant av 40 prosent som rapporterer at bedre samarbeid mellom første- og annenlinjetjenesten er svært viktig. Bedre tilgjengelighet til gode boliger har nesten like sterk støtte som bedre oppfølgingstjenester. Figur 5.7 viser at det er relativt små forskjeller mellom de vurderingene som gjøres av tiltak for rusmiddelmisbrukere og personer med psykiske lidelser. Unntaket er tiltak for forbedring av samarbeid mellom første- og annenlinjetjenesten. Flere vurderer at dette tiltaket har betydning for personer med psykiske lidelser mer enn for rusmiddelmisbrukere.

Vedleggstabeller 5.21a og 5.22 a viser at det er betydelige forskjeller etter kommunestørrelse i andel kommuner som vektlegger de ulike tiltakene. Hele 83 prosent av bydelene i de største kommunene tillegger utviklingen av tjenester i boligene til rusmiddelmisbrukere stor betydning. Det er også en høy andel i de nest største kommunene som vurderer dette som viktig. I småkommuner er det tilsvarende tallet bare vel 30 prosent. En noe lavere andel i bydelene vurderer oppfølgingstjenester til psykisk syke som svært viktig. Dette er i tråd med øvrige resultater i dette kapitlet. I tillegg viser resultate-

⁴ Tabell 5.21a og 5.22a i vedlegg viser rapporteringen av de andre svarkategoriene og variasjoner etter kommunestørrelse.

ne her at for svært mange av de store kommunene er utvikling av oppfølgingstjenester viktig. Mange – tre av fire – av bydelene, rapporterer om behov for bedre tilgjengelighet til gode boliger har betydning både for rusmiddelmissbrukere og psykisk syke.

Ikke overraskende vektlegges samordningstiltak høyere av bydelene i de største kommunene. Det er rimelig å regne med at utfordringen knyttet til samordning er størst her. En høy andel av bydelene i de største kommunene (73 prosent) oppgir at bedret samarbeid mellom første- og annen-linjetjenesten er svært viktig for å forbedre tjenestetilbudet til personer med psykiske lidelser.

5.8 Hovedfunn og oppsummering

I dette kapitlet har vi redegjort for ansattes vurdering av tjenestetilbudet til grupper som har behov for hjelp og oppfølging for å vedlikeholde en stabil bosituasjon. Vi har både sett på ansattes vurdering av egen innsats og vurdering av ulike typer tiltak og tjenester. Rusmisbrukere skiller seg ut som den gruppen som er mest utsatt og som det er vanskeligst å hjelpe. Innsatsen overfor mennesker med psykiske lidelser vurderes noe mer positivt, men også her er det en betydelig andel som vurderer eget arbeid som lite vellykket eller ikke vellykket. Bosetningsarbeidet i forhold til flyktninger vurderes atskillig mer positivt. De viktigste årsakene til dårlig oppfølging for å sikre en stabil bosituasjon overfor rusmisbrukere vurderes å være manglende tjenester og at gruppen er vanskelig å hjelpe. For mennesker med psykiske lidelser er den viktigste årsaken for lite tjenester.

Behovet for kompetanse blant dem som yter tjenester, vurderes som stort. På den andre siden vurderes ikke manglende kompetanse som så viktig årsak til at gruppene ikke får den oppfølgingen de trenger.

Når det gjelder spørsmålet om særtjenester eller ordinære tjenester, er det det å si at få mener tjenestene til brukergruppen bør være en særtjeneste. Det at mange mener at tjenesten bør være en kombinasjon av særtjeneste og ansatt i det ordinære hjelpeapparatet, kan tolkes som at behovet for kompetanse vektlegges, samtidig som det er ønske om å sikre tilknytningen til det ordinære hjelpeapparatet.

Av de tre tiltakene vi har bedt om en vurdering av (ansvarsgruppe, kontaktperson og individuell plan), er det flest som vurderer kontaktperson som meget nyttig. Dels må det ses i lys av at dette virkemidlet er mest utbredt. Når vi ber kommunene vurdere hvilke type tjenester eller ytelser som bør benyttes i større grad, er det høyest andel som rapporterer at dette er individuell oppfølging i boligen. Men også ulike helsetjenester etterlyses til gruppene.

En samlet vurdering av resultatene i dette kapitlet viser til at det er størst utfordringer med å finne fram til god hjelp til rusmisbrukere, at det er stort kompetansebehov blant tjenesteyterne og at det er den individuelle oppfølgingen og støtte til de bostedsløse som bør forbedres for å få til en bedre bosetning.

Kapittel 6 Frivillige organisasjoner og hjelpeapparatet

Stortingsmeldingen *Om boligpolitikken* slår fast at de frivillige organisasjonene har utviklet seg til å bli en viktig samarbeidspartner for det offentlige i velferdspolitikken. I boligpolitikken omtales de frivillige organisasjonene som et viktig supplement til det offentlige gjennom blant annet ved å skaffe og drive boliger for personer med behov for oppfølgingstjenester (St.meld. nr. 23 (2003-2004): kap. 8.4). Mer generelt vurderes de frivillige organisasjonenes fortrinn som velferdsprodusenter å være knyttet til medlemmenes engasjement og frivillige innsats, og til den fleksibiliteten som frivillig organisering innebærer (St.meld. nr. 27 (1996-1997): kap. 3.1).

Det meste av dette kapitlet er viet trekk ved de frivillige organisasjonenes virksomhet og deres samarbeid med kommunene. De viktigste problemstillingene i dette kapitlet er å belyse hvordan de frivillige organisasjonene selv vurderer sin innsats, hva deres virksomhet består i, hvordan kommunene vurderer organisasjonenes innsats, og hvordan kommunene og de frivillige organisasjonene vurderer samarbeidet seg imellom. Mot slutten av kapitlet skal vi også vurdere de private, kommersielle aktørenes virksomhet på bostedsløshetsområdet med referanse til disse problemstillingene.

Kort om forholdet mellom offentlig og frivillig velferdsproduksjon

Sammenliknet med de fleste andre land, spiller de frivillige organisasjonene/tredje sektor en relativt beskjeden rolle i norsk (og skandinavisk) velferdsproduksjon. Årsaken til dette er først og fremst at vårt velferdssystem hovedsakelig er basert på et *offentlig* ansvar for sosialpolitikken. Den amerikanske statsviteren John D. Stephens ser dette som et uttrykk for "statisme" i de skandinaviske landene, det vil si en tendens til å overlate velferdsproduksjon og tjenesteyting til staten/myndighetene i stedet for til frivillige organisasjoner (f. eks. religiøse organisasjoner) eller private aktører (Stephens 1997: 36).

Til tross for disse tendensene til "statisme" og fortrenkning av ikke-offentlige aktører i velferdsproduksjonen, spiller likevel de frivillige organisasjonene en stor rolle på *lokalt* nivå. Her vurderes deres innsats som så betydningsfull at deres rolle og forhold til sosialtjenesten er omtalt i et eget punkt i Sosialtjenesteloven:

Sosialtjenesten bør samarbeide med brukergruppenes organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgaver som sosialtjenesten (Lov om sosiale tjenester, §3-3).

Eksempler på engasjement fra frivillige organisasjoner på det sosiale området er blant annet frivillighetssentraler, virksomheten til funksjonshemmedes organisasjoner, forebyggende tiltak og opplysningsvirksomhet knyttet til rus og helse. Som vi skal se i dette

kapitlet, spiller frivillige organisasjoner og private aktører også en viktig rolle når det gjelder å bistå kommunene i bolig- og tjenestetilbudet overfor ulike grupper av bostedsløse. De frivillige organisasjonene, særlig de religiøse, spiller en spesielt aktiv rolle i større kommuner, der problemet knyttet til bostedsløshet er størst.

6.1 De frivillige organisasjonenes syn på sin egen rolle og innsats

Spørreundersøkelsen var rettet mot og ble besvart av ansatte i kommunene/bydelene. Når vi vil belyse hvordan de frivillige organisasjonene ser på sin egen innsats overfor bostedsløse (og til en viss grad deres vurderinger av samarbeidet med kommunene/bydelene), baserer vi oss derfor på informasjon hentet fra de kvalitative intervjuene med representanter for de frivillige organisasjonene.

Det er gjennomført til sammen tre intervjuer med representanter fra tre ulike frivillige organisasjoner. Disse tre informantene er alle basert i Oslo, og alle representerer religiøse organisasjoner. Vi kan derfor ikke hevde at disse informantenes erfaringer og synspunkter er representative for frivillige organisasjoner som helhet. Som vi skal se senere i dette kapitlet, er det imidlertid de største byene som rapporterer om tette samarbeid med frivillige organisasjoner, og det er også slik at det er de religiøse organisasjonene som gjør seg særlig gjeldende i arbeidet overfor bostedsløse. Derfor kan det likevel være interessant å la våre informanter gi sin versjon av de frivillige organisasjonenes rolle og innsats.

”Nærhet, respekt og omsorg”. Disse slagordene kan, i følge våre informanter, tjene som en overordnet beskrivelse av de frivillige organisasjonenes utgangspunkt for arbeid med og blant de bostedsløse. I dette avsnittet vil vi legge vekt på fire hovedmomenter, slik de framkom i samtalen med representantene for de frivillige organisasjonene.

De frivillige organisasjonene motiverer for det første sin virksomhet særlig ut fra sin oppfatning av at de, etter sin egen oppfatning, befinner seg nærmere problemene enn det kommunenes etater gjør. Det er rimelig å anta at denne oppfatningen av nærhet først og fremst skyldes de frivillige organisasjonenes gatenære og oppsøkende virksomhet. Gjennom denne relativt tette kontakten med bostedsløse over tid, får de frivillige organisasjonene god kjennskap til hvem de bostedsløse er og dermed også kunnskap om deres behov. Organisasjonene mener kort sagt at de har bedre forutsetninger enn kommunene til å ”praktisk sosialarbeid”.

Når det gjelder respekt og omsorg, legger våre informanter fra de frivillige organisasjonene for det andre vekt på at de ikke ”moraliserer” med hensyn til rusmiddelmisbruk og livsstil for øvrig. Mer konkret legger en av respondentene særlig vekt på at en ”ikke skal dytte rehabiliteringstankegangen på folk”. Samtidig er det forståelse for at de frivillige organisasjonene, som ikke har totalansvaret for de bostedsløse, står friere enn kommunen på dette området. En informant understreker i denne forbindelsen skepsis til den såkalte trappetrinnsmodellen som modell for bosetting av vanskeligstilte. Kort fortalt går denne modellen ut på de bostedsløse først skal plasseres i egen bolig etter å

ha forsøkt andre (mindre autonome) boformer. Vår informant mener det er for ”lett å falle ut av trappetrinnene”, og at veien til egen bolig derfor blir lengre enn den kanskje trenger å være.

En annen informant legger imidlertid vekt på at hjelpeapparatet har ”for mye fokus på lavterskeltilbud”, og sammenlikner denne strategien med ”en kran som bare står og renner” (uten at det gjøres forsøk på å tette kranen). Dette utsagnet står på den ene siden i en viss kontrast til den ikke-moraliserende tankegangen nevnt ovenfor, men er på den andre siden i tråd med et ønske om større vektlegging av forebyggende virksomhet og oppfølging i bolig som alternativ til lavterskeltilbud.

De frivillige organisasjonene legger for det tredje vekt på at kommunens etater har vanskelig for å følge opp brukerne etter utplassering i egen bolig. Organisasjonene innrømmer riktignok at heller ikke de har ressurser til å følge opp i den grad de egentlig ønsker, men legger vekt på at de her kan supplere kommunens arbeid. Som vi skal se senere i dette kapitlet, får de frivillige organisasjonene langt på vei støtte fra de ansatte i kommunen i denne forståelse av egen rolle vis-à-vis kommunen.

Det fjerde og siste momentet i denne presentasjonen av de frivillige organisasjonenes oppfatning av egen rolle i bostedsløshetsarbeidet kan knyttes til vurderingen av tjensteproduksjon som et marked. Dette gjelder særlig innenfor tjenestetilbudet knyttet til oppfølging i egen bolig, der det i følge både kommunene og organisasjonene er rom for mer intensiv tjensteproduksjon. I denne sammenhengen legger to av våre informanter vekt på at kommunene og de frivillige organisasjonene opererer som konkurrenter på dette markedet. Konsekvensen er at kommunene og de frivillige organisasjonene holder sine kort tett til brystet i stedet for å samarbeide om iverksetting av gode ideer hos begge parter. Disse informantene peker på et utbredt fenomen, og i stortingsmeldingen *Om boligpolitikken* legges det vekt på at en må styrke statens, kommunenes og organisasjonenes kompetanse om hvordan et konkurranseutsatt marked skal organiseres (St.meld. nr. 23 (2003-2004), kap. 8.4).

Vi understreker at de fire hovedmomentene nevnt ovenfor er basert på de frivillige organisasjonenes egen vurdering av sin (og kommunenes) rolle i og forutsetninger for å drive arbeid med sikte på å redusere bostedsløsheten. Det er slett ikke sikkert at de ansatte i kommunene er enige i denne virkelighetsbeskrivelsen, men det er likevel interessant å bruke de frivillige organisasjonenes synspunkter som utgangspunkt for resten av dette kapitlet.

6.2 Frivillige organisasjoner og de bostedsløse¹

Tabell 6.1 tegner et bilde hvor frivillige organisasjoner har en viktig rolle når det gjelder å bistå kommunene i bolig- og tjenestetilbudet. Dette gjelder særlig i større kommuner, der problemet med bostedsløshet er størst. De religiøse organisasjonene er de dominerende blant de frivillige organisasjonene når det gjelder innsats overfor bostedsløse.

Tabell 6.1 Hvilke typer frivillige organisasjoner og kommersielle aktører samarbeider kommunen med om boliger og tjenester til de som har problemer med å bo? Gjennomsnitt (N=117)

	0 - 5000	5001 - 110000	110000 – (bydeler i storbyer)	Total
Frelsesarmeen	6	25	62	32
Private kommersielle aktører	11	25	45	28
Kirkens Bymisjon	-	8	57	23
Blå Kors	-	10	55	23
Andre ikke-religiøse organisasjoner	3	10	26	14
Andre religiøse organisasjoner	-	13	21	12
Brukerorganisasjoner	-	3	12	5
Ingen	54	33	14	32
Ikke sikker	17	3	2	7
Ikke svart	11	15		9

Tallene i denne tabellen refererer til det *gjennomsnittlige andel* kommuner/bydeler som oppgir å samarbeide med de ulike organisasjonene/aktørene.

Tre viktige funn kan leses ut av tabell 6.1 når det gjelder kommunenes samarbeid med frivillige organisasjoner: For det første er det bare om lag en tredel (32 prosent) av kommunene/bydelene som *ikke* har etablert noe som helst samarbeid med organisasjoner eller private kommersielle aktører. For det andre ser vi at denne andelen er synkende med økende kommunestørrelse, noe som altså indikerer at forekomsten av samarbeid er relativt hyppigere i de større kommunene. Med bakgrunn i at det er de største kommunene som har flest bostedsløse og dermed antatt størst behov for samarbeid med organisasjonene, er dette som forventet. Samtidig er det sannsynligvis også i disse kommunene at de frivillige organisasjonene har størst apparat og kontaktflate.

For det tredje ser vi at Frelsesarmeen og Kirkens bymisjon er de to organisasjonene det oftest samarbeides med (disse to organisasjonene er oppgitt som samarbeidspartnere av hhv 32 prosent og 23 prosent av kommunene/bydelene i undersøkelsen). I de største kommunene/bydelene forekommer samarbeid med disse to organisasjonene omtrent like hyppig. Både Frelsesarmeens og Kirkens bymisjons virksomhet er tuftet på kristne verdier om å handle for og på vegne av de som er svakest stilt i samfunnet. Tilbudene fra disse to organisasjonene favner vidt; fra gatenære tjenester som matutdeling til bo- og omsorgssentre og til behandlingsplasser og dagsentre. I tillegg til disse to religiøse

¹ De aller fleste tabellene i dette kapitlet er basert på færre svar enn det som er tilfelle i de andre kapitlene i denne rapporten. Årsaken til dette er at spørsmål knyttet til de frivillige organisasjonenes innsats ikke ble oppfattet som like aktuelle for alle respondentene. Disse ble dermed fritatt fra å svare på spørsmål knyttet til frivillige organisasjoner og private, kommersielle aktører. Dette gjaldt særlig respondentene i kommunegruppen med inntil 5.000 innbyggere.

organisasjonene, gjør også andre religiøse organisasjoner seg gjeldende i om lag en femtedel (21 prosent) av bydeler i de største kommunene.

Blåkors driver bo- og rehabiliteringstilbud for rusmisbrukere i flere av våre største byer, og er blant de organisasjonene som oftest oppgis som samarbeidspartner for de store kommunene (55 prosent).

I tillegg til en ren beskrivelse av omfanget av samarbeid mellom kommunene og de frivillige organisasjonene, har vi bedt de ansatte i kommunene om å vurdere hvor stor betydning bidraget fra de frivillige organisasjonene har i bosetningsarbeidet for ulike grupper bostedsløse. Gruppene det ble spurt om var rusmiddelmisbrukere, flyktninger/innvandrere, personer med psykiske lidelser og samlekategoriene "andre grupper". Den eneste gruppen der respondentene i kommunene vurderte de frivilliges bidrag som viktig, var overfor rusmiddelmisbrukere. I tabell 6.2 ser vi hvordan vurderingen av innsatsen overfor denne gruppen fordeler seg etter kommunestørrelse.²

Tabell 6.2 Hvor stor betydning har bidraget fra de frivillige organisasjonene i bosetningsarbeidet for rusmiddelmisbrukere? Prosent (N=63)

	0 - 5000	5001 - 110000	110000 – (bydeler i storbyer)	Total (N)
Meget stor	-	24	17	18 (11)
Ganske stor	14	14	49	33 (21)
Ganske liten	14	29	26	25 (16)
Meget liten	30	29	3	14 (9)
Ikke sikker	14	-	3	3 (2)
Ikke svart	29	5	3	6 (4)
(N)	(7)	(21)	(35)	100 (63)

Trenden i denne tabellen er i samsvar med det vi fant overfor, nemlig at innsatsen til de frivillige organisasjonene (eller i alle fall vurderingen av denne) har størst betydning i de største kommunene. Alt i alt vurderer om lag halvparten (51 prosent) de frivillige organisasjonenes innsats som meget stor eller ganske stor.

De ansatte i kommunene ble videre bedt om å angi hvilken rolle (hvor stor eller liten rolle) de frivillige *bør* spille i kommunens arbeid med å redusere bostedsløsheten:

Tabell 6.3 Hvilken rolle bør de frivillige spille i kommunens arbeid med å redusere bostedsløsheten? (N=63)

	0 - 5000	5001 - 110000	110000 og mer	Total (N)
De bør spille en stor rolle	-	10	9	8
De bør spille en viss rolle	43	48	57	52
De bør spille en liten rolle	14	29	23	24
De bør ikke ha en rolle	-	-	3	2
Ikke aktuelt (har ikke problem med bostedsløshet)	14	5	3	5
Ikke sikker	29	5	3	6
Ikke svart	-	5	3	3
(N)	(7)	(21)	(35)	100 (63)

Totalt er det 60 prosent av de spurte som mener at frivillige *bør* spille en stor rolle eller en viss rolle i kommunens arbeid med å redusere bostedsløshet. Særlig interessant er det

² Fordelingen med hensyn til de øvrige gruppene er presentert i vedleggstabell 6.1.

kanskje å observere at såpass få som åtte prosent mener at de frivillige bør spille en stor rolle (til forskjell fra ”en viss rolle”). Det kan med andre ord se ut som om det fra kommunenes side går en grense for hvor omfattende samarbeidet mellom det offentlige hjelpeapparatet og de frivillige organisasjonene bør være. For myndighetene, som argumenterer for tredje sektor som supplement til det offentlige hjelpeapparatet, kan dette være et signal om at en eventuell utvidelse av frivillige organisasjoners innsats bør gjennomføres i samråd med de ansatte i kommunene.

På den andre siden kan det være interessant å studere denne tabellen med sideblikk til den faktiske innsatsen de frivillige organisasjonene yter overfor rusmiddelmissbrukere (jfr. tabell 6.2 ovenfor). En slik sammenlikning avdekker at det blant de kommuneansatte i det store og hele kan se ut som om det er et ønske om et noe større bidrag fra frivillige organisasjoner. Vi trekker denne konklusjonen på bakgrunn av at det er 51 prosent som oppgir at frivillige spiller en meget stor eller ganske stor rolle (jfr. tabell 6.2), mens det altså er til sammen 60 prosent av de ansatte i kommunene som mener at de bør spille en stor eller en viss rolle overfor bostedsløse).

Fra tabellen kan vi videre lese at de ansatte i mellomstore og særlig i de største kommunene som ønsker innslag av frivillig innsats i bostedsløshetsarbeidet. Dette er i tråd med de tidligere observasjonene i dette kapitlet.

Hvis vi går fra å se på hva kommunene ønsker av frivillig innsats til hvor mye de frivillige organisasjonene faktisk gjør på ulike områder, kan vi lese av tabell 6.4 hva de ansatte i kommunene svarte da de ble bedt om å anslå hvor stor prosentandel av henholdsvis botilbudet og tjenesteoppfølgingen som tilbys av de frivillige organisasjonene:

Tabell 6.4 Hvor stor prosentandel av hhv. botilbudet og tjenesteoppfølgingen vil du anslå tilbys av frivillige organisasjoner? Prosent (gjennomsnitt)

	0 - 5000	5001 - 110000	110000 og mer	Totalt gjennomsnitt (N)
Botilbud	4	14	25	18 (44)
Tjenestetilbud	-	7	18	12 (39)

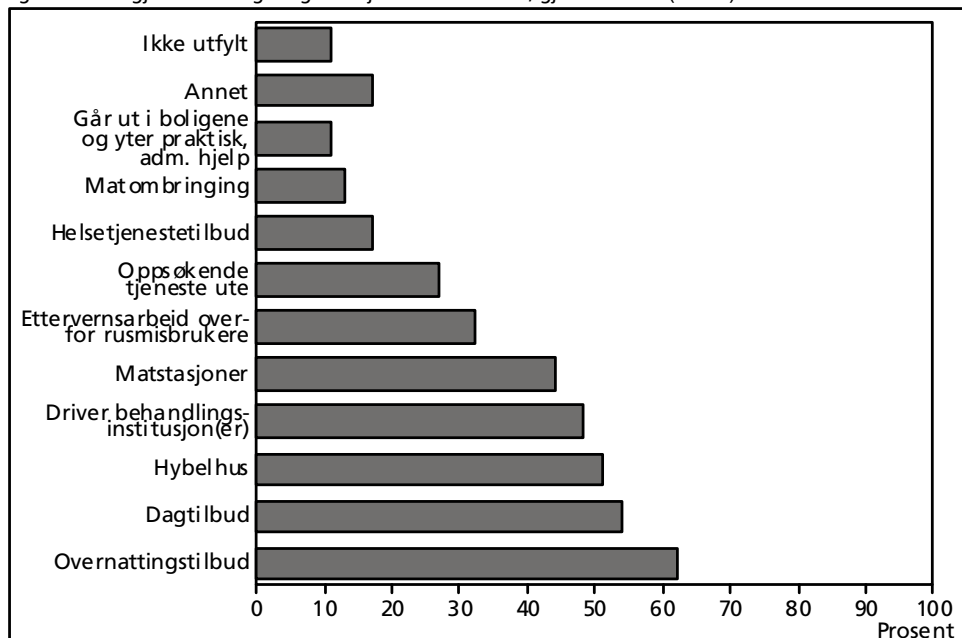
Som vi ser er det relativt få som har villet prøve å anslå andelen av frivillige organisasjoners innsats på disse to områdene, og både dette og det faktum at respondentene er bedt om å komme med egne anslag gjør at vi bør tolke tabellen med forsiktighet.

Med disse forbeholdene i mente ser vi at våre respondenter mener at de frivillige organisasjonene står for nær en femtedel (18 prosent) av det totale botilbudet for bostedsløse. I den største kommunegruppen spiller de frivillige en enda viktigere rolle, i det de står for en fjerdedel (25 prosent) av botilbudet.

Med hensyn til tjenestetilbudet, det vil si oppfølgingsarbeidet overfor de som har fått tildelt bolig, utgjør de frivillige organisasjonenes innsats totalt 12 prosent av tilbudet. Nok en gang ser vi at innsatsen er aller størst i den største kommunegruppen, hvor 18 prosent av tjenestetilbudet utføres av de frivillige.

De frivillige organisasjonenes innsats består av en rekke aktiviteter knyttet til bo- og tjenestetilbud. Som vi ser i figur 6.1, er blant annet botilbud i form av midlertidige overnattingstilbud og hybelhus særlig viktige aktiviteter.

Figur 6.1 Hva gjør de frivillige organisasjonene. Prosent, gjennomsnitt (N=63)



De mest utbredte tjenestetilbudene fra de frivillige organisasjonene er dagtilbud/aktiviseringstilbud, behandlingsinstitusjoner og ettervernsarbeid overfor rusmidelmisbrukere. Gjennom våre intervjuer og spørreundersøkelse har det kommet fram at de ansatte i kommunene vurderer nettopp oppfølging i form av ettervern som et særlig viktig område når tidligere bostedsløse skal vedlikeholde en bosituasjon.

I tillegg driver organisasjonene matstasjoner, matombringing og oppsøkende tjenester ute på gata. Dette er nok den delen av de frivilliges virksomhet som er mest synlig for publikum, men som vi ser utgjør slike aktiviteter likevel en relativt liten andel av de frivillige organisasjonenes tjenestetilbud.

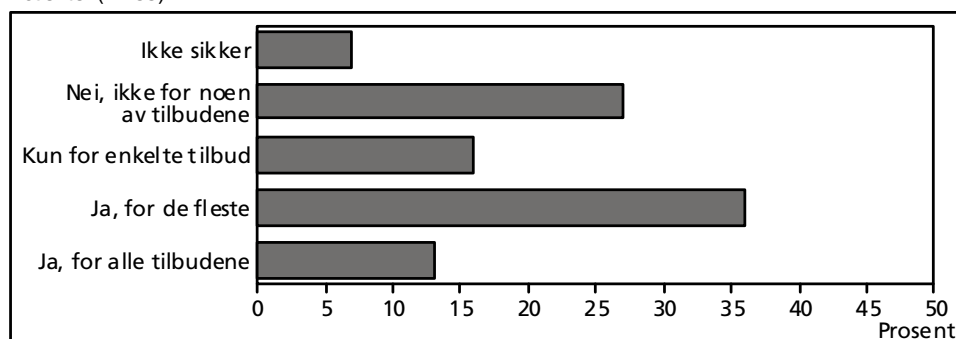
6.3 Kommunenes vurdering av de frivillige organisasjonene

Som vi har sett overfor, er de frivillige organisasjonene en viktig aktør og medspiller for kommunene i arbeidet med de bostedsløse. Dette gjelder særlig i de mellomstore og største kommunene/bydelene. Vi har også sett at de ansatte i kommunene jevnt over anerkjenner de frivillige organisasjonenes innsats og mener at de godt kan spille en enda større rolle i dette arbeidet.

Når kommunene setter ut deler av tjenesteproduksjonen til eksterne aktører, men likevel sitter med ansvaret for dette tjenestetilbudet, er kvalitetssikring et sentralt virke-

middel for oppfølging. Slik kvalitetskontroll kan gjennomføres som definering av krav til tjenestetilbudets innhold gjennom for eksempel kontrakter mellom kommunen og tjenesteprodusenten, eller som etterkontroll i form av tilsyn og revisjon. Som vi ser av figur 6.2, finner vi imidlertid at det kun er omtrent halvparten av kommunene som oppgir at de gjennomfører en eller annen form for kontroll..

Figur 6.2 Har kommunen rutiner for kvalitetssikring av frivillige og kommersielle tilbud til bostedsløse? Prosent (N=55)



For eksempel er det kun 13 prosent av kommunene/bydelene som oppgir at alle tilbudene kvalitetssikres, og bare drøyt en av tre (36 prosent) som sier at de fleste tilbudene kvalitetssikres. Dette bildet er gjennomgående uavhengig av kommunestørrelse, dog med noe større innslag av kvalitetssikring i den største kommunegruppen – der behovet ventelig er størst. Det er vanskelig for oss å vurdere om denne lite konsekvente kvalitetssikringen representerer et problem for kommunene. Gitt at kommunene gjennomgående er fornøyd med (og sågar ønsker større innslag fra) de frivillige organisasjonene, kan kanskje fraværet av kvalitetssikring tolkes som et uttrykk for tilfredshet med de eksterne aktørenes tilbud.

Vi vil likevel hevde at et såpass stort innslag av eksterne aktører i kommunal tjenesteproduksjon prinsipielt bør ledsages av en mer systematisk kvalitetskontroll. Dette er ikke minst viktig all den tid det er kommunene som sitter med det formelle og juridiske ansvaret for at bo- og tjenestetilbudene er forsvarlige. Stortingsmeldingen *Om boligpolitikken* slår da også fast tjenesteytelse fra andre enn kommunen må være avtalebasert og i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser og krav til tjenester stilt i lov eller forskrifter (St.meld. nr. 23 (2003-2004), kap 8.4).

Et eksempel på at kvalitetssikring stoppet et botilbud fikk vi i intervju med to representanter for en av de større bykommunene. I dette tilfellet var det en privateid kristen stiftelse som ikke fikk tillatelse til å huse bostedsløse i hyblene knyttet til et omsorgssenter. I følge våre informanter var avslaget særlig knyttet lokaliseringen av hyblene, som var tenkt plassert i en kjeller på et industriområde. Informantene hadde ikke grunnlag for å uttale seg negativt om kvaliteten knyttet til de øvrige aktivitetene på omsorgssenteret, men selve botilbudet ble altså vurdert som for dårlig.

Samarbeidet mellom kommunale etater og de frivillige organisasjonene vurderes altså gjennomgående som positivt. Tabell 6.5 viser at hele 60 prosent av de ansatte i kommu-

nen vurderer dette samarbeidet som ”stort sett bra”, og at en snau tredel (29 prosent) har en mer blandet oppfatning av dette samarbeidet.

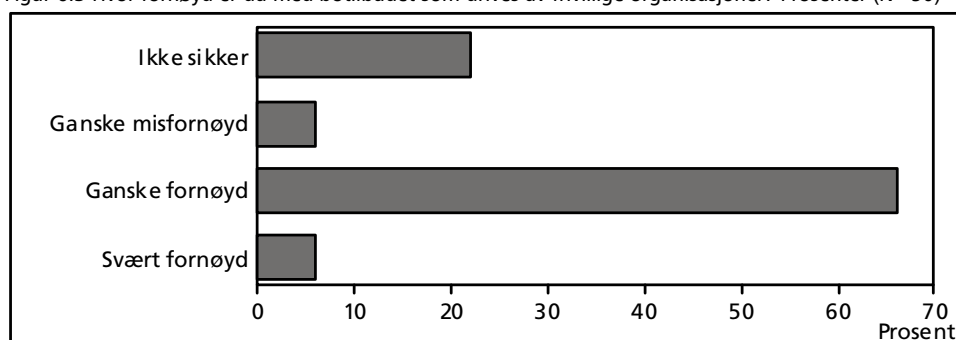
Tabell 6.5 Hvordan fungerer samarbeidet med frivillige organisasjoner? Prosent (N=58)

	0 – 5000	5001 – 110000	110000 og mer	Totalt (N)
Stort sett bra	67	61	59	60
Noe er bra og noe er dårlig	17	33	29	29
Stort sett dårlig	-	6	-	2
Ikke sikker	17	-	12	9
(N)	(6)	(18)	(34)	100 (58)

Totalt mener ni av ti (89 prosent) av de som har en formening om samarbeidsklimaet mellom kommune og frivillige organisasjoner, at dette er bra eller blandet. Så lenge de aller fleste – uansett kommunestørrelse – gir samarbeidet den mest positive karakteren (”stort sett bra”), våger vi kort og godt å konkludere med at samarbeidet mellom kommunene og de frivillige organisasjonene er godt, i alle fall sett fra kommunens side.

Videre har vi bedt de ansatte i kommunene om å angi hvor fornøyd de er med det faktiske botilbudet som drives av de frivillige organisasjonene:

Figur 6.3 Hvor fornøyd er du med botilbudet som drives av frivillige organisasjoner? Prosent (N=50)



Også på dette området har kommunene jevnt over et positivt inntrykk av de frivillige organisasjonenes innsats, i det nesten tre av fire (til sammen 72 prosent) oppgir å være svært fornøyd eller ganske fornøyd med botilbudet som drives av de frivillige organisasjonene.

6.4 De private, kommersielle aktørenes rolle i bostedsløshetsarbeidet

Til slutt i dette kapitlet skal vi kort redegjøre for den rollen de private, kommersielle aktørene spiller som samarbeidspartnere for kommunene når det gjelder bostedsløshetsarbeidet. Som vi så i tabell 6.1, oppgir nesten halvparten av de største og en fjerdedel av

de mellomstore kommunene å samarbeide med private, kommersielle aktører i sitt bostedsløshetsarbeid. Til sammen gjør disse aktørene seg gjeldende i 28 prosent av kommunene/bydelene.

Som vi kan lese av tabell 6.6, står private aktører for så mye som 27 prosent av det totale botilbudet for bostedsløse. I de største byene står de for over en tredel (35 prosent) av boligtilbudet, men de spiller også en viktig rolle i de minste (22 prosent) og de mellomstore (15 prosent) kommunene. I disse kommunene er det sannsynligvis privat drift av asylmottak som slår ut.

Tabell 6.6 Hvor stor prosentandel av hhv. botilbudet og tjenesteoppfølgingen vil du anslå tilbys av private kommersielle aktører? Prosent (gjennomsnitt)

	0 - 5000	5001 - 110000	110000 og mer	Totalt gjennomsnitt (N)
Botilbud	22	15	35	27 (41)
Tjenestetilbud	-	1	9	5 (31)

Når det gjelder de største kommunene/bydelene består det private botilbudet derimot for det meste av midlertidige overnattingstilbud som private hospits og hybelhus (jfr. vedleggstabell 6.2). Bruk av hospits og andre typer midlertidige boløsninger kan på den ene siden ofte være den mest nærliggende løsningen på et akutt boligproblem. På den andre siden har myndighetene i stadig større grad lagt vekt på at det er mange grunner til å redusere bruken av blant annet hospits:

Midlertidige oppholdssteder er ikke egnet som varige botilbud. En boligpolitisk utfordring er derfor å bidra til at kommunene disponerer tilstrekkelige varige botilbud. Hospits er en svært kostbar form for oppholdstilbud. Redusert bruk av hospits vil dermed kunne frigjøre midler til boliger. (...) Opphold på hospits og liknende finansieres med sosialhjelp. I følge Sosialtjenestelovens §1 skal ytelser som hjemles i dette lovverk bidra til den enkelte settes i stand til å greie seg selv. Slik en rekke hospitser i dag er innrettet virker det reduserende på beboernes muligheter til å mestre en selvstendig boligsituasjon (NOU 2002: 2, kap. 18.4.1).

På grunnlag av vår undersøkelse kan vi ikke vurdere om andelen av private botilbud i kommunene har økt eller blitt redusert over tid. I en hovedoppgave har imidlertid Hermannsdottir (2002) påvist at andelen av sosialhjelpsmidler brukt til leie av hospitsplasser i Oslo kommune viste en stigende tendens i perioden 1991 – 1999, for deretter å gå noe ned fra år 2000.

For å få et visst bilde av utviklingen over tid kan vi også trekke veksler på Byggforsks ferske kartlegging av bostedsløse i Norge i 2003 (Hansen m. fl. 2004), som blant annet innholder en kartlegging av de bostedsløses oppholdssted. Byggforsks kartlegging vurderer videre dagens situasjon med referanse til den forrige kartleggingen av bostedsløse, som ble gjennomført i 1996 (Ulfrstad 1997). Hansen m. fl. (2004: kap. 6) slår fast at de fleste bostedsløse i 2003 i all hovedsak befinner seg enten midlertidig hos venner og bekjente, i døgnovernattingssteder eller på institusjon. I 2003 var det 25 prosent av de

bostedsløse som befant seg i ulike former for døgnovernattning (herunder hospits),³ mens den tilsvarende andelen i 1996 var til sammen 32 prosent (hhv. 18 prosent og 14 prosent i hospits og hybelhus/institusjonsleilighet).

Tabell 6.7 Hvor stor betydning har bidraget fra private kommersielle aktører å si i bosetningsarbeidet for rusmiddelmisbrukere? Prosent (N=63)

	0 – 5000	5001 – 110000	110000 – (bydeler i storbyer)	Total (N)
Meget stor	-	10	11	10
Ganske stor	29	43	34	37
Ganske liten	14	24	23	22
Meget liten	29	24	20	22
Ikke sikker	14	-	9	6
Ikke svart	14	-	3	3
(N)	(7)	(21)	(35)	100 (63)

På samme måte som vi ba respondentene vurdere hvor stor betydning bidraget fra de private organisasjonene har for i bosetningsarbeidet for rusmiddelmisbrukere, har vi også bedt dem vurdere hvilken betydning de private kommersielle aktørene spiller (tabell 6.7).⁴

Totalt er det en noe lavere andel som vurderer de privates betydning som meget stor eller svært stor, men når vi sammenlikner de private aktørenes rolle med de frivillige organisasjonenes rolle (jfr. tabell 6.2), ser vi også at de minste og mellomstore kommunene jevnt over vurderer de kommersielle aktørenes innsats som mer betydningsfull enn hva tilfeller var med de frivillige organisasjonene. Det kan være to mulige forklaringer på dette: For det første kan det tenkes at bruken av hospits og andre døgnovernattingssteder er relativt mer omfattende enn antatt i de små og mellomstore kommunene; alternativt kan en forklaring være at de frivillige organisasjonene først og fremst har konsentrert sin virksomhet til de aller største kommunene.

Vi har også stilt spørsmål om de ansatte i kommunenes vurdering av samarbeidet med private kommersielle aktører. Hovedtendensen er at de ansatte totalt sett er noe mindre tilbøyelig til samarbeidet med private kommersielle aktører enn med de frivillige organisasjonene:

Tabell 6.8 Hvordan fungerer samarbeidet med private kommersielle aktører? Prosent (N=59)

	0 - 5000	5001 - 110000	110000 og mer	Totalt (N)
Stort sett bra	71	33	32	37
Noe er bra og noe er dårlig	-	56	44	42
Stort sett dårlig	-	-	9	5
Ikke sikker	29	11	15	15
(N)	(7)	(18)	(34)	100 (59)

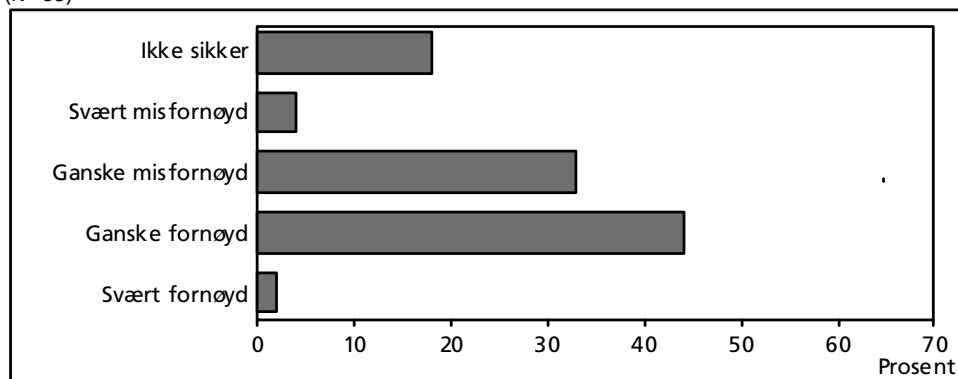
³ I den ferskeste kartleggingen brukes begrepet "døgnovernattingssteder" som en samlebetegnelse på det som ved kartleggingen i 1996 ble omtalt som hhv. "hybelhus/institusjonsleilighet" og "hospits eller liknende".

⁴ Respondentenes vurderinger av de privates betydning i bosetningsarbeidet overfor personer med psykiske lidelser og flyktninger finnes i vedleggstabell 6.3.

Sammenlagt er det 79 prosent av respondentene som gir en positiv eller blandet vurdering av samarbeidet med de private kommersielle aktørene (hhv. 37 prosent og 42 prosent svarer ”bra” og ”noe bra og noe dårlig”). Til sammenlikning husker vi fra tabell 6.5 at hele 60 prosent av respondentene vurderte samarbeidet med de frivillige organisasjonene som ”stort sett bra”. Det er særlig de mellomstore og største kommunene/bydelene som har et mindre positivt inntrykk av de private kommersielle aktørene enn av de frivillige organisasjonene. I de minste kommunene har de derimot et vel så positivt inntrykk av de kommersielle aktørene som av organisasjonene (her må vi imidlertid ta forbehold om at det er svært få personer i den minste kommunegruppen som har svart).

Til slutt har vi bedt respondentene angi hvor fornøyd de er med botilbudet som drives av de private kommersielle aktørene i kommunen:

Figur 6.4 Hvor fornøyd er du med botilbudet som drives av private kommersielle aktører? Prosent (N=55)



Sammenliknet med fordelingen på det samme spørsmålet knyttet til de frivillige organisasjonene, er det et atskillig mer negativt bilde som avtegner seg når de private kommersielle aktørene skal vurderes. Som vi husker fra figur 6.3, var nesten tre fjerdedeler av de med en formening om dette spørsmålet svært fornøyd eller ganske fornøyd med de frivillige organisasjonenes botilbud, mens vi her ser at under halvparten har en positiv oppfatning av de private kommersielle aktørene. Forskjellen mellom de frivillige organisasjonene og de private kommersielle aktørene blir enda tydeligere dersom vi ser på hvor mange som er misfornøyd: Mens kun seks prosent av respondentene var misfornøyd med de frivillige organisasjonenes botilbud, er det så mange som 37 prosent som er ganske eller svært misfornøyd med botilbudet som drives av de private kommersielle aktørene.

Selv om vi tar høyde for det er relativt mange som har oppgitt at de er usikre på hvordan de skal vurdere botilbudet som drives av de private kommersielle aktørene, kan de ansattes vurderinger av de privates botilbud gi grunn til bekymring: På den ene siden bruker (særlig de store) kommunene i stor grad de privates botilbud – og på den andre siden er det ganske stor skepsis til dette botilbudet. Ettersom det ikke var noen av våre informanter i de kvalitative intervjuene som ga uttrykk for noen spesielt negativ vurde-

ring av det private boligtilbudet, har vi imidlertid vanskelig for å ha noen formening om hvorfor vurderingene av det private botilbudet er såpass negative som de er.

6.5 Hovedfunn og oppsummering

I kapittel 3 så vi at ”hjelpeapparatet for bostedsløse”, etter myndighetenes definisjon, består av ulike etater og instanser under den kommunale sosial- og boligforvaltningen. Utgangspunktet for dette kapitlet har imidlertid vært at eksterne aktører som frivillige organisasjoner og private, kommersielle interesser også spiller en relativt stor rolle i innsatsen for å hjelpe de bostedsløse rundt om i kommunene.

Når det gjelder de frivillige organisasjonenes rolle i bostedsløshetsarbeidet, har vi i dette kapitlet blant annet sett at disse spiller en ganske omfattende rolle som ekstern leverandør av bo- og tjenestetilbud for kommunene. Dette gjelder særlig i de største kommunene, der problemene knyttet til bostedsløshet er størst. Frelsesarmeen og Kirkens bymisjon, altså to religiøse organisasjoner, toppe listen over hvilke organisasjoner de ansatte i kommunene oppgir å samarbeide med på dette området. Mer konkret viser våre data at de frivillige organisasjonene står for anslagsvis 18 prosent og 12 prosent av henholdsvis bo- og tjenestetilbudet.

Videre har vi sett at det til sammen er om lag 60 prosent av de ansatte i kommunene som mener at de frivillige bør spille en stor rolle eller en viss rolle i kommunens arbeid med å redusere bostedsløsheten. På den ene siden kan dette tolkes som et ønske fra kommunenes side om mer omfattende samarbeid. På den andre siden er det kun 8 prosent av de spurte som mener at de frivillige organisasjonene bør spille en *stor* rolle – noe som kan være et signal til myndighetene om at de ansatte i kommunene likevel vil sette en grense for hvor omfattende samarbeidet mellom det offentlige hjelpeapparatet og de frivillige organisasjonene bør være.

Når kommunene setter ut deler av tjenesteproduksjonen (både botilbud og oppfølgingstjenester) til eksterne aktører, bør dette følges opp gjennom kvalitetssikring i form av avtaler og etterkontroll. I følge opplysningene fra kommunenes egne ansatte, forekommer imidlertid systematisk kvalitetssikring i relativt liten grad. For eksempel er det kun 49 prosent av kommunene som oppgir at alle eller de fleste eksterne tilbud kvalitetssikres, mens det er en nesten like stor andel (43 prosent) som oppgir at kun enkelte eller ingen av tilbudene kvalitetssikres.

Når det gjelder de private, kommersielle aktørenes rolle som samarbeidspartnere med kommunene på bostedsløshetsområdet. Private aktører står, i følge våre informanter i kommunene, for så mye som 27 prosent av det totale botilbudet for bostedsløse – og i de største byene er denne andelen hele 35 prosent. Det er rimelig å anta at det rent private botilbudet for det meste omfatter midlertidige overnattingsstilbud som hospits og hybelhus. Vår undersøkelse gir ikke grunnlag for å vurdere om andelen av private botilbud i kommunene har økt eller blitt redusert over tid, men tellingen av bostedsløse i Norge i 2003 gir et visst grunnlag for å anta at andelen bostedsløse som er henvist til midlertidige døgnovernattingsstilbud har holdt seg rimelig stabil i perioden 1996 – 2003.

Denne observasjonen trekker i retning av å konkludere at kommunenes bruk av midlertidige døgnovernattinger neppe har blitt redusert i løpet av de siste årene.

De ansatte i kommunene er totalt sett mindre fornøyde med samarbeidet med private kommersielle aktører enn med de frivillige organisasjonene. De ansatte i kommunene er også gjennomgående mindre fornøyde med det botilbudet som drives av de private kommersielle aktørene. Sett i lys av at mange kommuner (og altså særlig de største kommunene) samtidig er brukere av private botilbud, kan dette gi grunn til bekymring.

Kapittel 7 Boliger til bostedsløse

De foregående kapitlene har omhandlet arbeidsmåter i det lokale bosetningsarbeidet. Vi vil nå se nærmere på hvilke boliger kommunene bruker til bostedsløse, hvordan boligtilgangen og boligbehovene vurderes, samt enkelte aspekter ved boligframskaffelsen.

I ulike offentlige utredninger de siste årene har behovet for gode boliger til ulike utsatte grupper generelt og bostedsløse spesielt blitt framhevet. Utjamningsmeldinga framhevet at det tidligere har vært lagt for liten vekt på boligsituasjonen til de bostedsløse. (St.meld. nr. 50 (1998–99)). Bruken av midlertidige boligløsninger fungerer uheldig for brukergruppen. Det store innslaget av midlertidige boligløsninger til bostedsløse og de uheldige virkninger av denne type oppholdssteder er påpekt i mange sammenhenger, både i forskningen og i offentlige utredninger (NOU 2002: 2). En forutsetning for god boligtilretteleggig er god tilgjengelighet til boliger.

Mange ulike faktorer er med på å sette premisser for det kommunale bosetningsarbeidet av bostedsløse i kommunene. De mulighetene som finnes på det lokale boligmarkedet og kommunenes økonomiske handlingsrom og prioriteringer, er, sammen med statens krav, pålegg og retningslinjer, sentrale rammefaktorer. Lov om sosiale tjenester setter premisser for den lokale sosialforvaltningens ansvar overfor personer som oppfattes å ha et boligproblem (se kapittel 4). Sosialtjenesten er forpliktet til å skaffe midlertidig bolig. Denne plikten omfatter ikke permanent bolig (§ 4-5): Sosialtjenesten er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv (Lov om sosiale tjenester med mer (1993)). Kommunenes arbeid med boligsosiale handlingsplaner er eksempel på et statlig virkemiddel for å skaffe flere boliger til bostedsløse. I rundskriv U-10/2002 redegjøres det for økonomiske virkemidler som kan benyttes i boligetableringen, for eksempel bidrag til husleie og bruken av startlån som etableringsvirkemiddel (rundskriv U-10/2002, s.12–14). Sosialdepartementets veileder redegjør for kvalitetskrav i midlertidige boliger. Også Prosjekt bostedsløse er et virkemiddel i denne sammenheng. I tillegg må vi regne med at boligtilbudet som tradisjonelt har vært brukt, oppfatninger av gruppens boligbehov og etablerte arbeidsmåter virker inn på hva som velges som boligtilbud. De særskilte satsingene som har vært på oppbygging av boliger til utvalgte grupper, vil også være viktige virkemidler, for eksempel satsinger på oppbyggingen av boliger til mennesker med psykiske lidelser eller psykisk utviklingshemning. Dette er rammebetingelser som det er viktig å ha i bakhodet når kommunenes boligarbeid beskrives.

Nedenfor redegjør vi først kort for de ansattes og bunkernes vurderinger og oppfatninger av boligsituasjonen. Vi vil trekke fram eksempler fra samtaleintervjuene som viser hva de ansatte oppfatter er sentrale utfordringer i sitt arbeid med bosetning og hva brukeren ønsker seg. Resultater fra spørreskjemaundersøkelsen vil så vise hva som faktisk brukes av boliger i kommunene og hva de ansatte mener mangler. Endelig vil bru-

kerens perspektiv være representert ved at vi refererer fra brukerintervjuene vedrørende brukernes syn på boligsituasjonen og hva de oppfatter som gode boliger for seg selv.

7.1 Utfordringer og nyorientering i kommunenes bosetningsstrategier

Samtaleintervjuene som ble gjennomført i prosjektet, vitner om oppmerksomhet omkring bostedsløshetsproblematikken. Mange av de større byene har laget egne programmer for boligframskaffelse og for hvordan lokale boligplaner for ulike grupper kan utvikles (se for eksempel Oslo kommune 2002, Bergen bolig og byfornyelse). Enkelt av kommunene har også iverksatt egne utredninger av eksisterende boligtiltak (Berg og Møller 2003), og andre mer omfattende utredningsarbeid av situasjonen for bostedsløse ("Boligsosiale handlingsplaner" Tromsø kommune). Dette viser at det er en relativt omfattende planleggings- og utredningsvirksomhet i kommunene omkring disse spørsmålene. I vår undersøkelse har vi ikke hatt mulighet til å gå nærmere inn i hver enkelt kommune for å se mer systematisk på om og hvordan de mer overordnede skriftlige boligstrategier og planer omsettes i praktiske løsninger, det vil si hva som blir realitetene for den enkelte som skal bosettes av denne skriftlige planleggingsvirksomheten. Dette er spørsmål man eventuelt må se nærmere på i senere studier.

Gjennom intervjuene fikk vi imidlertid belyst mange ulike problemstillinger som de ansatte står overfor i det praktiske bosetningsarbeid av bostedsløse. Sentrale temaer i nesten alle kommunene som våre informanter representerte, var for eksempel: Hva er god kvalitet og hvordan skal boligene utformes; hvilken grad av samlokalisering skal velges; i hvilken grad det er mulig å bruke det private leiemarkedet; hvordan få til integrering i nabolag og nærmiljø; skal det være tidsbegrensede leieavtaler i de kommunale utleieboliger og hvordan skal tjenestene knyttes til boligene; og hvordan sikre at det til enhver tid er tilgjengelige boliger? I flere av de større kommunene var dessuten spørsmålet hvordan man skulle få til en lokal desentralisert boligtildeling også framme.

Samtaleintervjuene viser mange eksempler på nytenkning og omstrukturering og endring av botilbud til bostedsløse. Informantene fortalte både om bruk av nye boformer, om nye disposisjonsformer og om at deler av boligmarkedet brukes på nye måter. Samtidig var det mange som påpeker vanskene ved å bruke det *private utleiemarkedet*. Kanskje kan det ha å gjøre med endringer i det private leiemarkedet som gjør at private ikke-profesjonelle aktører utgjør en større andel enn tidligere. I 1973 utgjorde det private profesjonelle utleiemarkedet 26 prosent av det totale leiemarkedet. I 1996 hadde andelen sunket til ti prosent (Nordvik 1996). I samme periode, derimot, økte det private ikke-profesjonelle utleiemarkedet fra 22 til 39 prosent. En mindre studie av profesjonelle private utleieres holdning til å leie ut boliger til sosialklienter gjennomført i 2002 (Stamsø og Østerby 2002),¹ antyder at de private utleierne er negative til å leie ut til sosialklienter. På den andre siden viser denne studien at sosialkontorene opplever økende

¹ Studien er basert på samtaleintervju med utleiere og ansatte ved sosialkontor.

tilbud fra private ikke-profesjonelle om utleieboliger. Det er dessuten mange kommuner som har bygd opp *nye boligtilbud* til erstatning for svært dårlige løsninger som har blitt benyttet tidligere. Våre informanter var også oppmerksomme på betydningen av å *forvalte kvalitetskrav* til boligtilbudet som private aktører tilbyr (dette gjelder både religiøse og frivillige organisasjoner, samt andre private aktører).

Selv om det var stor oppmerksomhet omkring bostedsløsproblemet og mange eksempler på nytenkning, var situasjon også den at mange viste til fortsatt bruk av uakseptable midlertidige boligløsninger. Det er gjennomført to foreløpige evalueringer av Prosjekt bostedsløse (Hansen m.fl. 2002, Dyb 2004). Konklusjonene fra disse evalueringene samt våre egen intervjuer med ansatte viser til store variasjoner i fokus, virkemidler og framgangsmåte for å få til bostabilitet. Botiltakene er sprikende i hensikt og utforming, og takten i utviklingen av nye boligløsninger er det også grunnlag for å sette spørsmålstegn ved.

7.2 Hva ønsker brukerne?

I intervjuene med brukerne stilte vi spørsmål om hvilke boligegenskaper brukerne selv vektlegger som viktige. På spørsmål om boligkvaliteter var det nesten uten unntak slik at brukerne først og fremst trakk fram den hjelpen og støtten de fikk som en viktig boligegenskap. Stedet de bodde på og hjelpen de fikk blir sett i sammenheng. Slik er det også rimelig å forvente at det vil være. Oppfatninger om selve boligen og vurderingen av den vil i stor grad påvirkes av brukernes helhetlige situasjon. Både forskning om hvilken betydning hjemmet har for oss og forskning om hvordan de fysiske omgivelsene påvirker oss, tilsier at vår vurdering av våre fysiske omgivelser påvirkes av vår helhetlige situasjon. De fysiske forholdene og de subjektive faktorene er noe som spiller sammen (Somerville 1997).

I det foregående kapitlet har vi redegjort for verdifulle aspekter ved tjenestene slik brukerne vurderer disse. Men selv om brukerne først og fremst la vekt på de trygghetskapende trekkene ved boligen, var ikke dette ensbetydende med at de mer romlige kvalitetene ved boligene ble beskrevet som uvesentlige. Flere av informantene trakk også fram egenskaper ved selve boligen som avgjørende for bostabiliteten.

Brukerne har erfaring med mange ulike bosituasjoner, også institusjonstilbud. Når vi spurte brukerne om det konkrete botilbudet, var det også lettere for mange å fortelle om det de ikke ønsker, ut fra tidligere negative erfaringer. Samtidig ble også positive boligkvaliteter framhevet. I den grad vi kan tolke noen generelle ønsker med hensyn til boform ut fra det begrensede antall intervjuer vi gjennomførte, gikk dette entydig i retning av det som kan beskrives som en "vanlig bolig". Når brukere skal framheve hva som er positivt ved botilbudet, er det tryggheten ved botilbudet og muligheten til privatliv som en egen leilighet gir, som går igjen. Det at boligtilbudet har en egen privat boenhet eller leilighet, er det som gjør at tilbudet oppleves som noe annet enn en institusjon.

En som bor i et bofellesskap med sin egen private boenhet bestående av et rom og kjøkken og bad, sier dette om betydningen av å ha det han oppfatter som sin egen leilighet:

Å bli sittende i en elendig trist leilighet, da er ikke veien lang ut på gata igjen. Her er det lyst og trivelig, har eget bad og kjøkken, er bare et rom, skulle vært et soverom, men er ikke så farlig. Sjelden det er noe besøk der. (Mann, 50-åra, tidligere langvarig alkoholmisbruker, har i mange perioder vært bostedsløs)

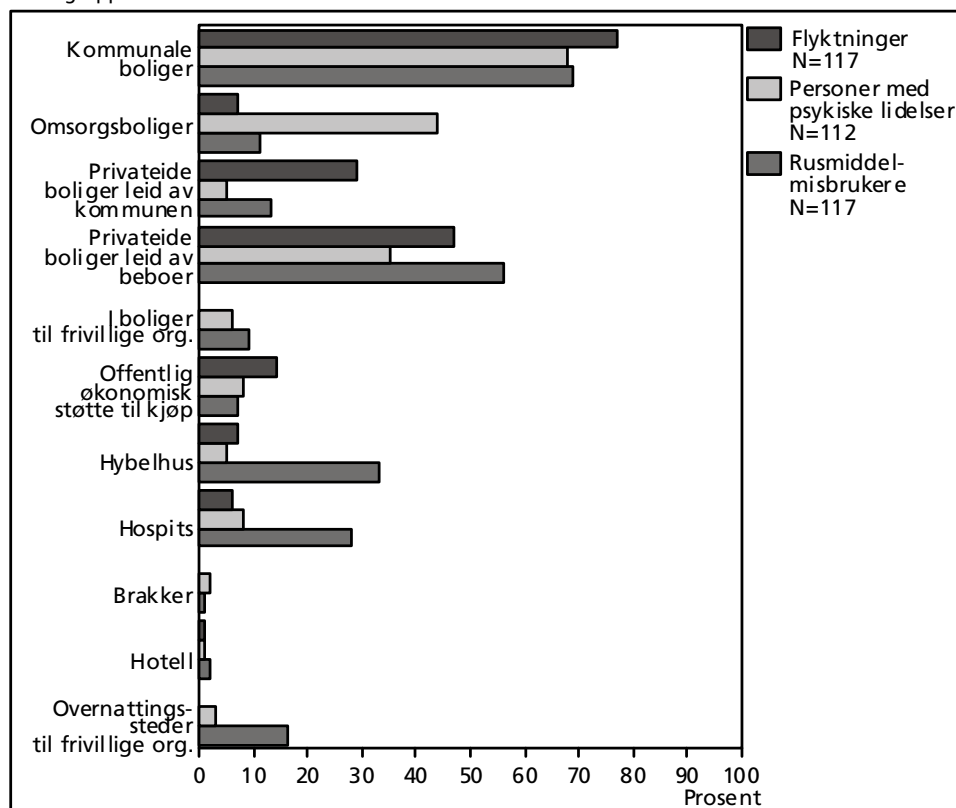
Det å være i et "vanlig" nabolag og ha "vanlige" naboer var også noe som ble vektlagt: Gitt vårt meget lille og skjeve "utvalg" må vi være forsiktig med å trekke for mye ut av våre resultater. Inntrykket fra brukerintervjuene stemmer imidlertid overens med funn fra annen forskning. Et entydig og konsistent resultat i forskningslitteraturen om bostedsløses boligpreferanser er at de fleste ønsker sin egen uavhengige bolig (Andresen m.fl. 1993, Watson og Cooper 1992, Busch-Geertsema 2000). Samtidig er det en liten gruppe som ønsker ulike former for fellesskapsløsninger (Watson og Cooper 1992, Busch-Geertsema 2000). En tysk registrering blant 13 000 bostedsløse viste for eksempel at 80 prosent av de bostedsløse ønsket en vanlig bolig (Busch-Geertsema 2000).

Selv om inntrykket fra brukerintervjuene stemmer overens med internasjonale forskningsresultater, må man være forsiktig med å anta at bostedsløses ønsker om bolig er de samme på tvers av landegrensene. Boligønsker vil i stor grad preges av samfunnsforhold og tradisjon i eget land. I tillegg vil gruppen av bostedsløse være forskjellig i ulike land, noe som igjen kan ha betydning for hvordan de vil oppleve egen situasjon og dermed hva de ønsker seg av bolig. Også innenfor ett og samme land kan det være store variasjoner i boligønsker og behov, noe som gjør at vi må være forsiktige med å bruke kunnskap fra andre land og ikke-representative enkeltundersøkelser til å si noe generelt om bostedsløses boligbehov i Norge. På den andre siden er det for vestlige land svært mange likheter både sosialt og kulturelt som gir seg utslag i boligbruk og boligsøkere og hva vi oppfatter som et egnet hjem. En felles og entydig tendens er utviklingen mot stadig økende andel av befolkningen som har sin egen bolig, med påfølgende reduksjon av husholdet på den ene siden og økende privat boareal på den andre siden. Det er ikke urimelig å forvente at dagens bostedsløse vil ha samme ønsker og ideal for sin framtidige boligsituasjon som andre. Felles for den europeiske bostedsløsheten er også påpeking av at boligproblemene for bostedsløse ikke alene kan løses ved tilbud om bolig, men at det er deler av grupper som har behov for annen hjelp og støtte. (O'Connell 2001, Randolph 1990). Det kan derfor kanskje være mulig at vi også for Norges del vil finne et innslag av de boligønsker som går i den retningen som vår begrensede intervjuundersøkelse viste, nemlig først og fremst ønske om en egen "vanlig" bolig.

7.3 Hvilke boligtyper brukes til bostedsløse?

I spørreskjemaundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvilke boligtyper som brukes til ulike grupper bostedsløse. Det vi har bedt ansatte ta stilling til i spørreskjemaet, er hvor ofte ulike boligtyper brukes. I skjemaet hadde vi forhåndskodet et sett ulike bostedstyper, så dette er ikke en fullstendig kartlegging av alle de ulike boligtypene som brukes. De ulike boligtypene var heller ikke definert på forhånd, og flere av informantene både i samtaleintervju med oss og på telefon i forbindelse med utsendelse av spørreskjema viste til en uklar begrepsbruk for forskjellige boligtyper. For eksempel kan et tilbud som i en sammenheng blir kalt ”hospits”, i en annen sammenheng bli betegnet som ”hybelhus”. De svarene som framkommer her, er derfor de ansattes tolking av boligtypene.

Figur 7.1 Andelen kommuner/bydeler som oppgir at ulike boligtyper brukes ofte til bostedsløse, etter brukergruppe. Prosent.



Resultatene støtter opp under og peker i samme retning som det bildet samtaleintervjuene ga. Mange ulike boligtyper brukes og tilbudet ser ut til fortsatt å ha ganske stort innslag av uakseptable boligløsninger. Som for eksempel at rundt 30 prosent av kom-

munene rapporterer at hybelhus og hospits brukes ofte til rusmisbrukere. I tillegg viser også disse resultatene at botilbudet til gruppene har ulik profil.

Botilbudet til *flyktninger* har minst karakter av å være et særtilbud. Opp mot 80 prosent av kommunene oppgir at kommunale boliger brukes ofte til flyktninger. Dessuten brukes ofte private boliger leid av gruppen selv og privatleide boliger leid av kommunene. Henholdsvis 47 og 29 prosent oppgir at disse boligtypene brukes ofte. Økonomisk støtte til kjøp av bolig brukes sjelden, både til flyktninger og til de andre gruppene. Sammenliknet med de to andre gruppene bor flyktninger i et mer "normalisert" botilbud. Deres boligtype vil likevel skille seg fra hva som er vanligst ellers i befolkningen, fordi leiemarkedet er relativt lite i Norge.

Når det gjelder *rusmiddelmissbrukere*, rapporterer flere av kommunene at de oftere bruker hybelhus og hospits til denne gruppen enn til mennesker med psykiske lidelser og flyktninger. Overnattingssteder til frivillige organisasjoner brukes også oftest til rusmiddelmissbrukere. Det at såpass mange kommuner/bydeler oppgir at hospits og hotell brukes ofte til rusmiddelmissbrukere, viser et større innslag av bruk av uakseptable boligløsninger til denne gruppen.

Omsorgsboliger brukes oftest som botilbud til *mennesker med psykiske lidelser*. 44 prosent av kommunene rapporterer at omsorgsboliger brukes hyppigst til denne gruppen, mens det tilsvarende tallet til rusmiddelmissbrukere og flyktninger er henholdsvis elleve og sju prosent.

Hva er så årsaken til denne forskjellen i bruk av boligtyper? Informasjonen fra samtaleintervjuene viser at det ikke er noen enkeltforklaring, og la oss nevne noen mulige forklaringer:

Bruken av de ulike boligtypene til gruppene må for det første forklares dels ut fra offentlige satsinger på boligtyper til ulike brukergrupper, dels ut fra det lokale nivåets fortløp av behovene, kanskje i kombinasjon med tradisjon (hva finnes av boliger og den etablerte praksisen i kommunene). Det at retningslinjene for bosetningen ikke er av en slik karakter at de stiller absolutte kvalitetskrav til det som skal brukes eller krav til resultatmål på individnivå, gir spillerom for lokale utforminger uten nødvendigvis at det som er uønsket, fjernes som virkemiddel.

For det andre tyder vår undersøkelse på at den "vanlige boligmassen" brukes til flyktninger fordi gruppen ikke oppfattes å ha noen tilleggsbehov for oppfølging på samme måte som de andre gruppene. Også det at det finnes egne ordninger rettet mot flyktninger, bidrar til å forklare bosetningsmønstre vi ser for denne gruppen.

Vi har også egne boliger som er øremerket flyktninger. Disse er underlagt flyktningkontoret, vi merker at det er lettere å bosette flyktninger, dette glir greit, her har vi ingen naboprotester, folk er stort sett positive og vant til dem og åpne. Det blir lite ubehag for naboer, derfor byr ikke dette på noen problemer. (ansatt sosialtjenesten mindre kommune)

De andre gruppene vurderes i større grad å ha særlige boligbehov som krever ekstra oppfølging. Da brukes andre boligtyper.

For det tredje må vi forstå bruken av ulike boligtyper i lys av den statlige satsingen på utbygging av omsorgsboliger til mennesker med psykiske lidelser. Kommunene har hatt mulighet til å få økonomisk støtte til utbygging av et botilbud til denne gruppen. Det har gitt gruppen et eget segment i boligmarkedet som er definert og innrettet mot grupper med en psykisk lidelse. Bostedsløse med en psykisk lidelse nyter godt av dette, men fordi omsorgsboliger ofte er samlokaliserte boliger i kommunene, vurderes de ikke alltid som egnet for rusmiddelmisbrukere. En av våre informanter i en mellomstor by på Østlandet sier følgende om bruken av omsorgsboliger for rusmiddelmisbrukere:

Kun få (rusmiddelmisbrukere) bor i omsorgsboliger. Noen gamle er pleietrengende rusmisbrukere. De gamle damene, naboene og hjemmetjenestene er redde for disse. Ambulerende boteam følger opp disse. (ansatt i sosialtjeneste mellomstor by)

Flere peker for det fjerde på at det vil kreve omfattende innsats og vil være svært kostnadskrevende å bygge opp et helt nytt boligtilbud som erstatning for det eksisterende.

Det boligtilbudet som framkommer i figuren med relativt stort innslag av tilfeldige boligløsninger, kan kanskje også forklares med mangel på tjenester. For eksempel sier en informant at de har tilstrekkelig med boliger til rusmiddelmisbrukere, men ikke har kunnet bruke dem i det omfang de har ønsket fordi de ikke har tilstrekkelige oppfølgings-tjenester. Flere av informantene viser til at de ikke for fullt har benyttet seg av den muligheten staten gir til nybygging av boliger til brukergruppen, nettopp fordi det ikke er noe poeng med utvikling av nye boliger dersom de ikke samtidig kan tilby adekvate tjenester, det vil si nødvendig oppfølging, hjelp og støtte.

I tillegg kan selve boligframskaffelsen og tilretteleggingen være en faktor som bremser bosetningen og dermed kanskje også gi økt brukt av uheldige midlertidige løsninger. Mange la vekt på at botilbudet som utvikles, må ta utgangspunkt i den enkeltes behov. Verdien av å bruke tid i prosessen med boligframskaffelse ble også vektlagt. Det å få til gode avtaler med brukeren og klargjøring av ansvarsforhold og mulighet for oppfølging av annen-linjetjenesten, ble sett på som viktig. Ikke alle bør bo sammen. Dersom det var aktuelt å bo flere sammen enten i bokollektiv eller andre typer bofellesskap, var det viktig å finne fram til hvem som kan bo sammen. Flere argumenterer for at det er viktig å ha mange ulike typer botilbud. Nettopp fordi det er snakk om svært varierte behov, må det også være et mangfold av ulike botilbud. Noen brukere ønsker å bo i mindre boligkompleks som har mer karakter av bofellesskap og har stor nytte av denne type fellesskapsløsninger. Noen brukere har behov for å bo i egne leiligheter uten noen form for samlokalisering med andre. Den negative siden ved denne type individuell tilpassing kan være at den kan ta tid og derfor gi økt fare for bruk av midlertidige boliger til gruppen.

Vi kan heller ikke se bort fra at også det at det faktisk eksisterer et etablert boligtilbud og en etablert praksis for bruk av dette, i seg selv er en viktig faktor som bremser utviklingen med å finne fram til nye løsninger, og dermed bidrar til å opprettholde den norske bostedsløsheten.

7.4 Hvilke boligtilbud mangler?

Samtaleintervjuene tilsier at det er mangel på boligtilbud til gruppen, men samtidig at mangel på boliger må ses i sammenheng med andre hjelpebehov de bostedsløse har. De aller fleste av våre informanter mener at den norske bostedsløsheten ikke primært kan knyttes til mangel på bolig, men at de fleste av utfordringene knyttet til bostedsløshet først og fremst er å *utvikle tjenester* som kan gi adekvat hjelp og støtte til brukerne og til utforming av rett *type boligtilbud*.

Også i spørreskjemaet har vi stilt spørsmål om hvilke boliger kommunene mangler i sitt bosetningsarbeid av bostedsløse. Svarene her gir et klarere bilde av hvilke boligtyper som mangler til de ulike gruppene bostedsløse, og resultatene bekrefter inntrykket av at boligbehovet til gruppene oppfattes ulikt.

Tabell7.1: Ansattes rapportering av hvilke boligtyper det er størst mangel på. Prosent.

	Rusmiddel- misbrukere	Pe soner med psykiske lidelser	Flyktninger
Boliger i større boligkompleks	1	1	2
Samlokaliserte boliger i mindre boligkompleks	12	30	2
Boliger spredt i den øvrige boligmassen	8	7	37
Boliger som ligger skjermet fra annen bebyggelse	18	6	
Andre typer	1	2	5
Alt er dekket	3	5	10
Uaktuelt, har ikke bostedsløse	14	11	14
Ikke sikker/ikke utfyllt	43	37	33
N	(109)	(109)	(109)

Den boligtypen som i minst grad etterlyses, er boliger i større boligkomplekser. Samtaleintervjuene våre viste entydig til at boliger i større boligkompleks oppfattes å forverre problemer hos brukerne. Boliger der mange rusmisbrukere er samlet, oppleves som utrygge. Brukerne mister oversikten. Å forbli rusfri i et miljø der det foregår mye rusmiddelmisbruk er vanskelig. Ekstra vanskelig er det fordi mange brukere ikke har noen fast virksomhet å gå til i løpet av dagen. De blir på denne måten låst fast til et dårlig bomiljø. Både ansatte som jobbet spesielt med psykiatri-problematikk, i sosialtjenesten og på boligkontor argumenterte sterkt mot å ha mange brukere samlet på ett sted. Også hensynet til omgivelsene er brukt som argumenter. Inntrykket er at dette er negative forhold som ansatte over lang tid har vært oppmerksom på, men at det likevel fortsatt er mange eksempler på at man benytter større boligkompleks der mange brukere samles.

Den boligtypen som oftest etterlyses i forhold til flyktninger, er boliger spredt i den øvrige boligmassen. Svært få har oppgitt at de mangler denne typen boliger til rusmiddelmisbrukere og personer med psykiske lidelser. Det er rimelig å anta at denne rapporteringen avspeiler hvilke boligtyper ansatte oppfatter at er aktuelle for gruppen.

Sammenlikningen mellom de tre gruppene viser videre at er størst mangel på boliger som ligger skjermet fra annen bebyggelse til rusmiddelmisbrukere og samlokaliserte boliger til personer med en psykisk lidelse. Også samtaleintervjuene pekte i retning av at dette var en boligtype flere ønsket til gruppen. Det var en oppfatning blant enkelte at ikke alle brukere bør bo sentralt, i sentrum eller nær til andre naboer. Noen argumenter-

te derfor for å finne fram til boliger perifert i kommunen og i spredtbygde strøk. Enkelte av informantene mente at det å få en bolig i avsidesliggende område var noe brukere etterspurte og ønsket seg, særlig brukere med rusproblematikk. De slapp da stadig å bli møtt med negative signaler fra omgivelsene. Med referanse til Danmark ble ”skjeve hus for skjeve mennesker” nevnt som eksempel. I samtaleintervjuene med ansatte ble vi gjort oppmerksom på eksempler på helt spesielle boliger som ble bygd for bostedløse. Disse er bygd på en slik måte at det for eksempel skal være umulig å ødelegge inventar og det er sluk i gulv for at det skal være mulig å rengjøre ved spyling.

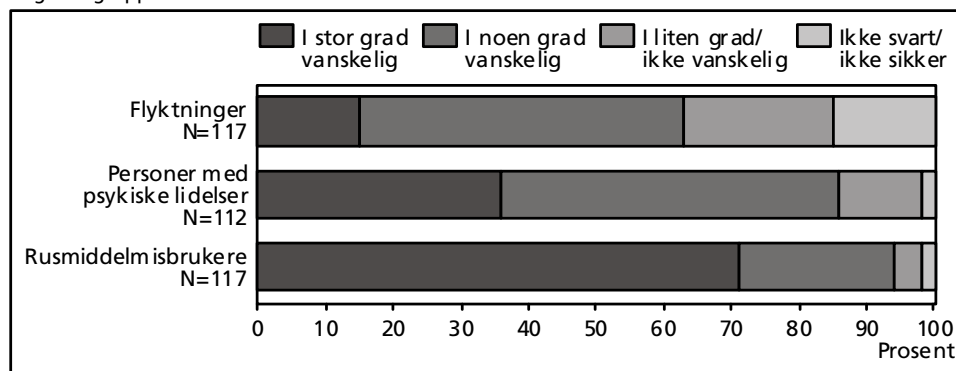
Vår undersøkelse gir ikke grunnlag for å gi noen omfattende og helhetlig vurdering av de ulike boligtilbudene og betydningen utformingen har for brukeren., siden vi ikke har studert de enkelte botilbudene systematisk. Vi vil her kort likevel knytte noen bemerkninger og vurderinger til eksempler som ble nevnt for oss. Både de ønsker som framkom i brukerintervjuene, og de refererte undersøkelsene fra andre land og ikke minst på bakgrunn av mer etiske overveielser knyttet til det å skulle utvikle et så særegent botilbud, gir grunnlag for denne type overveielser. For det første er det rimelig å sette spørsmålsteget ved om det å utvikle svært særegne botilbud kan medføre fare for stigmatisering. Vi må regne med at alle brukere, uavhengig av hjelpebehov og grad av (periodisk?) utagerende atferd, blir berørt av de mer sosiale og symbolske signaler som svært spesielle botilbud gir. Hvordan selvbildet – og dermed kanskje også muligheten for utvikling og bedring – påvirkes av å bli plassert i boligtilbud med uknuselige møbler og mulighet for spyling av gulv, vet vi ikke så mye om. For det andre er det rimelig å stille spørsmål ved om brukerne har behov for behandling, støtte og omsorg som krever en annen setting enn et kommunalt botilbud, når de har hjelpebehov som gjør at de blir tildelt denne type bolig. I verste fall kan vi tenke oss at denne type spesielle botilbud blir en erstatning for manglende behandling og hjelp.

7.5 Hvilke grupper er det vanskelig å skaffe boliger til?

Flere av våre informanter opplevde det som problematisk å skaffe vanlige leiligheter til brukergruppen, men det var også flere som hadde positiv erfaring med boliger/boligtilbud til ulike grupper av bostedsløse som er integrert i vanlige bomiljøer, for eksempel det å bruke hus som kan oppfattes som normale bolighus/villaer, men som rommer flere boligenheter. Flere kommuner viser til eksempler der de har tatt i bruk og om eksisterende boliger/villaer. Som vellykket integrasjonsstrategi i ”vanlige” nabolag gir intervjuene grunnlag for å framheve betydningen av å ha en på forhånd planmessig og gjennomtenkt informasjonsstrategi overfor naboer. Intervjuene viser eksempler på ulike typer av informasjonsstrategier. Mange erfarer at protester har blitt borte eller har blitt redusert når naboer har fått omfattende informasjon om boligen og hva den skal brukes til, særlig når det skal ha vært fast tilknyttet personell i boligen. Men det er også eksempler fra intervjuer på at informasjonsstrategier der en har valgt ikke å gå ut med informasjon overfor naboer på forhånd, er oppfattet som vellykkede.

I det følgende skal vi se på hva kommunene/bydelene har svart på spørsmålet om hvilke grupper de opplever at det er vanskelig å finne gode boligløsninger til. Figur 7.2 viser de ansattes svar på dette spørsmålet.

Figur 7.2 Kommunenes rapportering av i hvilken grad det er vanskelig å finne fram til gode boligløsninger til gruppene. Prosent.



Det er store forskjeller i kommunenes rapportering av hvilke grupper det er vanskelig å finne gode boliger til. Så mye som tre av fire kommuner oppgir at det i stor grad er vanskelig å finne gode boliger til rusmiddelmisbrukere, mens det er vel en av tre som rapporterer det samme for mennesker med psykiske lidelser og bare 15 prosent for flyktninger. Det at det er vanskelig å skaffe boliger til rusmiddelmisbrukere må nok i særlig grad ses i sammenheng med utfordringer med å bosette rusmisbrukere i vanlige nabolag.

I tillegg til at vi har stilt spørsmål om hvordan ansatte oppfatter problemet knyttet til å finne boliger til de tre ulike gruppene diskutert ovenfor, har vi også stilt et spørsmål der vi spør om eventuelle vanskeligheter knyttet til flere grupper. Barnefamilier, personer som både har psykiske lidelser og rusproblemer er også tatt med.

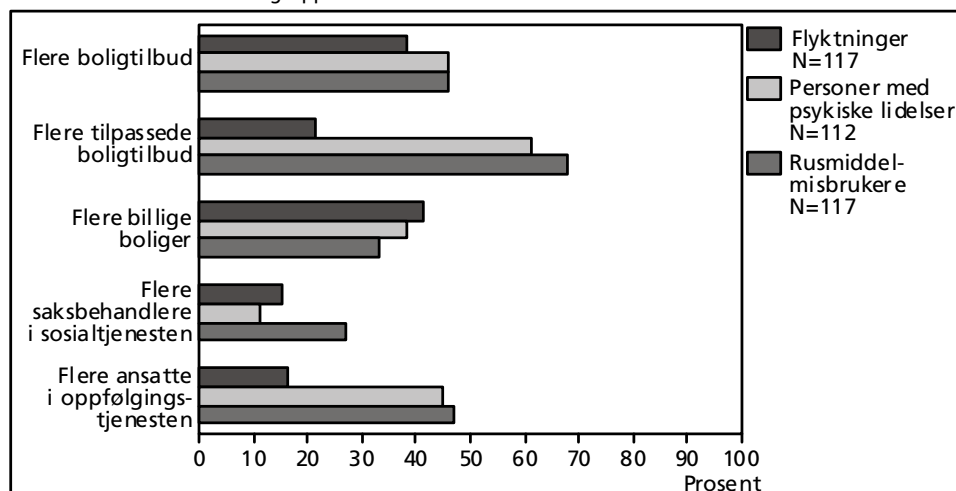
Vi får da fram et tydelig skille mellom vurderinger knyttet til rusmiddelmisbrukere, personer med psykiske lidelser og de med rusproblemer i kombinasjon med psykiske lidelser. Det er den siste gruppen som klarest skiller seg ut (jfr. vedleggstabell 7.4a): Betydelig flere rapporterer at det er meget vanskelig å finne boliger til denne gruppen sammenliknet med personer med kun psykiske lidelser. Det er særlig mange respondenter fra bydelene i storbyer som rapporterer at denne gruppen har slike problemer.

7.6 Hvilke bolig- og tjenestetiltak kan avskaffe den norske bostedsløsheten?

I dette kapitlet har vi tatt opp spørsmål som har å gjøre med de boligene som brukes til bostedsløse og med boligframskaffelsen. Vi har redegjort for kommunenes rapportering av hvilke boligtyper som brukes, hvilke boligtyper som ansatte mener mangler for å bostedsløse og i hvilken grad ansatte mener det er vanskelig og finne fram boliger til de ulike gruppene. De foregående kapitlene har omhandlet tjenestetilbudet og ulike aspekt ved behovsdekningen, organiseringen og innholdet i tjenestetilbudet.

I spørreskjemaet har vi også stilt et mer direkte spørsmål hvor viktig ulike tjenestetilbud er for å avskaffe bostedsløshet. Vi har bedt dem ta stilling til hvor viktig flere boligtilbud, flere tilpassede boligtilbud, flere billige boliger, flere saksbehandlere i sosialtjenesten og flere ansatte i oppfølgingstjenesten er for å avskaffe bostedsløsheten.

Figur 7.3: Ansattes rapportering av hvilken grad følgende tiltak/boligtilbud er meget viktig for å avskaffe bostedsløsheten for de ulike gruppene. Prosent.



Figuren over viser at flere tilpassede boligtilbud er det som flest tillegger vekt for å avskaffe bostedsløsheten. Det er stor forskjell i vurderingene knyttet til de ulike gruppene her. Vel 20 prosent oppgir at dette er meget viktig for flyktninger, mens opp mot 70 prosent rapporterer at dette er meget viktig for rusmisbrukere. Betydelig færre har krysset av for at flere billige boliger er meget viktig. En rimelig tolking av dette resultatet er at det må være noe mer tilbud enn bare bedre boligtilgang for at kommunene skal lykkes med å avskaffe bostedsløsheten i Norge. Også mange oppgir at flere boligtilbud er meget viktig. Mange har også oppgitt at flere ansatte i oppfølgingstjenesten er viktig. Flere saksbehandlere på sosialkontor får ikke like sterk støtte. Dette må vi tolke som at det først og fremst er de oppsøkende tjenestene som må styrkes, ikke de stasjonære. Denne figuren sier oss dermed at mange mener at bedret tjenestetilbud er meget viktig, men

enda flere mener tilpassede boliger er meget viktig virkemiddel for å fjerne bostedsløsheten.

7.8 Hovedfunn og oppsummering

Gjennomgangen i dette kapitlet viser oss hva som brukes av ulike boligtyper i dag og hva ansatte mener trengs i bosetningen av bostedløse. Vi har sett at det brukes ulike boligtyper til rusmisbrukere, flyktninger og personer med psykiske lidelser. Boliger som både brukes i dag og som etterlyses til rusmisbrukere, har sterkest karakter av å være spesialboliger, mens både boliger som brukes i dag og de som etterlyses til flyktninger, har sterkest karakter av å være ”normale” boliger. Størst innslag av midlertidige boliger er det blant rusmisbrukere. Så mye som rundt 30 prosent av kommunene oppgir at denne boligtypen brukes ofte til denne gruppen. Det er også forskjell i hva de ansatte oppfatter at de ulike gruppene mangler. Boliger som ligger skjermet fra annen bebyggelse, er det største manglet på for rusmisbrukere. Mens for flyktninger er det største andel som etterlyser boliger spredt i den øvrige boligmassen.

Det at det i såpass stor grad etterlyses boliger med spesielle kjennetegn til rusmisbrukere, må forstås ut fra vanskene ansatte opplever med å bosette denne gruppen. Det er stor forskjell i andelen som rapporterer at det er vanskelig å finne fram til bolig til de ulike gruppene. Det er største andel av ansatte som rapporterer at det er vanskelig å finne boliger til rusmisbrukere. Mens det er færrest som oppgir at det er vanskelig å finne boliger til flyktninger. Disse resultatene stemmer overens med og peker i samme retning som de øvrige resultatene i denne undersøkelsen. Det er denne gruppen som flest oppfatter at det er vanskelig å hjelpe.

I den siste delen av dette kapitlet har vi vist ansattes vurdering av hvilke bolig- og tjenestesatsinger som ansatte mener er viktig for å avskaffe bostedsløsheten. En samlet vurdering av svarene her viser at tilpassede boliger er det virkemidlet som flest mener er et meget viktig virkemiddel. En stor andel vurderer også oppfølgingstjenester som viktig, mens flere framhever tilpassede boliger som meget viktig.

Kapittel 8 Boliger og tjenester

Både i spørreskjemaet og i samtaleintervjuene har vi stilt spørsmål om hvordan ansatte kan hindre utkastelser og om ansattes vurdering av ulike virkemidler i den sammenhengen. Litteraturen om bostedløse har pekt på to ytterpunkter i tilnærminger i arbeidet med bosetning av bostedløse, på den ene siden vekt på kontroll av hjemløse og regler og på den andre siden vekt på beskyttelse og omsorg (Fooks og Pantazis 1999:123). Når kontroll og tvang vektlegges, kan i verste fall bolig bli noe som utsatte grupper må ”gjøre seg fortjent til” gjennom å delta i ulike typer behandlingsopplegg (Kennett 1999:37). I det følgende redegjør vi først kort for hvordan de ansatte vurderer sammenhengen mellom utkastelser og bostedsløsheten. Hjelpen og støtten i boligen til tidligere bostedløse kan kanskje være det som forebygger en utkastelse og med en påfølgende svært vanskelig situasjon.

Vi viser til eksempler fra samtaleintervjuene som illustrerer ulike metoder for å sikre hjelpen til brukere i boligene. I spørreskjemaet har vi stilt spørsmål om hvor ofte husleielovens paragraf 11.2 brukes for å forplikte brukerne til å ta imot hjelp i boligen som forutsetning for tildeling av bolig. Nedenfor viser vi svarene på dette spørsmålet. Vi viser videre svarene på spørsmålet om ansattes vurdering av ulike virkemidler for å forebygge utkastelser.

8.1 Bostedsløshet og utkastelser

I en rekke land har man de siste årene kunnet observere tendenser til et stigende antall utkastelser, med den derav følgende økning i risikoen for bostedsløshet (Crane og Warnes 2002). I Norge er spørsmålet om utkastelser tatt i opp St.meld. nr. 23 (2003–2004) ”Om boligpolitikken”. I regjeringens nasjonale strategi for å motvirke bostedsløshet blir utkastelser sett i nær sammenheng med bostedsløshetsproblematikken. Målet er å redusere utkastelser til 30 prosent fram til 2007.

Tabell 8.1: Ansattes vurdering av hvilken betydning arbeidet med å redusere utkastelser har for å redusere bostedsløsheten i kommunene. Prosjenter (N=109)

	>5000	5001-110 000	Bydeler i storbyer	Totalt (N)
Meget stor betydning	17	53	51	40
Ganske stor betydning	25	32	23	27
Ganske liten/meget liten betydning	17	8	23	16
Ikke svart/ikke sikker	42	8	3	17
N	(36)	(38)	(35)	(109)

Mange ansatte ser det å redusere utkastelser som viktig for å redusere bostedsløsheten. 40 prosent har oppgitt at dette har stor betydning, mens 27 prosent har oppgitt at det har noe betydning.

8.2 Hvordan sikre kontakt med brukerne for å hindre utkastelser – perspektiver fra samtaleintervjuene

Samtaleintervjuene gir oss grunnlag for å identifisere tre prinsipielt ulike framgangsmåter for å sikre legitim inngripen med sikte på å oppnå en stabil bosituasjon – også i situasjoner der dette er vanskelig. Disse var ”inngripen på basis av husleieloven”, ”steg for steg-program – trappetrinnsmodeller” og ”inngripen på basis av kompetanse”. Vi redegjør for disse her.

Inngripen på basis av husleieloven

Intervjuene viste at i mange av kommunene brukes paragraf 11.2 i husleieloven som legitimering for at det skal følge forpliktelser til å ta imot tjenester med boligtildelingen. Inntrykket fra intervjuene ga grunnlag for å beskrive bruken av denne paragrafen som en *institusjonalisert praksis*, fordi det så ut til å være en utbredt praksis og som blir brukt i mange kommuner og fordi det i liten grad var satt spørsmålsteget ved praksisen. Bruk av denne paragrafen innebærer at brukeren forplikter seg til å ta imot tjenestene og tilsyn i boligen dersom de får tildelt en bolig. Konsekvensen blir at dersom de ikke tar imot tjenester, vil de heller ikke få et botilbud. Begrunnelsen for bruk av paragraf 11.2 var å sikre å komme i posisjon til å hjelpe brukere som har behov for hjelp, men som selv ikke tar kontakt for å få hjelp. Mange refererer faglige argumenter som begrunnelse for bruken. Psykisk sykdom og rusmiddelmisbruk har noen konsekvenser som gjør det nødvendig at ansatte sikrer seg mulighet til å gripe inn og følge opp når spesielle behov oppstår. Eksemplene som ansatte viser til, er brukere som i perioder er psykotiske og brukere som begynner å ruse seg etter perioder med rusfrihet og da dropper ut av tilbud. En konsekvens er at personen ikke mestrer dagliglivet, og ”sirkulerer i systemet”. For å komme i posisjon også i slike vanskelige perioder oppfattes paragraf 11.2 som et viktig redskap.

Steg for steg-program – trappetrinnsmodeller

En annen metode for sammenkobling av tjenester og bolig var å ha et boligtilbud som var treningsbolig. Tanken var at brukere går gjennom ulike faser, der det til hver fase knyttes forskjellig type bo- og tjenestetilbud, fram mot at brukeren evner å mestre situasjonen i egen bolig. Mange hadde synspunkter på ”Steg for steg-program eller trappetrinnsprogram”. I noen kommuner var dette etablert som basis for kommunens arbeid med bostedsløse, i andre kommuner var ansatte kritiske til den mer prinsipielle tenkingen som ligger i denne type modell. Innvingingen handler om at alle skal ha rett til

bolig, bolig er ikke noe som du skal gjøre deg fortjent til gjennom et behandlingsprogram.

Inngripen på basis av kompetanse

Intervjuene med de ansatte ga oss også grunnlag for å identifisere enda en metode for å sikre nødvending inngripen. Det å utvikle systemer som sikrer hjelpeapparatet å komme i posisjon i forhold til grupper som har behov for hjelp blir nevnt som en viktig faglig tilnærming. Mer enn å skaffe seg et juridisk grunnlag for inngripen handlet det om å finne fram til gode metoder for å oppnå kontakt og tillit og på det grunnlaget ha legitimitet for inngripen. Vekten legges på *den relasjonen* som den enkelte tjenesteyter evner å utvikle til brukeren. Da ble følgende aspekt framhevet av flere som viktig ved tjenesteyterrollen: Disse var vise respekt, bruke tid på å oppnå tillit, sikre trygghet, være trygg i rollen, ha kunnskap om de behov og problemer brukeren har, være oppsøkende, være tilgjengelig og gi brukeren tid fordi endring av vaner/livsførsel tar lang tid.

Vurdering

Vi har ikke hatt mulighet til noen evaluering av bruken av disse virkemidlene. Vi kan nevne at steg for steg-program er møtt med kritikk fra svensk hold. Det viser seg at langt fra alle beveger seg oppover i et slikt trappetrinnssystem (Sahlin 1996). I hvilken grad og på hvilken måte tilstrekkelig kontakt og inngripen kan oppnås ved bruk av ulike mer faglige systematiske tilnærminger fra tjenesteyters side, har vi ikke kunnskap om å si noe om her.

På bakgrunn av den tilsynelatende omfattende ureflekterte bruken av husleieloven som redskap for inngripen stilte vi i spørreskjema spørsmål om hvor ofte dette virkemidlet ble brukt.

Tabell 8.2: Ansattes vurdering av hvor ofte husleiekontrakt brukes som forplikter mottakeren av bolig til å ta imot oppfølging i boligen. Prosent (N=109)

	>5000	5001-110 000	Bydeler i storbyer	Totalt (N)
Ofte	3	11	17	10
Av og til	6	34	49	29
Sjelden/aldri	70	50	29	50
Ikke sikker/ikke utfyllt	22	5	6	11
N	(36)	(38)	(35)	(109)

Tabell 8.2 viser bruken. Vi ser at 17 prosent av bydelen rapporterer om ofte bruk og 49 prosent om at den brukes bare av og til. Bare unntaksvis brukes virkemidlet i de små kommunene. Resultatet her støtter inntrykket fra samtaleintervjuene. Dette er en relativt utbredt bruk av virkemidlet. Dette er det verdt å sette spørsmålsteget ved, særlig med tanke på den alvorlige konsekvensen det er å stå uten boligen, og fordi samtaleintervjuene tydet på at dette var en praksis som ureflektert og ukritisk hadde bredt om seg.

8.3 Virkemidler for å redusere utkastelser

Vi skal her se på hvordan de ansatte vurderer flere ulike virkemidler for å redusere utkastelser. Tabell 8.3 viser at de to tiltakene som blir tillagt meget stor betydning av flest, er ”sørge for tjenester til å følge opp brukeren i boligen” og ”sikre adekvat behandling for rusavhengighet og psykiske plager”.

Tabell 8.3: Ansattes vurdering av hvor stor betydning følgende virkemidler har for å redusere utkastelser Prosent (N=109)

	Meget stor betydning	Ganske stor betydning	Ganske liten/meget liten betydning	Ikke svart
Sørge for tjenester til å følge opp brukeren i boligen	38	29	24	9
Husleiekontrakt som forplikter til å ta imot oppfølging i boligen	20	19	48	13
Samordning av ulike etaters virksomhet og kunnskap	32	37	22	9
Gi støtte og oppfølging på brukerens premisser i boligen	26	42	21	11
Sikre adekvat behandling for rusavhengighet og psykiske plager	41	34	14	11
Økonomisk rådgivning	30	46	15	9
Trekk i trygd	28	40	21	10
Samarbeid med kemneren for å fange opp husleierestanser tidlig nok	25	26	34	16

Dette resultatet betyr at mange setter utkastelsesproblematikken i forbindelse med rusmisbruk og psykiske lidelser. Også de virkemidlene som handler om hjelp til håndteringen av økonomien, blir tillagt stor vekt av mange. Tre av fire kommuner rapporterer at dette har meget stor eller ganske stor betydning. I denne type vurdering der vi har bedt ansatte ta stilling til mange ulike tiltak for å redusere utkastelser, ser vi at det å ha husleiekontrakt som forplikter til oppfølging blir tillagt minst betydning for å redusere utkastelser. Det er det tiltaket som flest har oppgitt har ingen eller liten betydning.

8.4 Hovedfunn og oppsummering

Vi har i dette kapitlet vist til ulike metoder som brukes fra ansatte for å sikre legitimitet for inngripen. Disse var husleieloven, steg for steg-program og kompetanse. Vi har satt spørsmålsteget ved bruken av husleielovens paragraf 11.2 som forplikter brukeren til å ta imot tjenester ved tildeling av boligen. Særlig mener vi det er grunn til dette fordi bruken av denne ser ut til å være relativt utbredt. Når ansatte vurderer hvilke virkemidler som har størst betydning, får virkemidlene adekvat behandling og økonomisk rådgivning støtte av flest.

Kapittel 9 Den vanskelige fortsettelsen? Hovedfunn og veien videre

Hovedfunn

På den ene siden tyder vår undersøkelse på at det er relativt stor oppmerksomhet omkring bostedsløshetsspørsmålet i kommunene. I samtaleintervjuene framhever mange den økte satsingen som har vært både fra statens og kommunene sin side og legger vekt på at det nå er en helt annen oppmerksomhet enn tidligere. Mange trekker fram ”Prosjekt bostedsløse” og den positive betydningen dette har hatt for økt oppmerksomhet. Ansatte i kommunen vurderer det fokuset på bostedsløse som de nå opplever som positivt og nødvendig. Det er likevel ulike synspunkter på satsningen, særlig knyttet til definisjonen av bostedsløse som brukes i registreringer. Den høye oppslutningen om spørreskjemaundersøkelsen tyder også på stor oppmerksomhet mange steder omkring bostedsløshetsspørsmålet.

På den andre siden viser intervjuene og spørreskjemaundersøkelsen ikke til noen enhetlig satsing på og håndtering av problemet med bostedsløshet, men kan heller gi inntrykk av en fragmentert og tilfeldig satsing fra kommunenes side. Oppmerksomheten omkring bostedsløse ser heller ikke ut til å ha nådd ut til alle kommuner.

Gitt den satsingen og oppmerksomheten som har vært siden forrige registrering av antall bostedsløse, var det rimelig å forvente en reduksjon i antall bostedsløse. Dersom vi samholder våre resultater med resultater fra registrering av bostedsløse som nylig er gjennomført, støttes inntrykket av noe tilfeldige lokale strategier av de tallene som framkommer: Det er store variasjoner mellom kommunene. Oslo skiller seg ut med en betydelig reduksjon, men vi kan ikke forklare denne utviklingen fordi vår undersøkelse ikke er utformet med tanke på å gi noen særskilt evaluering av innsatsen i enkeltkommuner, heller ikke Oslo. Samtidig vil det være viktig å følge opp og studere hva som kan ligge bak denne betydelige endringen.

Våre funn gir grunnlag for å si at det å skaffe bolig til personer med rusproblemer og til personer med psykiske lidelser bør være ensbetydende med mer helhetlige bosetningsstrategier som også må innbefatte andre tilbud om hjelp og oppfølging. Flyktninger er den gruppen med minst behov for oppfølging i boligen. Det kan bety at bostedsløsheten blant denne gruppen har en annen karakter enn i de andre gruppene. Flere av de bostedsløse flyktningene som trenger hjelp med å skaffe bolig, har ikke behov for ytterligere hjelp og oppfølging etter at boligen er skaffet.

Selv om behovet for tjenester er stort, viser vår undersøkelse at også behovet for boliger er stort. Vi vil allikevel advare mot at det utvikles et for særegent og spesialisert bo- og tjenestetilbud til gruppa. Det ser ikke ut til å være i samsvar med gruppas behov.

Rusmisbrukere skiller seg ut som den gruppa som er aller dårligst stilt. Men dersom vi skiller ut gruppa som både har rusproblemer og en psykiske lidelser, er det disse ansatte opplever at de aller største utfordringer med bosetning er knyttet til. Å finne måter for å møte denne gruppas behov vil være særskilt viktig. Hvordan tiltak innfor rusomsorgen utvikles får stor betydning for den Norske bostedsløsheten. Oppfølgingstjenester til personer med rusmisbruksproblemer bør styrkes og videreutvikles.

Samlet sett gir kommunens rapportering av tjenester til bosetning av bostedsløse et bilde av at det ikke finnes noe helhetlig og avgrenset tjenestetilbud til bostedsløse i kommunene. Bostedsløshetstjenester er et uoversiktlig og fragmentert virksomhetsfelt i kommunen og er et felt som preges av svært store lokale variasjoner i tilnærmingmåter. Det har lenge vært fokusert på nødvendigheten av ulike samordningstiltak for å løse bostedsløshetsproblematikken uten at det ser ut til å ha gitt resultater – kanskje unntatt Oslo. For å forplikte det lokale nivået i større grad og gi satsingen en tydeligere retning og dermed resultater, bør kanskje derfor ulike samordningstiltak kombineres med klare definerte strategier og konkrete virkemidler. Våre resultater kan derfor gi grunnlag for å stille spørsmål ved om en bør satse på fortsatt stor variasjonen i utvikling og tiltak og tjenester, eller om det i større grad bør være en form for ensretting for å sikre en stabil bosituasjon for de gruppene som står i fare for å bli bostedsløse.

Vår undersøkelse viser som flere andre, at det fortsatt brukes hospits og andre uheldige boligløsninger til bostedsløse. Vi foreslår at det gjøres en utredning av hva som opprettholder denne bruken, hvilke rolle det etablerte boligtilbudet, mangel på andre boligtilbud og andre relevante faktorer spiller i den sammenhengen.

Veien videre

På bakgrunn av vår studie kan vi stille følgende spørsmål om den videre utviklingen av tjeneste- og boligtilbudet til bostedsløse:

- Bør det utvikles en mer enhetlig strategi og tydeligere krav til kommunene for å reduserer bostedsløsheten?
- Er det behov for et tydeligere skille mellom de som bare trenger hjelp til å få bolig eller bare er bostedsløse en svært kort periode, og grupper som er bostedsløse over lengre tid og i ulike faser?
- Er det behov for at kommunene utvikler mer systematisk oversikt over bostedsløses situasjon for å kunne følge nøyer med i utviklingen over tid?
- Er hjelpeapparatet i tilstrekkelig grad oppmerksom på de som har et uverdig og kaotisk dagligliv som kan være ensbetydende med bostedsløshet eller føre til dette, kanskje også med store innslag av gateliv i perioder?

- Er fokus på nødvendigheten av en stabil bosituasjon for alle i tilstrekkelig grad satt på dagsorden i hjelpeapparatet?
- Hvordan kan en hindre at uheldige og uverdige boligløsninger fortsatt blir brukt?
- Hvordan kan en sikre at tiltak og tjenester som utvikles, faktisk bidrar til en stabil bosituasjon?
- Hvordan sikre oppfølging av de som har behov for hjelp til en stabil bosituasjon og hvordan sikre kontinuitet i oppfølgingen?
- Bør vi hindre utvikling av et særtilbud til bostedsløse – som spesialboliger, bruk av egne husleiekontrakter og spesielle tjenestetilbud? Er denne type tilbud i tråd med bostedsløses behov og interesser?
- Hvilken rolle spiller de private aktørene i tilbudet til bostedsløse i dag og hvilken rolle skal/bør de spille? Skal de private aktørenes tilbud i større grad kvalitetssikres av det offentlige?
- Hvordan sikre at det tilbudet som tilbys fra private aktører har god standard og inngår i et helhetlig tilbud?
- Hvordan kan vi få nærmere kunnskap om hva de bostedsløse selv mener er god hjelp og støtte for å få en stabil bosituasjon?
- Hvordan kan vi utvikle kunnskap om hva som er gode forebyggende strategier for å hindre bostedsløshet?

Litteratur

- Anderson, I., Kemp, P. og Quilgars, D. (1993), *Single Homeless people*. York: Center for Housing Policy, University of York.
- Berg, Bente og Møller, Tone Karm (2003), *Et verdig botilbud. Evaluering av botiltak for rusmisbrukere*. SINTEF Teknologiledelse IFIM.
- Busch-Geertsema, Volker (2000), *När hemlösa själva får best*.
- Crane, Maureen og Anthony M Warnes (2002), *Preventing homelessness among older people: The British experience*. Sheffield Institute for Studies on Ageing, University of Sheffield
- Christensen, A. (1994), *Hemrätt i hyreshuset*. Juristforlaget.
- Dyb, Evelyn (2003), *Prosjekt bostedløse – midtveisevaluering*. NBI prosjektrapport 358/2003
- Dyb, Evelyn, Solheim, Liv og Ytrehus, Siri (2004): *Boligsosiale tekster. Sosialpolitikk og bolig*. Oslo: Abstrakt forlag (under publisering).
- Fitzpatrick, S, Kemp, P. og Klinker, S. (2000), *Singel Homelessness. An Overview of Research in Britain*, Bristol: The Policy Press and the Joseph Rowntree Foundation.
- Fooks, Gary og Cristiania Pantazis (1999), *The criminalisation of homelessness, begging and street living*. I (red.) Kennett, Patrica og March, Alex, *Homelessness. Exploring the new terrain*. Bristol: Policy Press.
- Hansen, T. m.fl. (2002), *Evaluering av Prosjekt bostedsløse*. Oppstartfasen. NBI prosjektrapport 325/2002.
- Hansen, Torbjørn, Arne Holm og Steinar Østerby (2004), *Bostedsløse i Norge 2003 – en kartlegging*. Foreløpig utgave av rapport. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Harrison, Malcom og Cathy Davis (2001), *Housing, Social Policy and Difference*, Bristol: Policy Press.
- Hermannsdottir, Jonina Helga (2002), *Man er ikke hjemme der man har sin bolig, men der man blir forstøtt – hvordan bostedsløse innlemmes på hospits*. Hovedfagsoppgave i kriminologi, Universitetet i Oslo.
- Hutson, S og Clapham, D. (1999), *Homelessness: Public Policies and Private Troubles*. London: Cassell.
- Järvinen, Margaretha (1993), *De nya hemlösa, kvinnor, fattigdom, vold*, Holte: Soc.Pol.
- Kennett, Patricia (1999), *Homelessness, citizenship and social exclusion*. I (red.) Kennett, Patricia og March, Alex, *Homelessness. Exploring the new terrain*. Bristol: Policy Press.

- Liddiard, Mark (1999), *Homelessness: the media, public attitude and policy-making*. I (red.) Hustson, Susan og David Clapham: *Homelessness. Public policies and Private Troubles*. London: Continuum
- Löfstrand, Cecilia (2001), *Vräkningar i praktiken – vilka vräks och vilka får stanna?*
- Neale, J. (1997), “*Homelessness and theory reconsidered*”. *Housing Studies*, 4, 1, pp. 47-61.
- Nordvik, Viggo (1996), *Mot et mer ustabilt leiemarked*. Artikkel Samfunnsspeilet. 4/96.
- NOU 2002: 2, *Boligmarkedene og boligpolitikken*.
- O’Connell, Mary Ellen (2001), *Living on the edge: Single Homlessness in England and the United States*. The University of York: Center for Housing Policy.
- Oldman, Christine (1998), Joint Planning. Why Don’t We Learn From the Past? i Shaw, I., S. Lambert og D. Clapham (red): *Social care and Housing*, London og Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
- Pannell, Jenny og Parry, Siân (1999), *Implementing “joined-up thinking”: multiagency services for single homeless people in Bristol*. I (red.) Kennett, Patrica og March, Alex, *Homelessness. Exploring the new terrain*. Bristol: Policy Press.
- Pedersen, Jan-Tore (1996), *Klientene og den offentlige sandkasse. Kampen om etatsgrensene og resultatene av å rive dem*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Place N. (1995), *Housing Single Vulnerable Homeless People*. York: Center for Housing Policy, University of York.
- Place, N., R. Burrows og D. Quilgars (1997), *Homelessness in contemporary Britain*. I (red.) Burrows, Roger, Place, Nicholas og Quilgars, Deborah *Homelessness and social policy*. London: Routledge.
- Place, Nicholas (1998), *The Open House Project for People Sleeping Rough: An Evaluation*. The University of York: Center for Housing Policy.
- Randolph, B. (1990), *Housing people with Special needs: A Survey Of Shared Housing Provision by Housing Associations in England and Wales*. London: NFHA
- Runquist, I W. og H. Swärd (2000), *Hemlöshet*. Carlsson Bokförlag. Stockholm
- Rundskriv U-10/2002, *Boligsosialt arbeid – bistand til å mester et boforhold*. Sosialdepartementet.
- Sahlin, Ingrid (1992a), *Hemlöshet – reflexioner omkring et begrep*. I: Järvinen M; Tigerstedt C. Red. *Hemlöshet i Norden*. NAD-publikasjon nr.22.
- Sahlin, Ingrid (1992b), *At definera hemlöshet*. Sociologisk Forskning 1992:2.
- Sahlin, Ingrid (1996), *På gränsen til bostad. Arvisning, utvisning, spesialkontrakt*. Arkiv Förlag. Lund.

- Sahlin, Ingrid (1999), Hemlöshetens omfang og utvikling. I: Bengtsson B.; Sandstedt E. (red.) *Bostadsinstituttets Årsbok* 1999.
- Sahlin, Ingrid og Löfstrand, Cecilia (2001), *Utanfor bostadsmarknaden – myndigheter som motståndare och medspelare*
- Solheim, Liv Johanne (2000), *Vår tids legdefolk? Bustadløse i mindre kommunar*, ØF-rapport nr 14/2000, Østlandsforskning, Lillehammer.
- Solheim, Liv (2004), *Hjemløst som sosialt problem*. I *Bolig og sosialpolitikk*. Oslo:Abstrakt
- Somerville, Peter (1997), *The Social Construction of Home*. I: Journal of Architectural and Planning Research. Vol. 14. No. 3. 226–245.
- SOU 2000: 14: Adressat ukjent: om hemløshetens bakgrunn, årsaker og dynamik : delbetenkande,
- Stamsø, Mary Ann og Steinar Østerby (2000), *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp*. Prosjektrapport nr. 288. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt
- Stamsø, Mary Ann og Østby, Steinar (2002), *Privat profesjonell utleie til sosialhjelpsmottakere*. Byggforsknottat 52, 2002
- Stephens, John D. (1997), "The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis, and Prospects". Kap. 2 i G. Esping-Andersen (red.), *Welfare States in Transition*. Sage Publications.
- St.medl. 6 (2002-2003), Tiltaksplan mot fattigdom.
- St.meld. nr. 27 (1996-1997), *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*.
- St.meld. nr. 50 (1998-1999), *Utgjenningsmeldinga*.
- St.meld. nr. 23 (2003-2004), *Om boligpolitikken*.
- Tennøy, Aud (2002), *Kommuner og bydeler som aktører i boligmarkedet*. NIBR-rapport nr 7, 2002. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Ulfstad, Lars-Marius (1997), *Bostedsløst i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Prosjektrapport nr. 216. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Ulfstad, Lars-Marius (1999), *Hjelpeapparatet for bostedsløse. Om hjelpeapparatet i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger*. Prosjektrapport 264. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5. U-5/2003. Sosialdepartementet.
- Watson, L. og Cooper, R. (1992), *Housing with care. Supported Housing and Housing Associations*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Øverås, Siv (2003), *Fra portvakt til døråpner. En midtveisevaluering av Tøyen-prosjektet (ROP-Tøyen)*. Fafo-notat nr. 22, 2003. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.

Vedlegg 1

Tabell 3.1a: Ansattes vurdering av andel av rusmiddelmisbrukere, personer med psykiske lidelser og flyktninger som kommunene har skaffet bolig som også *trenger* oppfølgingstjenester for å mestre bosituasjonen? Prosent.

	Total	0-5000	50(1-110000	< 110001 bydeler)
Rusmiddelmisbruke a				
Alle/de fleste	69	46	78	8
Om lag halvparten	15	9	20	1
Et fåtall/ingen	11	34	3	0
ikke sikker/ikke utfyl	4	11	0	2
N	117	35	40	4
Personer med psykiske lidelse				
Alle/de fleste	74	62	74	8
Om lag halvparten	15	9	24	1
Et fåtall/ingen	7	24	0	0
ikke sikker/ikke utfyl	4	6	3	3
N	112	34	38	4
Flyktninger				
Alle/de fleste	27	26	35	1
Om lag halvparten	15	6	18	2
Et fåtall/ingen	43	43	33	5
ikke sikker/ikke utfyl	15	26	15	7
N	117	35	40	4

Redegjørelse for beregninger i tabell 3.1a

*Vi har valgt å utelate Stavanger i beregning av antall årsverk til oppfølgingstjenester og annet arbeid til personer med rusmiddelmisbruksproblem og til flyktninger. Skjemaene der disse spørsmålene skulle fylles ut var sendt til 7 ulike sosial distrikt i Stavanger. Bare to av sosialdistriktene har returnert skjemaet. Befolkningsgrunnlaget i disse distriktene kommer ikke klart fram. Derfor gir det ikke mening å beregne antall årsverk pr. innbygger på grunnlag av de opplysningen vi hadde.

**Vi har beregnet årsverk pr. innbygger for tjenester til personer med psykiske lidelser i Stavanger. Dette fordi vi i tillegg til svar fra sosialdistrikt, også har mottatt svar fra rehabiliteringsseksjonen i Stavanger om spørsmål om tjenester knyttet til personer med psykiske lidelser.

*** Bergen kommune er utelatt her – bare to bydeler har svart på spørsmålet om oppfølgingstjenester, og kun ett årsverk er rapportert fra hver bydel. Ingen bydel har besvart spørsmål om ”andre tjenester”.

****For Oslos del har Ekeberg og Lambertseter oppgitt at de har svart sammen med andre bydeler – uten at vi vet hva som ligger i dette. Vi går ut fra at denne kommentaren har sammenhengen med Oslos bydelsreform, som ble gjennomført mens vår undersøkelse pågikk.

kelse pågikk. Antall innbyggere i disse to bydelen er derfor ikke tatt ut av befolkningsgrunnlaget for beregningen.

Tabell 3.2a Ansattes vurdering av andel av rusmiddelmisbrukere, personer med psykiske lidelser og flyktninger som kommunen har skaffet bolig som får hjelp fra oppfølgingstjenesten for å mestre bosituasjonen? Prosent.

	Total	0-5000	50(1-110000	< 110001 bydeler)
Rusmiddelmisbrukere				
Alle/de fleste	27	4	28	1%
Om lag halvparten	20	9	20	2%
Et fåtall/ingen	50	51	51	4%
ikke sikker/ikke utfylt	4	6	3	5%
N	117	35	40	4%
Personer med psykiske lidelse				
Alle/de fleste	58	62	58	5%
Om lag halvparten	19	12	16	2%
Et fåtall/ingen	19	21	24	1%
ikke sikker/ikke utfylt	5	6	3	5%
N	112	34	38	4%
Flyktninger				
Alle/de fleste	16	12	28	9%
Om lag halvparten	9	11	8	1%
Et fåtall/ingen	59	54	48	7%
ikke sikker/ikke utfylt	15	23	18	7%
N	117	35	40	4%

Tabell 3.3a: Ansattes vurdering av behovsdekningen av oppfølgingstjenester for ulike grupper. Prosent

	Totalt	0-5000	50 001-110000	>110000 (bydeler)
Rusmiddelmissbrukere				
De fleste får nok oppfølging	18	23	18	4
Noen får nok oppfølging	39	20	23	39
Ganske få får nok oppfølging	24	6	53	2
Ingen får nok oppfølging	5	11	3	2
Ikke aktuelt ikke sikker /ikke utfyllt	15	40	5	2
N	117	35	40	12
Mennesker med psykiske lidelser				
De fleste får nok oppfølging	37	50	34	18
Noen får nok oppfølging	42	27	45	33
Ganske få får nok oppfølging	13	6	16	5
Ingen får nok oppfølging	1			3
Ikke aktuelt ikke sikker /ikke utfyllt	8	18	5	3
N	112	34	38	10
Flyktninger				
De fleste får nok oppfølging	36	40	38	11
Noen får nok oppfølging	26	6	23	15
Ganske få får nok oppfølging	7		3	7
Ingen får nok oppfølging	1		3	
Ikke aktuelt ikke sikker /ikke utfyllt	30	54	35	7
N	117	35	40	12

Tabell 5.1a: Ansattes vurdering av oppfølging til rusmiddelmissbrukere, mennesker med psykiske lidelser og flyktninger (som tidligere har vært bostedsløse, eller står i fare for å bli det). Prosent

	Totalt	0-5000	5001-1100000	<110001 (bydeler)
Rusmiddelmissbrukere				
Svært vellykket	4	6	0	7
Vellykket	50	57	43	50
Lite vellykket/ikke vellykket	32	17	48	29
Ikke svart/ikke sikker	15	20	10	14
N	117	35	40	12
Mennesker med psykiske lidelser				
Svært vellykket	8	15	5	5
Vellykket	55	53	61	53
Lite vellykket/ikke vellykket	24	21	24	28
Ikke svart /ikke sikker	12	12	11	15
N	112	34	38	10
Flyktninger				
Svært vellykket	5	9	3	5
Vellykket	64	51	8	50
Lite vellykket/ikke vellykket	9	6	5	14
ikke svart/ikke sikker	22	34	13	21
N	117	35	40	12

Tabell 5.2a: Ansattes vurdering av hva som har betydning for at rusmiddelmissbrukere ikke får oppfølgingen. Prosent

Blir oversett av tjenesteapparatet	Totalt	0-5000	10001-110000	>110000 (bydeler)
Stor betydning	10	3	15	12
Noe betydning	21	14	25	21
Liten ingen betydning/ikke sikker/ikke svart	34	17	35	46
	36	66	25	21
For lite tjenester				
Stor betydning	33	9	43	45
Noe betydning	23	6	28	33
Liten ingen betydning/ikke sikker/ikke svart	9	20	5	5
	34	66	25	17
Det mangler særtjenester				
Stor betydning	19	11	23	21
Noe betydning	25	9	18	45
Liten ingen betydning/ikke sikker/ikke svart	19	9	30	17
	38	71	30	17
Mangel på faglig kompetanse i tjenesteapparatet				
Stor betydning	7	3	10	7
Noe betydning	27	11	28	38
Liten ingen betydning/ikke sikker/ikke svart	31	23	38	31
	36	63	25	24
Mangel på individuell plan				
Stor betydning	5	9		7
Noe betydning	32	11	40	41
Liten ingen betydning/ikke sikker/ikke svart	30	18	38	34
	33	63	23	19
Negative holdninger til rusmiddelmissbrukere i tjenesteapparatet				
Stor betydning	13	9	15	14
Noe betydning	21	3	30	29
Liten ingen betydning/ikke sikker/ikke svart	32	26	30	38
	34	63	25	19
For lite koordinert samarbeid mellom etater/ tjenester i kommunen				
Stor betydning	13	3	15	19
Noe betydning	36	11	35	57
Liten ingen betydning/ikke sikker/ikke svart	18	23	28	5
	33	63	23	19
2. linjetjenesten stiller i for liten grad opp				
Stor betydning	14	6	10	24
Noe betydning	39	14	48	50
Liten ingen betydning/ikke sikker/ikke svart	13	17	16	10
	34	63	28	17
Samarbeidet med 2. linjetjenesten er for dårlig				
Stor betydning	11	9	5	19
Noe betydning	35	11	48	43
Liten ingen betydning/ikke sikker/ikke svart	19	17	21	21
	34	63	28	17
Mange rusmiddelmissbrukere er det vanskelig å hjelpe				
Stor betydning	39	23	33	60
Noe betydning	23	14	38	17
Liten ingen betydning/ikke sikker/ikke svart	4		5	7
	33	63	25	17
N	117	35	40	42

Tabell 5.3a: Ansattes vurdering av følgende forklaringer har for at personer med psykiske lidelser ikke får den oppfølgingen de trenger. Prosent

Blir oversett av tjenesteapparatet	Totalt	0-5000	001-110000	<11 000 (bydeler)
Stor betydning	6		5	13
Noe betydning	21	15	21	28
Liten ingen betydning	25	18	29	24
ikke sikker/ikke svart	47	68	45	47
For lite tjenester				
Stor betydning	25	12	21	40
Noe betydning	28	18	37	28
Liten ingen betydning	3	3	3	3
ikke sikker/ikke svart	45	68	40	30
Det mangler særtjenester				
Stor betydning	19	6	13	35
Noe betydning	20	9	24	25
Liten ingen betydning	14	18	16	8
ikke sikker/ikke svart	48	68	47	33
Mangel på faglig kompetanse i tjenesteapparatet				
Stor betydning	13	3	8	28
Noe betydning	25	15	34	25
Liten ingen betydning	16	15	18	15
ikke sikker/ikke svart	46	68	40	33
Mangel på individuell plan				
Stor betydning	5	3	5	5
Noe betydning	29	21	26	38
Liten ingen betydning	22	9	29	26
ikke sikker/ikke svart	46	68	40	33
Negative holdninger til rusmiddelmisbrukere i tjenesteapparatet				
Stor betydning	3		5	3
Noe betydning	19	15	11	30
Liten ingen betydning	32	18	45	33
ikke sikker/ikke svart	46	68	40	35
For lite koordinert samarbeid mellom etater/ tjenester i kommune				
Stor betydning	13		8	13
Noe betydning	28	32	26	28
Liten ingen betydning	16	3	27	16
ikke sikker/ikke svart	44	65	40	44
2. linjetjenesten stiller i for liten grad opp				
Stor betydning	14	6	13	23
Noe betydning	27	18	32	30
Liten ingen betydning	14	12	11	18
ikke sikker/ikke svart	46	65	45	30
Samarbeidet med 2. linjetjenesten er for dårlig				
Stor betydning	12	6	11	18
Noe betydning	23	21	26	23
Liten ingen betydning	19	9	16	30
ikke sikker/ikke svart	46	65	47	30
Mange mennesker med psykiske lidelser er det vanskelig å hjelpe				
Stor betydning	18	3	16	33
Noe betydning	33	32	34	33
Liten ingen betydning	5		11	5
ikke sikker/ikke svart	44	65	39	30
N	112	34	38	40

Tabell 5.4a: Ansattes vurdering av følgende forklarings betydning for at flyktninger ikke får den oppfølgingen de trenger. Prosent

blir oversett av tjenesteapparatet	Totalt	0-5000	! 101-110 000	<11 000 (bydeler)
Stor betydning	2			5
Noe betydning	7		8	12
Liten ingen betydning	24	6	18	45
ikke sikker/ikke svart	68	94	75	38
For lite tjenester				
Stor betydning	11	3	5	24
Noe betydning	16		15	31
Liten ingen betydning	5	3	8	5
ikke sikker/ikke svart	68	94	73	41
Det mangler særtjenester				
Stor betydning	6	3	5	10
Noe betydning	11	3	5	24
Liten ingen betydning	14		18	24
ikke sikker/ikke svart	68	94	73	43
Mangel på faglig kompetanse i tjenesteapparatet				
Stor betydning	3	3		5
Noe betydning	14		8	31
Liten ingen betydning	16	3	21	14
ikke sikker/ikke svart	68	94	73	41
Mangel på individuell plan				
Stor betydning	3		3	7
Noe betydning	11	3	5	24
Liten ingen betydning	16	3	18	26
ikke sikker/ikke svart	69	94	75	43
Negative holdninger til rusmiddelmisbrukere i tjenesteapparatet				
Stor betydning	2			5
Noe betydning	3		5	5
Liten ingen betydning	28	6	23	53
ikke sikker/ikke svart	67	94	73	38
For lite koordinert samarbeid mellom etater/ tjenester i kommune				
Stor betydning	3			7
Noe betydning	22	6	15	43
Liten ingen betydning	9		13	12
ikke sikker/ikke svart	67	94	73	38
2. linjetjenesten stiller i for liten grad opp				
Stor betydning	5		5	10
Noe betydning	11		10	21
Liten ingen betydning	15	6	13	24
ikke sikker/ikke svart	69	94	73	45
Samarbeidet med 2. linjetjenesten er for dårlig				
Stor betydning	5		5	10
Noe betydning	11		10	21
Liten ingen betydning	14	6	10	24
ikke sikker/ikke svart	70	94	75	45
Mange flyktninger er det vanskelig å hjelpe				
Stor betydning	4		3	10
Noe betydning	23		23	43
Liten ingen betydning	6	6	3	9
ikke sikker/ikke svart	67	94	73	38
N	117	35	40	42

Tabell 5.5a: Ansattes vurdering av om oppfølgingstjenesten i boligen bør være en særtjeneste til personer med rusmiddelmisbruk.. Prosent.

	Totalt	>5000	50001-110000	Bydeler i storbyer
Bør være særtjeneste	11	6	13	14
Ansatt i det ordinære hjelpeapparatet	33	54	25	24
Kombinasjon særtjeneste og ansatt i hjelpeapparatet	48	23	58	60
Ikke sikker/ikke utfyllt	8	17	5	2
N	117	35	40	42

Tabell 5.6a: Ansattes vurdering av om oppfølgingstjenesten i boligen bør være en særtjeneste til personer med psykiske lidelser .. Prosent.

	Totalt	>5000	50001-110000	Bydeler i storbyer
Bør være særtjeneste	15	3	18	23
Ansatt i det ordinære hjelpeapparatet	19	32	11	15
Kombinasjon særtjeneste og ansatt i hjelpeapparatet	60	56	66	58
Ikke sikker/ikke utfyllt	6	9	5	5
N	112	34	38	40

Tabell:5.7a:Ansattes vurdering av omfang **brukes** individuell plan for å redusere bostedsløsheten blant rusmiddelmisbrukere Prosent

	Totalt	>5000	50001-110000	Bydeler i storbyer
Mye brukt	10	9	5	17
Brukes av og til	39	29	48	41
Lite brukt/ikke brukt	47	54	48	41
Ikke svart/ikke sikker	4	9	0	2
N	117	35	40	42

Tabell:5.8a: Ansattes vurdering av omfang **brukes** individuell plan for å redusere bostedsløsheten blant personer med psykiske lidelser. Prosent

	Totalt	>5000	50001-110000	Bydeler i storbyer
Mye brukt	23	18	18	33
Brukes av og til	38	32	45	38
Lite brukt/ikke brukt	31	38	34	23
Ikke svart/ikke sikker	7	12	3	8
N	112	34	38	40

Tabell:5.9a: Ansattes vurdering av omfang **brukes** en fast kontaktperson for å redusere bostedsløsheten blant rusmiddelmisbrukere Prosent

	Totalt	>5000	50001-110000	Bydeler i storbyer
Mye brukt	66	37	65	91
Brukes av og til	21	34	21	7
Lite brukt/ikke brukt	11	20	13	2
Ikke svart/ikke sikker	3	9	0	0
N	117	35	40	42

Tabell:5.10a:Ansattes vurdering av omfang brukes en fast kontaktperson for å redusere bostedsløsheten blant personer med psykiske lidelser. Prosent

	Totalt	>5000	50001-110000	Bydeler i storbyer
Mye brukt	71	59	68	83
Brukes av og til	19	29	13	15
Lite brukt/ikke brukt	7	6	14	
Ikke svart/ikke sikker	5	6	5	3
N	112	34	38	40

Tabell:5.11a: Ansattes vurdering av omfang brukes ansvarsgruppe for å redusere bostedsløsheten blant rusmiddelmissbrukere Prosent

	Totalt	>5000	50001-110000	Bydeler i storbyer
Mye brukt	40	14	50	52
Brukes av og til	44	51	38	45
Lite brukt/ikke brukt	13	26	13	2
Ikke svart/ikke sikker	3	9	0	0
N	117	35	40	42

Tabell:5.12a: Ansattes vurdering av omfang brukes ansvarsgruppe for å redusere bostedsløsheten blant personer psykiske lidelser Prosent

	Totalt	>5000	50001-110000	Bydeler i storbyer
Mye brukt	45	35	47	50
Brukes av og til	44	50	40	43
Lite brukt/ikke brukt	7	8	11	3
Ikke svart/ikke sikker	5	6	3	5
N	112	34	38	40

Tabell 5.13a: Ansattes vurdering av nytten av en individuell plan for å redusere bostedsløsheten blant rusmiddelmissbrukere Prosent

	Totalt	>5000	50001-110000	Bydeler i storbyer
Meget nyttig	20	14	20	24
Nyttig	45	37	38	60
Lite/ikke nyttig	17	9	28	14
Ikke svart/ikke sikker/har ikke bostedløse	18	40	15	2
N	117	35	40	42

Tabell 5.14a: Ansattes vurdering av nytten av en individuell plan for å redusere bostedsløsheten blant mennesker med psykiske lidelser. Prosent

	Totalt	>5000	50001-110000	Bydeler i storbyer
Meget nyttig	19	12	26	18
Nyttig	42	41	40	45
Lite/ikke nyttig	16	6	16	23
Ikke svart/ikke sikker/har ikke bostedløse	24	41	18	15
N	112	34	38	40

Tabell 5.15a: Ansattes vurdering av nytten av en fast kontaktperson for å redusere bostedsløsheten blant rusmiddelmissbrukere Prosent

	Totalt	>5000	50001-110000	Bydeler i storbyer
Meget nyttig	53	29	58	69
Nyttig	33	40	30	31
Lite/ikke nyttig	2	0	5	0
Ikke svart/ikke sikker/har ikke bostedløse	12	31	8	0
N	117	35	40	42

Tabell 5.16a: Ansattes vurdering av nytten av en fast kontaktperson for å redusere bostedsløsheten blant personer med psykiske lidelser Prosent

	Totalt	>5000	50001-110000	Bydeler i storbyer
Meget nyttig	55	32	58	73
Nyttig	21	27	18	18
Lite/ikke nyttig	4	0	8	3
Ikke svart/ikke sikker/har ikke bostedløse	21	41	16	8
N	112	34	38	40

Tabell 5.17a: Ansattes vurdering av nytten av en ansvarsgruppe for å redusere bostedsløsheten blant rusmiddelmissbrukere Prosent

	Totalt	>5000	50001-110000	Bydeler i storbyer
Meget nyttig	38	6	48	55
Nyttig	47	63	38	43
Lite/ikke nyttig	4	3	8	
Ikke svart/ikke sikker/har ikke bostedløse	11	29	8	2
N	117	35	40	42

Tabell 5.18a: Ansattes vurdering av nytten av en ansvarsgruppe for å redusere bostedsløsheten blant personer med psykiske lidelser. Prosent

	Totalt	>5000	50001-110000	Bydeler i storbyer
Meget nyttig	38	24	34	53
Nyttig	36	35	42	30
Lite/ikke nyttig	5	0	5	10
Ikke svart/ikke sikker/har ikke bostedløse	22	41	18	8
N	112	34	38	40

Tabell 5.19a: Andel ansatte som rapporterer at de benytter ulike tjenester og ytelser i arbeidet med bosetting av bostedløse etter kommunestørrelse. Prosent.

	Totalt	0-5000	5001-110000	<110001 (bydeler)
Konsultasjon på sosialkontor	91	77	92	100
Hjemmehjelp	13	9	20	10
Hjemmesykepleie	21	17	25	21
Individuell oppfølging i boligen	49	29	50	64
Bomiljøtjeneste	27	6	28	43
Psykiatritjeneste	57	46	58	67
Legetjeneste	30	17	40	31
Matserveringssted	15	3	25	14
Lavterskel helsetilbud	30	6	25	55
Startlån	50	46	65	38
Statlig bostøtte	78	66	90	76
Kommunal bostøtte	39	9	25	76
Sosialhjelp	92	77	95	100
N	117	35	40	42

Tabell 5.20a: Andel ansatte som rapporterer at de bør benytte ulike tjenester og ytelser i arbeidet med bosetting av bostedløse i større grad etter kommunestørrelse. Prosent.

	Totalt	0-5000	5001-110000	<110001 (bydeler)
Konsultasjon på sosialkontor	7	6	3	12
Hjemmehjelp	21	11	25	24
Hjemmesykepleie	24	14	28	29
Individuell oppfølging i boligen	44	29	43	60
Bomiljøtjeneste	34	26	33	43
Psykiatritjeneste	33	14	33	48
Legetjeneste	25	11	23	38
Matserveringssted	16	11	15	21
Lavterskel helsetilbud	25	17	23	33
Startlån	21	14	28	21
Statlig bostøtte	7	3	3	14
Kommunal bostøtte	4	3	3	7
Sosialhjelp	1	0	3	0
N	117	35	40	42

Tabell 5.21a: Ansattes vurdering av hva som kan gjøres for å forbedre tjenestetilbudet til rusmiddelmissbrukere etter kommunestørrelse. Prosent

	Totalt	0-5000	5001-110000	<110001 (bydeler)
Bedre samarbeid mellom 1 og 2. linje tjenesten				
Svært viktig	37	31	30	48
Viktig	51	43	60	50
Lite viktig	5	9	8	
Ikke viktig	2	3	3	
Ikke svart/ikke sikker	5	13		2
N	117	35		42
Bedre samarbeid mellom etater i kommunen				
Svært viktig	41	23	35	62
Viktig	51	60	60	36
Lite viktig	3	3	5	
Ikke viktig	4	3		
Ikke svart/ikke sikker	4	12		2
Bedre oppfølgingstjenester i boligene				
Svært viktig	61	31	63	83
Viktig	33	49	38	17
Lite viktig	1	3		
Ikke viktig	1	3		
Ikke svart/ikke sikker	4	15		
Bedre tilgjengelighet til behandling				
Svært viktig	44	46	38	48
Viktig	39	31	53	31
Lite viktig	9	6	10	12
Ikke viktig	2	3		2
Ikke svart/ikke sikker	7	14		7
Bedre tilgjengelighet til gode boliger				
Svært viktig	60	40	63	74
Viktig	32	37	33	26
Lite viktig	3	6	5	
Ikke viktig	1	3		
Ikke svart/ikke sikker	4	14		
N	117	35	40	42

Tabell 5.22a: Ansattes vurdering av hva som kan gjøres for å forbedre tjenestetilbudet til personer med psykiske lidelser, etter kommunestørrelse. Prosent

	Totalt	0-5000	5001-110000	<110001 (bydeler)
Bedre samarbeid mellom 1 og 2. linje tjenesten				
Svært viktig	54	29	55	73
Viktig	29	38	29	20
Lite viktig	8	15	5	5
Ikke viktig	2	6		
ikke svart/ikke sikker	8	12	11	3
N				
Bedre samarbeid mellom etater i kommunen				
Svært viktig	46	38	34	65
Viktig	47	47	61	35
Lite viktig	2	6		
Ikke viktig	1		3	
ikke svart/ikke sikker	4	9	3	
Bedre oppfølgingstjenester i boligene				
Svært viktig	55	27	61	55
Viktig	33	44	32	33
Lite viktig	5	15	3	5
Ikke viktig			5	
ikke svart/ikke sikker	7	15		7
Bedre tilgjengelighet til behandling				
Svært viktig	44	27	42	60
Viktig	39	29	50	38
Lite viktig	8	24		3
Ikke viktig	1	3		
ikke svart/ikke sikker	8	18	8	
Bedre tilgjengelighet til gode boliger				
Svært viktig	54	32	53	73
Viktig	36	50	34	25
Lite viktig	7	12	8	3
Ikke viktig	1		3	
ikke svart/ikke sikker	3	6	3	
N	112	34	38	40

Vedleggstabell 6.1 Hvor stor betydning har bidraget fra de frivillige organisasjonene å si i bosetningsarbeidet for rusmiddelmisbrukere og flyktninger? Prosent

	Personer med psykiske lidelser				Flyktninger			
	0 – 5000	5001 – 110000	110000 – (bydeler i storbyer)	Total	0 – 5000	5001 – 110000	110000 – (bydeler i storbyer)	Total
Meget stor	-	-	3	2	-	-	-	-
Ganske stor	-	14	11	11	-	5	-	2
Ganske liten	14	33	31	30	14	33	43	37
Meget liten	43	43	31	37	29	53	34	40
Ikke sikker	14	-	14	10	29	-	17	13
Ikke svart	29	10	9	11	29	10	6	10
(N)	(7)	(21)	(35)	100 (63)	(7)	(21)	(35)	100 (63)

Vedleggstabell 6.2 Hva gjør de private kommersielle aktørene? Prosent, gjennomsnitt (N=63)

Overnattingstilbud	48
Hybelhus	41
Driver behandlingsinstitusjon(er)	32
Annet	19
Ikke svart	16
Ettervernsarbeid overfor rusmisbrukere	14
Dagtilbud	6
Matstasjoner	3
Oppsøkende tjeneste ute	3
Helsetjenestetilbud	3
Går ut i boligene og yter praktisk, adm. hjelp	2
Matombringing	-

Vedleggstabell 6.3: Hvor stor betydning har bidraget fra private kommersielle aktører å si i bosetningsarbeidet for rusmiddelmissbrukere og flyktninger? Prosent

	Personer med psykiske lidelser				Flyktninger			
	0 – 5000	5001 – 110000	110000 – (bydeler i storbyer)	Total	0 – 5000	5001 – 110000	110000 – (bydeler i storbyer)	Total
Meget stor	14	-	6	5	-	5	11	8
Ganske stor	29	24	26	25	29	29	20	24
Ganske liten	14	52	17	29	14	24	26	24
Meget liten	14	24	29	25	14	33	20	24
Ikke sikker	14	-	14	10	29	-	17	13
Ikke svart	14	-	9	6	14	10	6	8
(N)	(7)	(21)	(35)	100 (63)	(7)	(21)	(35)	100 (63)

Vedleggstabell 7.1a. Ansattes vurdering av hvor ofte følgende boligtyper brukes til rusmisbrukere. Prosent

	Totalt	0-5000	5001-110000	Bydeler i storbyer
Kommunale boliger				
Ofte	69	43	90	71
Sjelden/aldri	30	54	10	29
Ikke sikker/ikke utfyllt	1	3		
Omsorgsboliger				
Ofte	11	6	15	12
Sjelden/aldri	83	82	78	85
Ikke sikker/ikke utfyllt	7	11	8	2
Privateide boliger leid av kommunen				
Ofte	13	9	18	12
Sjelden/aldri	81	80	83	82
Ikke sikker/ikke utfyllt	6	11		7
Privateide boliger leid av beboer				
Ofte	56	26	68	69
Sjelden/aldri	40	63	30	28
Ikke sikker/ikke utfyllt	5	11	3	2
I boliger som frivillige organisasjoner eier				
Ofte	9		8	19
Sjelden/aldri	84	86	93	74
Ikke sikker/ikke utfyllt	7	14		7
Økonomisk støtte fra det offentlige til kjøp av boliger				
Ofte	7	3	10	7
Sjelden/aldri	87	86	88	98
Ikke sikker/ikke utfyllt	6	11	3	5
Hybelhus				
Ofte	33	3	25	67
Sjelden/aldri	62	92	65	19
Ikke sikker/ikke utfyllt	5	6	10	
Hospits				
Ofte	28	3	18	60
Sjelden/aldri	67	92	75	41
Ikke sikker/ikke utfyllt	4	6	8	
Brakker				
Ofte	1		3	
Sjelden/aldri	95	94	93	95
Ikke sikker/ikke utfyllt	5	6	5	5
Hotell				
Ofte	2	3	3	
Sjelden/aldri	94	72	93	98
Ikke sikker/ikke utfyllt	5	9	5	2
Overnattingssteder til frivillige organisasjoner				
Ofte	16		23	24
Sjelden/aldri	74	91	68	65
Ikke sikker/ikke utfyllt	10	9	10	12
N	117	35	40	42

Tabell 7.2a. Ansattes vurdering av hvor ofte følgende boligtyper brukes til personer med psykiske lidelser Prosent

	Totalt	0-5000	5001-110000	Bydeler i storbyer
Kommunal boliger				
Ofte	68	44	82	75
Sjelden/aldri	27	50	16	18
Ikke sikker/ikke utfyllt	5	6	3	
Omsorgsboliger				
Ofte	44	27	53	50
Sjelden/aldri	54	71	45	48
Ikke sikker/ikke utfyllt	3	3	3	3
Privateide boliger leid av kommunen				
Ofte	5	9	3	5
Sjelden/aldri	73	74	79	68
Ikke sikker/ikke utfyllt	21	18	18	28
Privateide boliger leid av beboer				
Ofte	35	27	34	43
Sjelden/aldri	55	56	61	48
Ikke sikker/ikke utfyllt	11	18	5	10
I boliger som frivillige organisasjoner eier				
Ofte	6		8	10
Sjelden/aldri	80	88	84	68
Ikke sikker/ikke utfyllt	14	12	8	23
Økonomisk støtte fra det offentlige til kjøp av boliger				
Ofte	8	9	5	10
Sjelden/aldri	72	76	77	63
Ikke sikker/ikke utfyllt	21	15	18	28
Hybelhus				
Ofte	5		3	13
Sjelden/aldri	83	85	87	78
Ikke sikker/ikke utfyllt	12	15	11	10
Hospits				
Ofte	8		3	20
Sjelden/aldri	82	92	82	76
Ikke sikker/ikke utfyllt	10	9	16	5
Brakker				
Ofte	2		5	
Sjelden/aldri	92	91	84	100
Ikke sikker/ikke utfyllt	6	9	11	
Hotell				
Ofte	1			3
Sjelden/aldri	90	92	87	93
Ikke sikker/ikke utfyllt	9	9	13	5
Overnattingssteder til frivillige organisasjoner				
Ofte	3		5	3
Sjelden/aldri	81	91	84	68
Ikke sikker/ikke utfyllt	17	9	11	30
N	112	34	38	40

Tabell 7.3a. Ansattes vurdering av hvor ofte følgende boligtyper brukes til flyktninger. Prosent

	Totalt	0-5000	5001-110000	Bydeler i storbyer
Kommunale boliger				
Ofte	77	63	78	88
Sjelden/aldri	12	17	10	12
Ikke sikker/ikke utfylt	10	20	13	
Omsorgsboliger				
Ofte	7	3	13	5
Sjelden/aldri	75	77	70	76
Ikke sikker/ikke utfylt	19	20	18	19
Privateide boliger leid av kommunen				
Ofte	29	26	43	19
Sjelden/aldri	56	54	43	69
Ikke sikker/ikke utfylt	15	20	15	12
Privateide boliger leid av beboer				
Ofte	47	11	45	79
Sjelden/aldri	37	66	35	14
Ikke sikker/ikke utfylt	16	23	20	7
I boliger som frivillige organisasjoner eier				
Ofte				
Sjelden/aldri	79	80	80	78
Ikke sikker/ikke utfylt	21	20	20	21
Økonomisk støtte fra det offentlige til kjøp av boliger				
Ofte	14	9	18	14
Sjelden/aldri	69	69	68	69
Ikke sikker/ikke utfylt	18	23	15	17
Hybelhus				
Ofte	7		8	12
Sjelden/aldri	76	80	70	78
Ikke sikker/ikke utfylt	17	20	23	10
Hospits				
Ofte	6		5	12
Sjelden/aldri	81	80	78	83
Ikke sikker/ikke utfylt	14	20	18	5
Brakker				
Ofte				
Sjelden/aldri	85	80	83	92
Ikke sikker/ikke utfylt	15	20	18	7
Hotell				
Ofte	1			2
Sjelden/aldri	85	80	80	93
Ikke sikker/ikke utfylt	15	20	20	5
Overnattingssteder til frivillige organisasjoner				
Ofte				
Sjelden/aldri	83	80	83	88
Ikke sikker/ikke utfylt	16	20	18	12
N	117	35	40	42

Tabell 7.3b: Ansattes vurdering av hvor vanskelig det er å finne bolig til ulike grupper. Prosent.

	Totalt	> 5000	50001-110000	Bydeler i storbyer
Rusmiddelmissbrukere				
Meget vanskelig	40	28	61	31
Ganske vanskelig	40	28	37	57
Ganske lett/meget lett	15	3	0	9
Ikke svar/ikke sikker	5	42	3	3
Personer med psykiske lidelser				
Meget vanskelig	11	6	13	14
Ganske vanskelig	51	39	61	54
Ganske lett/meget lett	20	11	21	29
Ikke svar/ikke sikker	17	45	5	3
Flyktninger				
Meget vanskelig	6	6	5	6
Ganske vanskelig	36	25	34	49
Ganske lett/meget lett	33	17	48	34
Ikke svar/ikke sikker	26	53	14	12
Personer som både har rusproblemer og psykiske lidelser				
Meget vanskelig	63	28	82	80
Ganske vanskelig	19	25	16	17
Ganske lett/meget lett	12	3	0	0
Ikke svar/ikke sikker	6	44	3	3
Barnefamilier				
Meget vanskelig	1	0	0	3
Ganske vanskelig	21	17	21	26
Ganske lett/meget lett	57	34	74	63
Ikke svar/ikke sikker	22	50	3	9
Andre				
Meget vanskelig	12	11	5	20
Ganske vanskelig	33	28	37	34
Ganske lett/meget lett	18	3	5	6
Ikke svar/ikke sikker	38	59	53	40
N	109	36	38	35

Tabell 7.4a: Ansattes rapportering av betydningen av følgende virkemiddel har stor betydning i kommunens arbeid med bosetning av bostedløse. Prosent.

	Totalt	0-5000	5001- 110000	<110001 (bydeler)
Boligtilskudd				
Stor betydning	28	11	40	31
Noe betydning	26	25	26	26
Liten betydning/ingen betydning	36	42	29	37
Ikke svart	11	22	5	6
Startlån				
Stor betydning	23	19	32	17
Noe betydning	28	22	29	31
Liten betydning/ingen betydning	38	36	37	45
Ikke svart	10	22	3	6
Kommunal bostøtte				
Stor betydning	24	6	16	51
Noe betydning	23	8	24	37
Liten betydning/ingen betydning	32	53	34	9
Ikke svart	21	33	26	3
Statlig bostøtte				
Stor betydning	51	39	66	49
Noe betydning	25	19	26	29
Liten betydning/ingen betydning	14	19	5	17
Ikke svart	10	22	3	6
Leide boliger i kommunal regi				
Stor betydning	59	25	82	69
Noe betydning	17	19	16	17
Liten betydning/ingen betydning	6	33	3	12
Ikke svart	18	22		3
N	109	36	38	35

Tabell 7.5a: Ansattes vurdering av hvor viktig følgende satsinger er for å avskaffe bostedsløsheten for rusmisbrukere. Prosent.

	Totalt	>5000	50001-110000	Bydeler i storbyer
Flere boligtilbud				
Meget viktig	46	14	57	62
Viktig	31	34	33	26
Lite viktig/ikke viktig	10	12	8	12
Ikke svar/ikke sikker	13	40	3	
Flere tilpassede boligtilbud				
Meget viktig	68	31	78	88
Viktig	18	26	18	12
Lite viktig/ikke viktig	4	12		
Ikke svar/ikke sikker	11	31	5	
Flere billige boliger				
Meget viktig	33	17	33	48
Viktig	34	26	38	38
Lite viktig/ikke viktig	20	23	23	14
Ikke svar/ikke sikker	13	35	8	
Flere saksbehandlere i sosialtjenesten				
Meget viktig	27	3	23	50
Viktig	34	31	45	26
Lite viktig/ikke viktig	26	26	28	24
Ikke svar/ikke sikker	14	40	5	
Flere ansatte i oppfølgingstjenesten				
Meget viktig	47	6	58	71
Viktig	27	31	25	26
Lite viktig/ikke viktig	6	12	5	2
Ikke svar/ikke sikker	20	52	13	
N	117	35	40	42

Tabell 7.6a: Ansattes vurdering av hvor viktig følgende satsinger er for å avskaffe bostedsløsheten for personer med psykiske lidelser Prosent.

	Totalt	>5000	50001-110000	Bydeler i storbyer
Flere boligtilbud				
Meget viktig	46	15	55	65
Viktig	34	53	24	28
Lite viktig/ikke viktig	6	3	8	8
Ikke svar/ikke sikker	13	29	13	
Flere tilpassede boligtilbud				
Meget viktig	61	24	66	88
Viktig	24	41	21	13
Lite viktig/ikke viktig	3	6	3	
Ikke svar/ikke sikker	13	29	11	
Flere billige boliger				
Meget viktig	38	15	34	60
Viktig	33	41	34	25
Lite viktig/ikke viktig	15	18	18	10
Ikke svar/ikke sikker	14	27	13	5
Flere saksbehandlere i sosialtjenesten				
Meget viktig	11	3	5	23
Viktig	26	29	21	28
Lite viktig/ikke viktig	34	30	37	35
Ikke svar/ikke sikker	30	38	39	15
Flere ansatte i oppfølgingstjenesten				
Meget viktig	45	12	55	63
Viktig	34	35	34	33
Lite viktig/ikke viktig	6	15	3	3
Ikke svar/ikke sikker	15	38	8	3
N	112	34	38	40

Tabell: 7.7a Ansattes vurdering av hvor viktig følgende satsinger er for å avskaffe bostedsløsheten for flyktninger.
Prosent.

	Totalt	>5000	50001-110000	Bydeler i storbyer
Flere boligtilbud				
Meget viktig	38	14	38	57
Viktig	27	29	25	26
Lite viktig/ikke viktig	7	9	8	5
Ikke svar/ikke sikker	29	49	30	12
Flere tilpassede boligtilbud				
Meget viktig	21	9	23	31
Viktig	25	9	38	26
Lite viktig/ikke viktig	22	26	13	29
Ikke svar/ikke sikker	32	58	28	15
Flere billige boliger				
Meget viktig	41	17	43	60
Viktig	29	23	30	33
Lite viktig/ikke viktig	6	12	3	5
Ikke svar/ikke sikker	24	49	25	2
Flere saksbehandlere i sosialtjenesten				
Meget viktig	15	9	10	24
Viktig	17	3	13	33
Lite viktig/ikke viktig	38	29	45	38
Ikke svar/ikke sikker	31	60	33	5
Flere ansatte i oppfølgingstjenesten				
Meget viktig	16	9	15	24
Viktig	31	17	25	48
Lite viktig/ikke viktig	21	17	23	23
Ikke svar/ikke sikker	31	55	37	5
N	117	35	40	42

Spørreskjema 1

Til boligetaten, eventuelt sosialtjenesten

Ved utfylling av skjema: et:
Bruk svart eller blå kullspenn

Sett kryss slik: ☒

Ikke slik: ☐

Ved overstryking – fyll ut
mest mulig av ruten: ☐

Ansvar

1. Har kommunen laget en tiltaksplan mot bostedløshet?

1. ☐ Ja
2. ☐ Nei
3. ☐ Er under utvikling
4. ☐ Ikke aktuelt (har ikke bostedløse)
5. ☐ Ikke sikker

2. Hvordan er kommunens arbeid med å redusere bostedsløsheten organisert?

1. ☐ En etat har ansvaret
2. ☐ En gruppe samordner arbeidet
3. ☐ De ulike etatene har ansvaret for sin del av arbeidet med å redusere bostedløsheten
4. ☐ Ikke aktuelt (har ikke bostedløse)
5. ☐ Ikke sikker

3. Hvilken etat har det praktiske hovedansvaret for arbeidet med bostedløse?

1. ☐ En egen administrativ etat
2. ☐ Boligetaten
3. ☐ Rusmiddeletaten
4. ☐ Sosialetaten

spørsmål 3 forts

5. ☐ Pleie og omsorg
6. ☐ Ansvarsgrupper
7. ☐ Annet
8. ☐ Ingen etat har hovedansvaret
9. ☐ Uaktuelt (har ikke bostedløse)
10. ☐ Ikke sikker

4. Hvilke etater samarbeider i arbeidet med bostedløse? Flere kryss mulig

1. ☐ Administrativ etat
2. ☐ Boligetaten
3. ☐ Rusmiddeletaten
4. ☐ Sosialetaten
5. ☐ Pleie- og omsorg
6. ☐ Ikke samarbeid mellom etater
7. ☐ Uaktuelt (har ikke bostedløse)
8. ☐ Ikke sikker

5. Hvis samarbeid mellom etater, hvordan vil du i hovedtrekk karakterisere dette samarbeidet?

1. ☐ Svært godt
2. ☐ Ganske godt
3. ☐ Ganske dårlig
4. ☐ Svært dårlig
5. ☐ Samarbeider ikke
6. ☐ Uaktuelt (har ikke bostedløse)
7. ☐ Ikke sikker

6. Hvilke etater har ansvaret for å skaffe bolig til bostedløse...

(flere kryss mulig for hver gruppe)

	Sosial- etaten	Pleie- og om- sorgs- tjenesten	Psykiatri	Bolig- etaten	Rus- middel- etaten	Annet	Ikke sikker
1. Rusmiddelmisbrukere	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐	7 ☐
2. Mennesker med psykiske lidelser	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐	7 ☐
3. Flyktninger/innvandrere	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐	7 ☐
4. Andre	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐	7 ☐

7. For hver av disse gruppene, hvilke av boligtypene som er listet opp under er det størst mangel på?

(Sett ett kryss i hver gruppe(kolonne))

	1 Rusmiddel- misbrukere	2 Mennesker med psykiske lidelser	3 Flyktninger/ innvandrere	4 Andre
Boliger i større boligkompleks	1 ☐	1 ☐	1 ☐	1 ☐
Samlokaliserte boliger i mindre boligkompleks	2 ☐	2 ☐	2 ☐	2 ☐
Boliger spredt i den øvrige boligmassen	3 ☐	3 ☐	3 ☐	3 ☐
Boliger som ligger skjermet fra annen bebyggelse	4 ☐	4 ☐	4 ☐	4 ☐
Andre typer	5 ☐	5 ☐	5 ☐	5 ☐
Alt er dekket	6 ☐	6 ☐	6 ☐	6 ☐
Uaktuelt har ikke bostedløse	7 ☐	7 ☐	7 ☐	7 ☐
Ikke sikker	8 ☐	8 ☐	8 ☐	8 ☐

Bostedløse grupper
8. Hvor vanskelig vil du si det er å fremskaffe boliger til følgende grupper bostedløse?

(Sett ett kryss på hver linje)

	Meget vanskelig	Ganske vanskelig	Ganske lett	Meget lett	Uaktuelt (har ikke bosteds- løse)
1. Flyktninger/innvandrere	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
2. Personer med psykiske lidelser	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
3. Rusmiddelmisbrukere	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
4. Personer som både har rusproblemer og psykiske lidelser	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
5. Barnefamilier	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
6. Andre	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐

9. Hvor ofte brukes en husleiekontrakt som forplikter mottakeren av bolig til å ta imot oppfølging i boligen?

1. ☐ Ofte
2. ☐ Av og til
3. ☐ Sjelden
4. ☐ Aldri
5. ☐ Ikke sikker

Boligvirkemidler

10. Kan du gi en vurdering av hvilken betydning ulike økonomiske boligvirkemidler har i kommunens arbeid med bosetning av bostedløse?

	Stor betydning	Noe betydning	Liten betydning	Ingen
1. Boligtilskudd	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
2. Startlån (tidligere kalt etableringslån)	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
3. Kommunal bostøtte	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
4. Statlig bostøtte	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
5. Leid bolig i kommunal regi	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
6. Annet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐

11. Hvor stor betydning har følgende virkemidler i kommunen i dag for å redusere antall utkastelser?

	Meget stor betydning	Ganske stor betydning	Ganske liten betydning	Meget liten betydning
1. Sørger for <u>tjenester</u> til å følge opp brukere i boligen	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
2. <u>Husleiekontrakt</u> som forplikter til å ta imot oppfølging i boligen	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
3. <u>Samordning</u> av ulike etaters virksomhet og kunnskap	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
4. Gi <u>støtte og oppfølging</u> på brukerens premisser i boligen	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
5. Sikre <u>adekvat behandling</u> av rusavhengighet og psykiske plager	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
6. Økonomisk rådgivning	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
7. Trekk i trygd	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
8. Samarbeid med kemneren for å fange opp husleierestanser tidlig nok	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐

12. Hvor stor betydning har arbeidet med å redusere utkastelser for å redusere antall bostedløse?

1. ☐ Meget stor betydning
2. ☐ Ganske stor betydning
3. ☐ Ganske liten betydning
4. ☐ Meget liten betydning
5. ☐ Ikke sikker

Til slutt et par bakgrunnsspørsmål:

13. Hvilken etat jobber du i?

1. ☐ Boligetaten
2. ☐ Sosialetaten
3. ☐ Helse- og sosialetaten
4. ☐ Annet

14. Er du leder for etaten?

1. ☐ Ja, jeg er leder for etaten
2. ☐ Nei, jeg er ansatt i etaten

Tusen takk for hjelpen!

Spørreskjema 2

Til sosialtjenesten

Ved utfylling av skjema: et:
 Bruk svart eller blå kullspenn

Sett kryss slik: 

Ikke slik: 

Ved overstryking – fyll ut
 mest mulig av ruten: 

1. Hvilke tjenester og ytelser benytter kommunen i dag i arbeidet med bosetting av bostedløse, og hvilke bør eventuelt benyttes i større grad?

Tjenester (2 kryss mulig på hver linje)	Benytter	Benytter ikke	Bør benyttes i større grad	Ikke sikker
1. Konsultasjon på sosialkontor	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
2. Hjemmehjelp	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
3. Hjemmesykepleie	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
4. Individuell oppfølging i boligen	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
5. Bomiljøtjeneste	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
6. Psykiatritjeneste	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
7. Legetjeneste	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
8. Matserveringssted	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
9. Lavterskel helsetilbud	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
Ytelser	Benytter	Benytter ikke	Bør benyttes i større grad	Ikke sikker
10. Startlån	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
11. Statlig bostøtte	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
12. Kommunal bostøtte	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
13. Sosialhjelp	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐

2. Hvilke yrkesgrupper følger i dag opp personer i bolig som har behov for hjelp til å få en stabil boligsituasjon?

1. ☐ Sosionom
2. ☐ Hjelpepleier
3. ☐ Sykepleier
4. ☐ Vernepleier
5. ☐ Barnevernspedagog
6. ☐ Ergoterapeut
7. ☐ Fysioterapeut
8. ☐ Ufaglært arbeidskraft
9. ☐ Ikke aktuelt
10. ☐ Ikke sikker

3. Hvordan vurderer du behovet for kompetanseutvikling blant ansatte som jobber med oppfølging i bolig til tidligere bostedløse/ som står i fare for å bli bostedløse?

1. ☐ Svært stort behov
2. ☐ Stort behov
3. ☐ Lite behov
4. ☐ Ikke behov i det hele tatt
5. ☐ Uaktuelt
6. ☐ Ikke sikker

Rusmiddelmissbrukere

4. Hvis du tenker på situasjonen i kommunen i dag, hvor ofte brukes følgende typer boligtilbud til rusmiddelmissbrukere som trenger hjelp til å skaffe seg bolig eller hjelp til å bo?

Permanente boliger

	Ofte	Sjelden	Aldri	Ikke sikker
1. Kommunal bolig	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
2. Omsorgsboliger (både kommunalt eid og innleid)	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
3. Privateide boliger leid av kommunen	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
4. Privateide boliger leid av beboer	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
5. I boliger som frivillige organisasjoner eier	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
6. Økonomisk støtte fra det offentlige til kjøp av egen bolig	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
7. Hybelhus	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐

Midlertidige boligalternativer

	Ofte	Sjelden	Aldri	Ikke sikker
8. Hospits/pensjonat	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
9. Brakker	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
10. Hotell	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
11. Overnattingssteder til frivillige organisasjoner	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
12. Annet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐

5. Får rusmiddelmissbrukere som bor med barn under 18 år spesiell oppfølging?

1. ☐ Ja, de får mer hjelp
2. ☐ Ja, de får i tillegg annen type hjelp
3. ☐ Ja, de får både mer hjelp og i tillegg annen type hjelp
4. ☐ Nei
5. ☐ Ikke aktuelt
6. ☐ Ikke sikker

6. I hvilken grad er det vanskelig å finne fram til gode boligløsninger for rusmiddelmissbrukere?

1. ☐ I stor grad
2. ☐ I noen grad
3. ☐ I liten grad
4. ☐ Ikke vanskelig i det hele tatt
5. ☐ Ikke sikker

7. Hva kan gjøres for å forbedre tjenestetilbudet for å sikre en stabil bosituasjon for rusmiddelmissbrukere? Hvor viktig vil du si at følgende forslag er?

	Svært viktig	Viktig	Lite viktig	Ikke viktig	Ikke sikker
1. Bedre samarbeidet mellom 1. og 2. linjetjenesten	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
2. Bedre samarbeidet mellom etater i kommunen	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
3. Bedre oppfølgingstjenester i boligene	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
4. Bedre tilgjengelighet til behandling	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
5. Bedre tilgjengelighet til gode boliger	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐

8. Hvor mange rusmiddelmissbrukere som kommunen har gitt hjelp med å skaffe bolig, vil du anslå at i tillegg trenger oppfølgings-tjenester for å mestre bosituasjonen?

1. ☐ Alle
2. ☐ De fleste
3. ☐ Om lag halvparten
4. ☐ Et fåtall
5. ☐ Ingen
6. ☐ Ikke sikker

9. Hvor mange rusmiddelmissbrukere som kommunen har gitt hjelp med å skaffe bolig, vil du anslå at i tillegg får oppfølgings-tjenester for å mestre bosituasjonen?

1. ☐ Alle
2. ☐ De fleste
3. ☐ Om lag halvparten
4. ☐ Et fåtall
5. ☐ Ingen
6. ☐ Ikke sikker

10. I hvilket omfang brukes følgende virkemidler i arbeidet for å redusere bostedløsheten i kommunen blant den gruppen som har rusproblemer? (Kryss av på hver linje)

	Mye brukt	Brukes av og til	Lite brukt	Blir ikke brukt	Ikke sikker
1. Individuell plan	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
2. En fast kontaktperson	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
3. Ansvarsgruppe	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐

11. Hvor nyttig mener du følgende virkemidler har vist seg for å redusere bostedløsheten blant den gruppen av bostedløse som har rusproblemer? (Kryss av på hver linje)

	Meget nyttig	Nyttig	Lite nyttig	Ikke nyttig i det hele tatt	Ikke aktuelt (har ikke bostedløse rusmiddel-misbrukere)
1. Individuell plan	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
2. En fast kontaktperson	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
3. Ansvarsgruppe	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐

12. Hvor mange årsverk vil du anslå at i dag brukes til å gi oppfølging, hjelp og støtte i boliger til personer som tidligere har vært bostedløse, eller som du anser ellers ville ha vært bostedløs og som har hatt/har et rusproblem?

Antall årsverk: _____

14. Hvor mange årsverk vil du anslå at går med til å innet arbeid med å redusere bostedløsheten blant personer med rusproblemer?

Eksempel på type arbeid er nevnt i listen under.

Antall årsverk: _____

Eksempel på arbeidsoppgaver:

- * Tjenester som ytes direkte til bruker. Herunder også:
Konsultasjoner med brukere
- * Skaffe til veie boliger, behandlingstilbud til den enkelte
- Indirekte og administrative tjenester som:**
- * Interne møter (samordning, koordinering)
- * Planlegging av tiltak for å redusere bostedløsheten blant rusmiddel-misbrukere
- * Kunnskapsoppbygging – faglig utvikling

13. Hvilken etat har ansvaret for oppfølgingen i boligen?

1. ☐ Boligetat
2. ☐ Pleie og omsorg
3. ☐ Sosialtjenesten
4. ☐ Helsetjenesten
5. ☐ Rusmiddelstaten
6. ☐ Flere etater
7. ☐ Annet
8. ☐ Ikke sikker

15. Hvordan vil du karakterisere kommunens oppfølging av de fleste rusmiddelmisbrukere (som tidligere har vært bostedløse, eller står i fare for å bli det)?

1. ☐ De fleste får nok oppfølging
▷ GÅ TIL SPM 17
2. ☐ Noen får nok oppfølging
▷ GÅ TIL SPM 16
3. ☐ Ganske få får nok oppfølging
▷ GÅ TIL SPM 16
4. ☐ Ingen får nok oppfølging
▷ GÅ TIL SPM 16
5. ☐ Ikke aktuelt (har ikke rusmiddelmisbrukere som trenger oppfølging)
▷ GÅ TIL SPM 17
6. ☐ Ikke sikker
▷ GÅ TIL SPM 17

16. Hvor stor betydning har følgende forklaringer på at denne gruppen ikke får den oppfølgingen de trenger?
(Sett ett kryss på hver linje)

	Stor betydning	Noe betydning	Liten betydning	Ingen betydning
1. Rusmiddelmisbrukere blir oversett av tjenesteapparatet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
2. For lite tjenester	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
3. Det mangler særtjenester	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
4. Mangel på faglig kompetanse i tjenesteapparatet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
5. Mangel på individuell plan	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
6. Negative holdninger til rusmiddelmisbrukere i tjenesteapparatet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
7. For lite koordinert samarbeid mellom etater/ tjenester i kommunen	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
8. 2 linjetjenesten stiller i for liten grad opp	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
9. Samarbeidet med 2 linjetjenesten er for dårlig	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
10. Mange rusmiddelmisbrukere er det vanskelig å hjelpe	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
11. Annet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
12. Ikke sikker	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐

17. Hvor viktig vil følgende satsinger være for å avskaffe bostedløshet blant personer med rusproblemer?
(Sett ett kryss på hver linje)

	Meget viktig	Viktig	Lite viktig	Ikke viktig i det hele tatt	Ikke aktuelt	Ikke sikker
1. Flere boligtilbud	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐
2. Flere tilpassede boligtilbud	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐
3. Flere billige boliger	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐
4. Flere saksbehandlere i sosialtjenesten	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐
5. Flere ansatte i oppfølgingstjenesten	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐
6. Annet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐

18. Bør oppfølgingstjenester i boligen være en særtjeneste, (Ei s. miljøarbeidere som kun jobber i forhold til rusmiddelmissbrukere) eller være ansatte i det ordinære hjelpeapparatet?

1. ☐ Særtjeneste
2. ☐ Ansatte i det ordinære hjelpeapparatet
3. ☐ Kombinasjon av særtjenester og ansatte i det ordinære hjelpeapparatet
4. ☐ Ikke sikker

20. Hvordan vil du karakterisere kommunens arbeid med å hjelpe rusmiddelmissbrukere til en stabil bosituasjon?

1. ☐ Svært vellykket
2. ☐ Vellykket
3. ☐ Lite vellykket
4. ☐ Ikke vellykket i det hele tatt
5. ☐ Ikke sikker

19. Hvor stor prosentandel av rusmiddelmissbrukerne vil du anslå i tillegg har en alvorlig psykisk lidelse?

1. Andel: _____ %
2. Ikke sikker ☐

Flyktninger/innvandrere

21. Hvis du tenker på situasjonen i kommunen i dag, hvor ofte brukes følgende typer boligtilbud til flyktninger/innvandrere som trenger hjelp til å skaffe seg bolig eller hjelp til å bo?

Permanente boliger

	Ofte	Sjelden	Aldri	Ikke sikker
1. Kommunal bolig	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
2. Omsorgsboliger (både kommunalt eid og innleid)	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
3. Privateide boliger leid av kommunen	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
4. Privateide boliger leid av beboer	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
5. I boliger som frivillige organisasjoner eier	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
6. Økonomisk støtte fra det offentlige til kjøp av egen bolig	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
7. Hybelhus	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐

Midlertidige boligalternativer

	Ofte	Sjelden	Aldri	Ikke sikker
8. Hospits/pensjonat	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
9. Brakker	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
10. Hotell	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
11. Overnattingssteder til frivillige organisasjoner	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
12. Annet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐

22. Får flyktninger/innvandrere som bor med barn under 18 år spesiell oppfølging?

1. ☐ Ja, de får mer hjelp
2. ☐ Ja, de får i tillegg annen type hjelp
3. ☐ Ja, de får både mer hjelp og i tillegg annen type hjelp
4. ☐ Nei
5. ☐ Ikke aktuelt
6. ☐ Ikke sikker

23. I hvilken grad er det vanskelig å finne fram til gode boligløsninger for flyktninger/innvandrere?

1. ☐ I stor grad
2. ☐ I noen grad
3. ☐ I liten grad
4. ☐ Ikke vanskelig i det hele tatt
5. ☐ Ikke sikker

24. Hvor mange flyktninger/innvandrere som kommunen har gitt hjelp med å skaffe bolig, vil du anslå at i tillegg trenger oppfølgingstjenester for å mestre bosituasjoner?

1. ☐ Alle
2. ☐ De fleste
3. ☐ Om lag halvparten
4. ☐ Et fåtall
5. ☐ Ingen
6. ☐ Ikke sikker

25. Hvor mange flyktninger/innvandrere som kommunen har gitt hjelp med å skaffe bolig, vil du anslå at i tillegg får oppfølgingstjenester for å mestre bosituasjonen?

1. ☐ Alle
2. ☐ De fleste
3. ☐ Om lag halvparten
4. ☐ Et fåtall
5. ☐ Ingen
6. ☐ Ikke sikker

26. Hvor mange årsverk vil du anslå at i dag brukes til å gi oppfølging, hjelp og støtte i boliger til flyktninger/innvandrere som tidligere har vært bostedløse, eller som du anser ellers ville ha vært bostedløse?

Antall årsverk: _____

27. Hvilken etat har ansvaret for oppfølgingen i boligeier?

1. ☐ Boligetat
2. ☐ Pleie og omsorg
3. ☐ Sosialtjenesten
4. ☐ Helsetjenesten
5. ☐ Flyktningetat/tjeneste
6. ☐ Flere etater
7. ☐ Annet
8. ☐ Ikke sikker

28. Hvor mange årsverk vil du anslå at går med til å gjøre arbeid med å redusere bostedløsheten blant flyktninger/innvandrere?

Eksempel på type arbeid er nevnt i listen under.

Antall årsverk: _____

Eksempel på arbeidsoppgaver:

Tjenester som ytes direkte til bruker. Herunder også:

- * Konsultasjoner med brukere
- * Skaffe til veie boliger, behandlingstilbud til den enkelte
- Indirekte og administrative tjenester som:**
- * Interne møter (samordning, koordinering)
- * Planlegging av tiltak for å redusere bostedløsheten blant rusmiddelmissbrukere
- * Kunnskapsoppbygging – faglig utvikling

29. Hvordan vi du karakteriserer kommunens oppfølging av de fleste flyktninger/innvandrere (som tidligere har vært bostedløse eller står i fare for å bli det)?

1. ☐ De fleste får nok oppfølging
▷ GÅ TIL SPM 31
2. ☐ Noen får nok oppfølging
▷ GÅ TIL SPM 30
3. ☐ Ganske få får nok oppfølging
▷ GÅ TIL SPM 30
4. ☐ Ingen får nok oppfølging
▷ GÅ TIL SPM 30
5. ☐ Ikke aktuelt (har ikke flyktninger/innvandrere som trenger oppfølging)
▷ GÅ TIL SPM 31
6. ☐ Ikke sikker
▷ GÅ TIL SPM 31

30. Hvor stor betydning har følgende forklaringer på at denne gruppen ikke får den oppfølgingen de trenger?
(Sett ett kryss på hver linje)

	Stor betydning	Noe betydning	Liten betydning	Ingen betydning
1. Flyktninger/innvandrere blir oversett av tjenesteapparatet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
2. For lite tjenester	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
3. Det mangler særtjenester	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
4. Mangel på faglig kompetanse i tjenesteapparatet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
5. Mangel på individuell plan	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
6. Negative holdninger til flyktninger/innvandrere i tjenesteapparatet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
7. For lite koordinert samarbeid mellom etater/ tjenester i kommunen	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
8. 2 linjetjenesten stiller i for liten grad opp	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
9. Samarbeidet med 2 linjetjenesten er for dårlig	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
10. Mange flyktninger/innvandrere er det vanskelig å hjelpe	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
11. Annet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
12. Ikke sikker	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐

31. Hvor viktig vil følgende satsinger være for å avskaffe bostedløshet blant flyktninger/innvandrere?
(Sett ett kryss på hver linje)

	Meget viktig	Viktig	Lite viktig	Ikke viktig i det hele tatt	Ikke aktuelt	Ikke sikker
1. Flere boligtilbud	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐
2. Flere tilpassede boligtilbud	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐
3. Flere billige boliger	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐
4. Flere saksbehandlere i sosialtjenesten	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐
5. Flere ansatte i oppfølgingstjenesten	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐
6. Annet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐

32. Hvor stor prosentandel av flyktningene oppfatter du i tillegg har en alvorlig psykisk lidelse?

Andel: _____ %

33. Hvordan vil du karakterisere kommunens arbeid med å hjelpe flyktninger/innvandrere til en stabil bosituasjon?

1. ☐ Svært vellykket
2. ☐ Vellykket
3. ☐ Lite vellykket
4. ☐ Ikke vellykket i det hele tatt
5. ☐ Ikke sikker

Frivillige og kommersielle tilbud

34. Hvilke typer frivillige organisasjoner og kommersielle aktører samarbeider kommunen med om boliger og tjenester til de som har problemer med å bo?

1. ☐ Frelsesarmeen
2. ☐ Kirkens Bymisjon
3. ☐ Blå Kors
4. ☐ Andre religiøse organisasjoner
5. ☐ Andre ikke-religiøse organisasjoner
6. ☐ Private kommersielle aktører
7. ☐ Brukerorganisasjoner
8. ☐ Ingen $\triangleright$ GÅ TIL SPM.50
9. ☐ Ikke sikker $\triangleright$ GÅ TIL SPM.50

35. Hvor stor betydning har bidraget fra de frivillige organisasjonene i bostedsløsearbeidet i ulike grupper av bostedløse?

	Meget stor	Ganske stor	Ganske liten	Meget liten	Ikke sikker
1. Rusmiddelmisbrukere	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
2. Flyktninger/innvandrere	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
3. Personer med psykiske lidelser	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
4. Andre grupper	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐

36. Hvor stor betydning har bidraget fra private kommersielle aktører i bostedsløsearbeidet i ulike grupper av bostedløse?

	Meget stor	Ganske stor	Ganske liten	Meget liten	Ikke sikker
1. Rusmiddelmisbrukere	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
2. Flyktninger/innvandrere	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
3. Personer med psykiske lidelser	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
4. Andre grupper	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐

37. Hva gjør de frivillige organisasjonene?
(Flere kryss mulig)

1. ☐ Driver behandlingsinstitusjon(er)
2. ☐ Hybelhus
3. ☐ Overnattingstilbud
4. ☐ Dagtilbud
5. ☐ Ettervernsarbeid overfor rusmisbrukere
6. ☐ Går ut i boligene og yter praktisk/ adm. hjelp
7. ☐ Oppsøkende tjeneste ute
8. ☐ Helsetjenestetilbud
9. ☐ Matstasjoner
10. ☐ Matombringing
11. ☐ Annet

38. Hva gjør de private kommersielle aktører?
(Flere kryss mulig)

1. ☐ Driver behandlingsinstitusjon(er)
2. ☐ Hybelhus
3. ☐ Overnattingstilbud
4. ☐ Dagtilbud
5. ☐ Ettervernsarbeid overfor rusmisbrukere
6. ☐ Går ut i boligene og yter praktisk/ adm. hjelp
7. ☐ Oppsøkende tjeneste ute
8. ☐ Helsetjenestetilbud
9. ☐ Matstasjoner
10. ☐ Matombringing
11. ☐ Annet

39. Hva vil du anslå at kommunen betaler til frivillige organisasjoner for dette arbeidet i 2003?

1. Beløp: _____ kr
2. Ikke sikker ☐

40. Hva vil du anslå at kommunen betaler til private kommersielle aktører for dette arbeidet i 2003?

1. Beløp: _____ kr
2. Ikke sikker ☐

41. Har kommunen rutiner for kvalitetssikring av frivillige og kommersielle tilbud til bostedløse?

1. ☐ Ja, for alle tilbudene
2. ☐ Ja, for de fleste
3. ☐ Kun for enkelte tilbud
4. ☐ Nei, ikke for noen av tilbudene
5. ☐ Ikke aktuelt
6. ☐ Ikke sikker

42. Hvor stor prosentandel av tilbudene/arbeidet som gjøres overfor bostedløse vil du anslå ytes av frivillige organisasjoner?

1. Andel av botilbud: _____ %
2. Andel av tjenestepåfølgning: _____ %
3. Ikke aktuelt (har ikke problem med bostedløse) ☐

43. Hvor stor prosentandel av tilbudene/arbeidet som gjøres overfor bostedløse vil du anslå ytes av private/kommersielle aktører?

1. Andel av botilbud: _____ %
2. Andel av tjenestepåfølgning: _____ %
3. Ikke aktuelt (har ikke problem med bostedløse) ☐

44. Hvilken rolle bør de frivillige spille i kommunens arbeid med å redusere bostedløsheten?

1. ☐ De bør spille en stor rolle
2. ☐ De bør spille en viss rolle
3. ☐ Frivillige bør ha en liten rolle
4. ☐ Frivillige bør ikke ha en rolle
5. ☐ Ikke aktuelt (har ikke problem med bostedløshet)
6. ☐ Ikke sikker

45. Hvilken rolle bør de private kommersielle aktører spille i kommunens arbeid med å redusere bostedløsheten?

1. ☐ De bør spille en stor rolle
2. ☐ De bør spille en viss rolle
3. ☐ Frivillige bør ha en liten rolle
4. ☐ Frivillige bør ikke ha en rolle
5. ☐ Ikke aktuelt (har ikke problem med bostedløshet)
6. ☐ Ikke sikker

46. Hvordan fungerer samarbeidet med frivillige organisasjoner?

1. ☐ Stort sett bra
2. ☐ Noe er bra og noe er dårlig
3. ☐ Stort sett dårlig
4. ☐ Ikke sikker

47. Hvordan fungerer samarbeidet med private kommersielle aktører?

1. ☐ Stort sett bra
2. ☐ Noe er bra og noe er dårlig
3. ☐ Stort sett dårlig
4. ☐ Ikke sikker

48. Hvor fornøyd er du med botilbudet som drives av frivillige organisasjoner?

1. ☐ Svært fornøyd
2. ☐ Ganske fornøyd
3. ☐ Ganske misfornøyd
4. ☐ Svært misfornøyd
5. ☐ Ikke sikker

49. Hvor fornøyd er du med botilbudet som drives av private kommersielle aktører?

1. ☐ Svært fornøyd
2. ☐ Ganske fornøyd
3. ☐ Ganske misfornøyd
4. ☐ Svært misfornøyd
5. ☐ Ikke sikker

50. Er du leder av sosialtjenesten eller for Helse- og sosialtaten?

1. ☐ Ja, for sosialtjenesten
2. ☐ Ja, for helse- og sosialtaten
2. ☐ Nei

Tusen takk for hjelpen!

Spørreskjema 3

Til en ansatt som har oversikt over tjenester til personer med psykiske lidelser

Ved utfylling av skjema: et:
Bruk svart eller blå kullspenn

Sett kryss slik:



Ikke slik:



Ved overstryking – fyll ut
mest mulig av ruten:



1. Kommunal bolig
2. Omsorgsboliger (både kommunalt eid og innleid)
3. Privateide boliger leid av kommunen
4. Privateide boliger leid av beboer
5. I boliger som frivillige organisasjoner eier
6. Økonomisk støtte fra det offentlige til kjøp av egen bolig
7. Hybelhus

Midlertidige boligalternativer

8. Hospits/pensjonat
9. Brakker
10. Hotell
11. Overnattingssteder til frivillige organisasjoner
12. Annet

- 1. Hvis du tenker på situasjonen i kommunen i dag, hvor ofte brukes følgende typer boligtilbud til personer med psykiske lidelser som trenger hjelp til å skaffe seg bolig eller hjelp til å bo?**

Permanente boliger

Ofte Sjelden Aldri Ikke
sikker

6. ☐ Ikke sikker

- 2. Får personer med psykiske lidelser som bor med barn under 18 år spesiell oppfølging?**

1. ☐ Ja, de får mer hjelp
2. ☐ Ja, de får i tillegg annen type hjelp
3. ☐ Ja, de får både mer hjelp og i tillegg annen type hjelp
4. ☐ Nei
5. ☐ Ikke aktuelt

- 3. I hvilken grad er det vanskelig å finne fram til gode boligløsninger for personer med psykiske lidelser?**

1. ☐ I stor grad
2. ☐ I noen grad
3. ☐ I liten grad
4. ☐ Ikke vanskelig i det hele tatt
5. ☐ Ikke sikker

4. Hva kan gjøres for å forbedre tjenestetilbudet for å sikre en stabil bosituasjon for personer med psykiske lidelser? Hvor viktig vil du si at følgende forslag er?

	Svært viktig	Viktig	Lite viktig	Ikke viktig	Ikke sikker
1. Bedre samarbeidet mellom 1. og 2. linjetjenesten	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
2. Bedre samarbeidet mellom etater i kommunen	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
3. Bedre oppfølgingstjenester i boligene	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
4. Bedre tilgjengelighet til behandling	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
5. Bedre tilgjengelighet til gode boliger	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐

5. Hvor mange personer med psykiske lidelser som kommunen har gitt hjelp med å skaffe bolig, vil du anslå at i tillegg trenger oppfølgingstjenester for å mestre bosituasjoner?

1. ☐ Alle
2. ☐ De fleste
3. ☐ Om lag halvparten
4. ☐ Et fåtall
5. ☐ Ingen
6. ☐ Ikke sikker

6. Hvor mange personer med psykiske lidelser som kommunen har gitt hjelp med å skaffe bolig, vil du anslå at i tillegg får oppfølgingstjenester for å mestre bosituasjonen?

1. ☐ Alle
2. ☐ De fleste
3. ☐ Om lag halvparten
4. ☐ Et fåtall
5. ☐ Ingen
6. ☐ Ikke sikker

7. I hvilket omfang brukes følgende virkemidler i arbeidet for å redusere bostedløsheten i kommunen blant personer med psykiske lidelser?
av på hver linje)

(Kryss

	Mye brukt	Brukes av og til	Lite brukt	Blir ikke brukt	Ikke sikker
1. Individuell plan	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
2. En fast kontaktperson	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
3. Ansvarsgruppe	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐

8. Hvor nyttig mener du følgende virkemidler har vist seg for å redusere bostedløsheten blant personer med psykiske lidelser?
av på hver linje)

(Kryss

	Meget nyttig	Nyttig	Lite nyttig	Ikke nyttig i det hele tatt	Ikke aktuelt (har ikke bostedløse med psykiske lidelser)
1. Individuell plan	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
2. En fast kontaktperson	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐
3. Ansvarsgruppe	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐

9. Hvor mange årsverk vil du anslå at i dag brukes til å gi oppfølging, hjelp og støtte i boliger til personer som tidligere har vært bostedløse eller som du anser ellers ville ha vært bostedløse og som har hatt/har psykiske lidelser?

Antall årsverk: _____

*** Konsultasjoner med brukere**

- * Skaffe til veie boliger, behandlingstilbud til den enkelte

Indirekte og administrative tjenester som:

- * Interne møter (samordning, koordinering)
- * Planlegging av tiltak for å redusere bostedløsheten blant personer med psykiske lidelser
- * Kunnskapsoppbygging – faglig utvikling

10. Hvilken etat har ansvaret for oppfølgingen i bolige i?

- ☐ Boligetat
- ☐ Pleie og omsorg
- ☐ Sosialtjenesten
- ☐ Helsetjenesten
- ☐ Rusmiddeletaten
- ☐ Flere etater
- ☐ Annet
- ☐ Ikke sikker

11. Hvor mange årsverk vil du anslå at går med til gjennett arbeid med å redusere bostedløsheten blant personer med psykiske lidelser?
Eksempel på type arbeid er nevnt i listen under.

Antall årsverk: _____

Eksempel på arbeidsoppgaver:

Tjenester som ytes direkte til brukere. Herunder også:

12. Hvordan vil du karakterisere kommunenes oppfølging av de fleste personer med psykiske lidelser (som tidligere har vært bostedløse, eller står i fare for å bli det)?

- ☐ De fleste får nok oppfølging
▷ GÅ TIL SPM 14
- ☐ Noen får nok oppfølging
▷ GÅ TIL SPM 13
- ☐ Ganske få får nok oppfølging
▷ GÅ TIL SPM 13
- ☐ Ingen får nok oppfølging
▷ GÅ TIL SPM 13
- ☐ Ikke aktuelt (har ikke personer med psykiske lidelser som trenger oppfølging)
▷ GÅ TIL SPM 14
- ☐ Ikke sikker
▷ GÅ TIL SPM 14

13. Hvor stor betydning har følgende forklaringer på at denne gruppen ikke får den oppfølgingen de trenger?
(Sett ett kryss på hver linje)

	Stor betydning	Noe betydning	Liten betydning	Ingen betydning
1. Personer med psykiske lidelser blir oversett av tjenesteapparatet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
2. For lite tjenester	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
3. Det mangler særtjenester	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
4. Mangel på faglig kompetanse i tjenesteapparatet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
5. Mangel på individuell plan	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
6. Negative holdninger til personer med psykiske lidelser i tjenesteapparatet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
7. For lite koordinert samarbeid mellom etater/ tjenester i kommunen	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
8. 2 linjetjenesten stiller i for liten grad opp	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
9. Samarbeidet med 2 linjetjenesten er for dårlig	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
10. Mange personer med psykiske lidelser er det vanskelig å hjelpe	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
11. Annet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐
12. Ikke sikker	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐

14. Hvor viktig vil følgende satsinger være for å avskaffe bostedløshet blant personer med psykiske lidelser?
(Sett ett kryss på hver linje)

	Meget viktig	Viktig	Lite viktig	Ikke viktig i det hele tatt	Ikke aktuelt	Ikke sikker
1. Flere boligtilbud	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐
2. Flere tilpassede boligtilbud	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐
3. Flere billige boliger	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐
4. Flere saksbehandlere i sosialtjenesten	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐
5. Flere ansatte i oppfølgingstjenesten	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐
6. Annet	1 ☐	2 ☐	3 ☐	4 ☐	5 ☐	6 ☐

15. Bør oppfølgingstjeneste i boligen være en særtjeneste (for eksempel miljøarbeidere som kun jobber i forhold til mennesker med psykiske lidelser), **eller være ansatte i det ordinære hjelpeapparatet?**

1. ☐ Særtjeneste
2. ☐ Ansatte i det ordinære hjelpeapparatet
3. ☐ Kombinasjon av særtjeneste og ansatte i det ordinære hjelpeapparatet
4. ☐ Ikke sikker

16. Hvordan vil du karakterisere kommunens arbeid med å personer med psykiske lidelser til en stabil bosituasjon?

1. ☐ Svært vellykket
2. ☐ Vellykket
3. ☐ Lite vellykket
4. ☐ Ikke vellykket i det hele tatt
5. ☐ Ikke sikker

17. Hvor stor prosentandel av personer med psykiske lidelser som dere er i kontakt med oppfatter du i tillegg har et rusmiddelproblem?

Andel: _____ %
Ikke sikker ☐

18. Hvilken stilling har du?

1. ☐ Jeg er leder for helsetjenesten
2. ☐ Jeg er leder for psykiatritjenesten
3. ☐ Jeg er leder for sosialtjenesten
4. ☐ Jeg er ansatt i helsetjenesten
5. ☐ Jeg er ansatt i psykiatritjenesten
6. ☐ Jeg er ansatt i sosialtjenesten
7. ☐ Annet

Tusen takk for hjelpen!

1. Intervjuguide – ansatte i hjelpeapparatet

Omfanget av tjenester?

Hvilke etater er involvert i det kommunale arbeidet med å redusere bostedsløsheten?

Hva er omfanget av tilbudet/tjenestene fra ulike etater?

Finnes det særskilte tjenestetilbud for bostedsløse?

Bruken av spesialisttjenester – omfang og type?

Er hovedansvaret for arbeidet med bostedsløse plassert hos en særskilt etat?

Hvor mange bostedsløse får oppfølging fra kommunen?

Hvem har ansvaret for oppfølgingen – hvor omfattende er denne?

Vurdering av tjenester/virkemidler

Har dere egne tjenestetilbud som er bygd opp særskilt for bostedsløse?

- Beskriv omfang og type.

Hvordan er tilgangen til ulike tjenester for den bostedsløse

- helsetjenester, allmennlege
- sosialtjenester
- bolig tjenester
- hjemmetjenester
- osv

- ulike typer spesialisttjenester

I hvilken grad det er det laget tiltaksplaner for de bostedsløse

- generelle planer
- individuelle planer
- har de bostedsløse en kontaktperson i kommunen

Har kommunen mulighet for oppsøkende virksomhet? Brukes denne i forhold til bostedsløse?

I så fall hvor omfattede er dette? Hvilke kommunale instanser/etater er involvert i dette arbeidet?

Type oppfølging som tilbys i boligen?

Fast personale?

Ansatte i hjemmetjenesten?

Andre offentlig ansatte?

Hyppighet av oppfølging?

Hvilken type oppfølging har god effekt?

Hvilke grupper av bostedsløse har dere mye kunnskap om?

Hvilke grupper av bostedsløse mangler dere kunnskap om?

Hvilke grupper av bostedsløse prioriteres høyest i kommune arbeid med bostedsløse?

Har dere utviklet tilbud rettet mot særskilte grupper av bostedsløse?

Hvilke av gruppen mener du/dere representer den største utfordringen i det lokale bosetningsarbeidet?

Frivillige organisasjoner

Hvilke type frivillige organisasjoner samarbeider dere med?

Hvor stort er omfanget av de frivilliges bidrag?

Hva er innholdet i de frivilliges bidrag?

Hvor stor del av arbeidet rettet mot bostedsløse utføres av de frivillige organisasjonene?

Har kommunen oversikt over arbeidet til de frivillige organisasjonene?

Kommunes støtte til frivillige organisasjoner , omfang – type?

Vurdering av samarbeidet?

Har kommunen utviklet krav til de frivillige organisasjonene som arbeider med bostedsløse?

Samarbeidet mellom ulike etater

Hvilke etater er mest involvert i arbeidet med bostedsløse? – formalisering av samarbeidet?

Samarbeidet med frivillige organisasjoner

- selvhjelpsgrupper
- frivillige som gir hjelp og tjenester?

Juridiske virkemidler

- Hvordan vurderer dere de juridiske virkemidlene i arbeidet bostedsløse,

Boligvirkemidler

I hvilken grad er boligvirkemidlene egnet til å hjelpe i kommunens arbeid med bostedsløse?

Boligmarkedet (kjennetegn, omfang og vurdering av det boligmarkedet som bostedsløse deltar i og tilbyes).

Omfang og type boliger som er brukt til bostedsløse

Utkastelser

Er det en sammenheng mellom utkastelser av bolig og bostedsløshet?

Hvordan er praksisen i forbindelse med melding om utkastelsen?

Får kommune automatisk beskjed om utkastelser?

Hvilke tiltak iversettes?

Hva gjøres for å forebygge utkastelser?

”Årsaker” til bostedsløshet

Hvilke faktorer mener du har betydning for bostedsløses situasjon?

2. Intervjuguide - brukerintervjuer

Hva har vært vellykkede bosetningsstrategier

Hva har vært vellykkede boligsituasjoner- *eksempel på vedvarende og gode boligsituasjoner* ,

Faktorer som har bidratt til en stabil boligsituasjon

Hvem skaffet boligen?

Hva slag type bolig har gitt en god og stabil bosituasjon? (- beliggenhet, - tilgjengelighet til tjenester, til andre brukere, til familie – kollektiv – samlokalisert boliger – nærhet til tjenester)

Hva er typisk for hjelp og støtte/tjenester som har bidratt til god boligsituasjon, (både offentlig og privat hjelp og støtte)

Betydning av oppfølgingstjenester /behandling eller mangel på sådan.

Konkret hvordan oppfølgingen har vært.

Hvordan har tilgjengeligheten til personer som kan hjelpe vært?

Hvordan kan relasjonen til tjenesteyterne som har gitt hjelp karakteriseres, en fast person, mange forskjellige, eller ingen å forholde seg til.

Betydning av tilgjengelighet til

- behandling
- arbeid for å få til en god bosituasjon.

Uten bolig

Hvor lenge og hvor hyppig har personen vært bostedsløs

Hva er typisk for situasjonen uten bolig,

Hva har ført til at personen har mistet boligen, beskrive – hvordan økonomi, sykdom(psykiatri – rus)

Hva viste det offentlige om situasjon? Gjorde de noe for å hjelpe? Hadde de noen sted/person å henvede seg?

Egne bosettingsstrategier

- hva personen har gjort selv for å skaffe bolig
- har personen gjort noe selv, og
- hva har i så fall vært hindringer for å få en bolig ?

Bakgrunnsspørsmål

- familieforhold
- utdanning
- arbeid

Den vanskelige fortsettelsen



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

Fafo-rapport 448
ISBN 82-7422-444-2
ISSN 0801-6143

Den vanskelige fortsettelsen



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

Fafo-rapport 448
ISBN 82-7422-444-2
ISSN 0801-6143