

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Færre bostedsløse – hva er forklaringen?

Evelyn Dyb

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Evelyn Dyb

Færre bostedsløse - hva er forklaringen?

NIBR-rapport 2019:9

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2018:18

**Storbyens praksis for å
hjelpe vanskeligstilte på
boligmarkedet**

NIBR-rapport 2018:12

**Omfanget av vanskeligstilte
på boligmarkedet – en
kapabilitetstilnærming**

NIBR-rapport 2017:13

**Bostedsløse i Norge 2016 –
en kartlegging**

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.oslomet.no/nibr>

Tittel: Færre bostedsløse – hva er forklaringen?

Forfatter: Evelyn Dyb

NIBR-rapport: 2019:9

ISSN: 1502-9794

ISBN: 978-82-8309-280-6

Prosjektnummer: 201026

Prosjektnavn: Årsaker til nedgang i antall bostedsløse

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Evelyn Dyb

Referat: Fra 2012 til 2016 gikk tallet på bostedsløse ned fra 6.000 til 4.000 personer. Prosjektet undersøker årsaker til nedgangen med data på makro- og mesonivå. Prosjektet vurderer metoden som anvendes for å kartlegge bostedsløse i Norge og presenterer alternative metoder for kartlegging.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: April 2019

Antall sider: 124

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Trykk: X-idè
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2019

Forord

2012 til 2016 sank tallet på bostedsløse her i landet fra 6.259 til 3.909 personer. Høsten 2018 utlyste Husbanken et prosjekt med formål om å undersøke nærmere årsaker til nedgangen. OsloMet ved NIBR ble tildelt oppdraget, og resultatene foreligger i denne rapporten.

Rapporten er basert på et bredt datagrunnlag, som inkluderer statistikk, gjennomgang av evalueringer og annet skriftlig materiale og intervjuer. Omfanget av og nedgangen i bostedsløshet er analysert mot større samfunnsstrukturer og boligsosial innsats i kommunene. Videre inkluderte oppdraget å gjennomgå seks landsomfattende kartlegginger av bostedsløse, som er gjennomført i perioden 1996 til 2016. Dataene fra kartleggingene inngår i en tidsserie og er sammenlignbare. Virkeligheten endres imidlertid i en periode på 20 år og endringen setter nødvendigvis et visst avtrykk også på data som inngår en tidsserie. Endelig beskriver rapporten noen andre kilder til informasjon om og metoder for kartlegging av bostedsløse.

NIBR vil takke dem som har bidratt til gjennomføring av oppdraget. Flere ansatte i de fire kommunene Bergen, Bodø, Fredrikstad og Stavanger har delt sin kunnskap og sine erfaringer fra det boligsosiale arbeidet i kommunen. Husbankens regionkontorer har bidratt med tilsvarende kunnskap sett fra et regionalt perspektiv. Arbeids- og velferdsdirektoratet har stilt data om kommunenes bruk av NAVs midler til utvikling av tjenester i bolig til disposisjon. Andre direktorater, som støtter opp om strategien *Bolig for velferd* har bidratt med innspill og informasjon.

Prosjekt-team ved NIBR har vært Evelyn Dyb (prosjektleder) og Stian Lid. Ut fra kompetanse om feltet og prosjektportefølje ellers ved NIBR er prosjektet i hovedsak gjennomført av prosjektleder. Lid har gitt grundige og verdifulle kommentarer til rapportutkast. Innspill fra Husbanken har også bidratt særlig med å utfordre oss til å utvikle argumenter og funn i materialet. Vi takker særlig kontaktperson for oppdraget, Hermund Urstad for godt samarbeid. Sammendraget er oversatt til engelsk av Chris Saunders. Vi understreker at innholdet i rapporten – analysene og anbefalingene – helt og fullt står for NIBRs regning. Det gjelder alt fra bruk av data fra Statistisk sentralbyrå og NAV til informasjon fra skriftlige kilder og informanter samt forslag og innspill fra oppdragsgiver.

Oslo, april 2019

Erik Henningsen
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag	7
Summary.....	11
1. Innledning.....	15
1.1 Definisjon av bostedsløs.....	15
1.2 Problemstillinger.....	17
1.3 Forskningsdesign og empiri.....	18
1.3.1 Metoder og empiri	20
2. Kvantitative analyser.....	23
2.1 Datatilfang og premisser for analyse	23
2.1.1 Enheter i analysen.....	24
2.1.2 Variabler.....	25
2.2 Boligsosiale analyser.....	27
2.3 Multivariate analyser	30
2.3.1 Leiemarkedet	33
2.4 Oppsummering.....	34
3. Statlig boligsosial politikk.....	36
3.1 Nasjonale satsinger.....	37
3.1.1 Prosjekt bostedsløse	37
3.1.2 På vei til egen bolig	39
3.1.3 Parallellt initiativ	40
3.1.4 Boligsosialt utviklingsprogram	41
3.2 Bolig for velferd	43
3.2.1 Husbankens kommuneprogram.....	43
3.2.2 Det tverrsektorielle samarbeidet	45
3.3 Kompetanse og oppfølging i bolig	47
3.3.1 Kompetansemidler til kommunene	47
3.3.2 Profesjonalisering.....	48
3.5 Oppsummering.....	49
4. Casestudier	51
4.1 Bergen	52
4.1.1 Forankring og organisering.....	53
4.1.2 Boligressurser og oppfølgingstjenester.....	54
4.1.3 Eksterne forhold	55
4.1.4 Oppsummering.....	55
4.2 Stavanger.....	56
4.2.1 Forankring og organisering.....	57
4.2.2 Boligressurser og oppfølging	57
4.2.3 Eksterne forhold	59
4.2.4 Oppsummering.....	59
4.3 Bodø	59

4.3.1 Forankring og organisering.....	60
4.3.2 Boligressurser og oppfølging	61
4.3.3 Eksterne forhold	62
4.3.4 Oppsummering.....	63
4.4 Fredrikstad	63
4.4.1 Forankring og organisering.....	64
4.4.2 Boligressurser og oppfølging	64
4.4.3 Eksterne forhold	66
4.4.4 Oppsummering.....	66
4.5 Diskusjon og oppsummering	66
4.5.1 Boliger til vanskeligstilte.....	67
4.5.2 Tjenester og kompetanse.....	68
4.5.3 Forankring og organisering	69
4.6 Konklusjon	70
5. Kartlegging av bostedsløse – en vurdering.....	71
5.1 Generell metodebeskrivelse	72
5.1.1 Kommuneutvalg og landsutvalg.....	73
5.1.2 Respondentutvalg.....	74
5.1.3 Registrering av bostedsløse	75
5.1.4 Korrigering for utvalg og frafall	75
5.2 Gjennomgang av seks kartlegginger	76
5.2.1 Kartlegging av bostedsløse 1996	77
5.2.2 Kartlegging av bostedsløse 2003	80
5.2.3 Kartlegging av bostedsløse 2005	81
5.2.4 Kartlegging av bostedsløse 2008	83
5.2.5 Kartlegging av bostedsløse 2012	85
5.2.6 Kartlegging av bostedsløse 2016	87
5.3 Oppsummering.....	89
5.3.1 Frafall og korrigeringer	90
5.4 Konklusjon	92
6 Alternative metoder for kartlegging.....	94
6.1 BrukerPlan	94
6.1.1 Opplysninger som registreres	94
6.1.2 BrukerPlan for kartlegging av bostedsløse.....	96
6.1.3 Boligsituasjonen i BrukerPlan.....	99
6.1.4 Oppsummering.....	100
6.2 Andre datakilder	100
6.2.1 Registerdata på individnivå	101
6.2.2 KOSTRA og statistikkbanken i SSB	101
6.2.3 «In- and outflow».....	102
6.2.4 By- eller en-nattregistreringer	103
6.3 Oppsummering.....	104
7. Oppsummering og refleksjoner	105
7.1 Sammensatte forklaringer	105
7.1.1 «Ting tar tid»	106
7.1.2 Boligledet strategi.....	107
7.2 Metoder for kartlegging av bostedsløse.....	108
7.2.1 Alternative metoder	109

7.3 Avsluttende kommentar	109
Literatur	112
Vedlegg 1	119
Vedlegg 2	123

Tabelloversikt

Tabell 2.1: <i>Antall bostedsløse og bostedsløse pr 1000 innbyggere og prosentvis endring fra 1996</i>	24
Tabell 2.2: <i>Bostedsløse i fire kommunegrupper, antall personer og per 1000 innbyggere</i>	25
Tabell 2.3: <i>Nedgang i andel bostedsløse og andel bostedsløse per 1000 innbyggere i 2016.</i>	27
Tabell 2.4: <i>Lengde på deltakelse i Husbankens programmer og andel bostedsløse per 1000 innbyggere i 2016</i>	28
Tabell 2.5: <i>Sosialhjelpsmottakere uten bolig per 1000 innbyggere 2016 og andel bostedsløse per 1000 innbyggere 2016</i>	28
Tabell 2.6: <i>Andel kommuner som har fått tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet 2016 og andel bostedsløse per 1000 innbyggere 2016.</i>	29
Tabell 2.7: <i>Antall boliger godkjent av kommunene for startlån per 1000 innbyggere i 2016 og andel bostedsløse per 1000 innbyggere i 2016.</i>	29
Tabell 2.8: <i>Økning fra 2012-2016 i beløp til tilskudd boligetablering per innbygger og andel bostedsløse per 1000 innbyggere 2016.</i>	30
Tabell 2.9: <i>Lineær regresjonsanalyse av variasjon i andel bostedsløse i 2016 etter boligsosiale variabler og kommunegrupper.</i>	31
Tabell 2.10: <i>Lineær regresjonsanalyse av variasjon i andel bostedsløse i 2016 etter bakgrunnsvariabler.</i>	32
Tabell 3.1: <i>Kjennetegn ved fire nasjonale boligsosiale satsinger</i>	38
Tabell 4.1: <i>Antall og andel bostedsløse per 1000 innbyggere i Bergen fra 1996 til 2016.</i>	53
Tabell 4.2: <i>Antall og andel bostedsløse per 1000 innbyggere i Stavanger fra 1996 til 2016</i>	56
Tabell 4.3: <i>Antall og andel bostedsløse per 1000 innbyggere i Bodø fra 2005 til 2016.</i>	60
Tabell 4.4: <i>Antall og andel bostedsløse per 1000 innbyggere i Fredrikstad fra 1996 til 2016.</i>	64
Tabell 5.1: <i>Kjennetegn ved seks kartlegginger av bostedsløse i Norge.</i>	78
Tabell 5.2: <i>Antall registrerte bostedsløse, antall og differanse etter vekt/korrigerings for frafall av respondenter, vekt/korrigerings for utvalgskommuner og differansen mellom registrerte og vekting, alle år.</i>	91
Tabell 6.1: <i>Kjennetegn ved personer med rusproblemer registrert i BrukerPlan 2017 (N: 23.206), og personer med rusavhengighet (N: 2.084) og personer uten rusavhengighet i kartlegging av bostedsløse 2016 (N: 1.555). Tabellen er sammensatt av flere variabler og summer ikke til 100.</i>	97

Tabell V.1: Boligsosiale forhold/faktorer og omfanget av bostedsløse per 1000 innbyggere i 2016 i kommuner med 10.000 innbyggere og over.....	119
Tabell V.2: Sosiale forhold/faktorer og omfanget av bostedsløse per 1000 innbyggere i 2016 i kommuner med 10.000 innbyggere og over.	121
Tabell V.3: Befolkning, utdanning og lovbrudd og omfanget av bostedsløse per 1000 innbyggere i 2016 i kommuner med 10.000 innbyggere og over.	122

Figuroversikt

Figur 1.1: Analytisk modell for å forklare bostedsløshet.....	19
Figur 2.1: Utvikling i leiepriser, kroner per kvadratmeter, tre roms blokkleilighet.	34
Figur 4.1: Utviklingen i antall bostedsløse i Bergen, Stavanger, Fredrikstad og Bodø i perioden 1996 til 2016. Antall bostedsløse per 1000 innbyggere	52
Figur 7.1: Boligsosiale satsingen og utviklingen i antall bostedsløse	107

Sammendrag

Evelyn Dyb

Færre bostedsløse – hva er forklaringen

NIBR-rapport 2019:9

Bakgrunnen for denne rapporten er at Norge fikk en betydelig reduksjon i antall bostedsløse i perioden 2012 til 2016. Antallet i 2012 var 6.200 bostedsløse tilsvarende 1,26 per 1000 innbyggere. I 2016 hadde antall bostedsløse sunket til 3.909 personer som tilsvarer 0,75 per 1000 innbyggere. Husbanken, som har vært oppdragsgiver for prosjektet beskriver oppdraget som følger:

1. Innhenting av et bredere datagrunnlag for å vurdere årsaker til nedgangen i bostedsløshet. Det kan være aktuelt å innhente data fra kommuner og samarbeidende direktorater under strategien *Bolig for velferd* og gå ut over datagrunnlag som berører boligpolitikk og boligvirkemidler isolert sett.

2. Analyse og drøfting av årsaker til nedgang i antallet bostedsløse. Studien skal, på basis av nye og eksisterende data, gjennomføre en analyse og drøfting rundt årsakene til utviklingen i antall bostedsløse. Spørsmål av særlig interesse er:

Hvordan har Husbankens arbeid opp mot kommunene direkte eller indirekte påvirket resultatene når det gjelder antall bostedsløse? Vurdering av om strategien *Bolig for velferd* (2014-2020) og tiltak innenfor andre sektorer, som er i kontakt med målgruppene, har hatt innvirkning på tallene. Har det skjedd endringer i målgruppen som er særlig utsatt for bostedsløshet?

3. Vurdering av metoden for å kartlegge bostedsløse. Bruk av samme metode siden 1996 gir sammenlignbare tall, men mye er endret og innrettingen i den boligsosiale politikken er mer helhetlig. Er det behov for å endre eller videreutvikle metoden knyttet til kartleggingene? Kan endret innretting av politikken ha hatt betydning for kartleggingsresultatet?

Problemstillingene for studien og rapporten er utdypet i kapittel 1. Kapittel 2 presenterer og drøfter empiriske tester av sammenhenger mellom omfanget av bostedsløshet og nedgang/oppgang i antall bostedsløse mot en rekke andre variabler. Disse variablene omfatter sosiale, boligsosiale og mer generelle strukturer på kommunenivå. Analysene gir svært få statistisk signifikante sammenhenger. Manglende statistisk signifikante sammenhenger mellom overordnede samfunnsforhold og bostedsløshet, indikerer at bostedsløshet er et så pass begrenset problem her i landet, at variasjoner i liten grad gir utslag i aggregerte analyser. En supplerende forklaring er at strukturer som omfang av lovbrudd, andel langtidsmottakere av sosialhjelp og andel arbeidsledige, utgjør forholdvis små størrelser i Norge. Variasjonen mellom kommunene på en rekke mål på denne typen strukturelle forhold følger delvis variasjon i omfanget av bostedsløshet.

Kapittel 3 er basert på evalueringer av nasjonale prosjekter og strategier og gjennomgang av andre boligsosiale tiltak de to siste tiårene, samt samtaleintervjuer med ansatte i Husbankens regionkontorer og representanter for politikkområder, som støtter opp om strategien *Bolig for velferd* (2014-2020). En

viktig erfaring fra evalueringene og som formidles av informanter er at det tar tid å bygge opp og forankre det boligsosiale arbeidet i kommunene. Strategien *Bolig for velferd* er ikke evaluert og grunnlaget for å vurdere betydningen strategien har hatt for nedgangen i tallet på bostedsløse er heller tynt. Tatt i betraktning erfaringene som sier at tidshorisonten er en viktig faktor for å oppnå resultater, og at strategien kun hadde hatt en virkeperiode på to år ved kartleggingen av bostedsløse i 2016, er det grunnlag for å oppsummere at den store nedgangen i antall bostedsløse ikke primært kommer fra denne siste satsingen. Evalueringen av Husbankens første kommuneprogram viser at kommunene var på «rett vei». I realiteten er kommuneprogrammet videreført som del av *Bolig for velferd*, til dels med de samme kommunene. Det er rimelig god grunn til å anta at Husbankens kommuneprogram, som inngår i en linje med 20 års boligsosialt arbeid, har hatt avgjørende betydning for reduksjonen i antall bostedsløse.

Strategien støttes av fem departementer med direkte og indirekte ansvar for offentlige velferdsområder. I dette prosjektet er det ikke etablert indikatorer eller andre konkrete mål, som kan fange opp bidrag til å redusere antall bostedsløse, fra flere politikkområder. De samme departementene som støtter opp om *Bolig for velferd* var imidlertid støttespillere for strategien *På vei til egen bolig* (2005-2007). Involvering i den boligsosiale politikken har en lengre tidslinje innen flere politikkområder.

I kapittel 4 analyseres funn fra fire kommuner, som hver konstituerer et case. De fire kommunene er Bergen, Stavanger, Bodø og Fredrikstad. De fire kommunene har alle hatt nedgang i antall bostedsløse mellom 2012 og 2016, men nedgangen varierer fra svært stor til relativ begrenset. Kommunene har satset på ulike strategier og tiltak i de boligsosiale arbeidet. Analysene av de fire casene viser likevel noen fellestrekk. Kommunene har økt porteføljen av boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Bergen og Stavanger har fått økt tilgang til det private leiemarkedet som følge av nedgang i oljenæringen og nedgang i antall midlertidig ansatte og/eller arbeidsinnvandrere, som i hovedsak var leietakere i det private markedet. Videre har kommunene omorganisert og effektivisert rutinene for boligtildeling av egen boligportefølje. Husbankens boligøkonomiske virkemidler er benyttet både på institusjonelt nivå, for eksempel gjennom avtaler med utbyggere, og individnivå ved bruk av startlån, tilskudd og bostøtte.

Kommunene har bygget opp tjenester i bolig til vanskeligstilte med behov for hjelp og oppfølging. Boliger med faste ansatte utgjør en liten del av tilbudet. Kun en mindre gruppe beboere er vurdert å ha behov for et omsorgstilbud med høy grad av bemanning. Det mest utbredte tilbudet er ambulante tjenester. Stavanger og Bergen etablerte Housing First med ACT-team (assertive community treatment) i perioden 2012 til 2016. Housing First er et tilbud til (tidligere) bostedsløse personer med omfattende rusproblemer og mange med en psykisk lidelse i tillegg. Kommunene deltar og har tidligere deltatt i ulike arenaer for læring, utveksling av erfaringer og oppbygging av kompetanse, som har vært en viktig faktor for å etablere svært vanskeligstilte innbyggere i bolig. Det boligsosiale arbeidet er godt forankret i ledelsen i de fire kommunene. Alle kommunene har gjort organisatoriske endringer for å styrke samarbeidet mellom ansvarsområder.

Endelig nevnes kartlegging av brukerne og brukernes behov som et viktig organisatorisk grep, og som har gitt resultater.

Kapittel 5 og 6 gjennomgår metoder for kartlegging av bostedsløse. Kapittel 5 gir en grundig gjennomgang av seks kartlegginger av bostedsløse gjennomført i Norge i perioden 1996 til 2016. Kartleggingen av bostedsløse gjennomføres i to trinn: 1) Kartlegging av hjelpeapparatet i kontakt med bostedsløse, 2) registrering av bostedsløse gjennom et personskjema. Registreringen foretas av hjelpeapparatet. Undersøkelsen omfatter bostedsløse i kontakt med eller som er kjent av hjelpeapparatet. Definisjonen av bostedsløs og operasjonalisering av den generelle definisjonen har vært svært stabilt i løpet av to tiår. Det samme gjelder metoden for å gjennomføre kartleggingen og registreringsskjemaet som er benyttet i kartleggingene. Registreringsskjemaet er utvidet i perioden, men en stamme av spørsmål er gjentatt i hele periode, og har kun gjennomgått små justeringer, som reflekterer endringer i feltet som kartlegges. Respondentutvalget er betydelig revidert i flere av kartleggingene. De viktige gruppene av respondenter er beholdt, men nasjonale reformer og omorganiseringer i mange kommuner har medført endret navn på aktørene og/eller at respondentene inngår i nye organisasjonsstrukturer.

Denne metoden for å kartlegge bostedsløse regnes som den mest solide av metodikker som benyttes i europeiske land. I forhold til målet om å kartlegge og presentere et endelig tall på bostedsløse, har også denne metoden svakheter. Bostedsløse personer som ikke har kontakt med hjelpeapparatet blir ikke registrert. Som i andre surveyer er det også her frafall av respondenter. Mindre kommuner har inntil 2016, da alle kommuner ble inkludert, vært representert ved et utvalg. For å kompensere for frafall av respondenter og for utvalg av kommuner er tallet på bostedsløse vektet. Alle former for beregninger vil skape en viss usikkerhet rundt tallet på bostedsløse. Vektingene og beregningen i kartleggingene har vært forsiktige, og samlet sett er vurderingen at det sannsynligvis er en liten gruppe som ikke blir fanget opp og utgjør skatte «mørketall».

Gjennomgangen av andre kjente metoder for å kartlegge bostedsløse (kapittel 6) konkluderer med at alternative metoder vil gi et mindre sikkert resultat. Alternativene vil heller ikke være mindre ressurskrevende sammenlignet med dagens metodikk. Kapittelet bruker en del plass på gjennomgang av BrukerPlan, som mange kommuner har tatt i bruk. BrukerPlan er et verktøy for å kartlegge situasjonen for innbyggere med rusproblemer og psykisk lidelser og registrerer. Bosituasjonen registreres, men her anvendes en definisjon av bostedsløshet som ligger nært opp til kategorien «uteligger». Kartleggingene av bostedsløse og BrukerPlan registrerer delvis de samme gruppene. For å effektivisere kommunenes arbeid og motivere for deltakelse i kartleggingen av bostedsløse, bør det vurderes å legge disse to registreringene på om lag samme tid.

Nedgangen i tallet på bostedsløse har skapt optimisme og enkelte kommuner har satt opp null-visjon, det vil si at de har et mål om at ingen av innbyggeren skal være bostedsløse. Internasjonalt diskuteres absolutt null versus funksjonell null. Det siste, funksjonell null, anerkjenner at uansett innsats vil det være et visst

tilsig av nye bostedsløse innbyggere, men disse skal få den hjelpen de trenger for å komme ut av situasjonene. Dersom null-visjon skal være nasjonal eller lokal politikk, må målet om null konkretiseres og operasjonaliseres.

En hovedkonklusjon i rapporten er at framgang i det boligsosiale arbeidet, her konkretisert med nedgang i antall bostedsløse, har kommet etter langvarig innsats og bygging av kompetanse. Husbankens kompetansetilskudd til boligsosialt arbeid ble avviklet i 2016. I likhet med flere andre utredninger og studier konkluderer også denne rapporten med at kompetansetilskuddet eller en form for øremerkede midler til det boligsosiale feltet bør innføres igjen. Kommunene har plikt til å bistå vanskeligstilte innbyggere med å finne seg en bolig. Kommunene prioriterer lovpålagte oppgaver i første rekke, og bolig-framskaffelse inngår ikke i denne kategorien. En del kommuner har også kommet forholdsvis kort i det boligsosiale arbeidet og kan ha behov for et insitament som kompetansetilskuddet eller tilsvarende kan gi.

Summary

Evelyn Dyb

Fewer homeless people – what is the explanation?

NIBR Report 2019:9

The reason for compiling this report is the significant reduction in the number of homeless people seen in Norway in the period 2012 to 2016. The number in 2012 was 6,200, corresponding to 1.26 per 1,000 head of population. In 2016, that number had fallen to 3,909 persons, which corresponds to 0.75 per 1,000 head of population. The Housing Bank, which is the project's principal, describes the commission as follows:

- 1. Obtain a broader data basis for assessing the causes of the decline in homelessness.* It may be relevant to obtain data from municipalities and collaborating directorates under the political strategy Housing for Welfare (2014-2020 - Bolig for velferd) and go beyond data bases associated with housing policy and housing policy instruments and incentives in isolation.
- 2. Analyse and discuss causes of decline in the number of homeless people.* The study will on the basis of new and existing data, carry out an analysis and discuss the reasons for the change in the number of homeless people. Questions of particular interest include how the Housing Bank's work alongside that of the municipalities directly or indirectly affected the results in terms of the number of homeless people; whether the Housing for Welfare programme and measures in other sectors affiliated in some way with the target groups have had an impact on the figures; and finally, have there been any changes in the target group that are particularly susceptible to homelessness.
- 3. Assessment of the method of estimating homelessness.* While the use of the same method since 1996 produces comparable figures, much has changed and the general direction of social housing policy is more holistic. Is there a need to change or refine the method associated with the surveys? Can an alignment of the policy have had affected the estimations' results?

The research problems tackled by the study and report are presented and discussed in Chapter 1. Chapter 2 reviews the empirical tests of correlations between the incidence of homelessness and decline/rise in the number of homeless people in light of a number of social, housing social and more general factors at the municipal level. The analyses provide very few statistically significant ties. Lack of statistically significant correlations between overall social conditions and homelessness indicates that homelessness is such a limited problem in this country, that variations have only a limited effect on aggregated analyses. An additional explanation is that criminal offences, long-term recipience of social assistance and unemployment, which are among the variables tested against the proportion of homelessness, constitute relatively small quantities in Norway. The variation between the municipalities in light of a number of measures for this type of structural factor partly follows variations in the incidence of homelessness.

Chapter 3 is based on evaluations of national projects and strategies and examinations of other social housing actions over the last two decades, as well as interviews with employees at Husbanken's regional offices and representatives of policy areas supporting the Housing for Welfare strategy. An important lesson of the evaluations and something expressed by informants is that it takes time to build up and merge a social housing commitment in the wider work of the municipalities. Housing for Welfare has not been evaluated and any evidence of its influencing the decline in the number of homeless people is rather thin. Insofar as evidence indicating that the time horizon is an important factor in achieving results, and that the strategy was only up and running for two years when the incidence of homeless people was estimated in 2016, we can reasonably conclude that the large decline in the number of homeless people is not primarily due to this last effort. The evaluation of the Housing Bank's first municipal programme shows that the municipalities were on the "right track". In reality, the municipal programme was continued as part of the Housing for Welfare strategy, and partly with the same municipalities. One may therefore reasonably assume that the Housing Bank's municipal programme, with a history of 20 years of social work to look back on, has had a decisive influence on the reduction in the number of homeless people.

The strategy is supported by five ministries with direct and indirect responsibility for various aspects of public welfare. In this project, no indicators or other specific goals were established sensitive to contributions from several policy areas to the reduction in the number of homeless people. The same ministries that support the Housing for Welfare strategy were also, however, supporters of the programme Towards a Home of One's Own (På vei til egen bolig 2005–2007). Involvement in social housing policy has a longer timeline within several policy areas.

Chapter 4 analyses findings from four municipalities, each of which constitutes a case. The four municipalities are Bergen, Stavanger, Bodø and Fredrikstad. They have all seen from very large to relatively small decreases in the number of homeless people between 2012 and 2016 while pursuing different strategies and measures in wider social housing work. The analyses of the four cases nevertheless reveals some common features. The municipalities have increased the portfolio of housing for disadvantaged people in the housing market. Bergen and Stavanger in particular have increased access to the private rental market as a result of a decline in the oil industry and fewer temporary employees and/or labour immigrants, who were mainly tenants in the private market. Further, the municipalities have reorganised and streamlined the housing allocation procedures for housing from their own portfolio. The Housing Bank's financial instruments are used both at an institutional level, for example through agreements with developers, and at an individual level through the use of start-up loans, grants and housing subsidies.

The municipalities have established and expanded services in homes for the disadvantaged in need of help and follow-up. Provision of a permanent staff constitutes only a small part of this service. Only a small group of residents is considered to need care involving high staffing levels. The most widespread

services are the outpatient services (ambulante tjenester). Stavanger and Bergen established Housing First with an ACT team (assertive community treatment) in the period 2012 to 2016. Housing First is a form of help for (formerly) homeless people with extensive drug problems, and many with a mental health disorder as well. The municipalities participate today and have previously participated in various models encouraging learning, exchange of experiences and building expertise, all comprising an important factor in getting highly disadvantaged residents settled in accommodation. The commitment to social housing work is well integrated in the wider management of the four municipalities and all have made organisational changes to strengthen cooperation between areas of responsibility. Finally, the tracing of users and users' needs is mentioned as an important organisational approach which has produced results.

Chapters 5 and 6 review homelessness estimation methods. Chapter 5 provides a thorough review of six surveys of homeless people carried out in Norway between 1996 and 2016. The estimation of homeless people takes place in two steps: 1) tracking of support services in contact with homeless individuals; 2) recording of homeless persons using a personalised form. This is done by the health and care services. The study includes homeless people in contact with or known to the services. The definition of homelessness and operationalisation of the general definition, the method of conducting the survey and the personal form have remained very stable over two decades. The registration form has been expanded during the period, but a basic list of questions has been repeated throughout the period, and has only undergone minor adjustments, which reflect changes in the field under study. The respondent sample has been considerably revised in several of the surveys. The important groups of respondents have been retained, but national reforms and re-organisations in many municipalities have resulted in altered names and/or that respondents are included in new organisational forms.

This method of estimating homelessness is considered the most reliable of the methodologies used in European countries. But in relation to the goal of estimating and presenting a final figure on homeless people, this method also has weaknesses. Homeless people who do not have contact with the support services are not registered. As in other surveys, there are respondents drop out from these surveys too. Until 2016, when municipalities were included, smaller municipalities were represented by a sample. In order to compensate for the dropout of respondents and for the selection of municipalities, the number of homeless people is weighted. All forms of calculations will create some uncertainty about the number of homeless people. The weightings and the calculation in the surveys have been cautious, and overall, a small group is likely to fall between stools and constitute so-called "dark numbers".

The review of other known methods of estimating homelessness (Chapter 6) concludes that alternative methods will yield a less secure result. The alternatives will be no less resource-intensive compared to today's methodology. The chapter uses a lot of space on the review of BrukerPlan (UserPlan), which many municipalities have used. BrukerPlan records the housing situation, but uses a definition of homelessness that is close to the category of "rough sleeper".

BrugerPlan is sensitive to homeless people with drug and/or mental health problems, which make up less than two-thirds of all homeless people. Both the surveys of homeless people and BrugerPlan register the same groups to a degree. In order to streamline the municipalities' work, these two registrations should be undertaken at about the same time.

The decline in the number of homeless people has created a sense of optimism and some municipalities have set up a zero vision where they envisage no incidence of homelessness at all. Internationally, absolute zero versus functional zero is discussed. The latest, functional zero, recognises that whatever the effort, there will always be a certain inflow of new homeless people, but that they will get the help they need to get out of the situation. If zero vision is to be an element of a national or local policy, the importance of the goal must be made concrete and operational.

One main conclusion in the report is that progress in social housing work, here concretised with a decrease in the number of homeless people, has come after long-term efforts and build-up of expertise. The Housing Bank's contribution to competence building in the field of social housing was discontinued in 2016. Like many other investigations and studies, this report also concludes that the competence supplement or a form of earmarked funds for the social housing field should be re-introduced. The municipalities are obliged to assist disadvantaged residents with finding a home. The municipalities prioritise statutory tasks in the first place, but housing procurement is not included in this category. Some municipalities have also done relatively little and may need an incentive that the competence incentive or equivalent can provide.

1. Innledning

Den siste kartleggingen av bostedsløse i Norge viser en kraftig nedgang i antall bostedsløse fra 2012 til 2016. Tallene vakte oppsikt i Europa, der de aller fleste landene i samme periode har fått en, til dels stor, økning i antallet. Økningen i antall bostedsløse begynte i mange land i kjølvannet av den finansielle krisen i 2008, og de fleste landene har ikke klart å snu den oppadgående bevegelsen¹. Unntakene er Finland og Norge, der antall bostedsløse har gått ned.

Sammenligning av tall og nivå på bostedsløshet mellom europeiske land er høyst problematisk. Mange land, særlig i Sentral-/Øst-Europa og Sør-Europa, mangler godt tallmateriale for å følge utviklingen på området. Tallene baserer seg blant annet på telling av personer som sover ute eller på andre offentlige steder i løpet av en natt eller økning (eventuell nedgang) i bruk av tjenester til bostedsløse, ofte lavterskeltilbud, som midlertidig botilbud (shelter), suppekjøkken eller andre stasjoner for utdeling av mat og eventuelt utdeling av klær. Antall personer som bruker tilbudene er ikke nødvendigvis i samsvar med etterspørsel eller behov og er derfor et lite nøyaktig mål for omfang av bostedsløshet. Økningen i flere land er imidlertid så øyenfallende at de færreste som har kontakt med feltet vil bestride den.

I denne situasjonen har altså Norge, og Finland, lyktes i å redusere tallet på bostedsløse. I Norge gikk antall bostedsløse ned fra vel 6.000 til i underkant av 4.000 fra 2012 til 2016 eller fra 1,26 til 0,75 per 1000 innbyggere. I forhold til folketallet, som har økt i Norge i perioden, er nedgangen i realiteten enda litt større. Denne rapporten omhandler en undersøkelse av mulige årsaker til nedgangen i antall bostedsløse. Innledningen redegjør for definisjonen av bostedsløs og i korte trekk hvordan bostedsløshet blir kartlagt. Videre presenterer innledningen problemstillinger for rapporten og en analytisk modell for studien samt metoder og kilder som er benyttet.

1.1 Definisjon av bostedsløs

Begrepsfastsettelse av bostedsløshet som anvendes i de nordiske landene, ligger i skjæringspunktet mellom en lang historisk tradisjon og den moderne nordiske velferdsstaten. Sammenlignet med en rekke andre land i Europa og i USA, der primært eller utelukkende personer som sover ute eller i herberger for hjemløse anses som bostedsløse, regnes den nordiske tilnærmingen som generøs. En del andre land, utenfor Norden, operer også med ganske brede definisjoner. Eksempler her er Storbritannia (med de fire landene) og Irland. The European Observatory on Homelessness (EOH)² har siden begynnelsen av 2000-tallet arbeidet for en tilnærming i forståelse og definisjon av bostedsløshet i Europa. EOH har utarbeidet typologier med begrepsfastsettelse (concepts) for bostedsløshet og graderte former for eksklusjon på boligmarkedet, med operasjonaliseringer av en rekke situasjoner under hver typologi. Veien fram til en

¹ Kilde FEANTSA file:///C:/Users/evelyn/OneDrive%20-%20OsloMet/Bosted_nedgang2018/Litteratur/OHEEU_2019_ENG_Web.pdf

² EOH: Forskergruppe i FEANTSA – Federation of European Organisations Working with the Homeless, paraplyorganisasjon for NGO og (i mindre utstrekning) myndigheter

omforent definisjon synes fremdeles lang. Én måte å forstå landenes standhaftighet mot å tilnærme seg hverandre er såkalt stivhengighet; det vil si at beslutninger tatt ved én historisk korsvei legger føringer og begrensninger på framtidige alternativer og valgmuligheter (Anderson, Dyb, Finnerty 2016).

I Norge er bostedsløshet teoretisk fundamentert i boligforskningen, og selve definisjonen er avledet fra posisjoner i og utenfor boligmarkedet: Som bostedsløs regnes personer som er uten egen eid eller leid bolig. Begrepet har imidlertid også bakgrunn i en historisk og samfunnsmessig forståelse av *den bostedsløse* gjennom karakteristikker som vandrør, vagabond, uteligger og ufb'er (person uten fast bopel). Den «moderne» forståelsen av bostedsløshet, som her i landet ble innledet med den første landsomfattende kartleggingen i 1996 (Ulfrstad 1997), har indirekte med seg disse skikkelsene og er samtidig en oppdatering av begrepet. Definisjonen omfatter ikke alle som er i den nevnte posisjonen, nemlig uten egen eid eller leid bolig. Studenter er typisk en gruppe som utelates. Voksne personer som bor hos andre i en periode, uten at de har behov for hjelp til å håndtere boligsituasjonen, utelates gjennom metoden for å kartlegge bostedsløse. For å bli registrert som bostedsløs må personen være kjent av eller i kontakt med hjelpeapparatet. Avgrensingene reflekterer en forståelse i nærheten av den gamle uteliggeren og tradisjonelle ufb'eren. Oppdateringen eller moderniseringen av definisjonen innebar likevel en utvidelse av begrepet bostedsløs. Personer i fengsel og institusjon som står foran løslatelse/utskrivning, og som manglet egen bolig, blir her inkludert. En annen gruppe er personer som bor midlertidig hos andre, forutsatt at de er kjent av hjelpeapparatet. Operasjonalisering av bostedsløshet som ble utformet i 1996 og som er gyldig i dag er operasjonalisert i fem kategorier

Utgangspunktet er at en person regnes som bostedsløs dersom vedkommende er uten egen eid eller leid bolig og er i en av følgende situasjoner:

Situasjon 1. Personen mangler tak over hodet kommende natt. Herunder regnes personer som sover ute, i skur og lignende løsninger som gir en form for ly.

Situasjon 2. Personen er henvist til akutt eller midlertidig botilbud, som for eksempel natthjem, varmestue, hospits, hybelhus uten leiekontrakt, pensjonat, hotell, krisesenter, campingvogn/hytte på campingplass, krise-/overgangsbolig.

Situasjon 3. Person under kriminalomsorgen, som skal løslates innen 2 måneder og som ikke har egen eid eller leid bolig. Herunder regnes personer i fengsel og personer i overgangsboliger eller som soner under Friomsorgen.

Situasjon 4. Person i institusjon, som utskrives innen 2 måneder og som ikke har egen eid eller leid bolig. Herunder regnes alle typer institusjoner, inkludert personer i barnevernsinstitusjon som utskrives fra/går ut av barnevernets omsorg innen 2 måneder.

Situasjon 5. Personen bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger.

Videre er det presisert at personer som bor i framleid bolig eller bor varig hos pårørende eller nær slektning *ikke* regnes som bostedsløs. Det har videre vært uklart om personer under 18 år, som er bostedsløse uten at de er sammen med

foreldre eller andre foresatt, skal kartlegges. I undersøkelsene som har blitt gjennomført i Norge har det blitt lagt til grunn at personer under 18 år skal inkluderes i kartleggingen. Antall kartlagte bostedsløse under 18 år er imidlertid en svært liten gruppe.

De nordiske landene kartlegger bostedsløse etter en metode som begynner å få betegnelsen «gullstandard»³. Gullstandard i forskning refererer vanligvis til kontrollerte studier, ofte i laboratorier men ikke nødvendigvis, med kontrollgruppe av individer som ikke utsettes for eksperimentet eller deltar i studien. Referanser til de nordiske kartleggingene av bostedsløse viser ofte til at disse studiene er de grundigste og meste omfattende som gjennomføres i dag.

Metoden for å kartlegge bostedsløse er en del av definisjonen. Kartleggingen gjennomføres av et bredt utvalg respondenter som inkluderer helse- og velferdstjenestene i kommunene, utvalgte enheter i helseforetak, kriminalomsorgen, frivillige organisasjoner og andre private aktører. Dette kriteriet er nedfelt i undertittelen på rapporten fra den aller første kartleggingen, som lyder «Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet» (Ulfrstad 1997). Underveis i kartleggingene er det presisert at definisjonen av dem som skal kartlegges er personer som er *i kontakt med* eller *kjent av* hjelpeapparatet og fyller kriteriene listet over. Kartleggingene gjennomføres i en spesifikk uke og gir et tverrsnittsbilde av situasjonen.

1.2 Problemstillinger

Husbanken, som er oppdragsgiver for studien, har definert følgende problemstillinger som skal undersøkes:

1. *Innhenting av et bredere datagrunnlag for å vurdere årsaker (til nedgangen i bostedsløshet).* Dette utdypes med at det kan være aktuelt å innhente data fra kommuner og samarbeidende direktorater under strategien *Bolig for velferd* og gå ut over datagrunnlag som berører boligpolitikk og boligvirkemidler isolert sett. Utlysningen vektlegger innhenting av informasjon fra alle sektorer som er i kontakt med relevante målgrupper. Som eksempler på datakilder nevnes BrukerPlan og KOSTRA.

2. *Analyse og drøfting av årsaker til nedgang i antallet bostedsløse.* Studien skal, på basis av nye og eksisterende data, gjennomføre en analyse og drøfting rundt årsakene til utviklingen i antall bostedsløse. Spørsmål av særlig interesse er:

Hvordan har husbankens arbeid opp mot kommunene direkte eller indirekte påvirket resultatene når det gjelder antall bostedsløse?

- Har strategien Bolig for velferd hatt betydning?
- Kan tiltak innenfor andre sektorer som er i kontakt med målgruppene ha hatt innvirkning på tallene?

³ Brukt i flere sammenhenger i COST action Measuring homelessness on a European level, der 32 land deltar.

- Har det skjedd endringer i målgruppen som er særlig utsatt for bostedsløshet?

3. *Vurdering av metoden for å kartlegge bostedsløse.* Bruk av samme metode siden 1996 gir sammenlignbare tall, og det er nettopp en styrken ved metoden. På den andre siden er mye endret og innrettingen i den boligsosiale politikken er mer helhetlig. Man snakker mer om vanskeligstilte på boligmarkedet og mindre om bostedsløshet. Spørsmålene som skal belyses i denne delen av undersøkelsen er:

- Er det behov for å endre eller videreutvikle metoden knyttet til kartleggingene?
- Kan endret innretting av politikken ha hatt betydning kartleggingsresultatet?

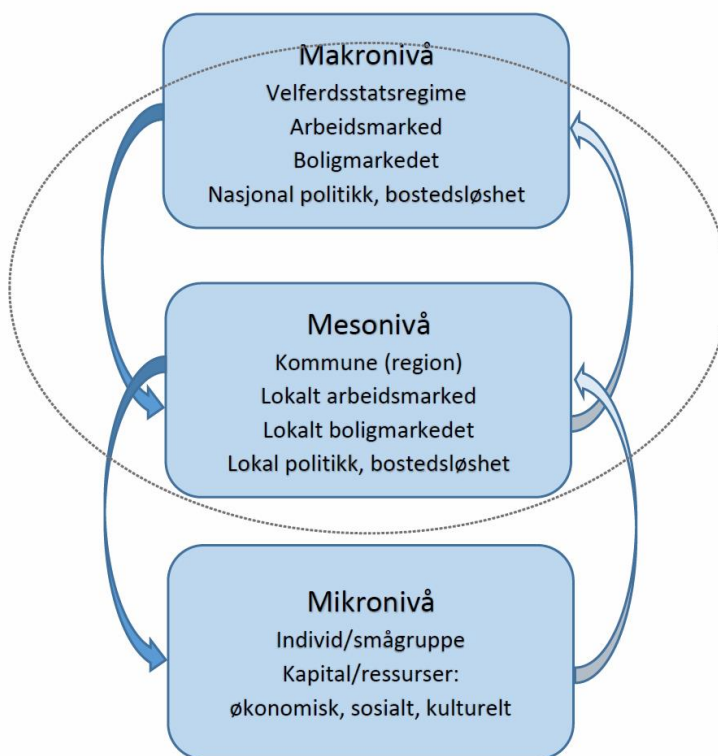
Denne delen av undersøkelsen er i stor grad konsentrert om en gjennomgang og kritisk vurdering av metodikk i de seks kartleggingene som er gjennomført i perioden 1996 til 2016. Som nevnt over er mye endret i løpet av 20 år, og gjennomføring av kartleggingene er blitt tilpasse endrede betingelser og omgivelser.

1.3 Forskningsdesign og empiri

Det ble lenge hevdet at bostedsløshet forklares *enten* som et strukturelt fenomen, hvor bostedsløshet er forårsaket av samsfunnskrueturer som for eksempel arbeidsledighet og boligmangel, *eller* med individuelle egenskaper, som rusmisbruk og/eller manglende tilpasning til arbeidslivet. Også uforskyldte helseproblemer kan gå inn under individuelle egenskaper. Forklaringer som setter struktur opp mot individ tar ikke med i betraktningen hvilken utstrekning velferdssystemet demmer opp for ekskludering på grunn av helse- og/eller sosiale problemer, slik en mer dynamisk tilnærming legger opp til. Det siste tiåret har denne enkle dikotomien struktur versus individ mer eller mindre forlatt i forskningen om bostedsløshet (Batterham 2017; Bramly & Fitzpatrick 2017; Johnsen, Scutella, Tseng & Wood 2015; Dyb et al 2013).

Denne studien anvender en analytiske tilnærming som tar utgangspunkt i en trenivåmodell for å forklare årsaker til bostedsløshet (se også Dyb, Johannesen, Lied & Kvinge 2013). Modellen omfatter tre analysenivåer som benyttes i samfunnsvitenskapen generelt; makro-, meso- og mikronivå. Modellen er teoretisk og er blant annet egnet til å ordne forklaringsvariablene i en årsaks-analyse. En teoretisk modell bygger på noen kjente forutsetninger utledet av forskning og kunnskap om studieobjektet fra ulike kilder, som internasjonal forskning om bostedsløshet og nasjonal forskning og evalueringer. Erfaringene og kunnskap innhentet gjennom kartleggingene av bostedsløse er også en viktig kilde til kunnskap om bostedsløshet.

Figur 1.1: Analytisk modell for å forklare bostedsløshet



I figur 1.1 er det satt en ring rundt makro og mesonivå. Problemstillingene for undersøkelsen peker ut disse som analytiske nivåer. I boksen for makronivå er det listet opp elementene velferdsregime, arbeidsmarked, boligmarked og nasjonal politikk for bostedsløshet. I en teoretisk modell kan disse elementene karakteriseres som forklaringsvariabler. Hver av disse forklaringsvariablene er imidlertid omfattende og må operasjonaliseres for å kunne benyttes i en analyse. De samme variablene, med unntak av velferdsregime, er lagt inn i boksen for mesonivå eller mellomnivå. Mesonivå er her definert som kommunen.

I kartleggingene av bostedsløse er kommunene den sentrale enheten. Bredden av respondenter er stor, men de viktigste aktørene og respondentene er likevel sosialtjenestene i NAV og andre enheter i kommunene, som har ansvar for eller arbeider med bostedsløse og personer som er utsatte for å bli bostedsløse. Den bostedsløses kommunetilhørighet inngår som en viktig opplysning i datainnsamlingen. Mange individuelle rettigheter er knyttet til kommunetilhørighet. Blant annet har de fleste store og større kommuner lagt inn krav om en viss registrert botid i kommunen, for å komme i betraktning i tildeling av kommunal bolig. Med unntak av behandling i spesialisthelsetjenesten, ytes tjenester til innbyggerne inkludert bostedsløse av kommunene. Innenfor et gitt handlingsrom er det kommunenes ansvar å bidra med å løse boligproblemer og yte andre nødvendige tjenester til bostedsløse og andre vanskeligstilte på boligmarkedet.

Etter hver kartlegging brytes tallene for bostedsløse ned på den enkelte kommune. Kommunene er den sentrale analyseenheten i dette prosjektet, både i en kvantitativ del av prosjektet og i casestudier.

Den siste boksen i figur 1.1 illustrerer mikronivå her definert som individuelle forutsetninger og forklaringer. Den store majoriteten av innbyggere i en velferdsstat som den norske har rimelige gode muligheter til å leve et selvstendig liv. Det faktum at nesten åtte av ti husholdninger eier sin egen bolig er én indikator på at de fleste håndterer arbeids- og boligmarkedet. Mange er leietakere i en overgangsfase, for eksempel i studietiden, ved bytte av arbeid og flytting eller ved samlivsbrudd, og blir boligeiere (igjen). Det er med andre ord langt flere enn 80 prosent som eier sin egen bolig gjennom livsløpet. Det store flertallet har tilstrekkelig økonomisk og sosial kapital til å «klare seg selv». En omfattende velferdsstat og velferdskommune bidrar til et rimelig høyt velferdsnivå også blant grupper med lite kapital og ressurser. Å bli bostedsløs innebærer å falle helt gjennom det sosiale sikkerhetsnettet.

Mikronivå ligger utenfor ringen i figur 1.1. Å forstå individuelle mekanismer og veier inn i og ut av bostedsløshet er på ingen måte uvesentlig (se f.eks. Flåto og Johannessen 2010; Dyb, Johannessen, Lied, Kvinge 2013). Dette prosjektet skal imidlertid studere de overordnede strukturene som kan forklare bevegelser i antall bostedsløse på nasjonalt og kommunalt nivå. De aller fleste kommunene hadde nedgang i tallet på bostedsløse fra 2012 til 2016. Om ikke nedgangen er jevnt distribuert mellom kommunene, er den en gjennomgående trend. Avhengige variabler, det som skal forklares i analysene, er forskjeller i nivået på bostedsløshet og i nedgang i antall bostedsløse (noen få kommuner har oppgang) mellom kommunene.

1.3.1 Metoder og empiri

Prosjektet er gjennomført med flere ulike metoder og innhenting av data fra et bredt tilfang av kilder. Datatilfanget kan deles i primær- og sekundærkilder. Primærkildene inkluderer gruppeintervjuer på nasjonalt og kommunalt nivå. Det største datatilfanget er hentet fra sekundærkilder og inkluderer blant annet statistikk og skriftlige kilder som kommunale planer, evaluerings- og forskingsrapporter og annen litteratur. Datakildene og hvordan metoder er summert i tabell 1.1.

Et datasett for kvantitative analyser er satt sammen av statistikk innhentet fra statistikkbanken i Statistisk sentralbyrå og datasettene fra kartleggingene av bostedsløse 2012 og 2016. Arbeids- og velferdsdirektoratet har bidratt med statistikk over kommuner som har mottatt midler til utvikling av tjenester til bostedsløse. Husbankens regionkontorer har gitt oversikt over programkommunene og hvor lenge kommunene har deltatt i programmet. Dataene er tilrettelagt av NIBR, som er ansvarlig hvordan dataene er benyttet.

Fire casestudier i følgende kommuner: Bergen, Bodø, Fredrikstad og Stavanger. Bergen og Stavanger er valgt fordi de er store byer med mye virksomhet knyttet til oljenæringen; en næring som har hatt nedgang i aktiviteten i perioden. Bodø er et urbant senter i Nordland, et fylke med ellers mange mindre og små kommuner. Bodø hadde en betydelig nedgang i antall bostedsløse. Fredrikstad er en stor kommune beliggende i landets mest urbane og tettbefolkede område. Fredrikstad hadde mindre nedgang i antall bostedsløse enn de fleste sammenlignbare kommunene. Studiene ble gjennomført ved gruppeintervjuer med fra tre til åtte

deltakere. I tillegg er boligsosiale planer og andre relevante dokumenter/-informasjon fra kommunene benyttet.

Tabell 1.1: Oversikt over metoder, data og datakilder

Type data/metode	Datakilder
Statistikk og kvantitative data	Statistisk sentralbyrå, statistikkbanken, data fra følgende områder: Arbeid, befolkning, bygg, bolig og eiendom, innvandring, offentlig sektor, sosiale forhold og kriminalitet og utdanning
	Kartlegging av bostedsløse 2012 og 2016, datainn-samling gjennomført ved NIBR
	Arbeids- og velferdsdirektoratet: kommuner som har fått tilskudd til å utvikle tjenester i bolig/booppfølging
	Husbankens regionkontorer: Oversikt over program-kommuner og tid for deltakelse i programmet
Case-studier i fire kommuner	Samtaleintervju i gruppe, ett intervju i hvert case, til sammen 22 informanter
	Skriftlige kilder: boligsosiale handlingsplaner supplert med andre dokumenter
	Kommunenes nettsider, blant annet for bakgrunnsinformasjon om kommunene
Samtaleintervjuer på nasjonalt nivå	Husbankens seks regionkontorer, ett intervju ved hvert kontor med til sammen 17 personer
	Et samtaleintervju med representanter for de fem politikkområdene som støtter strategien bolig for velferd.
	Antall deltakere: seks personer
Skriftlige kilder	Evalueringer av boligsosiale programmer og prosjekter siden 2001, evalueringer av andre relevante tiltak supplert med annen litteratur
	Gjennomgang av seks rapporter som dokumenter resultater og metoder for kartlegging av bostedsløse
	Gjennomgang av andre skriftlige kilder som beskriver metoder for kartlegging av bostedsløse

Samtaleintervjuer med Husbankens regionkontorer omfatter seks gruppeintervju med til sammen 17 personer. Deltakelsen har variert fra to til seks personer. Region øst, som har flest kommuner i programmet, hadde den største gruppen med på intervjuet. Gruppeintervju er gjennomført med representanter for fire direktorater med til sammen seks deltakere: Arbeids- og velferdsdirektoratet/-NAV, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet/Bufdir, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet/IMDi og Husbanken. Kriminalomsorgs-direktoratet, som representerer det femte politikkområdet som støtter opp om strategien Bolig for velferd, ble kontaktet i etterkant.

Skriftlige kilder, i tillegg de som er nevnt under case-studiene, inkluderer evalueringer av boligsosiale innsatser fra rundt 2000 til evaluering av Husbankens kommuneprogram og delevalueringer av programmet, andre evalueringer, forskningsrapporter, litteratur og dokumenter, som kan bidra til å belyse innsats

og resultater på det boligsosiale området. Gjennomgang og vurdering av metodikken i seks kartlegginger av bostedsløse fra 1996 til 2016 er basert på rapportene fra de seks kartleggingene. Referanse til alle skriftlige kilder er gjengitt der de er brukt og referert til i rapporten. I tillegg er det ført opp litteratur i referanselisten, som har vært nyttig bakgrunnsstoff, men som ikke nødvendigvis er referert til i teksten i rapporten.

2. Kvantitative analyser

Det har over lang tid vært observert at omfanget av bostedsløshet varierer mellom ulike typer velferdsregimer. Til tross for mangelfull statistikk i en del land, har ulikhetene i omfang og kjennetegn ved gruppa bostedsløse vært åpenbar, og omfanget av bostedsløshet har fulgt graden av fattigdom i de ulike landene. Til tross for at de nordiske landene har en relativt vid og inkluderende definisjon av bostedsløshet, er likevel antallet relativt lavere enn i land som avgrenser bostedsløshet til dem som sover ute eller i herberger for bostedsløse. Stephens et al. (2010) har undersøkt sammenhengen empirisk i et komparativt europeisk prosjekt, der de legger Esping-Andersens (1990) inndeling av de moderne velferdsstatene i ulike velferdsregimer⁴ til grunn for komparasjon. Forenklet framstilt, er omfanget av statens ansvar og oppgaver et vesentlig kriterium for å bestemme type velferdsregime. I den nordiske velferdsstaten er ansvar for pensjoner og trygde samt en rekke andre velferdsgoder i all hovedsak et statlig ansvar. I de korporative regimene er pensjoner og en del andre rettigheter knyttet til arbeidsforholdet, og i liberale regimer er velferdsordninger i større grad overlatt til den enkelte. I de sør-europeiske regimene, som ikke er inkludert i Esping-Andersens originale inndeling, men er lagt til senere, er familien en viktig leverandør av omsorg og velferd (f.eks. Allan et al 2006).

Stephens et al. (2010) konkluderer med at det generelle velferdssystemet har størst forklaringskraft med hensyn til omfanget av bostedsløshet. De finner likevel at organisering av boligsektoren har en viss betydning. Boligsektoren er, på tvers av velferdsregimene, markedsstyrt med større eller mindre grad av inngrep fra det offentlige. Ordninger som bostøtte og andre tiltak rettet mot husstander som har problemer med å operere på markedet, har også betydning for nivået på bostedsløshet, men disse ordningene har altså sekundær betydning på makro-nivå i forhold til det relative antallet bostedsløse i landet (ibid.).

2.1 Datatilfang og premisser for analyse

Dette kapittelet presenterer kvantitative analyser av sammenhenger mellom bostedsløshet og en rekke forhold på meso- og makronivå. Grunnlag for valg av variabler som inngår i analysen, det teoretiske utgangspunktet, er profilen på populasjonen av bostedsløse og hva slags sosiale problemer som er forbundet med bostedsløshet. I de nordiske landene har majoriteten av bostedsløse problemer knyttet til rusavhengighet, svak tilknytning til arbeidslivet og har sosialhjelp eller trygd som viktigste inntektskilde. Opplysningene om utdanning er mangelfulle i kartleggingene, men de indikerer at bostedsløse generelt har lavere utdanningsnivå enn befolkningen ellers (Dyb og Lid 2017, Benjaminsen 2017). Videre er overganger fra institusjon, fengsel og barnevern identifisert som økt risiko for bostedsløshet blant allerede utsatte grupper. Boligmarkedet, både prisnivå og stigningen i prisene, kan påvirke mulighetene vanskeligstilte

⁴ Sosialdemokratiske (nordiske landene), liberale (USA, Storbritannia), korporative (Tyskland, Østerrike) og senere mediterranske (Hellas, Italia, Spania, Portugal) og «transitional» (tidligere Øst-Europa). Landene i parentes er de mest typiske eksemplene, noen land har trekk fra flere regimer.

husstander har for å skaffe seg en bolig. Disse forholdene fanges i ulik grad opp av tilgjengelig statistikk på kommunenivå.

2.1.1 Enheter i analysen

Tallene for bostedsløshet er hentet inn gjennom serien av kartlegginger i perioden 1996 til 2016 (disse er detaljert redegjort for i kapittel 5). Tallet på bostedsløse falt kraftig fra den aller første kartleggingen av bostedsløse i 1996 til neste kartlegging, som ble gjennomført i 2003. Antall bostedsløse ble redusert med 16 prosent, fra 6.200 personer i 1996 til 5.200 personer i 2003. Hele denne reduksjonen kom i Oslo (se kap 3.1.2). De andre kommunene hadde små endringer, og endringene var heller ikke systematiske.

Tabell 2.1: *Antall bostedsløse og bostedsløse pr 1000 innbyggere og prosentvis endring fra 1996*

År	Antall bostedsløse	Pr. 1000 innbyggere	Endring i fht 1996
2016	3.909	0,75	-37 %
2012	6.259	1,26	+1 %
2008	6.091	1,27	-2 %
2005	5.496	1,19	-11 %
2003	5.200	1,14	-16 %
1996	6.200	1,5	100 %

Fra 2003 og de fire neste kartleggingene av bostedsløse, til 2012, steg antallet bostedsløse jevnt. Men på grunn av befolkningsvekst var andelen bostedsløse målt per 1000 innbyggere om lag den samme i 2009 og 2012. Det vil si at veksten flatet ut før den store nedgangen i antall fra 2012 til 2016. Utviklingen i antall bostedsløse er illustrert i tabell 2.1.

I rapportene fra kartleggingen av bostedsløse anvendes *kommunegrupper* som analysenivå (f.eks. Dyb og Lied 2017). Begrunnelsene er for det første at bostedsløshet er mest utbredt i urbane områder, som i hovedsak faller sammen med kommunestørrelse, og for det andre at inntil 2016 har de mindre kommunene vært representert i kartleggingen med et utvalg av kommuner (se kapittel 4). Inndeling i grupper etter innbyggertall har gitt meningsfulle analyser. Nedgangen i ulike kommuner gruppert etter innbyggertall og for hele landet er illustrert i tabell 2.2.

Tabell 2.2: *Bostedsløse i fire kommunegrupper, antall personer og per 1000 innbyggere (Kilde: Dyb og Lied 2017)*

Kommunegrupper etter folketall	Antall 2016	Antall 2012	2016 per 1000	2012 per 1000
4 storbyer	1.691	2.637	1,35	2,23
40.000 innbyggere og over	878	1.415	0,84	1,43
10.000-39.999 innbyggere	849	1.737	0,48	1,06
<10.000 innbyggere	374	470	0,32	0,40
Ikke oppgitt kommune	117			
Hele landet	3.909	6.259	0,75	1,26

Analysene i dette kapittelet konsentreres om de tre største kommunegruppene. Det vil si at den minste gruppa med færre enn 10.000 innbyggere utelates. Begrunnelsen er at analyseenheterne vil være enkeltkommuner og ikke grupper av kommuner, og de avhengige variablene er andel bostedsløse i hver kommune i 2016 og differansen mellom andel bostedsløse i 2012 og 2016. I de små kommunene er tallene svært små, det kan dreier seg om én eller en håndfull bostedsløse personer det ene året og ingen ved neste kartlegging, slik at små tall kan gi store variasjoner og store utslag. Mange av de små kommunene har ikke registret bostedsløse i det hele tatt.

Enhetene i den videre analysen er altså kommuner og omfatter alle kommunene med 10.000 innbyggere og over i 2016 (den siste kommunegruppa med færre enn 10.000 innbyggere er ikke med videre her). Det dreier seg om 114 kommuner i alt (kommuneinndeling ved utgangen av 2016). Sju av disse kommunene har enten ikke svart på undersøkelsen, eller de har meldt at de ikke har noen bostedsløse. Tabell 2.2 viser at de tre kommunegruppene har hatt nedgang i antall bostedsløse relativt til innbyggertallet. Det gjelder også for de aller fleste kommunene som har deltatt i kartleggingen i 2016 og 2012. I alt åtte kommuner fordelt på alle kommunegruppene har hatt noe økning i det relative antallet (bostedsløse per 1000 innbyggere). 52 kommuner har hatt nedgang. I 2016 ble det gjort en vesentlig endring i utvalget av kommuner som deltok i kartleggingen av bostedsløse. Alle 428 kommunene i landet ble inkludert. Rundt halvparten av kommunene med 10.000 til 39.999 innbyggere deltok i 2012. For de som ikke deltok i 2012 er det følgelig ikke noe grunnlag for å måle endringer mellom 2012 og 2016.

2.1.2 Variabler

Den ene avhengige variabelen (avhengig variabel er uttrykk for fenomenet som skal forklares) i den teoretiske modellen er nedgangen i antall bostedsløse. Den kan uttrykkes i differanse mellom andel bostedsløse i 2012 og andel bostedsløse i 2016. Denne variabelen utelukker en del av kommunene fra analysen, nærmere bestemt 54 kommuner inkludert de som enten ikke har svart i 2016, og /eller ikke deltok i kartleggingen i 2012. Derfor er nivået, antall bostedsløse per 1000

innbyggere i 2016 brukt som en annen avhengig variabel. Valg av andel bostedsløse i 2016 som avhengig variabel gir et større materiale for analyse (flere enheter). Anvendelse av kommuner som enheter er imidlertid ikke uproblematisk. Som redegjort for ovenfor, øker antall bostedsløse med innbyggertallet. Mange av forholdene som er relevante å benytte i analysen følger også kommunestørrelse. Denne problemstillingen drøftes nærmere lenger ned i teksten.

Analysene i kapittelet er videre basert på en sammenstilling av data som er tilgjengelige fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Den viktigste kilden er data innrapportert gjennom KOSTRA (KommuneStat-rapportering)⁵. I tillegg til KOSTRA anvendes data fra kriminalstatistikk, arbeidsmarkedstall, samt tall om innvandring og befolkning, som er tilgjengelige i SSBs statistikkbank. Tall for Husbankens boligøkonomiske virkemidler, bostøtte, startlån og tilskudd til kjøp av bolig, er også hentet fra SSB. Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) har bidratt med oversikt over hvilke kommuner som har fått tilskudd til utvikling av tjenester, og disse dataene er tilordnet og lagt inn i datasettet.

Tall om deltakelse i Husbankens kommuneprogram er innhentet fra Husbankens regionskontorer og operasjonalisert for bruk i kvantitative analyser (programmene er nærmere beskrevet i kapittel 3). Programmet har hatt og har et noe ulikt innhold i regionene. For å lage en noenlunde håndterlig operasjonalisering er inndelingen forholdsvis grovkornet. Deltakelse i programmene er delt inn i fem variabler: deltakelse/ikke deltakelse i program (inkluderer også samarbeid kommune-Husbank), deltakelse inntil 2016, deltakelse etter 2016, deltakelse både før og etter 2016 og, endelig, antall år med deltakelse i programmet. Det finnes selvsagt innvendinger mot disse kategoriseringene. Kvantifisering betyr imidlertid forenkling, og i noen sammenhenger litt for grove forenklinger. Ikke bare er programmene ulike mellom Husbankens regioner og preget av et svært differensiert utvalg av kommuner fra de aller største til kommuner med under 10.000 innbyggere (de aller fleste har over 10.000). Kommunestørrelse er også ujevnt fordelt mellom regionene, med en sterk konsentrasjon av store og mellomstore kommuner på Østlandet.

Den ene avhengige variabelen, differansen i andel bostedsløse mellom 2012 og 2016 målt i antall bostedsløse per 1000 innbyggere, er omkodet til en variabel med tre verdier for differanse; 'stor nedgang' (0,76-3,05 ned per 1000), 'middels nedgang' (0,36-0,75 ned per 1000) og 'ingen nedgang/oppgang' (-2-0,35 ned/opp per 1000). Minus foran tallet betyr i denne sammenhengen (jfr. siste verdi) at kommunen har hatt en økning i tallet på bostedsløse. Den andre avhengige variabelen, nivået på bostedsløse i 2016, er også gitt tre verdier; 'høy andel' (0,73-2 per 1000), 'middels andel' (0,27-0,72 per 1000) og 'lav andel' (0-0,26 per 1000)⁶. Antall bostedsløse målt i promiller (bostedsløse per 1000 innbyggere) dreier seg om små tall i mange av kommunene. Tallene for endringer fra 2012 til

⁵ KOSTRA-data er ikke lenger et eget område i SSB, men inngår sammen med andre data i statistikkbanken. KOSTRA nevnes for å markere at dataene er innrapportert fra kommunene.

⁶ Variabler med fire verdier ble testet ut, men pga små tall/små forskjeller gir færre verdier på variablene et tydeligere bilde. Relativt få antall enheter – 114 kommuner – styrker argumentet for å bruke få verdier på variablene.

2016 blir enda mer mikroskopiske. Siden flere av kommunen ikke deltok i kartleggingen i 2012, og ikke kan måle differanse, er antall bostedsløse per 1000 innbyggere i 2016 benyttet som avhengig variabel i de fleste analysene.

Tabell 2.3: *Nedgang i andel bostedsløse og andel bostedsløse per 1000 innbyggere i 2016. N: 107. Prosent (i.s.)*

	Høy andel bostedsløse	Middels andel bostedsløse	Lav andel bostedsløse	Sum
Svært stor nedgang	13	17	31	18
Stor nedgang	29	44	39	37
Noe nedgang	21	17	23	20
Svakt ned/oppgang	38	22	8	25
Sum	101	100	101	100

Tabell 2.3 viser nedgang i andel bostedsløse fra 2012 til 2016 per 1000 innbyggere og andel bostedsløse per 1000 innbyggere i 2016. Tendensen i tabellen er at kommuner med lav andel bostedsløse har hatt størst nedgang i antallet, og kommuner med en høy andel bostedsløse har relativt sett hatt mindre nedgang. Sammenhengen mellom andel bostedsløse og nedgangen er ikke statistisk signifikant.

De neste delen av kapittelet ser i første omgang på sammenheng mellom boligsosial innsats og nivået/endringer i nivået på bostedsløshet. I neste omgang utvides analysene til å omfatte andre sosiale forhold og går så videre til å trekke inn noen mer overordnede forhold. Sammenhengen mellom de avhengige og de fleste uavhengige variablene er ikke statistisk signifikant. For å illustrere dette er sammenheng mellom variabelen 'antall bostedsløse per 1000 innbyggere i 2016' og et stort antall uavhengige variabler presentert i vedlegg 1. Vedlegget viser at det stort sett ikke er noen sterk statistisk sammenheng, og der det er sammenheng er dette markert med signifikansnivå⁷.

2.2 Boligsosiale analyser

Korrelasjon mellom deltakelse i Husbankens kommuneprogram (brukes heretter som felles betegnelse på programmene i perioden fra 2009 til 2016) og nivået på og/eller nedgang i antall bostedsløse kan gi en indikasjon på effekten av programmet. En enkel analyse av deltakelse/ikke deltakelse viser ingen systematisk sammenheng. Derimot er det en statistisk signifikant sammenheng mellom antall år en kommune har deltatt i programmet og omfang av bostedsløshet i 2016.

⁷ Styrken i sammenhengen mellom to eller flere variabler måles ofte i statistisk signifikans med khikvdrattest. Signifikans rapporteres vanligvis slik: <0,05 (svak sammenheng), <0,01 (en viss sammenheng) og <0,001 (sterk sammenheng). Det kan forekomme interessant statistiske sammenhenger som ikke tilfredsstillende disse signifikansmålene.

Tabell 2.4: *Lengde på deltakelse i Husbankens programmer og andel bostedsløse per 1000 innbyggere i 2016. N: 107. Prosent. (P <0,01)*

Tid i programmet	Høy andel bostedsløse	Middels andel bostedsløse	Lav andel bostedsløse	Sum
5-9 år	47	38	6	29
1-4 år	24	32	31	30
<1 år/ikke deltatt	29	30	64	41
Sum	100	100	101	100

Tabell 2.4 viser at andel bostedsløse øker med lengde for deltakelse i Husbankens programmer. Sammenhengen er statistisk signifikant på 0,01-nivå. Er tolkningen av resultatet at Husbankens programmer ikke har hatt betydning? Problemstillingen kan snus på hodet: Resultatet kan sees som en indikasjon på treffsikkerhet i rekruttering av kommuner til programmet, nemlig kommunene med de største boligsosiale utfordringene, som er i tråd med ett av kriteriene for deltakelse. Tabellen viser en såkalt, i statistisk terminologi, spuriøs sammenheng. Det vil si at det er et tredje forhold som gir effekt både på omfanget av bostedsløshet og deltakelse i kommuneprogrammet. Andel bostedsløse øker med kommunestørrelse. Gjennomsnittlig andel bostedsløse i de fire storbyene, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, var 1,35 per 1000 innbyggere i 2016. Gjennomsnittet for kommuner med 40.000 og over (unntatt storbyene) var 0,85 per 1000 innbyggere i 2016 og tilsvarende for kommuner med mellom 10.000 og 39.999 innbyggere var 0,48. Alle kommunegruppene hadde nedgang i antall fra 2012, men mønsteret var det samme som i 2016. Det er også de store og større kommunene som deltar i Husbankens kommuneprogram, slik at kommune-størrelse sannsynligvis er den bakenforliggende variabelen. Ved kontroll for kommunestørrelse (tre kommunegrupper som beskrevet her) forsvinner den statistiske sammenhengen.

Eksempelet illustrerer et vesentlig problem knyttet til statistiske analyser på kommunenivå for å belyse omfang og endring i omfang av bostedsløshet, nemlig en høy korrelasjon mellom kjennetegn ved kommunene, det vil si avhengige variabler, og uavhengige variabler. Bostedsløshet, boligsosiale utfordringer generelt og tiltak for å redusere boligsosiale problemer er mest utbredt i de store og større kommunene (ikke vist i tabell).

Tabell 2.5: *Sosialhjelpsmottakere uten bolig per 1000 innbyggere 2016 og andel bostedsløse per 1000 innbyggere 2016. N: 90. Prosent. (p <0,01)*

Sosialhj.mottakere uten bolig 2016	Høy andel bostedsløse	Middels andel bostedsløse	Lav andel bostedsløse	Sum
<1 per 1000	36	67	74	58
1 og over per 1000	65	34	26	42
Sum	101	101	100	100

Tabell 2.5 viser andel sosialhjelpsmottakere uten bolig etter andel bostedsløse i 2016. Sammenhengen er statistisk signifikant (p <0,01) og går i «riktig retning»,

det vil si at kommuner med høy andel bostedsløse også har høyest andel sosialhjelpsmottakere uten bolig. Tilsvarende analyser er gjennomført for sosialhjelpsmottakere i privat leid bolig, kommunal bolig og eid bolig. Her er det ingen statistisk signifikante eller systematiske sammenhenger mellom boligsituasjonen og omfang av bostedsløshet. Tabell 2.5 illustrerer i realiteten at to kilder som belyser bostedsløshet gir lignende resultat og styrker påliteligheten i rapporteringen til begge kildene.

Dataene omfatter opplysninger om hvilke kommuner som har fått tilskudd til å utvikle tjenester til oppfølging i bolig fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2012 og 2016 (tilskuddet kan også være tildelt året før, men variablene er her gitt betegnelsene 2012 og 2016). Tabell 2.6 viser sammenheng mellom tildelt tilskudd i 2016 og omfanget av bostedsløshet i 2016.

Tabell 2.6: *Andel kommuner som har fått tilskudd fra Arbeids- og velferdsdirektoratet 2016 og andel bostedsløse per 1000 innbyggere 2016. N: 107. Prosent. ($P < 0,01$)*

Tilskudd	Høy andel bostedsløse	Middels andel bostedsløse	Lav andel bostedsløse	Sum
Fått tilskudd	74	78	44	65
Ikke fått tilskudd	27	22	56	35
Sum	101	100	100	100

Sammenhengen mellom omfanget av bostedsløse og hvorvidt kommunen har fått tilskudd i 2016 er statistisk signifikant ($p < 0,01$). Retningen i sammenhengen er som i de to tabellene over: Andel bostedsløse er høyeste blant kommuner som har fått tilskudd. Tre av fire (74 prosent) av kommunene med en høy andel bostedsløse og nesten fire av fem (78 prosent) med middels andel bostedsløse har fått tilskudd i 2016. Under halvparten av kommunene med en lav andel bostedsløse (44 prosent) har fått tilskudd i denne perioden. Tilsvarende mønster, men med noe svakere sammenheng, framtrer for tildelt tilskudd kun ett av årene (2012 og 2016) og omfang av bostedsløshet.

Bruk av Husbankens boligøkonomiske virkemidler gir ingen statistisk sammenheng med omfanget av bostedsløse i kommunene. Det er imidlertid interessant å illustrere hvor liten differanse det er mellom kommunene i bruk av startlån målt mot andel bostedsløse.

Tabell 2.7: *Antall boliger godkjent av kommunene for startlån per 1000 innbyggere i 2016 og andel bostedsløse per 1000 innbyggere i 2016. N: 107. Prosent (i.s.)*

Antall boliger godkjent	Høy andel bostedsløse	Middels andel bostedsløse	Lav andel bostedsløse	Sum
2,1-4,6 boliger	27	22	22	23
1,1-2 boliger	35	41	44	40
0-1 bolig	28	38	33	36
Sum	100	101	99	99

Som illustrert i tabell 2.7 er det liten forskjell mellom kommuner med høy og lav andel bostedsløse. Litt flere kommuner med høy andel bostedsløse (27 prosent) ligger i øverste gruppen i bruk av startlån sammenlignet med kommuner med både middels og lav andel bostedsløse (begge 22 prosent). Fordelingen som vises i tabellen som helhet kan indikere en noe mer utstrakt bruk av startlån blant kommuner med relativt mange bostedsløse sammenlignet med de andre kommunene. Antall boliger godkjent for startlån viser heller ingen statistisk signifikant sammenheng med differansen mellom andel bostedsløse i 2012 og 2016. Fordelingen heller i retning noe mindre bruk av startlånet i kommuner med stor nedgang i antallet, men primært er sammenhengen svak og usystematisk.

Tabell 2.8: Økning fra 2012-2016 i beløp til tilskudd boligetablering per innbygger og andel bostedsløse per 1000 innbyggere 2016. N:71. Prosent. (i.s.)

	Høy andel bostedsløse	Middels andel bostedsløse	Lav andel bostedsløse	Sum
Økning	77	71	71	73
Ingen økning/nedgang	23	29	29	27
Sum	100	100	100	100

Det interessante funnet som kan leses av tabell 2.8 er at alle typer kommuner både med høy og lav andel bostedsløse har økt bruken av boligtilskudd til etablering fra 2012 til 2016. Analysen er også gjort med differanse i andel bostedsløse mellom 2012 og 2016 som avhengig variabel. Mønsteret er i hovedsak det samme som for variabelen omfang av bostedsløshet 2016. Kommuner med mindre nedgang i antall bostedsløse har økt bruken av tilskudd noe mer enn kommuner med stor nedgang, men sammenhengen er langt fra signifikant.

2.3 Multivariate analyser

Analyser med flere variabler kan gi et større bilde av sammenhenger mellom variablene. Variablene i datasettet er organisert i kategoriene bolig og boligsosiale forhold, sosiale forhold og bakgrunnsvariabler (vedlegg 1, henholdsvis tabellene 1, 2 og 3). Analysene som presenteres i de neste tabellene er gjennomført med lineær regresjonsanalyse. Lineær regresjon er valgt her fordi det gir mulighet til å undersøke fordelingen langs en akse med kontinuerlige verdier. Den avhengige variabelen er andel bostedsløse per 1000 innbyggere i 2016⁸. Analysene er også gjennomført med differansen i andel bostedsløse fra 2012 til 2016 som avhengig variabel. Resultatet blir ikke vesentlig forskjellig fra resultatene som er vist i tabellene.

Tabellene i vedlegg 1 viser at det stort sett ikke er statistisk signifikante sammenhenger mellom den avhengige variabelen, 'andel bostedsløse per 1000 innbyggere i 2016', og de uavhengige variablene. Eksplorerende analyser viser at

⁸ Analyser med logistisk regresjon, som ofte anvendes i samfunnsvitenskap, forutsetter at den avhengige variablene er dikotom, dvs har kun to verdier. For noen analyser er denne variabelen delt i tre grupper, men den har ingen verdier som naturlig kan grupperes ned til to verdier.

mange av variablene, særlig innenfor én av de tre kategoriene, men også mellom kategoriene, har høy multikollinearitet. Det vil si at høy verdi på en variabel også gir høy verdi på andre variabler i analysen. I en multippel analyse med mange variabler kan høyt sammenfall mellom to eller flere variabler gi inntrykk av at modellen forklarer mer enn den i realiteten gjør. Høyt sammenfall mellom flere variabler gjør at det er utfordrende å lage modeller som gir meningsfulle resultater.

Tabell 2.9 viser resultatene fra en multivariat analyse med variabelen som er presentert i tabellene 2.4-2.6. I en bivariat analyse med andel bostedsløse i 2016 (avhengig variabel i tab. 2.9) er disse statistisk signifikante.

Tabell 2.9: *Lineær regresjonsanalyse av variasjon i andel bostedsløse i 2016 etter boligsosiale variabler og kommunegrupper. N: 107*

Uavhengig variabel	Modell 1 Stand. koeff. B	Modell 2 Stand. koeff. B	Modell 3 Stand. koeff. B
Konstant	***	***	
Deltakelse i Husbankens kommuneprogram, antall år	0,16 (0,12)	0,11 (0,12)	0,03 (0,12)
Sosialhjelpsmottakere uten bolig pr. 1000 innbyggere	0,21 (0,21)	0,22 * (0,21)	0,20 (0,20)
Tilskudd til boligsosial tjenester fra NAV – fått/ikke fått tilskudd		0,23 * (0,18)	0,20 * (0,20)
Kommuneinndeling etter folketall, tre grupper			-0,27 ** (0,18)
	R ² : 0,08	R ² : 0,13	R ² : 0,19

Den standardisert koeffisienten B viser hvor mye andel bostedsløse per 1000 innbyggere forventes å stige når flere variabler introduseres i analysemodellen. Sammenheng mellom omfanget av bostedsløshet i 2016 og deltakelse i Husbankens kommuneprogram etter hvor lang tid kommunen har deltatt (antall år i tre grupper) er ikke statistisk signifikant i noen av modellene. I modell 1 forsvinner også den statistisk signifikante sammenhengen mellom omfang av bostedsløshet og andel sosialhjelpsmottakere uten bolig per 1000 innbyggere (jfr. tabell 2.5). Begge variablene er hver for seg statistisk signifikante med omfanget av bostedsløshet. Modell 1 forklarer svært lite av variasjonen i nivået på bostedsløshet mellom kommunene (R²: 0,08, R² kan variere mellom -1 og 1).

I modell 2 introduseres variabelen tilskudd til boligsosiale tjenester fra NAV. Variabelen har to verdier; kommuner som har fått tilskudd både i 2012 og 2016 og kommuner som ikke har fått tilskudd. Sammenhengen mellom denne variabelen og den avhengige variabelen er statistisk signifikant. Det samme gjelder for sammenhengen mellom 'sosialhjelpsmottakere' og omfanget av bostedsløshet. Modellen forklarer imidlertid lite av variasjon i omfanget av bostedsløshet (R²: 0,13). Modell 3 introduserer kommunegrupper, en variabel med tre verdier der kommunen er delt inn slik: 1) Fire storbyer, 2) 40.000 innbyggere og opp til storby og 3) 10.000-39.999 innbyggere. Dette er den samme kommuneinndelingen som er brukt i kartleggingen av bostedsløse. Alle kartleggingene viser også en entydig sammenheng mellom omfanget av

bostedsløse og kommunegruppe. I modell 3 har denne variabelen større forklaringskraft enn de andre variablene på forskjeller i omfanget av bostedsløshet (negativt fortegn: verdi 1 (lavest) er kommunegruppe med flest innbyggere og høyest antall bostedsløse, mens omfanget av bostedsløse er rangert fra tilnærmet 0 i stigende verdier). En rimelig tolkning av resultatet er at deltakelse i Husbankens kommuneprogram ikke forklarer omfanget av bostedsløshet. Sammenhengen er effekt av andre forhold. R2 lik 0,19 betyr at modellen forklarer relativt lite av variasjonen.

Tabell 2.10: *Lineær regresjonsanalyse av variasjon i andel bostedsløse i 2016 etter bakgrunnsvariabler. N: 107*

Uavhengig variabel	Stand. koeff. B
Konstant	***
Utdanningsnivå: Andel av befolkning over 16 år med universitets/høgskoleutdanning (2016)	0,20* (0,02)
Uføretrygdde i prosent av befolkningen 18-67 år (2016)	0,06 (0,04)
Registrerte helt arbeidsledige 15-29 år i prosent av befolkningen i samme aldersgruppe (2016)	0,22* (0,1)
Alle anmeldte lovbrudd per 1000 innbyggere (2015/2016)	0,18 (0,01)
	R2: 0,10

Tabell 2.10 gjengir resultatene av en lineær regresjonsanalyse, også her med andel bostedsløse per 1000 innbyggere som avhengig variabel. De uavhengige variablene er her forklaringsvariabler på makronivå (jfr. modellen i figur 1.1.). Tabellen viser en enkel analyse med kun en modell. To av forklaringsvariablene, andel i befolkningen med høyere utdanning (prosentandel, alle nivåer av fullført universitets- og høgskoleutdanning) og variablene registrerte arbeidsledige i aldergruppen 15 til 29 år viser en svak statistisk signifikans ($p < 0,05$). Hele modellen forklarer 10 prosent av variasjonen i omfanget av bostedsløshet mellom kommunene.

De uavhengige variablene i tabell 2.10 er et lite utvalg av variablene som er testet mot den avhengige variabelen og gjengitt i vedlegg 1, tabell 2 og 3. Alle disse variablene er testet i en rekke regresjonsmodeller, som også inkluderer andre variabeltyper, som ulike mål for sosialhjelp, barneverntiltak og sosial boligpolitikk (jfr. vedlegg 1, tabell 1 og 2). Så å si alle disse variablene viser en, til dels ekstrem sterk multikollinearitet, og forsterker forklaringskraften av modellen mer enn det som faktisk er reelt. Kommunenes plassering på svært mange av variablene henger systematisk sammen med kommunestørrelse. Enkelt sagt; det er generelt flere med høyere utdanning i de store byene enn i mindre kommuner. Den samme systematikken forekommer når det gjelder anmeldte lovbrudd. Andel unge arbeidsledige er ikke statistisk signifikant i en bivariat analyse med andel bostedsløse per 1000 innbyggere i 2016 (vedlegg 1, tabell 3),

men viser en svak signifikant sammenheng i den multivariate analysen i tabell 2.10⁹.

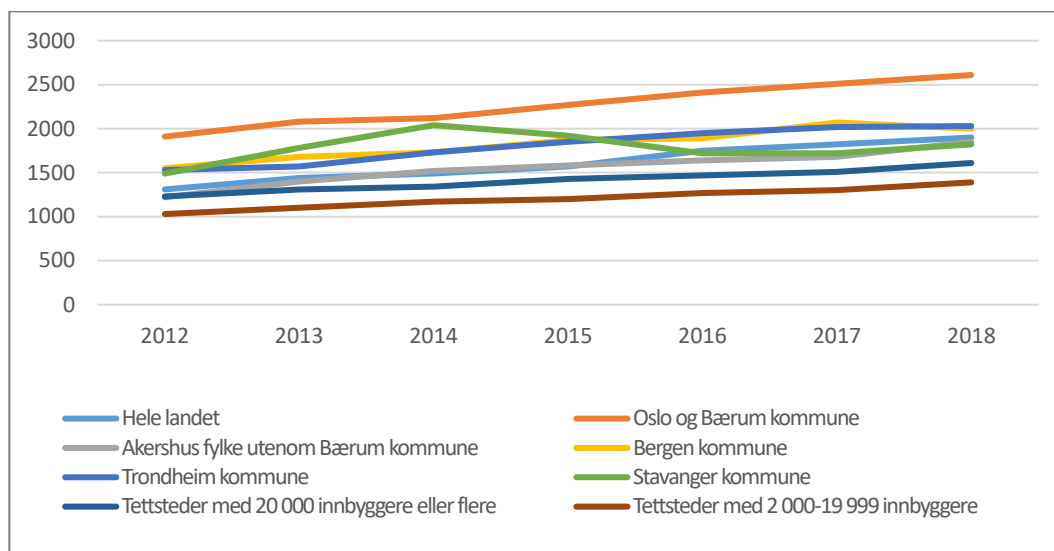
Eksplorerende analyser er også gjennomført med differansen mellom omfanget av bostedsløshet i 2012 og 2016 målt per 1000 innbyggere ut fra en hypotese om at selve nedgangen eventuelt økningen i antall bostedsløse er uavhengig av kommunestørrelse. Disse analysene gir ikke vesentlige andre resultater enn analysene med omfanget av bostedsløse som avhengig variabel. En forklaring her kan være at flere av de mindre kommunene i materialet (avgrenset til kommuner med 10,000 innbyggere og over) ikke deltok i kartleggingen i 2012. Manglende tall på differansen for de mindre kommunene medfører at de større kommunene dominerer materialet. En kan anta at kommunenes fordeling på variabelen som måler differanse mellom 2012 og 2016 ligger nærmere fordelingen på andel bostedsløse, enn den ville gjort dersom alle kommunene var inkludert i variabelen for differansen.

2.3.1 Leiemarkedet

Statistisk sentralbyrå har statistikk om boligpriser for eide boliger på kommune-nivå. Prisnivået i alle segmenter i boligmarkedet øker med kommunestørrelse og kommunens sentralitet. Ulike multivariate modeller som inkluderer prisene på eide boliger og endringer i disse i den aktuelle perioden, viser ingen statistisk signifikante sammenhenger verken med omfanget av bostedsløse eller differansen mellom 2012 og 2016. Leiemarkedet har imidlertid langt større betydning for vanskeligstiltes muligheter på boligmarkedet enn markedet for eide boliger. I kapittel 4 poengterer to av casekommunene, Bergen og Stavanger at nedgang i leieprisene og tilgang til et større leiemarked bidro til at tallet på bostedsløse gikk ned (se også Dyb og Lid 2017). I denne delen av rapporten baserer vi oss på offentlig tilgjengelig statistikk. For leiepriser finnes dette kun for de store kommune og grupper av kommuner, som viste i figur 2.1.

⁹ Boligpriser, endring i folketall, andel innvandrere totalt og etter bakgrunn (verdensdel), arbeidsledighet i flere gruppe og ulike kategorier anmeldte lovbrudd viser sterk multikollinearitet og utstøtes av modellen (vedlegg 1, tabell 3). Dette gjelder også i hovedsak for de andre variablene (vedlegg 1, tabell 1 og 2)

Figur 2.1: *Utvikling i leiepriser, kroner per kvadratmeter, tre roms blokkleilighet.*
Kilde SSB



Stavanger hadde en betydelig nedgang i leieprisene fra 2014 til 2016, som fortsetter til 2017. Leieprisene i Bergen har ligget under prisene i Stavanger. Prisen går svakere ned i Bergen i perioden, men på ett tidspunkt faller faktisk leieprisene i Stavanger under Bergen-nivå og nivået i de andre storbyene. I andre kommuner og kommunegrupper går leieprisene jevnt opp, med en større økning for Oslo og Bærum enn for de andre kommunegruppene. Prisene i Oslo og Bærum ligger lang over resten av landet. Unntaket her er Stavanger 2014, der leieprisene tangerer Oslo og Bærum. Kurven for Stavanger peker oppover fra 2016 og viser en tendens som også formidles gjennom casestudien (kap. 4).

Mens nivået på boligprisene og på omfanget av bostedsløshet sammenfaller, synes effekten på nedgang i antall bostedsløse primært å gjøre seg gjeldende på lokalt nivå. Eksempelene her er bevegelser i husleiene særlig Stavanger og i noe mindre grad Bergen.

2.4 Oppsummering

Kvantitative analyser av omfanget av bostedsløshet og en rekke andre forhold viser i begrenset grad statistisk signifikante sammenhenger. Som vist i dette kapittelet og i tre tabeller i vedlegg 1 er de signifikante sammenhengene stort sett svake. Når de ulike variablene legges inn i multivariate analysemodeller, opptrer de fleste variablene med høy og til dels svært høy multikollinearitet. Ulike forhold, som høy innvandrерandel, stor befolkningsvekst, en høyt utdannet befolkning, høye boligpriser og sterk vekst i boligprisene opptrer sammen og forsterkes av kommunestørrelse. De nevnte faktorene er kjennetegn ved store kommuner og høy grad av urbanisering. «Storbyfaktoren» er blant annet anvendt som begrep for store sosiale og boligsosiale utfordringer (Brattbakk et al 2016/17). Utfordringene og en del andre kjennetegn, i dette kapittelet uttrykt som forklaringsvariabler, følger kommunestørrelse, men fordelingen på variablene viser en viss variasjon uavhengig av kommunestørrelse. Oslo og Akershus vest (Asker og

Bærum) har for eksempel svært høyt utdannet befolkning, mens Fredrikstad som er i gruppen topp ti målt i størrelse, har betydelig lavere utdanningsnivå. Selv om kommunenes fordeling på de uavhengige variablene følger et bestemt mønster, forekommer unntak og en viss lokal variasjon. Analysene er gjennomført for begge de uavhengige variablene, nivået på bostedsløshet i 2016 og differansen mellom 2012 og 2016, uten betydelig variasjon i resultatene.

Kommunenes plassering på de uavhengige variablene faller i stor grad sammen med omfanget av bostedsløshet. Plasseringen på en uavhengig variabel faller også sammen med plassering på de fleste andre av variablene. Men høy multikollinearitet betyr ikke at den ene variabelen er effekt av den andre. Dette er forhold som opptrer sammen og varierer med omfanget av bostedsløshet. Bostedsløshet er imidlertid av et begrenset omfang her i landet og de nordiske velferdsstatene. Velferdsordningene fanger opp de aller fleste som faller gjennom. Bostedsløse er i stor grad en gruppe med komplekse utfordringer og rammer bare en liten andel av befolkningen. Derfor kan faktorer på makro- og mesonivå i liten grad forklare variasjon i omfanget av bostedsløshet og endringer i antall bostedsløse. Som eksempelet nedgangen i Oslo fra 1996 til 2003 illustrerer og fortsettelsen av denne rapporten argumenter for, forklares nedgangen i antall bostedsløse mellom 2002 og 2016 i hovedsak med boligsosial politikk på nasjonalt nivå og langvarig innsats i kommunene.

De fleste kommunene har nedgang i antall bostedsløse. Variasjonene både i nedgangen og i det relative omfanget både i 2012 og 2016 er imidlertid stor mellom kommunene. Kommunene Sandnes, Drammen og Asker er eksempler på kommuner med størst nedgang og som likevel ligger over gjennomsnittet for sin kommunegruppe i andel bostedsløse per 1000 innbyggere. De store kommunene har systematisk større andel bostedsløse enn mindre kommuner. Den relative nedgangen i antall bostedsløse fordeler seg mer ujevnt mellom store og små kommuner. Tallene og de statistiske analysene gir svært begrenset informasjon om kommunenes boligsosiale innsats og ikke i hvilken grad bostedsløshet og boligsosiale problemer er løst.

3. Statlig boligsosial politikk

Fra rundt årtusenskiftet har vekslende regjeringer initiert flere programmer og strategier for å forebygge og redusere omfanget av bostedsløshet og, etter hvert, utvidet disse initiativene til å omfatte en bredere målgruppe av vanskeligstilte på boligmarkedet. Programmene og strategiene har vært, og er, ledet og koordinert av Husbanken. Majoriteten av bostedsløse har imidlertid behov for sammensatte tjenester og støtte, og det ble tidlig klart at boligpolitikken alene ikke kunne løse utfordringen med bostedsløshet og andre marginale posisjoner i boligmarkedet. Ganske tidlig ble flere politikkområder koblet på den boligsosiale politikken. Arbeids- og velferdsdirektoratet/NAV (tidligere Sosial- og helsedirektoratet) har hele perioden vært en viktig aktør sammen med Husbanken. Flere departementer med underliggende direktorater kom inn som samarbeidspartnere fra 2005.

Rapporten fra siste kartlegging av bostedsløse argumenterer for at sammenfall mellom de nasjonale tiltakene og utviklingen av tallet på bostedsløse, er en indikasjon på at den boligsosiale innsatsen har gitt resultater målt i, først stagnasjon i en oppadgående kurve, for så å gi nedgang i antall bostedsløse (Dyb og Lid 2017). Argumentasjonen er utviklet i en artikkel i *European Journal of Homelessness* (Dyb 2017). Forholdet mellom tallet på bostedsløse fra rundt 2000 og statlige satsinger mot bostedsløshet er likevel ikke entydig. Som vist i kapittel 2 økte tallet på bostedsløse fra 2003 til 2008, før antallet flatet ut og gikk ned. To viktige satsinger direkte rettet mot bostedsløshet, nemlig *Prosjekt bostedsløse (2001-2004)* og *På vei til egen bolig (2005-2007)*, ble gjennomført i en periode med økning i tallet på bostedsløse.

Programmene og strategiene har vært og er ganske bredt innrettet, og med noen unntak finnes det ikke indikatorer som har kunnet tallfeste grad av måloppnåelse. Resultatene fra de statistiske analysene i kapittel 2 tyder på KOSTRA-tall og annen statistikk på kommunenivå heller måler omfang av problemer og til en viss grad innsats, og ikke i hvilken grad problemene er løst. Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet er ingen entydig størrelse. Mange definisjoner er benyttet og omfanget bestemmes av hvordan gruppen defineres. Antall vanskeligstilte på boligmarkedet varierer fra 17.500 til 259.000 avhengig av hvordan begrepet defineres og hvilke indikatorer som legges inn i målet for vanskeligstilt (Monkerud, Astrup, Nordvik 2018; Thorsen 2017). Bostedsløshet er en rimelig klart definert gruppe sammenlignet med den mer flytende definisjonen av vanskeligstilt på boligmarkedet.

Dette kapittelet omhandler den nasjonale politikken som har vært og er rettet mot bostedsløshet. Kapittelet er basert på sekundærkilder, som omfatter beskrivelser av ulike programmer og strategier og, så langt mulig, evalueringer av disse samt andre skriftlige kilder. Strategien *Bolig for velferd 2014–2020* og Husbankens kommuneprogram 2016–2020 er ikke evaluert, slik at muligheten for å vurdere betydningen av disse for nedgangen i antall bostedsløse er begrenset. Kapittelet er videre basert på primærkilder, som inkluderer et gruppeintervju med representanter for de fem politikkområdene som støtter opp om strategien *Bolig for velferd*, og oppfølging av intervjuet med noen representanter for enkelte

politikkområder. Den andre primærkilden er samtaleintervjuer med Husbankens seks regionkontorer.

3.1 Nasjonale satsinger

I denne rapport er den overordnede problemstillingen hvordan forklare nedgangen i antall bostedsløse fra 2012 til 2016, og spesifikt i dette kapitlet, undersøke hypotesen om at bred boligsosial innsats fra nasjonalt nivå over en lang periode er den viktigste forklaringen på dette. Hovedtrekkene i de fire nasjonale satsingen er oppsummert i tabell 3.1 (neste side).

3.1.1 Prosjekt bostedsløse

Kartleggingen av bostedsløse i 1996 utløste den første nasjonale satsingen for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Kartlegging ble initiert av boligforskere og gjennomført av Norges byggforskningsinstitutt. Initiativet til det første prosjektet kom imidlertid fra Sosialdepartementet i St.meld. nr. 50 (1998-99), Utjamningsmeldinga, som lanserte et pilotprosjekt for å utvikle modeller og metoder for å forebygge og redusere bostedsløshet. Dette første statlige prosjektet, kalt *Prosjekt bostedsløse*, varte fra 2001 til 2004 og inkluderte de syv største byene i Norge samt tre frivillige organisasjoner. Stortingsmeldingen og påfølgende prosjektplan uttalte at utvikling og utprøving skulle skje innenfor rammen av *trappetrinnsmodellen*. Tankegangen bak modellen er at den bostedsløse skal gjennom en rekke overganger i en oppadgående bevegelse (trapp) fra bostedsløshet til personene har «kvalifisert seg» til et selvstendig boforhold.

Samtidig ble trappetrinnsmodellen, som var den etablerte tilnærmingen til bostedsløshet i Sverige, utsatt for sterk kritikk. Forskningen fant nemlig at ganske få personer faktisk når det siste trinnet og får en ordinær husleiekontrakt (Sahlin 1996;1998; Löftstrand 2005¹⁰). I løpet av prosjektperioden ble idegrunnlaget for arbeidet med bostedsløshet endret fra trappetrinnstenkning til *normalisering*. Begrepet normaliseringen ble benyttet i reformer på andre områder og særlig i Ansvarsreformen (utflytting av personer med utviklingshemming fra de store sentralinstitusjonene til kommunene) og bygging av omsorgsboliger for eldre. Grunntanken var og er at omgivelsene skal tilpasses, slik at mennesker med særlige behov skal kunne leve et mest mulig normalt liv. Konklusjoner fra sluttevalueringen av *Prosjekt bostedsløse* (Dyb 2005) med støtte fra andre undersøkelser kan oppsummeres som følger:

Selv om Sosialdepartementet lanserte prosjektet, ble Husbanken nasjonal koordinator. Arbeids- og velferdsdirektoratet (tidligere Sosiale og helsedirektoratet) har bidratt, og bidrar, med finansiering for å utvikling oppfølgingstjenester i boliger (Hansen et al. 2007). Med Husbanken som koordinator og viktigste interessent ble prosjektet forankret i boligsektoren på statlig nivå.

¹⁰ Doktorgradsavhandling utgitt i bokform i 2005. Flere deler av avhandlingen ble presentert på de årlige konferansene i Nordisk nettverk for forskning om bostedsløshet

Tabell 3.1: Kjennetegn ved fire nasjonale boligsosiale satsinger

Strategi/program	Mål	Tilnærming
Prosjekt bostedsløse 2001-2004	Utvikle og etablere modeller for å forebygge og redusere bostedsløshet. Prøve ut ulike former for boligløsninger og oppfølging. Etablere samarbeid på tvers av tjenesteområder. Utveksle og spre erfaringene fra prosjektet.	Nasjonalt utviklingsprosjekt gjennomført i de syv største kommunene. Første fase: trappetrinnsmodellen lansert som en ramme for utvikling. Andre fase: en endring mot en boligledet tilnærming. Kommunene mottok statlig støtte til finansiering av tiltak og selve prosjektet og veiledning. Nasjonal koordinator: Husbanken
På vei til egen bolig. Nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007	Tre primære mål: Forebygge bostedsløshet Bedre kvaliteten på midlertidige botilbud Sørge for at bostedsløse blir etablert i bolig uten ugrunnet opphold. De tre målene var operasjonalisert i fem resultatmål	Boligledet tilnærming er godt etablert nasjonal og i de store kommunene. Ledet etter en kombinasjon av resultatmål, vertikal og horisontal samstyring. Aktiv bruk av Husbankens økonomiske virkemidler, tilskudd fra NAV til tjenester tilgjengelig for alle kommunene. Nasjonal koordinator: Husbanken. Støttes av fem departementer
Boligsosialt utviklingsprogram 2009-2017 (Husbankens kommuneprogram)	Langsiktig samarbeid mellom Husbanken og kommunene med de største boligsosiale utfordringene. Kommunene setter egne mål bl.a. basert på ekstern foranalyse, som bidrar til å identifisere utfordringene. Målgruppen utvidet til vanskeligstilte husholdninger generelt.	Boligledede tilnærming er godt etablert. De overordnede målene er å forebygge og bekjempe bostedsløshet, økt aktivitet og økt boligsosial kompetanse i kommunene. Aktiv bruk av Husbankens finansielle ordninger (bostøtte, startlån etc.) lokalt er forventet, men prosjektmidler kuttet ned. Nasjonal koordinator: Husbanken
Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt samarbeid 2014-2020, Husbankens kommuneprogram	Felles ansvar-felles mål. Hovedmålene: Alle skal ha et godt sted å bo, alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre et boforhold, den offentlige innsatsen skal være effektiv og helhetlig Målgruppe: vanskeligstilte på boligmarkedet, særlig fokus på bostedsløse, unge og barnefamilier	Boligledet og omfattende. Økt vekt på samstyring og koordinering mellom politikk-områder. Fokus utvidet til områdeutvikling, boligkvalitet og en helhetlig planlegging i kommunene, som inkluderer boligsosiale utfordringer. Nasjonal koordinator: Husbanken, støttet av fem departementer. Husbankens iverksetter strategien gjennom sitt kommuneprogram

Prosjektfinansiering og Husbankens boligøkonomiske ordninger ble gjort tilgjengelige for prosjektet. Med unntak av noen få eksempler fra Oslo, benyttet ikke kommunene startlån (til utgangen av 2002: etableringslån) til bostedsløse og de mest vanskeligstilte på boligmarkedet (Barlindhaug og Dyb 2003), og Prosjekt bostedsløse bidro til en vending i bruken av Husbankens boligøkonomiske ordninger mot mer vanskeligstilte husstander. Boligetablering utløste rett til bostøtte for svært mange tidligere bostedsløse.

Prosjekt bostedsløse etablerte ideen om en *boligledet* tilnærming til bostedsløshet i Norge. Prosjektet var et utviklingsprosjekt som ble implementert i de sju største kommunene og tre frivillige organisasjoner, og ideene var lite kjent utover prosjektkommunene. Ytrehus og Drøpping (2004) fant at tjenestetilbudet til bostedsløse i mange kommuner var fragmentert og kommunene manglet en helhetlig tilnærming.

3.1.2 På vei til egen bolig

I den påfølgende nasjonale strategien Nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007 *På vei til egen bolig*, er den boligledede tilnærmingen nedfelt i tittelen. Strategien bygget på erfaringene fra Prosjekt bostedsløse, men skiller seg fra dette prosjektet på flere områder. Institusjonelt var også denne strategien forankret i Husbanken og fremdeles i nært samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV). Husbanken skalerte opp prosjektmidlene eller kompetansemidler, som ble tilgjengelig for kommunene. Et stort antall kommuner ble involvert og fikk tilgang til prosjektmidler. Kompetansemidlene ble også kanalisert inn i utdanningsmoduler i boligsosialt arbeid ved flere høyskoler. Utdanningene og andre arenaer for kompetanseheving og utveksling av erfaringer i regi av Husbanken og NAV bidro til å øke kunnskapen om behovene til, særlig de mest utsatte bostedsløse personene, og andre med behov for sammensatte tjenester (utdypes i kap. 3.3).

En peer review, eller fagfelleevaluering, av *På vei til egen bolig* i regi av EU-kommisjonen¹¹ understreket at strategien var forankret i og ble ledet under paraplyen av den nasjonale boligpolitikken. Synteserapporten, som sammenfatter funnene fra evalueringen, oppsummerer at "(h)omelessness is thus targeted as a housing issue and a problem of access to adequate and secure housing, in which the support needs of individual homeless people are one route to achieving and sustaining this goal." (Edgar 2006:2). Synteserapporten karakteriserer strategien som et "housing first"-prosjekt. Begrepet, slik det er anvendt her må ikke forveksles med prosjekter kjent som *Housing First* initiert av Sam Tsemberis, og som er en spesifikk tilnærming og metodikk for å etablere og opprettholde varige boforhold for personer med store og sammensatte behov (Tsemberis et al. 2004). Det er mer presist å si at strategien hadde en bredere boligledet tilnærming.

¹¹ Peer Review inngår i EUs Open Method of Coordination. Ekspertene fra et utvalg medlems-/EØS-land deltar i vurdering av et prosjekt, strategi o.l.

Strategien var forankret i en rekke politikkområder konkretisert gjennom fem departementer som støttet strategien¹². Den var nedfelt i eller reflektert i politiske dokumenter, som Boligmeldingen (St.meld. nr. 23 [2003-2004]), Tiltaksplan mot fattigdom (St.meld. nr. 6 [2002-2003]), som ble fulgt opp i Handlingsplan mot fattigdom, og Hovedstadsmeldingen (St.meld. nr. 31 [2006-2007]). I strategidokumentet *På vei til egen bolig (2005-2007)* heter det (s.5): «De statlige aktørene må opptre samordnet for å gi kommunene gode forutsetninger for å nå strategiens hovedmål».

Strategien *På vei til egen bolig* satte opp fem konkrete resultatmål:

- Antall begjæringer om utkastelse skal reduseres med 50 prosent og antall utkastelser skal reduseres med 30 prosent.
- Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved løslatelse fra fengsel.
- Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved utskrivelse fra institusjon.
- Ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale.
- Ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud.

Det ble laget nasjonale rutiner for å følge med på måloppnåelse. Rutinene var heller vanskelig å implementere på kommunalt nivå, eller det oppsto startproblemer, som ikke er uvanlig i nye systemer. Indikatorene for å følge med på måloppnåelse, som ble anvendt, viste at målene ikke ble nådd. Det er også i samsvar med det kommunene selv rapporterte i evalueringen av strategien (Dyb, Helgesen, Johannessen 2008). Evalueringen viste at kommunene jobbet med ulike mål, og noen kommuner prioriterte kun noen av målene i strategien, i samsvar med det de oppfattet som sine største utfordringer. Selv om for eksempel statlig finansiering av lokale tiltak og enkeltprosjekter var knyttet til å nå målene i strategien, var det tilfeldig om summen av de lokale prioriteringer resulterte i måloppnåelse på nasjonalt plan, noe de ikke gjorde (Ibid.). I 2008 publiserte Riksrevisjonen en rapport som pekte på at husstander og personer med udekkede boligbehov ikke fikk den hjelpen og de tjenestene de hadde krav på (Riksrevisjonen, 2007-2008). Rapporten ga et klart signal om at det fortsatt var en vei å gå. Tallene på bostedsløse fortsatte å stige i denne perioden.

3.1.3 Parallelle initiativ

Samtidig kom en rekke initiativ på det boligsosiale feltet, som bare delvis var koblet til bostedsløshet. Det dreier seg både om statlige og lokale tiltak. St. meld. nr. 49 (1997-98) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte* oppfordret kommunene til å lage tverrsektorielle handlingsplaner for boligetablering. Den første generasjonene boligsosiale handlingsplaner ble utarbeidet tidlig på 2000-tallet. Husbanken var en viktig pådriver og samarbeidspartner for kommunene i prosessen. Planene omfattet kartlegginger av grupper med særlige boligbehov

¹² De fem departementene som navngitt i 2005: Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Justis- og politidepartementet.

og pekte på tiltak for å møte behovene blant annet ved bruk av Husbankens boligøkonomiske virkemidler.

Tre departementer, Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sosialdepartementet, utarbeidet et rundskriv for boligsosialt arbeid (Rundskriv U10/2002). Rundskrivet var svar på et behov for bedre regulering av tjenester i bolig til personer som tidligere hadde bodd i institusjoner, men som etter hvert flyttet ut i kommunene. Bostedsløse er én av gruppene som omtales i rundskrivet, men det framgår at bostedsløse og tidligere bostedsløse med sammenlagte behov er en viktig målgruppe for det boligsosiale arbeidet. Et viktig formål med rundskrivet var, og er, å øke den boligsosiale kompetansen i kommunene.

Oslo hadde allerede før Prosjekt bostedsløse ble lansert satt i gang flere boligsosiale tiltak og mer generell boligtiltak. Ett av disse var «hospitsprosjektet» rundt 2000. Prosjektet dreide seg om et systematisk arbeid med å gå gjennom midlertidige botilbud (hospits), kartlegge personene som brukte tilbudene, undersøke potensialet for å flytte i egen bolig blant brukerne og bidra til at en del kom i egen bolig. Denne spesifikke innsatsen rettet mot de gamle hospitsene er den viktigste forklaringen på en stor nedgang i antall bostedsløse i Oslo fra kartleggingene i 1996 til 2003. Oslo utarbeidet samtidig kvalitetskrav til private som drev midlertidige botilbud (tidligere hospits). Gjennom rundskrivet Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester fra Sosialdepartementet (U-5/2003) ble kvalitetskrav til midlertidige botilbud gjort til nasjonal norm.

Endelig kan det nevnes at Oslo og andre store kommuner omtrent samtidig reviderte kriteriene for tildeling av kommunal bolig. En vesentlig endring, som hadde bidratt til å utestenge majoriteten av bostedsløse, var at kravet om å dokumentere «boevne» ble tatt ut. Dokumentasjon av boevne var i de fleste tilfellene at vedkommende hadde gjennomgått behandling for rusproblemer (Dyb 2001). Begrepet «boevne» ble, i takt med økt boligsosial kompetanse oppfattet som en stigmatiserende betegnelse, selv om begrepet fremdeles er i bruk.

3.1.4 Boligsosialt utviklingsprogram

På vei til egen bolig ble fulgt av *Boligsosialt utviklingsprogram fra 2009 til 2014*. Riksrevisjonens gjennomgang og konklusjoner om at mange ikke fikk sine boligbehov dekket var et viktig premiss for den videre satsingen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) understreket overfor Husbanken, som iverksetter den boligsosiale politikken, at den boligsosiale satsingen skal være basert på en systematisk oversikt over kommunene med de største utfordringene på boligmarkedet og i levekår. Videre heter det i tildelingsbrev¹³ fra departementet at Husbanken skulle etablere et metodisk verktøy basert på indikatorer om det boligsosiale arbeidet i kommunene. Gjennom målrettet arbeid skulle Husbanken øke den boligsosiale kompetansen i kommunene. KMD la vekt på at satsingen skulle være langvarig og gjensidig forpliktende og, videre, at samarbeidet forutsatte at kommunene tok eierskap til utfordringene og løsningene.

¹³ Tildelingsbrev: styringsdokument fra departementer til underliggende etater

I Husbanken ble programmet regionalisert. De seks regionkontorene i Husbanken konkretiserte programmet i litt ulike retninger. I fire av regionene har programmet likevel overordnede fellestrekk. For det første var, og er, programmet basert på et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom Husbanken og kommuner med store boligsosiale utfordringer. Husbanken og kommunene inngår samarbeidsavtaler vanligvis for tre år. Kommunene forpliktet seg til å få gjennomført en ekstern foranalyse som et redskap for å identifisere problemer og utfordringer og gi retning for prioritering av innsatsen. Programmet har tre overordnede mål:

- Økt forebygging og bekjempelse av bostedsløshet
- Økt boligsosial aktivitet i kommunene
- Økt boligsosial kompetanse i kommunene

Husbanken satte videre følgende resultatmål for programmet: Utvikle strategisk planlegging på det boligsosiale feltet og arbeide for at det boligsosiale feltet skal bli del av kommunenes overordnede planer og budsjettprosesser. Kommunene skal utvikle den boligsosiale kompetansen og sikre en mer effektiv og samordnet bruk av virkemidler, inkludert Husbankens økonomiske virkemidler. Endelig skal programmet bidra til styrket samordning og samarbeid internt i kommunene, mellom staten og kommunene og med andre aktører på det boligsosiale feltet.

Evalueringen av kommunesatsingen gir følgende oppsummering (Grønningsæter m.fl. 2014): Deltakelse i programmet er godt forankret i kommunenes politiske eller administrative ledelse. Behovet for helhetlig tenkning og arbeidsmåter er styrket både i Husbankens regioner og i kommunene. Evalueringen peker på at det hadde skjedd en klar bedring når det gjelder kompetanse i kommunene. Rutinene for boligtildeling ser ut til å være bedret og ansvaret ser ut til å være tydeligere plassert i kommunene. En rekke forhold indikerer at mange av kommunene er «på rett vei», og Husbankens innsats blir utpekt som avgjørende for utviklingen. Her understrekes, for det første, kravet om forankring av satsingen på høyt nivå i kommunene og, for det andre, at kommunene i programmet prioriteres ved tildeling av kompetansemidler og til dels også Husbankens tilskudd og låneordninger. Evalueringen konkluderer blant annet med at boligsosialt arbeid er satt grundig på dagsordenen i kommunene, noe som må ses på som en viktig langsiktig virkning.

Evalueringen framholder samtidig at de direkte konsekvensene for sluttbrukerne er vanskeligere å måle, og økt bosetting av vanskeligstilte kunne ikke påvises. Et eksempel som tydet på framgang er at kommunene har flere søknader til kommunal bolig og samtidig kortere venteliste for å få tildelt bolig. Evalueringen framholder at Husbanken og kommunene satser lite på å måle konkrete effekter av de tiltakene som var iverksatt i kommunene. Kommunene hadde oppnådd kompetanseheving, som sannsynligvis ikke hadde kommet uten deltakelse i programmet. Endelig oppsummerer evalueringen at tidsaspektet er viktig: Det er en sammenheng mellom hvor lenge kommunen hadde vært i programmet, og hvor vellykket satsingen ble oppfattet å være. Bevisst arbeid med og krav til forankring på høyt nivå i kommunene ser ut til å være en viktig faktor for å lykkes.

3.2 Bolig for velferd

Boligsosialt utviklingsprogram ble fulgt opp av *Bolig for velferd Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid 2014–2020*. Strategien er signert av de samme fem velferdsdepartementer som støttet strategien *På vei til egen bolig*. Tidligere nasjonale initiativ fokuserte på bostedsløshet. Bostedsløse er fremdeles en viktig målgruppe, men strategien *Bolig for velferd* og Husbankens kommuneprogram retter seg mot en bredere målgruppe, og særlig mot husstander som bor utrygt og/eller i uegnet bolig. Strategien har tre overordnede mål og prioriterte innsatsområder under de tre målene.

Mål	Prioriterte innsatsområder
1. Alle skal ha et godt sted å bo	- hjelp fra midlertidig til varig bolig - hjelp til å skaffe en egnet bolig
2. Alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre et boforhold	- forhindre utkastelser - gi oppfølging og tjenester i hjemmet
3. Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv	- sikre god styring og målretting av arbeidet - stimulere til nytenkning og sosial innovasjon - planlegge for gode bomiljø

Bolig for velferd er eksplisitt på at målgruppen for arbeidet skal utvides utover bostedsløse til enkeltpersoner og husholdninger i fare for å bli bostedsløse og/eller som befinner seg i utsatte posisjoner i boligmarkedet, for eksempel ved at de har usikre kontraktsforhold, bor i utrygge omgivelser eller i uegnet bolig. *Forebygging* av bostedsløshet er satt høyt på dagsordenen. Samstyring mellom politikkområder er videreført fra *På vei til egen bolig* (2005–2007), og reflektert gjennom støtte fra de samme fem departementene.

3.2.1 Husbankens kommuneprogram

Husbanken er nasjonal koordinator og implementerer strategien gjennom sitt *kommuneprogram (2015-2020)*. Dette programmet er en videreføring av det boligsosiale utviklingsprogrammet. Samtidig som strategien og Husbankens kommuneprogram har en bredere målgruppe enn de foregående satsingene, som var tydelig rettet mot bostedsløshet, er inneværende satsing likevel mer spisset. Programkommunene er valgt ut fra omfanget av boligsosiale utfordringer og størrelsen på kommunen. De to kriteriene følger hverandre i all hovedsak. Kommunene pålegges å identifisere og målrette sin innsats mot de største utfordringen lokalt. Kommunene arbeider med en rekke til dels ulike prosjekter og tiltak. Flere eksempler på slike tiltak er nærmere beskrevet i kapittel 4, om case-kommunene. Samarbeidsavtalene er videreført med mange av kommunene fra den første fasen, men her er det forskjeller mellom Husbankens regioner. En oversikt over programkommunene fordelt på regioner med tid for deltaking i programmet finnes i vedlegg 2.

Samtaleintervjuer med kommunekontakter og andre ansatte ved Husbankens seks regionkontorer er ingen systematisk evaluering. Samtalene gir likevel god innsikt i Husbankens vurderinger både av egen innsats og hvordan de vurderer suksessfaktorer og hindringer i programkommunene¹⁴. I det følgende presenteres både noen felles erfaringer regionkontorene trekker fram, og mer spesifikke utfordringer i noen kommuner.

Samtlige av deltakerne i samtalene framholder betydningen av det langsiktige og systematiske arbeidet. Særlig det første, nemlig langsiktig innsats, poengteres. Utsagn som «man må ha lang horisont, her finnes det ikke noe quick fix», «ting tar tid» og «resultatene har kommet etter langvarig innsats» er gjennomgående. Selv om regionene har valgt noe ulike strategier for lengden på samarbeidet med kommunene, har flertallet forlenget samarbeidet med kommunene fra det boligsosiale programmet. Husbanken region sør har imidlertid avslutte etter tre til fire år og inngått avtaler med nye kommuner ved oppstart av kommuneprogrammet 2016-2020.

Et annet viktig element, som trekkes fram, er at det boligsosiale arbeidet må være forankret *både* på toppen i kommunen og lenger nede i organisasjonen. Her nevnes kommuner som har svært god forankring på toppen, ved for eksempel at det boligsosiale arbeidet er innarbeidet i kommunens generell planer, og/eller at det utarbeides og vedtas gode planer for det boligsosiale arbeidet, men det tar tid før planene når operativt nivå og blir iverksatt. Det gis også eksempler på det motsatte: Ildsjeler på operativt nivå vil ha handling, men når ikke fram til overordnet beslutningsnivå. I tilfeller som går under begge disse eksemplene er tidshorisonten viktig for å komme i gang og, ikke minst, før resultatene kan bli synlige. «Det trengs ildsjeler på gulvet og forankring i toppen» slår en av informantene fast og understreker en gjennomgående erfaring hos flere informanter. Langsiktig satsing vurderes generelt som vesentlig, men får særlig stor betydning i kommuner som av de nevnte eller andre årsaker har utfordringer med å komme i gang.

Fremdeles, etter nærmere et par tiår med boligsosial innsats, synes det boligsosiale arbeidet å være sårbart og avhengig av enkeltpersoner. Her nevnes både relativt store byer og mindre kommuner som eksempler. Langtidssykemeldinger og vakanser i prosjektleder- eller andre sentrale stillinger kan sette programarbeidet «på vent» eller medføre (midlertidig) tilbakegang. Alle regionkontorene formidler at kommunene har til dels svært ulike tilnærminger og prioriteringer, som ikke bare kan forklares med at utfordringene kommunene står overfor er forskjellige. Noe av forskjellene kan tilbakeføres til ulik organisering og tradisjoner i kommunene, som kan være retningsgivende for hvor i kommunen det boligsosiale arbeidet forankres og idegrunnlaget kommunen jobber ut fra. Særlig en av regionene legger vekt på at enkelte kommuner henger igjen i gamle holdninger til bostedsløse (uttrykt som eks. kan ikke bo, mangler boevne), som kan være et hinder for å oppnå framgang i det boligsosiale arbeidet.

¹⁴ Et av spørsmålene i samtaleintervjuene dreide seg om å vurdere gode og mindre gode eksempler på arbeid i kommunene. For å unngå å peke på særlig utfordringer i enkeltkommuner, er eksempler og uttalelser fra regionkontorene anonymiserte.

Alle regionene har anvendt tallene fra kartleggingene av bostedsløse i samarbeidet med kommunene. Region vest har anvendt tallene mest systematisk, og har blant annet innhentet tallene for bostedsløse spesifikt for regionen både fra kartleggingen i 2012 og 2016. Informanter i region vest framholder at systematisk bruk av tallene fra kartleggingene er en medvirkende årsak til at regionen har hatt en nedgang i antall bostedsløse på 43 prosent, som er større enn i noen av de andre regionene. Selv om noen av kommunene i regionen har fått ekstern drahjelp (se kap. 4) har de fleste kommunene hatt stor eller betydelig nedgang. Andre regioner har brukt blant annet tallene for bostedsløse for å målrette innsatsen. Endelig må det nevnes at noen regioner framholder at enkelte kommuner har bostedsløse innbyggere som ikke blir registrert og som ikke «blir sett». Det kan dreie seg både om kommuner i programmet og andre kommuner. Det gjelder helst mindre og små kommuner med et lite antall bostedsløse, slik at disse «mørketallene» ikke vil ha vesentlig betydning for nivået på bostedsløshet på landsbasis. Men personene som går «under radaren» får kanskje ikke den hjelpen de trenger og/eller har krav på.

3.2.2 Det tverrsektorielle samarbeidet

Satsingene legger økt vekt på koordinering mellom politikkområder for å møte de komplekse behovene som karakteriserer majoriteten av bostedsløse. De fire departementene (det femte, KMD har bolig som sitt kompetanseområde) som støtter strategien har forpliktet seg til å ivareta boligproblemer der det er aktuelt innenfor egne arbeidsområder. Bedre koordinering av ressursene skal sørge for at finansielle virkemidler og kompetanse når personer og grupper med behov for tjenester fra flere spesialiserte områder. Der er imidlertid vanskelig å måle effekter på det boligsosiale feltet av tiltak og innsats som primært er innrettet på å løse andre problemer. En intervjusamtale med fem direktorater¹⁵ under departementene bak *Bolig for velferd* fikk fram følgende punkter, som ifølge deltakernes erfaringer antas å ha hatt effekt for de boligsosiale feltet og for nedgangen i antall bostedsløse:

- Direktoratene er primært opptatt av sine ansvarsområder, som for alle utenom Husbanken er andre områder enn bolig. Det er imidlertid en større forståelse for at bolig er et grunnleggende behov og for mange en forutsetning for å motta tjenester og annen hjelp.
- Direktoratene jobber generelt bredt. Særlig NAV og Helsedirektoratet forvalter flere ordninger, som tiltak innenfor arbeid og aktivitet, tjenester på rusfeltet og psykisk helse, som må antas å ha stor eller noe betydning for å iverksette Bolig for velferd.
- Både Husbanken, NAV og Helsedirektoratet har på ulike måter og i mange år arbeidet for mer fleksible og ambulante tjenester i kommunene, som har vist seg å være den mest effektive organiseringen av tjenestene til de mest vanskeligstilte bostedsløse.
- Husbanken har vært en viktig pådriver og særlig hatt betydning for å endre holdninger og fremmet ideen om at «alle kan bo».

¹⁵ Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Husbanken, Integrerings- og mangfolddirektoratet. Kriminalomsorgsdirektoratet deltok ikke, men informasjon er innhentet i etterkant

- Den store dugnaden i kommunene for å framskaffe boliger i forbindelse med tilstrømningen av flyktninger i 2015, har bidratt til at flere boliger har blitt tilgjengelige for andre grupper.
- Løslatelse fra fengsel er en sårbare overgang, som kan skape eller forlenge bostedsløshet. Kriminalomsorgen har i perioden 2012 til 2016 hatt redusert antall innsatte og tilsvarende nedgang i løslatelser, og som reduserer antallet som er i risiko for å bli bostedsløse.
- Tilsvarende er utskriving fra institusjon innen rusbehandling og delvis psykisk helsevern identifisert som risiko for bostedsløshet. Psykisk helsevern er omfattet av samhandlingsreformen og avtaler om utskriving mellom spesialisthelsetjenesten og kommunene. Samarbeidet inkluderer bolig-situasjonen.

Flere offentlige utredninger har pekt på at manglende samarbeid og koordinering mellom tjenester kan ha stor negativ betydning for brukeren, og kan resultere i uheldige avbrudd i behandling og/eller tjenestene (Meld. St. 29 [2012-2013]; Omsorgsplan 2020). St. meld. 30 (2011-2012), Opptappingsplanen for en helhetlig ruspolitikk framholder at brukerne opplever tjenestene som fragmenterte, og at opplevelsen faktisk bunner i manglende eller for dårlig sammenheng og koordinering både horisontalt og vertikalt mellom tjenesteområder. Mangel på helhet i tilbudet rammer særlig de mest utsatte, og blant disse, bostedsløse rusavhengige. Oppmerksomhet rettet mot mangler legger grunnlaget for å arbeide for større helhet i tilbudet. Helsedirektoratet oppfordrer kommunene til å samorganisere arbeidet med rusproblemer og psykisk helse for å få mer helhet i tilbudet. En sammenligning av respondentlistene fra kartleggingene av bostedsløse i 2012 og 2016 viser at mange kommuner i perioden hadde slått sammen disse til én enhet. Evaluering av Opptappingsplanen for rusfeltet finner at kommunene har økt oppmerksomhet mot boligsituasjonen til personer med rusproblemer. Flere kommuner vektlegger betydningen av både Opptappingsplanen og strategien Bolig for velferd for styrket oppmerksomheten om boligsituasjonen til rusavhengige (Hansen et al. 2018).

Samarbeidsavtaler både vertikalt og horisontalt er et virkemiddel som anvendes på stadig flere politikkfelt. Samarbeidsavtaler mellom spesialisthelsetjenesten og kommunene er nevnt i siste kulepunkt over. Det er blant annet også inngått en samarbeidsavtaler Kriminalomsorgen og KS og flere regionale avtaler mellom Kriminalomsorgen, Husbanken og en rekke kommuner, som omhandlet blant annet bolig ved løslatelse fra fengsel (Dyb og Johannessen 2010).

Oppfatningen av at «flyktningedugnaden» har økt tilgangen til boliger for vanskeligstilte støttes av studier om bosetting av flyktninger (Søholt og Aasland 2019; Søholt, Henningsen, Dyb 2017). Case-kommunenes bekrefter at innsatsen for å skaffe boliger til flyktninger har åpnet det private leiemarkedet for andre vanskeligstilte grupper (se kap. 4). Initiativet til flyktningedugnaden kom fra IMDi, og er et tiltak som antas å bidratt til å realisere målene i *Bolig for velferd*.

3.3 Kompetanse og oppfølging i bolig

De første systematiske erfaringen i arbeidet med bostedsløshet viste at mange bostedsløse hadde behov for noe eller til dels mye oppfølging i bolig for å kunne klare å beholde boligen, men også for oppnå bedre livskvalitet. De kommunale hjemme- og omsorgstjenestene var i liten grad faglig rustet til å yte tjenester til personer med rusavhengighet og tilleggsproblemer. Kompetanseutvikling for å kunne møte behovene til bostedsløse rusavhengige startet allerede som del av Prosjektet bostedsløse i tidlig 2000-tallet støttet av Rundskriv om boligsosial arbeid (U 10/2002) og arbeidet med boligsosiale handlingsplaner. Utviklingen derfra har forgått langs to linjer: i praksisfeltet og i det formelle utdanningssystemet. Noen av de store kommunene startet med booppfølging. Den faglig bakgrunnen til ansatte som fylte stillingene kunne være ganske heterogen, men de fleste hadde bakgrunn i sosialt arbeid. De som startet opp ambulante tjenester for (tidligere) bostedsløse, utviklet kunnskap og har, sammen med mer formalisert kunnskapsutvikling, bidratt til å definerte det boligsosiale feltet (Ytrehus, Sandlie, Hansen 2008; Hansen et al. 2007, Dyb 2005).

3.3.1 Kompetansemidler til kommunene

Både Husbanken og Arbeids- og velferdsdirektoratet/NAV forvalter midler som kommunene har tilgang til for utvikling av det boligsosiale arbeidet. NAV forvalter midler som er direkte rettet mot å bygge opp tjenester i bolig til (tidligere) bostedsløse. Ordningen ble innført under *Prosjekt bostedsløse* og opprettholdes fremdeles (jfr. variabel i kvantitative analyser, kap. 2). En forutsetning for å få midler er og har vært at kommunene arbeider etter en normaliseringsmodell (tatt inn i kriteriene i 2004). Evaluering av ordningen vurderer effekten for bostedsløse og det boligsosiale arbeidet i kommunene, og kan bidra til å belyse hvorvidt tidligere boligsosial innsats har betydning for utviklingen i antall bostedsløse. Følgeevaluering av ordningen de første årene fant at tjenestetilbudet til målgruppene ble utvidet. Tjeneste ble organisert og forankret i sosialtjenesten og ikke som del av eksisterende tjenester i bolig. Individuell tilpasning og fleksibilitet ble vektlagt, og tilbudet besto i stor grad av ambulante team, som svarer til behovet for fleksibilitet. Evalueringen fant videre at kommunene brukte andre tilskuddsordninger i tillegg til tilskuddet til boligsosialt arbeid (Hansen et al 2007; Ytrehus et al 2007a; Ytrehus et al 2007b). Funnet er i samsvar med funn i evalueringen av *På vei til egen bolig*, som viser at kommunene brukte flere statlige tilskuddsordninger til målgruppen (Dyb et al 2008).

Sluttevalueringen er i hovedsak positiv med hensyn til vurdering av effekter av tilskuddet til tjenesteutvikling. Omlag 60 prosent av kommunene hadde integrert tiltakene utviklet gjennom tilskuddsordningen i den ordinære driften. Evalueringen peker likevel på noen begrensinger. Kommunene hadde for få boliger tilgjengelig, og boligene som fantes var ofte dårlige og/eller de lå i belastede områder (Hansen et al 2007). Også her er det sammenfall med evalueringen av *På vei til egen bolig*: Kommunene identifiserte knapphet på boliger som det største hinderet for å nå målene i strategien (Dyb et al 2008). Seks av to kommuner mente at tallet på bostedsløse hadde gått ned i perioden, mens det faktisk var en

økning. NAVs tilskuddsordning er videreført, men den er ikke evaluert etter rapportene som kom i 2007.

Husbanken forvaltet inntil 2016 kompetansemidler for å stimulere til innovasjon og utvikling av kompetanse på flere boligsosiale områder i kommunene. Det er ikke gjort spesifikke evalueringer av hele ordningen, men den er berørt i evalueringer av strategier og programmer. Et entydig funn i alle evalueringene er at kommunene opplever at de har fått økt boligsosial kompetanse i vid betydning (Grønningsæter et al. 2014; Ytrehus et al. 2008; Dyb et al. 2008; Hansen et al. 2007). Kompetansen omfatter både tjenester i bolig og mer målrettet bruk av Husbankens økonomiske ordninger, startlån, tilskudd til etablering og etableringslån. I en studie av storbyenes praksis oppsummerer Barlindhaug et al (2018) at kommunene har utviklet en rekke nye verktøy og tiltak for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet (konkrete eksempler i kap. 4).

Utvikling av kompetanse står sentralt i *Bolig for velferd* og i Husbankens kommuneprogram. Programkommunene forplikter seg til å bygge kompetanse og delta på ulike arenaer for erfaringsdeling og kompetanseutvikling, som Husbanken eventuelt med andre statlige aktører oppretter eller legger til rette for. I Midt-Norge opprettet seks statlige aktører i samarbeid to læringsprosjekter basert på nettverk mellom flere kommuner. Evalueringen av læringsnettverkene, som gikk over to år, oppsummerer at deltakerne opplevde at de hadde fått økt sin kompetanse og kunnskap om nødvendigheten av samarbeid mellom ulike tjenestoområder (Røe 2017). Evalueringsrapport nummer to poengterer at læringsnettverkene var en arena for å bygge felles forståelse mellom kommunene. Deltakerne fra kommunene formidlet at samarbeid mellom statlige aktører på regionalt nivå var viktig for samarbeidet på tvers av sektorer i kommunene (Røe 2018).

Læringsnettverkene ble etablert etter kartleggingene av bostedsløse i 2016, og kan derfor ikke hatt betydning for nedgangen i tallet på bostedsløse. Dette er en problemstilling som omfatter *Bolig for velferd* generelt: Strategien hadde kun virket i to år, og det er ikke foretatt noen evaluering av hvorvidt og/eller hvor godt den var implementert i 2016. Flere aktører, både primærinformanter og sekundærkilder legger stor vekt på at bygging av kompetanse er et langsiktig arbeid. Røe (2018:64) framholder at «kommunenes arbeidsformer har utviklet seg over flere år, og er ikke noe som har kommet gjennom en 2-årig prosjektperiode i læringsnettverkene». Røe anbefaler at Husbankens kompetansetilskudd innføres igjen (falt bort i 2016) og viser til andre studier med tilsvarende konklusjoner (Molden 2018; Ekhagen, Holden, Rasmussen, Westberg 2017; Ekhagen, Rasmussen, Skjeflo, Westberg 2017).

3.3.2 Profesjonalisering

Norge har ingen tradisjon for profesjoner og utdanninger innen boligsosialt arbeid, som for eksempel Storbritannia har (Anderson, Dyb, Ytrehus 2012). Videreutdanning boligsosiale arbeid kom i gang først ved høgskolen i Sør-Trøndelag (fra 2002) og så ved flere høgskoler. Boligsosiale problemer og hvordan møte behovene til (tidligere) bostedsløse personer inngår i en del videreutdanninger innen rus og psykisk helsearbeid i kommunene. Enkelte av

kursene er evaluert (Grønningsæter 2015, Dyb 2004). Det finnes imidlertid ingen felles vurdering eller sammenligning av for eksempel innholdet i og studentgruppene ved de ulike utdanningene.

Utvikling av tjenester på andre områder, som har gått parallelt med boligsosial kompetansebygging, har delvis vært rettet mot de samme brukergruppene som målgruppene for det boligsosiale arbeidet. Aktivt oppsøkende behandling, ACT-team (assertive community treatment), kom inn i det boligsosiale vokabularet med Housing First de siste fem-seks årene. Housing First er en metodikk eller strategi utviklet av den amerikanske psykiateren Sam Tsemberis for å etablere og stabilisere bostedsløse med psykiske lidelser i bolig (Tsemberis et al 2004). Her i landet er metodikken mest anvendt for bostedsløse personer med rusavhengighet og samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse (ROP-lidelse). Hovedprinsippene er at personen skal tildeles en bolig i et ordinært bomiljø og få individuelt tilpasset oppfølging. Beboeren eller tjenestemottakeren skal ha en viss grad av valgfrihet og personlig autonomi skal gis stor vekt (Snertingdal og Bakkelid 2013).

ACT-team har en lang tradisjon innenfor kommunalt psykisk helsearbeid. Teamene inngår i et samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunale tjenester. Helsedirektoratet iverksatte et prøveprosjekt med ACT-team i 2009, som ble følge-evaluert av KoRus-Øst/Nasjonalt kompetansesenter ROP (2014). For det første illustrerer dette at det boligsosiale arbeidet «låner» metoder og måter å organisere arbeidet på, som er utviklet i ulike faglige sammenhenger. For det andre må det antas at teamene har bidratt til reduksjon av antall bostedsløse. Bolig er i liten grad tematisert i evalueringen, men rapporten viser til at antall brukere i usikre bosituasjoner var redusert fra 24 til to i løpet av første året etter baseline for evalueringen.

3.5 Oppsummering

Kapittelet har gått gjennom et bredt spekter av boligsosiale initiativ og tiltak de siste 20 årene. Tidsperspektivet er basert på erfaringer som sier at det tar tid å etablere et nytt kunnskapsfelt og nye måter å arbeide med sosiale problemer på. Den mest håndfaste kunnskapen om betydningen av ulike tiltak kommer fra systematiske og forskningsbaserte evalueringer. Evalueringer av de tidligere strategiene og programmene gir rimelig sikker kunnskap om hva som har gitt framgang, og evalueringene har gitt retning for prioriteringer og nye satsinger.

Evalueringer av *Prosjekt bostedsløs*, *På vei til egen bolig* og Husbankens *kommuneprogram* (boligsosialt utviklingsprogram 2009-2014), samt NAVs midler til utvikling av tjenester til bostedsløse rusmisbrukere, viser entydig at disse satsingene har hatt effekt på det boligsosiale arbeidet i kommunene. I disse evalueringene framhever kommunene gjennomgående kompetanseheving som et viktig resultat. Et av de viktigste funnene fra evaluering av kompetanseprosjektene i region Midt-Norge, som gikk over to år, er at den boligsosiale kompetansen var bygget opp over flere år. Det handlet om å «bygge stein på stein», som er et sitat fra en av informantene i evalueringen (Røe 2018).

Evalueringen av prosjektene anbefaler gjeninnføring av Husbankens kompetansemidler.

Prosjekt bostedsløse ble evaluert to år etter at prosjektperioden ble avsluttet. Evalueringen fant at boligtiltakene som ble etablert i prosjektet var i hovedsak videreført og satsingen hadde bred politisk støtte (Ytrehus, Sandlie, Hansen 2008). Funnene indikerer at resultatene var forankret i de sju største kommunene i landet og de tre frivillige organisasjonene, som deltok i prosjektet. Fra Husbankens regionkontorer framholdes det at kommunene er på ulike nivåer med hensyn til å utvikle og forankre et godt boligsosialt arbeid. Mange kommuner har kommet lang, mens noen har et stykke vei å gå. Evaluering av opptrappingsplanen for rusfeltet finner at egnede boliger til personer med store rusproblemer fortsatt er en utfordring (Hansen et al 2018).

Samstyring og koordinering mellom flere politikkområder har vært en sentral del av den boligsosiale satsingen fra strategien *På vei til egen bolig* (2005-2007) til nåværende strategi *Bolig for velferd* (2014-2020). Det er vanskelig å måle direkte effekter for den boligsosiale politikken av tiltak i andre departementer og direktorater (enn KMD og Husbanken), men det er sannsynliggjort at en helhetlig tilnærming nasjonalt har gitt resultater også lokalt. Samarbeidsavtalene mellom politikkområder i forvaltningen og mellom forvaltning og private er en metode for å fremme en boligledet tilnærming på politikk- og fagområder, som ikke har direkte ansvar for boliger til vanskeligstilte. I dette kapittelet har representanter for de fem politikkområdene, som støtter strategien, gitt innspill til hvordan deres politikkfelt kan ha bidratt til å redusere tallet på bostedsløse. Samarbeidsavtaler nevnes som et virkemiddel. I mange situasjoner er det nødvendig at for eksempel spesialisthelsetjenesten og kriminalomsorgen, i tillegg til hjemkommunen, også er opptatt av pasientens eller den innsattes boligsituasjon. Samarbeidet er en forutsetning for å unngå utskriving eller løslatelse til bostedløshet. En systematisk og bred evaluering av hvordan samarbeidsavtalene iverksettes og anvendes kan være en inngang til å si noe mer om det tverrsektorielle samarbeidet på nasjonalt nivå.

Et vesentlig element både i evalueringene som er referert og i utsagn fra informanter, er at det tar tid å komme i gang, og det tar tid før en kan se resultater av innsatsen. Disse funnene understreker at man sannsynligvis ikke kan forvente at reduksjonen i antall bostedsløse er et direkte resultat av strategien *Bolig for velferd*. Empirien presentert i kapittelet gir grunnlag for å si at den langvarige innsatsen, inkludert Husbankens kommuneprogram som er en viktig del av strategien, har resultert i en nedgang i tallet på bostedsløse.

4. Casestudier

Dette kapittelet går nærmere inn fire kommuner, som i større eller mindre grad har hatt nedgang i antall bostedsløse, enten over lengre tid eller i perioden 2012 til 2016. Undersøkelsene i kommunene, eller case-studiene, har to overordnede problemstillinger. Den ene er kommunens egen vurdering av innsats på det bolig-sosiale området, og spesielt innsats rettet mot å redusere tallet på bostedsløse, sammenholdt med oppnådde resultater. Boligsosial innsats kan blant annet omfatte deltakelse i Husbankens kommuneprogram (Bolig for velferd), anskaffelse av boliger, samarbeid innad i kommunen og med andre aktører (kriminal-omsorg, helseforetak o.a.). Den andre problemstillingen dreier seg om kommunenes vurderingen av hvordan «ytre» forhold kan ha påvirket nedgangen i antall bostedsløse, eventuelt motvirket arbeidet med å redusere antall bostedsløse. Eksempler på ytre eller eksterne forhold er det lokale boligmarkedet, stor befolkningsøkning og/eller bosetting av flyktninger. Problemstillingene er formulert åpent, fordi det er ønskelig at kommunene selv definerer hva som har gitt utslag både av kommunens egen innsats og vurdering av eksterne forhold.

De fire kommunene er Bergen, Stavanger, Bodø og Fredrikstad¹⁶. De fire kommunene deltar i Husbankens kommuneprogram og har deltatt i forløperen (velferds- eller boligsosialt program 2009-2014). De er alle store eller blant de største bykommunene i landet. Bergen og Stavanger er interessante blant annet på grunn av nedgangen i oljeaktiviteten som begynte med finanskrisen i 2008, men de fulle virkninger her i landet kom litt senere, som særlig har satt et preg på næringslivet og boligmarkedet på Sør-Vestlandet. De er også blant landets fire største byer. Bodø er den eneste byen med over 40.000 innbyggere innenfor et geografisk område som strekker seg fra Trondheim til Tromsø, og opplever i noen grad såkalte storbyproblemer innen sosial- og boligsosial politikk. Fredrikstad ligger i en større bo- og arbeidsmarkedsregion rundt Oslofjorden. Den tradisjonelle industribyen har i de siste tiårene hatt nedgang i antall industriarbeidsplasser og har vært inne i en kontinuerlig omstilling fra industri til tjenesteyting inkludert økning i antall utdanningsplasser.

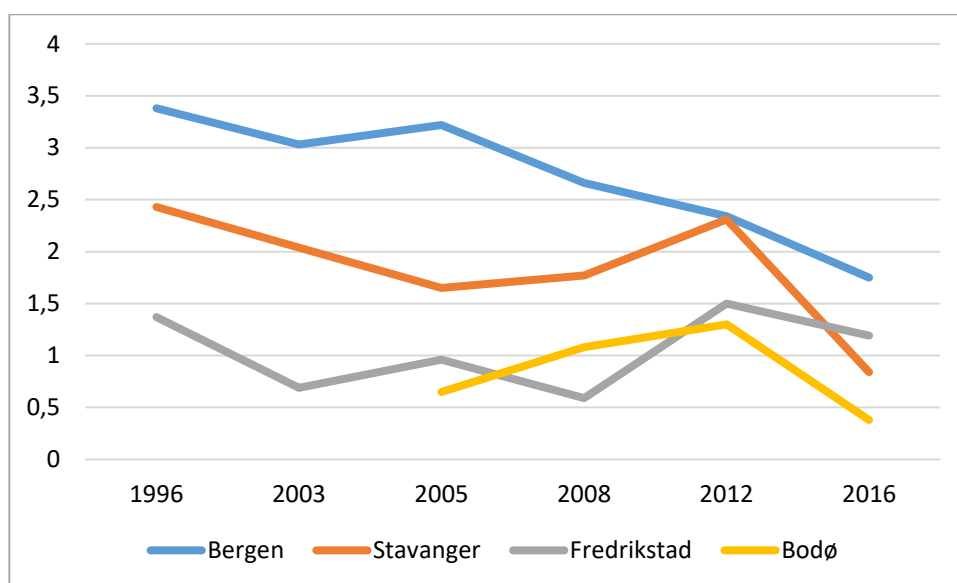
Casestudiene er gjennomført på basis av ett gruppeintervju i hver kommune, samt gjennomgang av relevante dokumenter. Ved siden av eller som underkategorier til de to overordnede problemstillingen for casestudiene, kommer følgende til syne som gjennomgående temaer i alle casene: Betydningen av boligressursene, både med hensyn til antall boliger og bredden i tilbudet, oppfølging i bolig og boligsosial kompetanse, den interne organiseringen i kommunen og samarbeid både internt og med eksterne aktører. Hver av kommunene har imidlertid særtrekk, og omtalen av den enkelte kommune vektlegger å få fram det spesifikke, som har påvirket utviklingen i omfanget av bostedsløshet.

Figur 4.1 illustrerer utviklingen i antall bostedsløse i de fire kommunene fra de ble inkludert i kartleggingene av bostedsløse. Bodø kom med etter at kommunen

¹⁶ Kommunene for minicase-studier er valgt etter at intervjuer med Husbankens regionkontorer er gjennomført. NIBR har valgt ut kommunene.

hadde passert 40.000 innbyggere i 2005 og har en linje som strekker seg fra kartleggingen dette året.

Figur 4.1: *Utviklingen i antall bostedsløse i Bergen, Stavanger, Fredrikstad og Bodø i perioden 1996 til 2016. Antall bostedsløse per 1000 innbyggere*



Figur 4.1 viser at ingen av kommunene har en jevn utvikling i den ene eller andre retningen. Bergen kan vise til en kontinuerlig nedgang fra 2005, mens bevegelsene i de andre kommunen faktisk viser en betydelig oppgang i antall bostedsløse fra 2008 og fra 2012. Knekket i kurven for Fredrikstad i 2008 illustrerer blant annet mangelfull rapportering. På grunn av at overgang til NAV-kontor falt sammen med tidspunktet for gjennomføring av selve kartleggingen, fikk ikke sosialtjenesten i Fredrikstad deltatt i kartleggingen¹⁷. Økningen i antall bostedsløse fra 2008 til 2012 i Fredrikstad er derfor ikke så stor som kurven gir inntrykk av.

4.1 Bergen¹⁸

Bergen er Norges nest største by med over 280.000 innbyggere. Ved utgangen av 2016, det siste årstallet som reflekteres i figur 4.1, er det notert en befolkningsvekst på 277.391 personer (Statistisk sentralbyrå/SSB). Befolkningsveksten fra 1996 til 2016 var på 24 prosent. Tabell 4.1 viser utviklingen i relativt og absolutt antall bostedsløse i kommunen i denne perioden.

¹⁷Andre respondenter i kommunene svarte på undersøkelsen, men disse registrerte et lavere antall bostedsløse enn det forventes at sosialtjenesten ville ha gjort.

¹⁸ Kilder i delkapittelet om Bergen er basert på intervjuer med ledere i Bergen kommune, Boligmelding 2014-2020, Bolig400+, BrukerPlan Bergen 2017 samt kartleggingene av bostedsløse

Tabell 4.1: *Antall og andel bostedsløse per 1000 innbyggere i Bergen fra 1996 til 2016.*

År	Antall	Per 1000 innbyggere
2016	486	1,75
2012	515	2,34
2008	669	2,66
2005	770	3,22
2003	713	3,03
1996	754	3,39

Tallene i tabell 4.1 illustrerer at nedgangen i antall bostedsløse startet i 2005, og kommunen har hatt en jevn reduksjon i perioden 2005 til 2016. Fra 2012 til 2016, som er hovedfokus her, gikk antall bostedsløse ned fra 2,34 til 1,75 per 1000 innbyggere. På grunn av befolkningsvekst i Bergen i perioden er den relative nedgangen i antall på bostedsløse høyere enn nedgangen absolutte tall viser. Kartleggingene av bostedsløse, både i 2016 og tidligere, viser at Bergen har en noe høyere andel bostedsløse med avhengighet av rusmidler enn de andre storbyene. Bergen en av pilotkommunene i Helsedirektoratets strategi mot overdosedødsfall fra bruk av rusmidler. I følge BrukerPlan¹⁹ 2017 var det 255 bostedsløse i Bergen. 177 av disse har samtidig rusmiddelavhengighet og psykisk lidelse (ROP-lidelse). Definisjonen av bostedsløs i BrukerPlan er imidlertid mye snevrere enn den som anvendes i kartleggingen av bostedsløse, og definerer bostedsløs nærmere «uteligger» enn den definisjonen som er innarbeidet i forskning og forvaltning (se kap. 1.1). 177 personer med ROP-lidelse, og som er ekstremt marginaliserte, må sies å representerer en stor boligsosial utfordring.

Bergen har deltatt i alle nasjonale programmer og strategier for å redusere tallet på bostedsløse, fra oppstart av Prosjekt Bostedsløse i 2001 til det nåværende kommuneprogrammet, der Bergen er en del av storbyprogrammet. Den nedadgående kurven i antall bostedsløse starter der de nasjonale satsingene går fra utviklingsarbeid til også å omfatte volum og større omfang av tiltak samt forebygging av bostedsløshet.

4.1.1 Forankring og organisering

Boliger til vanskeligstilte og det boligsosiale arbeidet har vært godt forankret politisk og administrativt i Bergen i mange år. «Det er politisk vilje; vil man, så får man det til. Og det er evne i administrasjonen til å ta beløpene som må til», sier en av informantene i Bergen. I Boligprogram 2008-2017 ble det satt som mål å anskaffe 400 flere ordinære utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Allerede i boligmeldingen fra 2006 lanserte Bergen en helhetlig strategi for bostedsløshet. Boligprogrammet 400+ var en oppfølging av boligmeldingen.

Videre framholder informantene at det interne samarbeidet mellom involverte etater er styrket. Endret sammensetning av tildelingsmøtet for kommunale boliger hadde stor betydning for å etablere en felles forståelse av behov og utfordringer

¹⁹ BrukerPlan, se kapittel 6

og hvordan løse disse. Siden denne endringen, som kom i 2012, har tildelingsmøtet vært sammensatt av Boligetaten, Etat for boligforvaltning, Etat for sosiale tjenester, Etat for inkludering og Etat for psykisk helse og rustjenester. Etatene kan ha ulike interesser, som for eksempel når en etat har behov for en rask løsning på boligproblemene for sine klienter, mens en annen etat har ansvar for å ivareta et helhetlig bomiljø rundt de kommunale boligene. Når de ulike interessentene sitter rundt samme bord, er det lettere å finne gode og varige løsninger, understreker informantene og poengterer at det interne samarbeidet i det boligsosiale arbeidet generelt er styrket.

4.1.2 Boligressurser og oppfølgingstjenester

Bergen kommune har over flere år arbeidet for å redusere køen og ventetiden for å få kommunal utleiebolig. Ved årsskiftet 2014/2015 sto 445 husstander i kø for kommunal bolig. Ved inngangen til 2016 var køen redusert til 362, mens det ved inngangen til 2017 var 201 husstander registrert på venteliste til kommunal utleiebolig. Kommunen har i mange år jobba med et program for flere utleieboliger. Dette er utleieboliger til økonomisk vanskeligstilte husstander, men alle som får kommunal utleiebolig har tilleggsproblemer. Flere utleieboliger slår også inn for de mest vanskeligstilte, framgår det fra intervjuene.

Alle boligene som ble planlagt i programmet 400+ er ferdigstilt, de siste kom på plass første halvår i 2017. Status for ferdigstilte boliger ved utgangen av desember 2016, det vil si ved kartlegging av bostedsløs i 2016, var 342 boliger. Boligene er framskaffet etter ulike framgangsmåter og modeller, som for eksempel kjøp av enkeltleiligheter, nybygg på kommunens egen tomt, innleie av leiligheter og gjennom «Bergensmodellen». Bergensmodellen er basert på at kommunen inngår avtale med private utbygger om retten til å disponere et visst antall boliger i et byggeprosjekt, for å kunne tildele boligene til vanskeligstilte. Gevinsten for utbygger er tilgang til gunstig lån og tilskudd fra Husbanken. I et prosjekt som strakk seg fra 2011 til 2013 utviklet Bergen kommune modellen «fra leie til eie», det vil si en modell for å gi husstanden mulighet til å kjøpe boligen de leier. Fra leie til eie har blitt en del av rutinene for det boligsosiale arbeidet etter prosjektperioden.

I perioden 2012 til 2015 etablerte kommunen 80 boenheter til rusavhengige fordelt på fire bygg, som del av programmet 400+. Videre har det vært satset på utvikling av booppfølgingstjenester, som er helt sentralt for at mange i gruppen med rusavhengighet skal kunne beholde boligen. Det er booppfølgingstjenester tilknyttet alle de åtte NAV sosialtjenestene. De gir hovedsakelig oppfølging i bolig, men også råd og veiledning til boligframskaffelse. I 2014 ble det etablert en ny byomfattende booppfølgingstjeneste, Sosiale botjenester. Denne enheten gir både booppfølgingstjenester i botiltak for rusavhengige og ambulante booppfølgingstjenester i beboernes boliger. Et eget prosjekt i Sosiale botjenester, ambulant oppfølging av bostedsløse, har etablert ca. 30 personer i boliger på det private leiemarkedet.

Housing First ble iverksatt i 2014 og er et samarbeidsprosjekt mellom kommunen, Husbanken, Helse Bergen og Kriminalomsorgen region vest. Et viktig prinsipp i Housing First er at brukerne skal etablere seg i ordinære bomiljø

og ikke i samlokaliserte boliger. Gjennom å opprette en stilling som boligframskaffer knyttet opp til Housing First, er 26 personer i målgruppen, alle aktive rusmisbrukere, etablert i det private leiemarkedet.

Bergen kommune har iverksatt tiltak rettet mot grupper med spesielle behov ut over de som er nevnt her. Noen av disse har kommet etter 2016. Tiltakene som er omtalt her er imidlertid de som antas å ha gitt den største effekten på nedgangen i tallet på bostedsløse, og ikke minst en kraftig reduksjon i antall husstander på venteliste til kommunal bolig.

Bergen kommune har i flere år brukt det private leiemarkedet i bosetting av flyktninger. Kommunen var tidlig ute med å benytte såkalt avtalt selvbosetting for flyktninger. Avtalt selvbosetting innebærer at flyktninger, som har fått oppholdstillatelse, selv finner bolig på de private markedet. Leiekontrakten må godkjennes av kommunen og IMDi før den kan undertegnes, og for at flyktningen skal få rett til deltakelse i introduksjonsprogram og –stønad. Bergen kommune var aktiv for å framskaffe boliger til flyktninger på de private markedet, og opparbeidet kontakter ut til private utleiery, som også har kommet andre grupper til gode. Nedgangen i ankomst av flyktninger etter 2016 har åpnet muligheten for andre grupper i leiemarkedet. «Private utleiery fikk et annet forhold til Bergen kommune, og private utleiery har tatt over noen andre boligsøkere», kommenterer en informant.

4.1.3 Eksterne forhold

Bergen er, ved siden av Stavanger, senteret for oljevirkksomheten, og merket effekter av nedgang i oljeprisen som slo inn med finanskrisen fra 2008, fulgt av nedgang i investeringene i sektoren. Omlag 17 prosent av befolkningen i Bergen har innvandrerbakgrunn. Den største gruppen er arbeidsinnvandrere. Arbeidsstyrken av midlertidig ansatte og innleid av arbeidskraft består i stor grad av arbeidsinnvandrere. Nedgangen i oljevirkksomheten hadde ringvirkningen for annen næringsvirkksomhet, og mange arbeidsinnvandrere forlot byen. En av informantene kommenterer at det «private boligmarkedet klappa sammen etter nedgang i olja, og det ble mye ledige til utleie i private boliger ... Om polakkene kommer tilbake, er det våre leietakere som ryker ut først.»

Endringer i det private leiemarkedet har åpnet flere mulige innganger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Den ene er kommunens bruk av det private leiemarkedet for selvbosetting av flyktninger, enten ved å oppfordre flyktninger til å finne bolig selv eller ved at kommunen aktivt går ut i det private markedet og finner boliger til flyktninger. Det andre inntaket er frigjøring av boliger etter en sterk nedgang i antall flyktninger som får opphold i Norge. Reduksjon i bosetting av flyktninger kom imidlertid i 2017, og har i seg selv liten betydning for nedgangen i antall bostedsløse fram til 2017. Men kommunens arbeidet mot det private leiemarkedet kan likevel ha gitt effekt for flere grupper og slått inn tidligere. Den tredje veien til boliger i det private markedet, er utleieboliger som er tilgjengelige for vanskeligstilte etter at arbeidsinnvandrere dro fra byen.

4.1.4 Oppsummering

Nedgangen i tallet på bostedsløse har først og fremst kommet som resultat av langvarig satsing for å framskaffe boliger til bostedsløse og å utvikle tjenestene for å gi beboere hjelp til å beholde boligen, samt bedre organisering av arbeidet

internt i kommunen. I tillegg til kommunens oppbygging av egne boligressurser, er det private leiemarkedet benyttet til bosetting av ulike grupper. Styrket samarbeid, med særlig vekt på involvering av alle etater med ansvar i det boligsosiale feltet i tildeling av bolig, har gitt resultater i form av bedre overensstemmelse mellom boligsøkerens behov og utfordringer og boligen vedkommende tildeles. I tillegg til de tiltakene og satsingen kommunen har gjort, som av informantene oppsummeres som det aller viktigste, har det kommet noe drahjelp fra ledige boliger i det private leiemarked.

4.2 Stavanger²⁰

Befolkningen i Stavanger passerte 132.600 personer ved utgangen av 2016 og nådde ved utgangen av 2018 litt over 134.000. I de to tiårene fra 1996 til 2016 økte antall innbyggere med 27 prosent (Statistisk sentralbyrå/SSB). Stavanger regnes som en av de fire storbyene i landet. Byen er sentrum i et tett befolket område med Sandes, på åttende plass blant norske kommuner etter innbyggertall, som den største naboen. Stavanger og kommunene rundt opplevde en formidabel vekst i løpet av noen tiår, som resultat av at området ble senter for norsk oljevirksomhet. Sandnes har hatt landets høyeste andel bostedsløse i flere kartlegginger, mens Stavanger har ligget på nivå med sammenlignbare kommuner målt etter befolkning.

Boligsosial handlingsplan 2010-2015 for Stavanger gir følgende bilde av situasjonen i kommunen: Stavanger scorer lavt på en rekke «problemindikatorer». Kommunen har færre levekårsproblemer og lavere andel sosialhjelpsmottaker enn sammenlignbare kommuner. Arbeidsledigheten er lav og gjennomsnittsinntekten ligger over landet som helhet. På den andre siden kan avstanden mellom utsatte grupper og majoritetsbefolkningen bli lang og utfordringene for vanskeligstilte på boligmarkedet kan bli særlig store. Prisene i leiemarkedet har vokst betydelig og tangerte Oslo/Bærum-nivå i 2014, før de flatet ut og sank kraftig i 2016 (Kilde: Statistisk sentralbyrå).

Tabell 4.2: *Antall og andel bostedsløse per 1000 innbyggere i Stavanger fra 1996 til 2016*

År	Antall	Per 1000 innbyggere
2016	111	0,84
2012	295	2,31
2008	215	1,77
2005	184	1,65
2003	228	2,04
1996	254	2,43

Tabell 4.2 viser et mer detaljert bilde av bostedsløsheten i Stavanger i løpet av to tiår med kartlegginger. Stavanger hadde en nedgang i antall bostedsløse fra 1996 til 2005, fulgt av en økning fram til 2012. Fra 2012 til 2016 stuper tallet på

²⁰ Kilder: Intervjuer med ansatte i lederstillinger og førstelinjetjenesten i Stavanger kommune og Boligsosial handlingsplan 2010-2015, *En god by å bo i*.

bostedsløse. Nedgangen i Stavanger er på 62 prosent, som er en større nedgang enn i de andre tre storbyene (Oslo, Bergen og Trondheim).

4.2.1 Forankring og organisering

I likhet med Bergen har Stavanger deltatt i samtlige statlige strategier og programmer for forebygge og redusere bostedsløshet siden tidlig på 2000-tallet og er deltaker i storbyprogrammet under Husbankens inneværende kommuneprogram. Det boligsosiale arbeidet er godt forankret på alle nivåer i kommunen, framholder informantene som deltar i gruppeintervjuet i Stavanger kommune.

De fire helse- og sosialkontorene, lokalisert i hver av kommunens fire bydeler, har ansvar for å koordinere tjenestetilbudet til innbyggerne på området helse-, sosial- og omsorgstjenester. Ved implementering av NAV-reformen ble ansvaret for å bistå vanskeligstilte med boligproblemer overført fra helse- og sosialkontorene til NAV. Som svar på dette, og for at bolig skulle inngå i det helhetlige tjenestetilbudet, ble det opprettet en stilling som boligkonsulent ved hvert av de fire helse- og sosialkontorene. Helse- og sosialkontorene er samlokalisert med NAV-kontoret, og samarbeidet mellom NAV og helse og sosialkontorene framheves som essensielt i det boligsosiale arbeidet. Videre vektlegges oppretting av en konsulentstilling i NAV i 2013, som utelukkende jobber med bostedsløse.

Stavanger kommune har i mange år hatt et systematisk samarbeid med Namsmannen for å hindre utkastelser. Varsel om utkastelse fra boligen på grunn av husleierestanser eller ubetalt boliglån går til Namsmannen, som kan varsle kommunene før utkastelse iverksettes. Samarbeidet omfatter leietakere i kommunal bolig og husstanden som leier privat eller eier boligen og har en relasjon til NAV eller helse- og sosialkontoret.

Stavanger kommune har samarbeidsavtaler med følgende instanser: Krisesenteret (betjener 17 kommuner) og boligkonsulentene har årlige samarbeidsmøter og har generelt en god dialog. Krisesenteret finner gjerne bolig til sine brukerne i det private markedet. Samarbeid med kriminalomsorgen med å forebygge bostedsløshet ved løslatelse er prioritert. Helseforetak og Helse- og sosialkontoret skal være med i utskrivingsprosessen. Videre gjennomføres jevnlig møter med politiet. Unge ned i 14-15 årsalderen med rus- og sammensatte problemer utpekes som voksende problem. Boligsosial handlingsplan vektlegger samarbeidet mellom kommunen, Husbanken og lokale boligbyggelag.

4.2.2 Boligressurser og oppfølging

Stavanger kommune eier 2.700 utleieboliger til vanskeligstilte husstander. I løpet av perioden 2012 til 2016 har kommunen etablert rundt 70 boliger og botiltak for personer med særlige utfordringer. Det dreier seg blant annet om et 40-talls samlokalisert boliger spredd på flere bygninger, et hybelhus med fem enheter og 12 plasser i bofellesskap fortrinnsvis for bostedsløse. I samme periode har Stavanger etablert Housing First i samarbeid med Helse Stavanger. Et av sykehjemmene har fått en egen avdeling for personer med langvarig rusmiddelavhengighet. Den forventes at behovet for sykehjemsplasser for eldre rusavhengige vil øke, og sykehjemmene må generelt forholde seg til gruppen, poengterer en informant. Informanter påpeker at ulike typer boliger er organisert

under ulike paraplyer. Den enkelte enhet har primært ansvar for eget budsjett, og her ligger et potensial for fragmentering i bruk av boligressursene.

Det private markedet har åpnet seg for vanskeligstilte grupper på boligmarkedet etter fallet i oljevirksomheten (se neste del). Mange, som ellers ville hatt behov for hjelp fra kommunen, har skaffet seg bolig selv på det private markedet. Det kan bli tilfeldig om de som trenger det i denne gruppen faktisk får oppfølging i bolig. Ansatte i kommunen har derfor antatt at antall utkastelser og eventuelle klager fra utleiery vil øke. «Til nå har det vært mindre bommerangeffekt enn forventet» sier en av informantene.

I tillegg til å styrke koordineringen av tjenester til den enkelte brukere, har kommunen satset på kompetanseheving innen de boligsosiale feltet og tiliggende områder som rus og psykisk helse. Det har aldri vært så mye tilbud til ansatte og til brukerne, framkommer det i intervju samtalen. Den felles forståelsen er styrket blant annet gjennom felles fora både intern i kommunen og eksternt, blant annet gjennom Husbanken. «Vi er blitt bedre til å fange opp hva som er individets behov heller enn 'hva kan vi tilby'», kommenterer en informant.

Flere informanter påpeker at boligkonsulentene har hatt stor betydning. Det merkes svært godt ved fravær (permisjon, ferier, stillingen står tom i periode), da øker tallene på bostedsløse. Det kan være vanskelig for andre å gå inn i jobben: Man må ha forståelse for situasjonen, det dreier seg mye om rus og psykiske helseproblemer. Man må kjenne brukeren, brukerens bohistorikk og hva bruker klarer og trenger. Én dedikert person kan utrette mye, samtidig kan arbeidet bli sårbart når den ene personen blir borte.

Miljøterapeutisk enhet med kompetanse i rusproblematikk, under helse- og sosialkontoret, yter tjenester til personer i private boliger og i vanlige kommunale boliger. Disse ressursene er blitt styrket over en lang periode. Klausulerte husleieavtaler²¹ anvendes for å lage avtaler om at leietakeren aksepterer å motta oppfølging i boligen. Med systematisk miljøarbeid bidrar avtalene til at leietakeren klarer å bo lenger i boligen enn vedkommende etter alt å dømme, basert på erfaring, ville gjort uten oppfølging. Stavanger eiendom, som forvalter kommunens utleieboliger, har miljøvaktmester knyttet til sine boliger. I tillegg til å bistå med praktisk hjelp i boligene og eiendommene, er miljøvaktmesteren en «observasjonspost», som blant annet kan bidra til å avverge utkastelse. Brukere motiveres for frivillig økonomisk forvaltning, og mange mener det i hovedsak er en god service. Tvungen økonomisk forvaltning brukes i noen tilfeller, men det forutsetter at personen har en diagnose.

Oppsøkende behandlingsteam er et samarbeid mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten. Teamet yter tjeneste både til klienter i bolig og til klienter i midlertidig botilbud; til «de som faller mellom alle stoler», stort sett personer med store rusproblemer og psykiske problemer. Bruken av midlertidig botilbud har forøvrig gått ned fra 160 til 170 i 2012 til rundt 40 personer (utgangen av 2018). Innføring av egenbetaling resulterte i at prisen for å bo i midlertidig tilbud ble høyere enn å leie en leilighet. Opprydding i bruk av midlertidig botilbud har

²¹ Paragraf 11.2 i husleieloven gir adgang til å stille betingelser knyttet til leieforholdet

resultert i at kommunen primært skal benytte eget tilbud (i Lagårdsveien) og ikke private tilbydere. Bruken av og antall personer i midlertidig botilbud overvåkes kontinuerlig.

4.2.3 Eksterne forhold

Stavanger har et privat leiemarked sterkt preget av oljenæringen. En av informantene karakteriserer leieprisene da oljevirkksomheten var på topp som «hinsides». En ettroms leilighet kunne koste 20.000 kroner i måneden. I 2015 nådde prisene bunnen, før markedet stabiliserte seg og leieprisene ble mer normaliserte. Fall i oljeprisene og nedgang i sysselsettingen resulterte i at mange utenlandske arbeidstakere flyttet hjem. Mens oljevirkksomheten var i full sving, hadde noen firmaer egne boligkontor. «Det sier noe om volumet på leiemarkedet», framholder en informant.

Dert private utleiemarkedet åpnet seg dermed for vanskeligstilte på boligmarkedet. Samtidig foretok NAV Stavanger en oppmyking av regelverket av hva som kunne godkjennes som bolig. I perioden med det sterkt press i utleiemarkedet, var en del av boligene som ble leid ut av svært lav standard. Det er fremdeles strenge regler for godkjenning av boliger som får kommunal depositumsgaranti, selv om regelverket er myket opp. Tilgangen til det private leiemarkedet er den viktigste årsaken til reduksjon i ventelisten til kommunal bolig. Stavanger kommuner har tidligere hatt opp mot 100 søkere på venteliste. Sommeren 2016 sto færre enn ti husstander på ventelisten til kommunal bolig. Antall søknader er imidlertid på full fart opp. Boligkontoret hadde rundt 50 husstander på venteliste i januar 2019.

4.2.4 Oppsummering

Stavanger kommune har økt tilbudet av boliger til ulike grupper med særlige behov for hjelp og oppfølging i perioden 2012 til 2016 og redusert bruken av midlertidig botilbud. NAV har fått en stilling øremerket arbeidet med bostedsløse. Satsingen på kompetanseheving og utvikling av tjenester i bolig, som også inkluderer større forståelse av brukerens boligbehov, framheves som den viktigste interne ressursen for å redusere tallet på bostedsløse. Stavanger har fått god drahjelp fra fallet i leiepriser og et større utbud av private leieboliger.

4.3 Bodø²²

Med 50.488 innbyggere i 2016 rangerer Bodø som nummer 15 av norske kommuner målt i folketall. Byen er omgitt av mindre og mange små kommuner og har posisjon som urbant sentrum for Nordland, fylkeshovedstad og et fyrtårn i Nord. Bodø er en vekstkommune. Antall innbyggere har økt med 27 prosent fra 1996 til 2016²³, som er nivå på veksten i Stavanger og høyere enn i de to andre

²² Bodø deltok ikke i de første kartleggingene. Bodø hadde passert 40.000 innbyggere i 2003 og fylte kriteriet for å delta i kartleggingen av bostedsløse, men det er ikke registrert tall for Bodø for dette året. Bodø bli inkludert i kartleggingen av bostedsløse fra 2008

²³ Bodø bli inkludert i kartleggingen av bostedsløse fra 2008, men beregning av befolkningsveksten fra 1996 gir er grunnlag for sammenligning med de andre casekommune. Bodø hadde passert 40.000 innbyggere i 2003 og fylte kriteriet for å delta i kartleggingen av bostedsløse, men det er ikke registrert tall for Bodø for dette året.

casekommunene. Bodø hadde inntil 2016 en av tre hovedflystasjoner for luftforsvaret. Hovedflystasjonen med ringvirkninger stod for en betydelig andel av arbeidsplassene i kommunen og i kommunene rundt. Noe av den militære flystasjonen blir igjen og den sivile flyplassen skal etter planen utvides. Selv om rundt 370 indirekte og direkte arbeidsplasser blir borte med avviklingen av hovedflystasjonen (Norconsult 2019), forventes det at utvidelse av den sivile flyplassen skal skape ringvirkninger og gi nye arbeidsplasser.

Tabell 4.3: *Antall og andel bostedsløse per 1000 innbyggere i Bodø fra 2005 til 2016.*

År	Antall	Per 1000 innbyggere
2016	19	0,38
2012	63	1,30
2008	50	1,08
2005	29	0,65

Fra et lavt antall bostedsløse i den første kartleggingen Bodø deltok i, som er 2005, til et normalisert antall i forhold til sammenlignbare kommuner, falt antallet fra 63 bostedsløse i 2012 til 19 bostedsløse i 2016. Målt etter folketall tilsvarer disse tallene henholdsvis 1,3 og 0,38 bostedsløse per 1000 innbyggere. Den påfallende differansen mellom 2005 (0,65) og 2008 (1,08) kan blant annet være begrunnet med en større forståelse av bostedsløshet i tjenesteapparatet som kartlegger bostedsløse løpet av fireårsperioden. Paradoksalt nok er det ofte de kommunene som gjør den grundigste og mest systematiske jobben med å registrere bostedsløse, som også legger mye i å redusere bostedsløsheten, men som topper statistikken over antall bostedsløse.

Bodø har deltatt i Husbankens kommuneprogram siden 2010, først i bolig-sosialt utviklingsprogram og så i videreføringen, og er den største av Husbankens programkommuner ved regionskontoret i Bodø.

4.3.1 Forankring og organisering

Den markante nedgangen i tallet på bostedsløse er et resultat av langvarig helhetlig boligplanlegging og politisk vilje til å prioritere og sette av ressurser. Kommunen er veldig aktiv på plansiden. «Vi har blant annet sett at ikke alle som får innvilga startlån, ender med å kjøpe. De når ikke opp i budrundene», sier en av informantene. Kommunen jobber aktivt med tomteutvikling, og ser på ulike tilnærmingsmåter. I 2019 skal kommunen for første gang selge en tomt, som klausuleres med en kontrakt på at 20 prosent av boligene skal bygges innenfor segmentet startlån.

Kommunens ledelse har en åpent dialog med næringslivet om de boligsosiale utfordringene i kommunen. I 2019 vil kommunen låne ut 120 millioner kroner i startlånmidler til vanskeligstilte innbyggere. Blant annet har kommunen hatt samlinger med pensjonistforening og utbyggere, for å få fram hva eldre ønsker å kjøpe seg inn i. «Bodø er en by som legger strategier for å møte utfordringer og boligbehov og har et aktivt planlegging- og utviklingsarbeid. Forskjellen fra i dag og en del år tilbake er stor» framkommer det i samtaleintervjuet.

Et viktig grep ble tatt med at bruk av midlertidig botilbud ble kraftig nedskalert og relativt store summer til rekvisisjoner til midlertidige opphold, ble besluttet brukt til boligetablering. I perioden 2010 til 2013 registrerte nemlig NAV en økning av personer som trengte hjelp til midlertidig botilbud. Disse botilbudene var dyre, de hadde ingen form for oppfølging og brukere kunne bli boende over lang tid med rekvisisjon fra NAV. Kommunen begynte å se på hvordan pengene kunne kanaliseres i bolig og et langt bedre tilbud. Tildeling av kommunal bolig foretas i samarbeid mellom boligkontoret, sosialtjenesten i NAV og flyktningkontoret, som med samlet kunnskap om søkerne prioriterer og finner fram til hensiktsmessig bolig for ulike søkere. Forumet for tildeling arbeides også forebyggende, for eksempel mot husstander som er i ferd med å miste boligen sin.

4.3.2 Boligressurser og oppfølging

Ett av og kanskje det viktigste gripet Bodø har tatt i det boligsosiale arbeidet er å foreta en grundig kartlegging av brukergruppene og boligressurser. Den kommunale boligmassen i Bodø kommune er differensiert, både med hensyn til størrelse på boligene og beliggenhet. Boligene er generelt sett preget av god spredning i ordinære bomiljøer. Kommunen disponerte ved utgangen av 2016 til sammen 925 boenheter med ulike størrelser fordelt rundt i kommunen. Per april 2017 sto 66 husstander på venteliste for kommunal bolig. Til sammenligning var det dobbelt så mange på venteliste året før på samme tid.

Boligkontoret hadde ikke god kontroll på søkermassen til kommunale bolig før 2012, framholder en informant. Kommunene hadde ingen klare kriterier for tildeling av bolig og manglet et godt system for å organisere ventelistene til kommunal bolig. Fra 2012 ble det brukt noen år på å få oversikt og kontroll over hvem som søkte om bolig og en bedre fordeling av boligene. «Vi sitter igjen med bedre tall over behov og hva vi har», sier representanten for boligkontoret. Bodø er sentrum for omkringliggende kommuner, som ikke har tilstrekkelig med kommunale boliger. Innføring av registrert botid i Bodø på minimum to år, som ett av kriteriene for å få tildelt kommunal bolig, bidro til å redusere søkerantallet.

Leiekontraktene inngås normalt for tre år. Tidligere gikk avtalene automatisk over til tidsbegrenset leieforhold, som medførte at kommunen mistet boliger. Oppfølging av husstander som bor med 3 års leieavtaler, gjør det mulig å se om de har endra livssituasjon, for eksempel om de har økonomisk mulighet til kunne kjøpe bolig med bruk av startlån og eventuelt tilskudd. Antallet leieforhold uten tidsbegrensning er på vei ned, og kommunen har fått flere boliger å tilby vanskeligstilte. Mange er i samme situasjon etter tre år og får fornyet kontrakt, men kontrakten fornyes ikke automatisk.

Kommunen har tildelingsavtale med en privat utbygger om 39 boliger, som er tatt i bruk. Videre har kommunen inngått tilvisningsavtaler med tre andre utbyggere.

Bolig Nu åpnet i mai 2014. Bolig Nu er et viktig tiltak for å få ned tallet på bostedsløse. Målgruppen er i utgangspunktet avgrenset til personer over 18 år uten barn og uten alvorlige helseproblemer. Personer med langvarige rusproblemer og alvorlig psykisk sykdom ligger også utenfor målgruppene. «Vi har imidlertid, etter skjønnsmessige vurdering, hatt alle disse problemstillingene», sier en ansatt i Bolig Nu. Formålet med tiltaket er målrettet jobbing for at brukerne

skal finne seg varig og egnet bolig. Tidsperspektiv er tre måneders opphold og så ut i egen bolig. «Vi tenkte at det var veldig ambisiøst, men gjennomsnittlig botid er 35 til 40 døgn. Bolig Nu er et midlertidig botilbud for kartlegging og utredning av brukerens utfordringer og behov. Alle alternativer undersøkes og har vært benyttet; leie av privat og kommunal bolig, omsorgsbolig og kjøp av bolig med bruk av startlån. Målet er at brukerne av Bolig Nu skal være aktive i prosessen og at ansatte skal tilby sosial støtte, bistand og veiledning i alt fra planlegging til innflytting i egen bolig. Måten å arbeide på i Bolig Nu har vakt interesse hos kommuner i flere av Husbankens regioner.

Foyer Bodø er et tilbud til ungdom mellom 16 og 23 år som er eller står i fare for å bli bostedsløs, og har behov for hjelp og veiledning. Foyer Bodø er tilknyttet barneverntjenesten i kommunen. Tilbudet består av korttidsboliger med oppfølging og bistand, blant annet hjelp til etablering i permanent bolig. Før oppstarten av tilbudet i 2014 til utgangen av 2016 er antall bostedsløse unge redusert fra rundt 20 til noen få personer.

Bodø kommune samarbeider med Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon om varig og midlertidig botilbud til de mest vanskeligstilte, som til sammen har rundt 30 plasser og boliger til rusavhengige. Kommunen har etablert to «småhus»²⁴ og planlegger utvidelse av tilbudet. Kommunen har videre botilbud med tjenester til personer med rusavhengighet og kombinasjon rusproblemer og psykiske helseproblemer. Oppfølging i bolig ytes fra flere avdelinger med ansvar for ulike brukergrupper.

4.3.3 Eksterne forhold

Bodø har hatt relativ stor boligmangel gjennom mange år og har vært i sterk vekst i flere år. Det bygges mye nye nytt, som betyr økt tilbud av boliger og samtidig en mulighet for spekulasjon i markedet. Noen kjøper boliger nesten på prospektstadiet, selger seg ut etter noen år og høster gevinst av prisstigning. I mellomtiden leies boligene ut, som øker tilbudet på leiemarkedet. Baksiden er kortsiktige leieforhold og dette rammer husstander som er avhengige av leiemarkedet. Bodø markedsfører seg som konferanseby, men byen har for liten kapasitet på hotellsenger allerede og ikke minst i forhold til framtidige ambisjoner. Høyt tempo i byggevirksomheten har til nå bidratt til å skru opp prisene på nye boliger, og boligbyggingen er ikke ensidig positiv for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Bodø har tidligere vært en studentby med dårlig dekning av studentboliger. Kommunen besluttet å stille tomter til disposisjon for å øke tilbudet, og 255 nye studentboliger, som var første trinn i en plan for å øke dekningen, ble tatt i bruk i 2015. I 2018 stod siste byggetrinn ferdig, hvor det totalt er realisert 604 nye studenthybler. Studenter og vanskeligstilte på boligmarkedet konkurrerer om de små boligene i det rimelige leiesegmentet. Det første byggetrinn med 255 boliger, og den samlede realiseringen av 604 nye boliger ga merkbart utslag for tilbudet til vanskeligstilte.

²⁴ Flexbo i Oslo, småhus i noen kommuner, eventuelt andre betegnelser: små boliger med skjermet beliggenhet for personer med store utfordringer knytte til rus og ofte i kombinasjon med psykiske lidelser.

4.3.4 Oppsummering

Nedgangen i tallet på bostedsløse fra 2012 til 2016 forklares i all hovedsak med innsats på, særlig strategisk, men også på operativt nivå i kommunen. Boligsosial planlegging har i flere år vært, og er, en del av i kommunens overordnede planer. Kommunen er aktiv i planlegging av boligbyggingen og benytter flere muligheter, som tilvisningsavtaler, klausulering tomter, forkjøpsrett og tomter til bygging av studentboliger. Boligmarkedet som sådan, med prispress, bidrar ikke til å lette situasjonen for husstander med lite midler. Nedbygging av forsvarets hovedstasjon i Bodø fram mot 2021 er et usikkert kort i utviklingen av byen og boligmarkedet.

På operativt nivå framheves Bolig Nu, med kartlegging av brukerne og individuelt tilpassede løsninger som ett av de sentrale tiltakene for å redusere tallet på bostedsløse. Foyer Bodø tillegges mye av ansvaret for en tilnærmet nulltilstand i bostedsløshet blant unge.

4.4 Fredrikstad²⁵

Fredrikstad vokste med 20 prosent fra 1996 til 2016. Innbyggertallet var ved utgangen av 2016 i underkant av 79.000. Fredrikstad er den største av de tradisjonelle industrikommunene ved utløpet av Glomma, som på 2000-tallet har måttet omstille seg til en ny såkalt postindustriell næringsstruktur med vekt på tjenesteyting i vid betydning. Siden 2000 har Fredrikstad mistet rundt 3.700 arbeidsplasser i industrien. Disse er bare delvis erstattet med arbeidsplasser i nye næringer. Arbeidsledigheten er høyere enn landsgjennomsnittet, og befolkningsveksten har vært større enn tilfanget av nye arbeidsplasser. Vel 17 prosent av befolkningen har innvandrerbakgrunn. Beliggenhet nær grensen til Sverige og lett tilgang til arbeidskraft fra EU setter sosial dumping på dagsorden: Norske håndverkere klarer ikke å konkurrere med utenlandsk arbeidskraft.

Kommunen har noe større levekårsutfordringer enn sammenlignbare kommuner og gjennomsnittet for hele landet: Andel arbeidsledige og uførepensjonister er noe høyere, og andel som ikke fullfører videregående skole er litt høyere enn i landet for øvrig. Blant de fire casene er Fredrikstad kommunen med laveste andel innbyggere med høyere utdanning (en fjerdedel versus 35 prosent i Bodø og over 40 prosent i de to andre kommunene, 2016-tall). Utdanningsnivået er høyere hos dem som pendler til kommunen enn blant de som pendler ut (Vareide og Nygaard 2013), som indikerer at arbeidstakere med høyere utdanning i mindre grad enn andre grupper av arbeidstakere velger å flytte til Fredrikstad.

²⁵ Kilder: Intervjuer og Boligsosial handlingsplan 2014 – 2017, Årsrapport for Fredrikstad kommune 2013 <https://www.fredrikstad.kommune.no/globalassets/dokumenter/politikk-demokrati/rapporter-prosjekter/arsrapport-2013.pdf>

Tabell 4.4: *Antall og andel bostedsløse per 1000 innbyggere i Fredrikstad fra 1996 til 2016.*

År	Antall	Per 1000 innbyggere
2016	94	1,19
2012	113	1,50
2008	43	0,59
2005	67	0,96
2003	48	0,69
1996	90	1,37

Fredrikstad har i likhet med de aller fleste kommunen i landet hatt nedgang i tallet på bostedsløse i perioden 2012 til 2016. Nedgangen er imidlertid mindre enn i mange kommuner med om lag samme innbyggertall. Det må likevel bemerkes at omfanget av bostedsløshet i Fredrikstad i 2016 er på nivå med sammenlignbare kommuner som Drammen og Sandnes (ligger over).

4.4.1 Forankring og organisering

Informantene vektlegger betydningen av en omorganisering som ble gjennomført i 2013, som samlet boligøkonomiske virkemidler, kommunale boliger og tjenester i Tildelingskontoret. På helse- og sosialområdet er det innarbeidet et bedre system og kultur for samarbeid. Særlig vektlegges styrket samarbeid og gode rutiner mellom NAV og Tildelingskontoret. NAV har hatt større oppmerksomhet rettet mot bostedsløshet, og oppfølging av brukerne er styrket. Rutiner med ansvarsdeling er tydeligere beskrevet, og rutineene blir fulgt, framholder informantene. De spesifikke betegnelsene på boligene, som psykiatriboliger o.a. er formelt fjernet. Kommunene opererer nå med to kategorier, nemlig omsorgsbolig og kommunal utleiebolig for vanskeligstilte, men jobber fortsatt noe med å omsette dette fullt ut i praksis.

«Vi har fått gjennomslag for at bolig er viktig og en plattform for mange områder i livet», understreker en informant og poengterer at boligens betydning for utsatte grupper er godt forankret på ledelsesnivå i kommunen. Sammenhengen mellom bolig og tjenester, og behovet for tjenester for å opprettholde et boforhold for særlig utsatte grupper, er synliggjort.

4.4.2 Boligressurser og oppfølging

Ett av tiltakene i det boligsosiale arbeidet var gjennomgang av den kommunale boligmassen og endring av systemet for tildeling av kommunal bolig. Fredrikstad kommune har 1.200 kommunale utleieboliger. Rundt 500 av disse leies ut på tidsbestemte kontrakter. Kommunene har hatt gjennomgang av 160 leieforhold med tidsbestemte kontrakter, for å se på muligheten for at disse husstandene kunne kjøpe bolig eller flytte til bolig i det private leiemarkedet. Mange får bedret økonomi om de kommer i egen eid bolig. I tillegg til å følge opp beboere for å undersøke muligheten for at flere kan bli eiere gjennom bruk av startlån og eventuelt boligtilskudd, er praksisen for tildeling av bolig endret og tildelingen går raskere. Den nasjonale strategien

mot bostedløshet satte som ett av målene at ingen skulle løslates fra fengsel eller utskrives fra institusjon til midlertidig botilbud.

Kommunen har opparbeidet et samarbeid med private utleiery og har gjennom dette fått flere boliger til brukerne de bistår. Depositumsgarantien²⁶ fra NAV ble endret og åpnet for å stille garanti for lengre perioder, i noen tilfeller for hele leieperioden på tre år, og for større beløp. Denne endringen har medført at flere ønsker slik garanti enn tidligere. Kommunen har opparbeidet en stor base av utleiery, og mange tar kontakt når de har ledig bolig. «Vi jobber med å bevisstgjøre private utleiery og leietakere om at de har både rettigheter og plikter», sier en av informantene.

Kommunen har investert i økt vedlikehold og oppgradering av boligmassen. Miljøvaktmester kom på plass for flere år siden. For å motvirke opphoping av dårlige levekår, er kommunens retningslinje at man skal styre unna kommunale boliger i områder med store levekårsproblemer. Fredrikstad kommune har benyttet ordningen med tildelingsavtaler med private utbyggere aktivt og har litt over 100 boliger med slike avtaler. Kommunen har i liten grad benyttet seg av ordningen med tilvisningsavtaler, men vil satse på å få dette til framover.

Etablering og oppbygging av ambulante tjenester har bidratt til at leietakere med ulike utfordringer i større grad beholder boligen sin. Terskelen er i dag høy for å kaste ut fra kommunal bolig, poengterer informantene.

BrukerPlan viser at Fredrikstad har høy score på alvorlige rusproblemer og psykiske lidelser. Informantene vektlegger at det boligsosiale arbeidet har hatt mye fokus på å finne varige løsninger til de dårligste med store og sammensatte problemer. Mange er somatisk syke i tillegg til avhengighet av rusmidler og mange har psykiske problemer i tillegg. Helsepersonell kom inn, og brukerne fikk status som pasienter. Endring av status for brukere til pasienter, bidro til holdningsendring i hjelpeapparatet fra oppfatninger om at brukerne «ikke har boevne» og «ikke er mottakelige for tjenester», til å se hva slags behov for hjelp og tjenester brukerne har. Innsatsen for denne gruppen har blant annet gitt utslag i betydelig nedgang i akutthenvendelser til NAV.

Boligsosial innsats må også sees i sammenheng med at Fredrikstad over lengre tid har ligget over landsgjennomsnittet i overdosedødsfall fra rusmidler, og er en av landets pilotkommuner i kampen mot overdoser. Kommunen avviklet boforhold i noen private utleieboliger som var samlingssted for bruk og omsetning av rusmidler, og jobbet målrettet med å skaffe beboerne der alternativere boliger. Det er etablert 20 plasser i korttidstilbud med døgnbemanning. Formålet er kartlegging av brukerne for å finne varige løsninger. I samarbeid med ambulanse og politi kan bostedsløse personer som reddes fra overdose bli brakt til korttidstilbudet. I samarbeid med

²⁶ Erstatte vanlig depositum som leietakere vanligvis må betale til utleier, normalt for dekning av tre husleier.

ambulanse og politi blir bostedsløse personer som reddes fra overdose brakt til korttidstilbudet.

Frivillige organisasjoner i Fredrikstad har tradisjonelt hatt en større del av tilbudet til rusmisbrukere enn i mange andre kommuner. Kommunene har utfordrer seg selv og frivillige organisasjoner til å gå fra omsorg til mestring, sier en av informantene. Blå Kors, Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen legger om tjenestene fra «brød og jakke» til aktiv motivator. Organisasjonene kan også fungere som en portåpner til velferdstjenester for personer som lever på kanten og med kognitiv svikt. Digitalisering betyr at man nærmest skal være sin egen legesekretær, og der faller denne brukergruppen av, poengterer en informant.

4.4.3 Eksterne forhold

Informantene karakteriserer Fredrikstad som et postindustrielt samfunn i randsonen av hovedstaden. Kommunen sliten med relativt mye rusavhengighet og psykiske problemer i befolkningen og har høy score på disse risikofaktorene på levekårsindeksen. «Vi lener oss til bydeler i Oslo når vi skal hente eksempler og diskutere utfordringer, vi er lysår unna Halden. Vi skiller oss markant ut fra nabokommunene» framholder en informant.

Stor tilflytning og mye nybygging av boliger i sentrum skaper prispress i boligmarkedet. Utdanningsmiljøene har vokst, byen har fått flere utdanningsinstitusjoner. Til nå har byens studenter skaffet seg bolig på det private leiemarkedet i konkurranse med vanskeligstilte. Et stort prosjekt med studentboliger er nå ferdigstilt og et nytt prosjekt er planlagt. Dette forventes å påvirke situasjonen positivt.

4.4.4 Oppsummering

Fredrikstad har gått gjennom den kommunale boligmassen og målrettet bruken av den mer mot de som har minst sjanse til å komme inn i det private leiemarkedet. De boligøkonomiske virkemidlene er benyttet for hjelpe innbyggere inn i varige boforhold både i det private leiemarkedet og som boligeiere. De aller sykeste bostedsløse har vært i fokus. Booppfølging og helsetjenester til denne gruppa er prioritert. Helseperspektivet har vært viktig hele veien. Mange bostedsløse og tidligere bostedsløse har svært dårlig helse både psykisk og somatisk.

Samlet sett gir ikke omgivelsene drahjelp i det boligsosiale arbeidet og mer spesifikt, for å redusere antall bostedsløse. Det er enklere å få øye på strukturer som heller kan skape mer marginalisering på boligmarkedet og bostedsløshet.

4.5 Diskusjon og oppsummering

De fire case-kommunene har hatt en nedgang i perioden 2012 til 2016, men omfanget av nedgangene varierer. Bergen har hatt en kontinuerlig reduksjon fra 2005, mens de andre kommunene hadde en økning i antall til 2012, for så å få en større reduksjon enn Bergen i 2016. Omtalen av casene gir på langt nær et fullstendig bilde av det boligsosiale arbeidet i de fire kommunene.

Intervjupersonene har selv valgt hvilke elementer de ville trekke fram som vesentlige for utviklingen i tallet på bostedsløse og mer spesifikt, hva som kan forklare reduksjonen i tallet på bostedsløse. Kommunene har både valgt å satse på noe ulike strategier og tiltak, og de vektlegger ulike elementer for å forklare reduksjonen i antall bostedsløse. De fire fortellingene har imidlertid noen overordnede fellestrekk, som dreier seg om ha tilgang til tilstrekkelig med boligressurser, god og riktig bruk av boligene og utvikling av tjenester. Også organisering og forankring av arbeidet vektlegges.

4.5.1 Boliger til vanskeligstilte

Det sentrale elementet i intervjuene med de fire kommunene dreier seg om å styrke tilgangen til boliger for vanskeligstilte husstander. Å hevde at bostedsløshet reduserer med at den bostedsløse får et sted bo, kan umiddelbart høres ut som en selvfølgelighet. Men, som også informanter i en av kommunen poengterer, har det inntil nylig vært god ortodoksi å hevde at bostedsløse med rusproblemer og/eller psykiske problemer ikke har «boevne». Det er heller ikke slik at denne merkelappen har gått ut på dato, selv om den sjeldnere anvendes i kommuner og blant tjenesteytere med lengre erfaring i det boligsosiale fagfeltet. Merkelapper som «uten boevne» er isolert sett ikke negativt. Det reflekterer imidlertid en tradisjon for å avskrive brukeren som ute av stand til å bo. Krav om at søkere til kommunal bolig med rusproblemer skulle dokumentere boevne for å få tildelt bolig, er i stor grad tatt ut av kriteriene for boligtildeling. Begrepet brukes fremdeles for å skille de som «kan bo» fra de som «ikke kan bo». En av gevinstene fra utviklingen av det boligsosiale arbeidet både nasjonalt og på lokalt nivå, er at gruppene «uten boevne» i større grad vurderes på linje med andre brukere og innbyggere, som har behov for oppfølging og tjenester i bolig.

De fire kommunene legger stor vekt på at de har økt porteføljen av tilgjengelige boliger for bostedsløse og andre vanskeligstilte på boligmarkedet. De har valgt ulike strategier for anskaffelse av boliger. Bergen har Boligprogrammet 400+, som ble lansert allerede i 2005 og kom i mål våren 2017. Alle kommunene har økt porteføljen av tilpassede boliger til personer med store utfordringer med rusavhengighet og til dels psykiske lidelser, som kjenner de store gruppene av bostedsløse. Alle fire kommunene har også gått gjennom og reorganisert tildeling og bruk av kommunens ordinære utleieboliger til vanskeligstilte. Generelt er kommunale utleieboliger blitt mer målrettet mot husstander og personer med større utfordringer og som har problemer på det private leiemarkedet. Nasjonale satsinger, som Nasjonal strategi mot bostedsløshet 2005-2007 har lagt føringer på at bostedsløse som utskrives fra institusjon og løslates fra fengsel ikke skal tildeles en plass i et midlertidig botilbud, noe som medførte at disse gruppene ble prioritert ved boligtildeling i kommunene.

Til tross for at det private utleiemarked i de fire kommunene både er og har hatt ulik utvikling i årene 2012 til 2016, har kommunene fått større tilgang til det private markedet. Særlig i Stavanger, men også i Bergen, har nedgangen i oljesektoren åpnet deler av det private leiemarkedet for grupper som ville stått i køen for å få kommunal bolig. Effekten av nedgang i oljevirksomheten

har ikke slått inn i Bodø og Fredrikstad. Disse to kommunene bruker likevel det private leiemarkedet i større grad enn tidligere. I alle fire casene er det gjort en aktiv innsats for å utvide tilgangen til det private markedet for vanskeligstilte innbyggere. Økt ankomst av flyktninger i den aktuelle perioden, som kommunene fikk ansvar for å bosette, gjorde det nødvendig å finne andre løsninger enn å lene seg på den kommunalt eide boligmassen. Flere informanter poengterer at kommunen fikk større kontaktflate i det private leiemarkedet og utleieryttere fikk erfaringer med samarbeid med kommunen. I tillegg er det tatt i bruk virkemidler som utvidet bruk av depositumsgaranti for utleie til vanskeligstilte.

Husbankens boligøkonomiske virkemidler er benyttet både på institusjonelt og individnivå. Bruk av tilvisningsavtaler, som gir utbygger tilgang til Husbankens etableringslån og kommunen tilgang til boliger, er et virkemiddel på institusjonelt nivå, som alle kommunene har benyttet og anvender videre (Bergen har tildelingsavtaler). På individnivå har de fire kommunene aktivt satset på eierlinjen med bruk av startlån, og eventuelt tilskudd til kjøp av bolig, til husstander med økonomi til å betjene et lån. I et overordnet perspektiv synes det som at kommunene har valgt litt ulike modeller for reorganisere en kjede av boligsosiale og boligøkonomiske virkemidler, der den kommunale boligmassen er reservert for husstander og personer med betydelig problemer og utfordringer, og vanskeligstilte husstander med større ressurser både økonomisk og personlig er bosatt i det private utleiemarkedet. Noen har fått bistand til å bli boligeiere. Felles for de ulike måtene å løse boligproblemer for vanskeligstilte innbyggere på, er at kommunen har et bredere perspektiv på bruk av tilgjengelige boligressurser. Det private leiemarkedet brukes i større grad og kommunene har fått et større spekter av bolig og botilbud til personer med behov for oppfølging.

4.5.2 Tjenester og kompetanse

Tjenester til bostedsløse og personer som trenger hjelp i boligen er delvis bygget opp som nye tjenester og delvis er det ordinære tjenesteapparatet i større grad koblet inn for denne gruppen. Boliger og botilbud med fast ansatte utgjør en liten del av bolig- og tjenestetilbudet. Kun en mindre gruppe er vurdert å ha behov for botilbud som ligger i grenselandet mot omsorgsbolig (definert som høy grad av bemanning eller omsorg). Noen få brukere har sykehjemsplass. Det vanligste tjenestetilbudet er ambulant miljøarbeider-tjeneste eller booppfølging utviklet som en del av det boligsosiale fagfeltet. Stavanger og Bergen startet i perioden 2012 til 2016 Housing First, som er basert på at brukeren skal bo i en ordinær bolig og motta ambulante tjenester. Målgruppen for Housing First er personer med store utfordringer, mange med samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse (ROP-lidelse).

Bolig og bostedsadresse er en forutsetning for å kunne benytte både velferdstilbud og generelt for deltakelse på flere arenaer i samfunnet. Etablering i bolig gir blant annet bedre tilgang til helsetjenester og andre velferdsordninger for tidligere bostedsløse. Fredrikstad framhever tilgang til de ordinære somatiske helsetjenestene ved å gi brukere status som pasienter. I Housing First benyttes blant annet ACT-tema (assertive community

treatment) i oppfølgingen, men ambulante ACT-team er ikke spesifikt utviklet som en tjeneste til (tidligere) bostedsløse og benyttes særlig innenfor psykisk helsearbeid. Tjenester kan også dreie seg om oppfølging som ikke er direkte knyttet til boligen. Stavanger poengterer at de tilbyr og motiverer for at brukere inngår avtale om økonomisk forvaltning gjennom NAV, som kan sikre at husleie og nødvendige utgifter blir betalt.

I regi av Husbankens kommuneprogram deltar kommunene i ulike arenaer for læring og utveksling og heving av kompetanse. Disse arenaene nevnes ikke spesifikt i intervjuene. De to største kommunene har deltatt i denne typen fora siden tidlig 2000-tall og vurderer kanskje nytten i dag som mindre relevant for arbeidet enn for et tiår siden. I tillegg til slike arenaer tilbys utdanningsmoduler i boligsosialt arbeid ved en rekke utdanningsinstitusjoner, samt at en rekke videreutdanninger i rus og psykisk helsearbeid også er relevant i det boligsosiale arbeidet. En av informantene i casestudiene framholder at tilbudet om kompetanseheving aldri har vært større. Et par av kommunene framholdt at Husbankens kompetansetilskudd til boligsosialt arbeid har vært viktig for å kunne ta risiko for å prøve ut nye metoder, og mer generelt for å kunne prioritere arbeidet en kommune med store sosiale utfordringer. Oppsummert er det ingen tvil om at den boligsosiale kompetansen, med vekt på at grupper som tidligere ble ansett å ikke ha «boevne» får tjenester som bidrar til å opprettholde boforholdet, er en av nøklene til at kommunene har lyktes i å redusere tallet på bostedsløse.

4.5.3 Forankring og organisering

Politisk og organisatorisk forankring har i liten grad vært tema for intervjuene i casestudiene. Det boligsosiale arbeidet og mer spesifikt arbeidet for å redusere bostedsløshet er forankret på høyt nivå i alle de fire kommunene. Forankringen reflekteres i boligsosial handlingsplan, i boligprogram og andre dokumenter som har vært politisk behandlet. Deltakelse i Husbankens kommuneprogram forutsetter godkjenning og forankring på høyt administrativt nivå.

Alle kommunene har foretatt organisatoriske endringer i boligtildeling og tjenestene. Flere framhever at organisatoriske grep for bedre samarbeid om tildeling av kommunale boliger har gitt resultater, blant annet for bedre målretting og for å tildele «rett bolig til rett person». Tjenesteområder med ansvar for ulike grupper, som for eksempel bosetting av flyktninger, de mest vanskeligstilte og for boligene og bomiljøet, deltar i tildelingsprosessene. Kartlegging av brukerne og brukernes kapasitet kan klassifiseres som et organisatorisk grep. Kartleggingene har fått fram brukernes utfordringer og behov og fungerer som verktøy for å finne varige løsninger. Kartleggingene synes også ha fungert som en tydeliggjøring for tjenesteyterne om at bostedsløse med rusavhengighet er en heterogen gruppe med til dels svært ulike behov for bolig og tjenester.

4.6 Konklusjon

Målrettet bruk av den kommunale boligmassen mot husstander som har minst sjanse til å lykkes i det private leiemarkedet, utvidet bruk av det private leiemarkedet samt bevisst satsing på å styrke eierlinjen blant vanskeligstilte har gitt resultater og er den viktigste forklaringen på nedgang i antall bostedsløse. Ulike mekanismer ligger bak økt tilgang til det private leiemarkedet i de fire kommunene. Bergen og Stavanger kommuner har fått hjelp av eksterne bevegelser i markedet, mens verken Bodø eller Fredrikstad har fått drahjelp av markedet. De fire kommunene legger hovedvekten på egen innsats, og for kommunene i vest handler det om en ekstra gevinst på toppen av egeninnsats.

5. Kartlegging av bostedsløse – en vurdering

Dette kapittelet er viet en systematisk gjennomgang av de seks kartleggingene av bostedsløse som er gjennomført her i landet siden 1996. Metoden for kartlegging av bostedsløse, som anvendes i Danmark, Norge og Sverige, omtales også som den «nordiske metoden». Betegnelsen er ikke helt presis, fordi Finland har en noe annen tilnærming. Det finnes visse variasjoner også mellom de tre andre landene, men likhetene er mer framtrædende, og metodikken som benyttes er så pass ensartet, at den gir grunnlag for å kunne sammenligne resultatene mellom om de tre landene.

Det finnes flere ulike måter å kartlegge og undersøke omfanget av bostedsløshet på. Grovt sett kan tilnærmingene som er benyttet i Norge og andre land deles i to hovedkategorier. Den ene er bruk av registerdata, det vil si data innsamlet til andre formål enn å studere bostedsløse. Data kan hentes fra ett enkelt register, eller flere registre kombineres til en indikator på omfanget av bostedsløshet. Den andre hovedkategorien er surveyer eller tellinger som gjennomføres med formål å undersøke antall bostedsløse. Den vanligste framgangsmåten er telling i løpet av ett døgn eller en natt. En annen framgangsmåte innebærer å registrere bostedsløse i løpet av et større tidsvindu, for eksempel en uke. Begge framgangsmåtene gir et tverrsnittsbilde av bostedsløshet innenfor et geografisk område, for eksempel en by, et større distrikt eller et helt land. Det er imidlertid ikke bare tidsvinduet som skiller disse to tilnærmingene. Framgangsmåten og resultatene er såpass ulike at det i realiteten dreier om to ulike metoder for å kartlegge bostedsløse.

De seks kartleggingene, som er gjennomført i Norge, inngår i en tidsserie: Tallene skal være sammenlignbare og konstituere punktmålinger for omfanget av bostedsløshet i landet. En tidsserie på 20 år er en svært lang periode. Både den norske virkelighetene og verden rundt forandrer seg ganske mye i løpet av to tiår. For å fange opp situasjonen på ulike tidspunkter, har tilpasninger vært nødvendige. Bostedsløse regnes dessuten som en vanskelig gruppe å studere. Bosted og adresse er vanligvis det viktigste holdepunktet for å lage personstatistikk. Fraværet av fast adresse er nettopp kjennetegnet ved bostedsløshet. Av den grunn brukes særskilt utviklede metoder til å undersøke omfanget og kjennetegn ved bostedsløshet. Ustabiliteten som preger populasjonen kan også innvirke på gjennomføring av datainnsamlingen, særlig når denne går over en periode på 20 år. Bostedsløshet ble også etter hvert et større tema i bolig- og sosialpolitikken, og den økte interessen frambrakte behov for å få mer informasjon om populasjonen av bostedsløse, som grunnlag for politikk og tiltak. Det medførte blant annet at registreringsskjemaet som benyttes har blitt lengre og mer omfattende.

De neste delene av kapittelet går gjennom metoden for kartlegging av bostedsløse, som over tid har blitt benyttet her i landet. Etter en generell beskrivelse av metoden med vekt på de stabile elementene gjennom seks kartlegginger, gjennomgås endringer og tilpasninger som er gjort gjennom de 20 årene (delkapittel 5.1). Delkapittel 5.2 beskriver nærmere ett døgns- eller en natt-tellinger og eksempler på bruk av registerdata for kartlegging av bostedsløse.

Her vurderes også bruk av data samlet inn til andre formål eller som erstatning for de kartleggingene som er gjennomført fram til 2016. Endelig omtales en tredje tilnærming eller metodikk for å studere bostedsløshet, nemlig å kontinuerlig følge bevegelser inn og ut av populasjonen.

5.1 Generell metodebeskrivelse²⁷

Definisjonen av bostedsløs har ligget fast i alle seks undersøkelsene. Den er detaljert gjengitt i kapittel 1.1, men gjentas for ordens skyld i kortversjon her: Som bostedsløs regnes personer som er uten egen eid eller leid bolig og er i en av følgende situasjoner: Er henvist til midlertidig botilbud/-alternativ, er uten ordnet oppholdssted kommende natt, skal skrives ut av institusjon eller løslates fra fengsel innen to måneder eller oppholder seg midlertidig hos slektninger, venner eller kjente. Beskrivelse av midlertidige oppholdssteder, som går igjen som svaralternativ på spørsmål om oppholdssted, er noe tilpasset etter hvert som bruken av og/eller benevnelsen på denne typen tilbud er noe endret. Tatt i betraktning at det har gått 20 år mellom første og siste kartlegging er kategorisering av oppholdssteder forbløffende stabil.

Kartleggingen er en tverrsnittstudie. Det vil si at den viser omfang og profil på bostedsløsheten på ett bestemt tidspunkt. Antall bostedsløse i løpet av en annen tilfeldig uke antas å være om lag det samme. Men folk går ut og inn av bostedsløshet, slik at antall personer som er bostedsløse i løpet av et år, vil være større enn det som registreres i uke 48.

Et sammendrag av hvordan kartleggingen gjennomføres kan formuleres slik: Bostedsløse personer registreres av et stort antall ansatte i kommuner, statlige institusjoner og enheter og av private aktører. Disse fyller ut et spørre- eller registreringsskjema for hver bostedsløs person de er i kontakt med eller kjenner til i løpet av tidsvinduet for undersøkelsen. Det er altså ikke (som hovedregel) den bostedsløse selv som fyller ut skjemaet, men ansatte i sosial-, helse og boligjeneste og andre tjenester i kommunene, og ansatte i andre deler av tjenesteapparatet. Disse er respondentene i undersøkelsen. Tidsvinduet er en uke, vanligvis i månedsskiftet november/desember. Forutsetningen er at personene som registreres er bostedsløse denne uken. Kartleggingen gir et tverrsnitt av omfang og profilen på populasjonen av bostedsløse i Norge i en uke.

Undersøkelsen betegnes som en to trinns kartlegging. Trinn 1 omhandler en kartlegging av respondentene og trinn 2 dreier seg om kartlegging av bostedsløse personer gjennomført av respondentene. Undersøkelsen har imidlertid en forberedende fase av stor betydning. På grunn av at utfylling av skjemaene utføres av en tredje person (respondentene) og ikke av den bostedsløse selv, dreier det seg i denne studien om å utlevere identifiserende og sensitive opplysninger om enkeltpersoner. De identifiserende opplysningene er

²⁷ Beskrivelsen av metode og gjennomføring, både den generelle delen og hver av kartleggingene, er basert på rapportene fra de seks undersøkelsene (Ulfrstad 1996, Hansen, Holm, Østerby 2004, Hansen, Dyb, Østerby 2006, Dyb og Johannessen 2009, Dyb og Johannessen 2013, Dyb og Lid 2017). Forfatter av kapittelet, Evelyn Dyb, har deltatt i fire av kartleggingene; i 2005 med ansvar for selve datainnsamlingen, i 2008, 2012 og 2016 som prosjektleder. Erfaringer, som ikke alltid er beskrevet i rapportene, er også med på å prege gjennomgangen.

indirekte. Kun deler av fødselsnummer – fødselsdag (ikke måned) og år – og initialer (første fornavn og siste etternavn) oppgis. Formålet er å kunne identifisere og ta ut dobbelregistrerte personer. Disse indirekte personidentifiserende opplysningene har vært nøyaktig de samme gjennom alle seks studiene. Koblet sammen med personens hjemkommune og andre statistiske egenskaper, vil enkeltpersoner kunne gjenkjennes. Sensitive opplysninger som registreres omfatter helseopplysninger inkludert bruk rusmidler og fengselsopphold.

For å få tillatelse til å gjennomføre kartleggingene, må godkjenning innhentes fra Datatilsynet eller Personvernombudet for forskning (saksbehandler på vegne av Datatilsynet). Videre må en rekke instanser som har nasjonalt fagansvar for ulike fag- og profesjonsgrupper gi dispensasjon fra taushetsplikten. Utgangspunktet er nemlig at alle har råderett over egne opplysninger. Informasjon gitt i en spesifikk sammenheng, for eksempel til NAV eller en sykehusavdelingen, kan ikke uten videre gis videre til forskning eller til andre formål. Tillatelsene eller dispensasjoner fra taushetsplikten har vært gitt under spesifikke og strenge betingelser med begrunnelse at innhenting av dataene er mer til gagn enn til ulempe for gruppen.

5.1.1 Kommuneutvalg og landsutvalg

De mest arbeidskrevende oppgavene i prosjektet er imidlertid de to trinnene i selve datainnsamlingen; kartlegging av respondentene (trinn 1) og kartlegging av bostedsløse personer (trinn 2). Under den aller første kartleggingen i 1996 var kartlegging av respondentene et nybrottsarbeid, fordi ingen hadde undersøkt hvilke instanser bostedsløse personer hadde kontakt med. Senere ble respondentutvalget fra foregående kartlegging lagt til grunn og oppdatert. Respondentgruppen deles inn i et *kommuneutvalg* og et *landsutvalg*. Kommuneutvalget omfatter naturlig nok tjenestesteder i kommunene og landsutvalget er i hovedsak statlige/nasjonale instanser.

Respondenter i kommunene har vært de viktigste gjennom alle kartleggingene. Boligetablering skjer lokalt for alle innbyggere, og plikten til hjelpe personer uten bolig er pålagt kommunene. Plikten omfatter å framskaffe et midlertidig alternativ til personer som står uten et sted å oppholde seg, samt en plikt til å bistå bostedsløse med å skaffe seg en permanent bolig. Plikten til å gi et midlertidig tilbud er pålagt sosialtjenesten i kommunen gjennom lov om sosiale tjenester. Plikten til å bistå med å finne en permanent bolig er lovfestet både gjennom sosialtjenesteloven og lov om kommunale helsetjenester²⁸. Særlig sosialtjenesten, men også boligkontoret og andre kommunale tjenester, er respondenter med best kjennskap til bostedsløse innbyggere. I kartleggingene registreres også den bostedsløse personens hjemkommune. Tallene brytes videre ned på den enkelte kommune, slik at kommuner over en viss størrelse vil få en oversikt over bostedsløshet blant egne innbyggere (i små kommuner med få bostedsløse er offentliggjøring av tallene ikke forenlig med anonymisering).

²⁸ Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen, lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.

Tallet på norske kommuner har ligget rundt 430 i de 20 årene kartleggingene har vært gjennomført. En stor andel av disse kommunene har færre enn 40.000 innbyggere, og majoriteten har under 10.000 innbyggere. I forbindelse med den første kartleggingen i 1996 ble det av rent praktiske årsaker gjort en differensiering mellom kommunene. Alle kommuner med 40.000 innbyggere og over ble inkludert i respondentgrunnlaget (grensen satt til 39.000 i et par av undersøkelsene). Disse benevnes *fulltellingskommuner*. Blant kommuner med færre enn 40.000 innbyggere ble det trukket et representativt utvalg på rundt 20 prosent. Denne gruppen kalles *utvalgskommuner*. Utvalget av kommuner var i hovedsak det samme til og med kartleggingen i 2008, men med noen mindre justeringer. Fra kartleggingen i 2012 ble det foretatt større endringer i utvalg av kommuner. Betegnelsene fulltellingskommune og utvalgskommuner benyttes gjennom hele perioden og i alle kartleggingene.

5.1.2 Respondentutvalg

Trinn 1 i datainnsamlingen omfatter kartlegging av respondenter. Det viktigste arbeidet i den første studien i 1996 var kartlegging av hvilke typer og grupper av respondenter som skulle inngå både i kommunene og nasjonalt. Som nevnt over er sosialtjenesten den respondenter som har best forutsetning for å kjenne til boligsituasjonen for vanskeligstilte innbyggere. Det er i alle kartleggingene prioritert å få høy svarprosent fra sosialtjenesten (senere NAV). Norske kommuner har imidlertid organisert tjenestetilbudet sitt på ulike måter. De har de stor frihet i hvordan de vil organisere tilbudet til innbyggerne og, i løpet av 20 årsperiode er det rimelig at både kommunene generelt og velferdstjenestene gjennomgår omorganisering. For eksempel har kun et lite antall kommuner eget boligkontor eller boligjeneste. Kartlegging av respondentene har fått betegnelsen *oppdatering* av listen fra foregående kartlegging, men dette trinnet har i realiteten omfattet nye kartlegginger av respondenter.

Det store antallet bostedsløse rapporteres fra kommunale instanser. Utvalget av nasjonale respondenter har bidratt til å fylle ut bildet i alle typer kommuner. I kommuner der ingen av respondentene har svart, det gjelder i hovedsak små kommuner, har fengsler og andre institusjoner registrert bostedsløse hjemmehørende disse kommunene. Landsutvalget av respondenter har delvis vært stabilt og delvis vært under store endringer. De store gruppene i landsutvalget er kriminalomsorgen, primært fengslene, og deler av helsetjenesten. Kriminalomsorgen har vært relativt stabil. Helsetjenesten har vært gjennom en stor reform og noen mindre omorganiseringer, og det har tidvis vært ressurskrevende å få oversikt over respondentene.

Oppdatering, eller mer presist kartlegging og lokalisering, av respondentene har delvis vært gjennomført i samarbeid med kommunene, kriminalomsorgen sentralt og helseforetakene (tidligere sykehusene), og delvis gjennom forskernes eget arbeid, primært gjennom nettsidene for kommunene og institusjonene. Begge inntakene har medført en viss variasjon i hvilke tjenester, avdelinger og enheter som er ført opp på respondentlisten. I tillegg til ulikheter i organisering, som er nevnt, har både kommunene og helseforetakene hatt noe varierende oppfatninger av hvem som er aktuelle

respondenter. Variasjonen i respondentlisten kan skape en viss usikkerhet om sluttresultatet, det vil si om antall og profilen på bostedsløse er målt presist nok. Denne usikkerhet er dempet ved å vektlegge høy svarprosent fra instanser som registrerer flest bostedsløse, nemlig sosialtjenesten.

5.1.3 Registrering av bostedsløse

Trinn 2 av kartleggingen omfatter registrering av bostedsløse personer i kontakt med eller kjent av hjelpeapparatet. Respondenten fyller ut ett spørreskjema for hver, og på vegne av, hver bostedsløs person de kjenner til i løpet av den ene uken tidsvinduet omfatter. Skjemat må ikke fylles ut akkurat denne uken. Det avgjørende er at den som registreres er bostedsløs denne uken. De viktigste respondentene følges opp tett. Her differensieres det mellom kommuner. De større kommuner blir prioritert. Det store volumet av bostedsløshet rapporteres fra de store og større kommunene, slik at frafall av viktige respondenter i en eller noen få av disse vil påvirke det totale antall bostedsløse i langt større grad enn frafall av flere små kommuner. I de tre første kartleggingene (1996, 2003, 2005) ble det kun benyttet papirskjema som ble sendt inn kodet av forskergruppen. Fra 2008 kunne respondentene velge mellom papir og elektronisk besvarelse. De fleste har valgt papirversjonen i all de tre siste kartleggingene.

Etter gjennomføring av selve datainnsamlingen i de to trinnene som er redegjort for, bearbeides datasettet før analyse og presentasjon av resultatet. De viktigste delene i bearbeidingen består av å ta ut ufullstendige skjemaer og å identifisere dobbeltregistrerte personer samt å vekte antall bostedsløse for å kompensere for frafall av respondenter. Med hensyn til førstnevnte dreier det seg om å ta ut skjemaer der de identifiserende opplysningene mangler. Disse er nemlig grunnlaget for å gjenkjenne og ta ut dobbeltregistrerte personer. Andelen identifiserte dobbeltregistreringer har variert mellom 8 og 16 prosent i de seks kartleggingene.

5.1.4 Korrigering for utvalg og frafall

I alle de fem første kartleggingene (1996-2012) er antall bostedsløse vektet for utvalg av kommuner. I kommuner med færre enn 40.000 innbyggere er antall registrerte bostedsløse ganget opp for å kompensere for at det her er gjennomført kartlegging i et utvalg kommuner. Vekting for *frafall av respondenter* ble gjennomført første gang i 2003, i forbindelse med den andre kartleggingen. Frafall av respondenter skjer i større eller mindre grad i alle typer survey. Antall spørreskjemaundersøkelser til privatpersoner og offentlige instanser har de siste tiårene vært sterkt økende. Offentlige instanser blir også bedt om og i noen grad pålagt å rapportere på en rekke tjenester og andre forhold til forskere og myndigheter. Svarprosenten på surveyer har generelt gått ned, og det er ikke uvanlig at frafallet er større enn andelen som har svart (under halvparten har svart). Vanligvis kan en frafallsanalyse basert på kjennetegn som er benyttet for å sette sammen respondentutvalget, gi en indikasjon på om frafallet har skapt skjevheter i dataene, eller om dataene kan antas å være rimelig representative for populasjonen som skal undersøkes.

Kartleggingene av bostedsløse har imidlertid to funksjoner. De skal gi et mest mulig presist tall over omfanget av bostedsløshet og gi et representativt bilde av kjennetegn ved populasjonen. Det er lite trolig at noe frafall av respondenter i vesentlig grad vil påvirke profil og kjennetegn ved populasjonen. Undersøkelsen kan miste eventuelle spesielle kjennetegn ved populasjonen i en kommune med lav svarprosent, men på grunn av det høye totaltallet (mellom 4.000 og 6.000 enheter/bostedsløse) vil neppe påvirke helheten. Frafall av respondenter vil høyst sannsynlig gi et lavere totaltall for bostedsløse enn det reelle antallet.

Vektingen for frafall av respondenter har vært gjennomført med noe variasjon i de fem kartleggingene fra 2003-2016 (i 1996 var det kun vekting for utvalg av kommuner). Disse variasjonene er redegjort for under beskrivelse av den enkelte kartlegging. Hovedprinsippet i vektingen er at de som ikke har svart på undersøkelsen antas å kjenne til færre bostedsløse enn de som har svart. Begrunnelsen er at instanser som har mye kontakt med bostedsløse personer, vil oppleve kartleggingen som mer relevant og være mer tilbøyelig til å svare, enn instanser med mer sporadisk kontakt. Et unntak er gjort for sosialtjenesten. Dette er den absolutt viktigste respondenten målt etter andel av bostedsløse den registrerer. Det er derfor rimelig å anta at sosialtjenesten i kommune A (har svart) kjenner til like mange bostedsløse som sosialtjenestene i kommune B (ikke svart). Gjennomsnittet for respondentgruppe sosialtjeneste, boligkontor, helsetjeneste osv, legges til grunn for å beregne antall og kompensere for frafall av respondenter i gruppen. For sosialtjenesten er vekten 1 og for de andre respondentene 0,5.

Disse prinsippene ble fulgt i tre av undersøkelsene (2003, 2005, 2008). Endring i utvalg av kommuner i 2012 og 2016 og et mindre tydelig respondentbilde, sosialtjenesten har ikke lenger den ubestridte posisjonen som viktigste respondent, begrunner andre tilnærminger for å kompensere for frafall av respondenter. En del kommuner, særlig kommuner som har vært med i mange av undersøkelsene, begynte i større grad å organisere kartleggingen internt, for eksempel ved mer selektive utvelgelse av respondenter og/eller ved å samordnet svarene før de sendes inn til forskerteamet. Det ble behov for å bruke mer skjønn og, i den grad det var mulig, å følge opp kommunene i etterkant for blant annet å undersøke hvordan de har organisert kartleggingen internt i kommunen eller bydelen.

5.2 Gjennomgang av seks kartlegginger

I denne delen gjennomgås hver av de seks kartleggingene med vekt på endringer og tilpasninger som er gjort. Tabell 5.1 gir en skjematisk framstilling av hovedtrekkene ved kartleggingene etter kriteriene a) år for kartleggings, b) spørre- eller registreringsskjemaet, c) utvalg av kommuner, d) svarprosent, frafall og vekting av kommuner, e) utvalg av respondenter og svarprosent og f) frafall og vekting av respondenter. Omtalen under følger samme skjema. Spørreskjemaet har gjennomgått betydelige utvidelser fra 1996 til 2016. Det første skjemaet, fra 1996, og det siste, fra 2016 er lagt som vedlegg til rapporten for å illustrere endringene. Spørsmålene som

omhandler respondentene, identifiserende kjennetegn ved personen og personens hjemkommune (bidragskommune) er ikke nummererte. Disse spørsmålene kommer i tillegg til nummererte spørsmål, som er antallet oppgitt i teksten og tabell 5.1.

5.2.1 Kartlegging av bostedsløse 1996

Kilde: Ulfrstad (1997). Registreringsskjemaet omfattet ni spørsmål: Kjønn, fødeland/region, livssituasjon (enslig, samboende), utdanning og inntektskilde. Spørsmålet 'personens nåværende oppholdsform' reflekterer direkte definisjonen av bostedsløs og hvilke tilbud som benyttes til midlertidige opphold for bostedsløse personer (ni svaralternativer inkludert 'vet ikke' og 'annet'). Videre spørres det etter om personene har en psykisk sykdom, en kroppslig sykdom eller funksjonshemming, om personen har omsorg for mindreårige barn, om personen er bostedsløs i påvente av ny bolig og om hvilke av fire alternative tilbud personen har behov for. Disse fem spørsmålene er listet som ett spørsmål (7a, 7b osv.), men er i realiteten fem distinkte spørsmål som med svaralternativene 'ja', 'nei' og 'vet ikke', og på det siste altså fire mulige botilbud.

Utvalget består av 96 kommuner valgt ut etter antall innbyggere. Kommunene ble delt inn i grupper etter folketall. Alle kommuner med 40.000 innbyggere og over er inkludert. Denne gruppen av fulltellingskommuner omfattet 12 kommuner²⁹. Blant kommuner med færre enn 40.000 innbyggere, utvalgs-kommuner, ble det trukket et tilfeldig utvalg på til sammen 84 kommuner tilsvarende 20 prosent av disse kommunene. Fra tre av kommunene (alle <40.000 innb.) kom det ikke svar fra noen av respondentene. Det ble ikke kompensert for frafallet i beregning av antall bostedsløse. Antall bostedsløse registrert i disse kommunene ganges med fem ($20\% \cdot 5 = 100\%$).

Kartleggingen omfatter i alt 919 respondenter. Fordeling mellom kommunale og statlige respondenter er ikke oppgitt i rapporten. Respondentene er grupper slik: Sosialkontor, boligkontor, barnevernet, oppsøkende tjenester og midlertidige botilbud (kommunale), rusomsorg og enkelte institusjoner (kommunale og statlige) samt fengsler og lensmenn (statlige). Over halvparten av alle bostedsløse (52 prosent) ble registrert av sosialkontorene. Den andre halvparten er spredd mellom de andre respondentene, uten at noen utmerker seg med en høy andel av registreringene. 74 prosent av respondentene svarte på undersøkelsen. Det ble ikke foretatt noen vektning av antall bostedsløse for å kompensere for frafall av respondenter (som i de påfølgende undersøkelsene).

Det endelige tallet på bostedsløse framkommer slik: Antall bostedsløse registrert i fulltellingskommuner, antall bostedsløse registrert i utvalgs-kommuner ganget med fem. I tillegg ble bostedsløse registrert i fengsler lagt til.

²⁹ Utvelgelse av kommuner ble foretatt på grunnlag av Folke- og boligtellingsresultatene i 1990. Det var da 11 kommuner med 40.000 innbyggere og over. Folketallet i Fredrikstad økte etter kommunesammenslåing etter 1990, og Fredrikstad ble inkludert som den 12. kommunen etter at utvalget var fastsatt/trukket.

Tabell 5.1: *Kjennetegn ved seks kartlegginger av bostedsløse i Norge.*

A	B: Registreringsskjema	C: Utvalg av kommuner	D: Svarprosent, frafall og vekting – kommuner	E: Utvalg av respondenter	F: Svarprosent, frafall og vekting – respondenter
1996	<u>9 spørsmål</u> : bakgrunn (kjønn, livssituasjon, fødeland/region, utdan-ning, inntektskilder), ansvar for mindreårige barn, oppholdsform, rusavh. – typer rusmiddel, helse (2 spm), utskrevet fra institusjon/ løslatt siste 6 mnd.	<u>96 kommuner totalt</u> 12 kommuner (alle) med 40.000 innbyggere og over. 84 kommuner (20 %) med <40.000 innbyggere, representativt utvalg.	Antall bostedsløse i 84 utvalgskommuner ganget vektet/ganges med 5 (20%*5=100%).	<u>919 respondenter totalt</u> Sosialtjenesten, boligkontor, rusomsorg (kommune), psyk. inst. (kommune og stat), frivillige organisasjoner, kriminalomsorgen (stat). (Ikke informasjon om antall komm. og statlige resp.)	Total svarprosent: 74 Frafallsprosent: 26 Ingen vekting av tallet på bostedsløse for å kompensere for frafall av respondenter. Registrerte i fengsler lagt til registrerte i kommuner
2003	<u>12 spørsmål</u> : som i 1996, i tillegg spørsmål om historikk som bostedsløs og om tildelt bolig/venter på innflytting	<u>98 kommuner totalt</u> 19 kommuner (alle) med >39.000 innbyggere. 79 kommuner (20 %) med <39.000 innbyggere. Utvalg som 1996 supplert med 2 kommuner. Forskyvning mellom kommunegrupper pga. av endret kommunestørrelse.	Frafall (ingen i kommunen har svart): 3 kommuner 10.000-39.000 innbyggere, 17 kommuner <10.000 innbyggere. Vekting av antall bostedsløse for utvalg og frafall: Fire storbyer: 1,0 >39.000 innb.: 1,19 10.000-39.000 innb.: 5,3 <10.000 innb.: 7,0	<u>814 respondenter totalt</u> Hovedgruppene er sosialtjeneste, boligkontor (kommune), institusjoner (komm. og stat), politi, kriminalomsorg (stat), annet og ikke oppgitt	Total svarprosent: 56 Frafallsprosent: 44 Antall bostedsløse vektet med 1 for frafall av sosialtjeneste og 0,5 for frafall av andre respondenter. Dette antall vektet deretter for frafall av kommuner (kolonne D denne raden)
2005	<u>17 spørsmål</u> : som tidligere år, i tillegg spørsmål om omsorg/ samvær med barn og om utkastelse fra bolig siste 6 mnd.	<u>100 kommuner totalt</u> 19 kommuner (alle) med >39.000 innbyggere. 81 kommuner (20 %) med >39.00 innbyggere. Utvalg som 2003, supplert med 2 kommuner	Frafall (ingen i kommunen har svart): 5 kommuner med <10.000 innbyggere. Antall bostedsløse vektet for utvalgskommuner: 10.000-39.000 innb.: 4 <10.000 innb.: 5	<u>1227 respondenter totalt</u> 772 i kommuner og 455 nasjonalt. Hovedgruppene er sosialtjenestene, boligkontor (kommunale), institusjoner (komm. og statlig), politi og kriminalomsorg (stat).	Total svarprosent: 65 Frafallsprosent: 45 Svar fra sos.tjeneste: 92 %. Antall bostedsløse vektet som i 2003, 1 for sosialtjeneste, 0,5 for alle andre. Deretter vektet for utvalgs-kommuner (kolonne C).

2008	28 spørsmål: som tidligere år, i tillegg spørsmål om vedk. er bostedsløs sammen med sine barn og antall barn, flere spørsmål om og årsaker til utkastelse/tap av bolig, og om gjeld og innteksttap.	100 kommuner totalt 19 kommuner (alle) med 40.000 innbyggere og over. 20 kommuner (25 %) med 10.000-39.999 innbyggere. 61 kommuner (20 %) med <10.000 innbyggere. Samme utvalg som 2005	Frafall (ingen i kommunen har svart): 3 kommuner <10.000 innbyggere. Antall bostedsløse vektet for utvalgskommuner som 2005: 10.000-39.000 innb.: 4 <10.000 innb.: 5	1292 respondenter totalt 751 i kommuner og 544 nasjonalt. Hovedgruppene er sosialtjenesten/NAV, boligkontor (kommune), rus og psykisk helse (kommune og stat), kriminalomsorgen (stat)	Total svarprosent: 53 Frafallsprosent: 47 Svar fra sosialtjeneste 83 % og NAV 67 %. Vekting for frafall av respondenter som 2003/5, NAV vektet som sosialtjeneste (vekt 1), andre 0,5. Deretter vektet for utvalg (kolonne C)
2012	31 spørsmål: som tidligere år (detaljert om type rusmidler utgår), i tillegg spørsmål om vedk. er tildelt/venter på bolig, er i LAR, har IP, midlertidig opphold i landet og veteran (militær)	124 kommuner totalt 21 kommuner (alle) med 40.000 innbyggere og over. 42 kommuner (47 % av kom., repr. 55 % befolkn.) med 10.000-39.999 innb. 61 kommuner (20 %) med <10.000 innbyggere. 100 komm. som 2005/8	Frafall (ingen i kommunen har svart): 7 kommuner (alle <10.000), vektet for disse. Antall bostedsløse vektet for utvalgskommuner: 10.000-39.999 innb.: 1,8 (55%*1,8=100 %) <10.000 innb.: 5	1499 respondenter totalt 996 i kommuner og 503 nasjonalt. Hovedgruppene er NAV (sos.tj.), boligkontor (kommune), rus og psykisk helse (kommune og stat), kriminalomsorgen (stat)	Total svarprosent: 49 Frafallsprosent: 51 Svarprosent NAV: 86. Vekting av antall bostedsløse for frafall av NAV og boligkontor, begge vekt 0,5. Deretter vektet for utvalg (kolonne C).
2016	31 spørsmål: samme som i 2012. Svaralternativene på spørsmålene 12 – 31 forenklet til ett kryss for bekreftelse (tidligere svaralt. 'ja', 'nei', 'vet ikke')	428 kommuner totalt Alle kommunene i landet. 21 komm. med 40.000 innbyggere og over. 89 komm. 10.000-39.999 innbyggere. 328 komm. <10.000 innb.	Ingen vekting for utvalg av kommuner. Differensiert vekting fra <u>frafall</u> av mindre kommuner (ingen resp. i kommuner har svart): 10.000-39.999 innb.: 1,11, 5.000-9.999 innb.: 1,88, <5.000 innb.: 1,34.	1095 respondenter totalt 840 kommunale og 219 nasjonalt. Hovedgruppene er NAV (sos.tj.), boligkontor og rus/psykisk helse (kommune), kriminal-omsorgen og helseforetak.	Svarprosent NAV: 74 Svarprosent boligktr.: 67 Svarprosent andre: 46 Ingen vekting for frafall av respondenter. Vektet for frafall av kommuner der ingen resp. har svart (kolonne D denne raden).

5.2.2 Kartlegging av bostedsløse 2003

Kilde: Hansen, Holm, Østerby (2004). Registreringsskjemaet er i hovedsak som i 1996, men med tillegg spørsmål om personens historikk som bostedsløs og om personen er tildelt bolig og venter på å flytte inn. Undersøkelsen inkluderer 98 kommuner, to mer enn i 1996. Grensen for fulltellingskommuner er nå satt til 39.000 innbyggere og over. Gruppen omfatter nå 19 kommuner (12 i 1996). Økningen i antall skyldes vekst i folketallet i en del bykommuner; de har vokst seg inn i gruppen fulltellingskommuner. Av disse sju kommunene som utgjør differansen, er fem kommuner nye (ikke deltatt i 1996) og to kommuner var blant utvalgs-kommunene i 1996. To nye kommuner er lagt til blant utvalgs-kommunene³⁰.

Tre av de 19 fulltellingskommunen (>39.000 minus fire storbyer) og 17 av de 79 utvalgs-kommunene (<39.000 innbyggere) svarte ikke på undersøkelsen. Enkelte meldte at de ikke kunne/ønsket å delta. Blant annet på grunn av rekruttering av kommuner fra utvalget og inn i fulltellingsgruppen og supplering av utvalget, oppsto det noe skjevhet blant utvalgs-kommunene. Utvalget ble derfor delt i to grupper (10.000-39.000 og <10.000 innbyggere). Utvalget representerte 25 prosent av de større kommunene kategorien (10.000-39.000) og 20 prosent av de minste kommunene. Vekt for kommuner på basis av utvalg er 4,0 for de største utvalgs-kommunene ($25\% \cdot 4 = 100\%$) og 5,0 for de minste kommunene ($20\% \cdot 5 = 100\%$). Beregning av antall bostedsløse tar hensyn både til *utvalgsstørrelse* (utvalgs-kommuner) og *frafall* av kommuner. Kommunen er delt i fire grupper og antall bostedsløse (etter korrigering for frafall av respondenter) i hver gruppe multipliseres med følgende tall:

Fire storbyer, Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger	1,0
Kommuner >39.000 innbyggere (- storbyene)	1,19
Kommuner 10.000-39.000 innbyggere	5,3
Kommuner <10.000 innbyggere	7,0

Totalt omfatter undersøkelsen 814 respondenter fordelt på kommuner og nasjonale instanser. Respondentene er gruppert omlag som i 1996: Sosialkontor, boligkontor, barnevern, oppsøkende tjenester og midlertidige botilbud (kommunale), rusomsorg og enkelte institusjoner (kommunale og statlige) samt fengsler og politi/lensmenn (statlige). Den samlede svarprosenten er 56. Basert på erfaringen fra 1996 ble det lagt vekt på å få høy svarprosent fra sosialkontorene. Svarprosenten her er 74, og sosialkontorene registrerte 51 prosent av alle bostedsløse. Frafall av kommuner (ingen av respondentene i kommunen svarte), og særlig blant store kommuner, må antas å representere en betydelig underrapportering av antall bostedsløse. For å korrigere for frafall av respondenter ble antall registrerte bostedsløse vektet opp. Det generelle utgangspunktet for

³⁰ I rapporten gis det ingen begrunnelse for å flytte grensen for fulltellingskommuner ned med 1000 innbyggere, fra 40.000 til 39.000. Differansen i antall kommuner er to fra 1996 til 2003. Rapporten oppgir at det totalt er lagt til sju nye kommuner som ikke var med i 1996, hvilket betyr at fem kommuner fra 1996 har gått ut av utvalget.

beregningen av vekt er redegjort for over (5.1.1). Det er lagt til grunn at alle sosialkontorene i gjennomsnitt ville ha registrert like mange bostedsløse, uansett om de har svart/ikke svart på undersøkelsen. Videre antas det at andre typer respondenter som ikke svarte, kjenner til halvparten så mange bostedsløse, sammenlignet med respondentene som har svart. Gjennomsnittet og korrigeringer for frafall av respondenter ble beregnet for fire kommunegrupper: 1) Storbyene, 2) >39.000 innbyggere, 3) 10.000-39.000 innbyggere og 4) <10.000 innbyggere. Denne inndelingen og nummereringen av kommunegrupper er senere benyttet både for å beregne vekter for frafall av respondenter og i analysene av dataene. Antall bostedsløse som framkommer etter korrigeringer for frafall av respondenter multipliseres med vekt for utvalg og frafall av kommuner, som vist over. Vekt for frafall av kommuner ble kun benyttet i 2003.

Svarprosenten var lavere i 2003 enn i 1996, men ikke lavere enn i noen av de senere kartleggingene. Antall større kommuner, både i gruppen 39.000 innbyggere og over og kommuner med 10.000-39.000 innbyggere, som ikke deltok/ikke svarte var imidlertid høyere enn i 1996 og i de senere kartleggingene. Datainnsamlingen trinn 2 ble gjennomført av Opinion AS. Hvorvidt utsetting av datainnsamlingen kan ha påvirket svarprosenten, er det ikke grunnlag for å vurdere 16 år senere. I de påfølgende kartleggingene ble det imidlertid vurdert som en fordel å ha en tett prosjektorganisasjon, som følger kommunene og respondentene både gjennom trinn 1 og 2 i undersøkelsen.

5.2.3 Kartlegging av bostedsløse 2005

Kilde: Hansen, Dyb, Østerby (2006). Spørreskjemaet er utvidet til 17 spørsmål. I tillegg til skjemaet fra de to foregående undersøkelsene, er det lagt til spørsmål om personen har omsorg eller samvær med barn under 18 år, om personen er kastet ut av boligen sin i løpet av de siste seks månedene, og om bostedsløshet er en følge av utkastelsen. Videre er svaralternativene på spørsmål om fødeland/region utvidet. 'Afrika' og 'Asia/Oseania' er skilt ut som to distinkte alternativer. Alternativene for disse to regionene i 1996 og 2003 var 'annet'. Svaralternativene på spørsmål om personen er utskrevet fra institusjon innen de siste seks månedene er differensiert for type institusjon.

Utvalget av kommuner utvides med to, til 100 kommuner totalt. Grensen for fulltellingskommuner er som i 2003 satt 39.000 innbyggere og over. Denne gruppen omfatter 19 kommuner, alle kommuner som deltok i 2003. I gruppen kommune med færre enn 39.000 innbyggere, legges det til to kommuner, og utvalget omfatter i alt 81 kommuner. Fem kommuner, alle med færre enn 10.000 innbyggere, besvarte ikke undersøkelsen (ingen respondent i kommunen svarte). Andel bostedsløse rapportert fra utvalgskommunene er vektet slik:

Fire storbyer; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger	1,0
Kommuner >39.000 innbyggere (- storbyene)	1,0
Kommuner 10.000-39.000 innbyggere	4,0
Kommuner <10.000 innbyggere	5,0
Landsdekkende utvalg	1,0

Utvalget av respondenter utvides kraftig. I alt 1227 instanser mottok registreringsskjema og forespørsel om å delta i undersøkelsen. 772 av disse var respondenter i kommunene og 455 var nasjonale respondenter (landsdekkende utvalg). Antall og type respondenter i kommunene var i stor grad det samme som i 2003. Utvidelsen kom først og fremst i landsutvalget, primært «utløst» av en omfattende helsereform med etablering av helseforetakene. Behandling innen rusomsorgen ble overført fra kommunene til helseforetakene, mens kommunene fremdeles hadde og har tjenester og tilbud til personer med avhengighet til rusmidler/rusproblemer. Psykiatriske helsetjenester ble delvis desentralisert ved etablering av distriktpsykiatriske sentre/DPS. DPS-ene utgjorde hovedtyngden av respondentene innen psykiatriske helsetjenester i 2005.

Respondentutvalget for hver kartlegging bygger på en liste over respondenter fra foregående kartlegging. Listen sendes til en kontakt i kommunen, ledelse ved et sykehus (helseforetak fra 2005), kriminalomsorgen og ledelsen for frivillige organisasjoner (de viktigste nevnt), som blir bedt om å stryke virksomheter som var avviklet/ikke aktuelle og legge inn nye enheter. Oversikten over respondenter som sendes ut vil være veiledende for kontaktpersonen i kommunene, helseforetaket osv., samtidig som personene må bruke et visst skjønn for å vurdere aktuelle respondenter, særlig instanser i periferien av fagfeltet. Det er alltid et frafall av respons også i denne fasen, slik at forskerne selv leter seg fram til aktuelle respondenter i noen kommuner og statlige institusjoner. I 2005 ble det foretatt en grundig gjennomgang av respondentlisten fra 2003. Gjennomgangen avdekket at særlig landsutvalget var tilfeldig og fragmentarisk sammensatt. Identifisering av respondenter i helseforetakene ble i hovedsak gjennomført av forskerne. I noen respondentgrupper var det ganske få virksomheter med i respondentutvalget. Et eksempel er krisesentrene, der noen få av disse var med i de første kartleggingene. I 2005 ble alle krisesentrene inkludert. Heller enn å utelate en respondentgruppe, ble gruppene forsøkt komplettert. *Kategoriene* av respondenter er i hovedsak de samme som tidligere både i kommunene og i det landsdekkende utvalget.

Andel svar fra alle respondentene samlet var 65 prosent. Svarprosenten må anses som svært høy tatt i betraktning en mer heterogen og bredere sammensatt respondentgruppe enn i 1996 og 2003. Mange av respondentene hadde lite eller kun sporadisk kontakt med bostedsløse. 92 prosent av sosialkontorene svarte. Disse registrerte totalt 58 prosent av alle bostedsløse. Korrigering av tallet på bostedsløse for frafall av respondenter følger samme prinsipp som i 2003, det vil si vekt 1 for sosialkontor og 0,5 for andre respondenter. Beregningen ble foretatt for hver respondentgruppe og kommunegruppe. Det korrigerte tallet etter frafall av respondenter ble vektet for utvalg av kommuner som vist over (altså ingen korrigering for frafall av kommuner, kun for utvalg). Bostedsløse registrert av nasjonale respondenter,

som ikke har oppgitt den bostedsløses hjemkommune, ble lagt til og utgjør en del av endelige tallet på bostedsløse personer³¹:

5.2.4 Kartlegging av bostedsløse 2008

Kilde: Dyb og Johannessen (2009). Registreringsskjemaet ekspanderer betydelig i denne kartleggingen og omfattet i alt 28 spørsmål. Alle spørsmålene fra tidligere kartlegginger er beholdt, men med enkelte justeringer. Svaralternativet 'Øst-Europa' er strøket og 'Øvrige Europa' kommer inn som svaralternativ, og samtidig er det definert tydelig hvilke land det dreier seg om (i veiledningen til utfylling av skjemaet). Det er lagt til spørsmål om den bostedsløse personen er bostedsløs sammen med sine mindreårige barn, og hvis 'ja', blir respondenten bedt om å registrere antall barn. I tillegg til spørsmål om bostedsløshetshistorikk, kom det inn et spørsmål om hvor lenge personen har vært i den situasjonen vedkommende befinner seg under tidspunktet for kartleggingen. Svaralternativene på dette spørsmålet er ganske fingraderte. Bakgrunnen for spørsmålet var økt oppmerksomhet om og målsetting om å begrense omfanget av midlertidige tilbud. Målet var konkretisert i den nasjonale strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007, *På vei til egen bolig*³² (Dyb, Helgesen, Johannessen 2008). Resultatene fra kartleggingen var en av flere indikatorer på i hvilken grad målet ble nådd.

Skjemaet i 2008 omfatter flere spørsmål om årsaker til utkastelser eller tap av bolig: ubetalt husleie/lån, om personene selv har forårsaket skadeverk, uro, konflikter, har hatt udekket behov for oppfølging i bolig, om personen har hatt tap av bolig på grunn av samlivsbrudd/familiekonflikt, vært utsatt for vold og/eller måttet flytte på grunn av trakassering/diskriminering. Spørsmål om personen har hatt tap av inntekt og om personen har høy gjeld kom også inn i skjemaet i 2008. Videre ble skjemaet omorganisert. Spørsmål som tidligere var nummerert som ett (f.eks. som 7a, 7b osv. og ikke 7, 8 osv.) ble gitt eget nummer. Omorganisering av skjemaet og nye spørsmål utvidet antall spørsmål fra 17 til 28 formelt, men utvidelsen var reelt noe mindre.

Utvalget av kommuner består av nøyaktig de samme 100 kommunene som i 2005. Grensen for fulltellingskommuner ble definert til 40.000 innbygger og over (som i 1996). Fulltellingsutvalget omfatter 19 kommuner. Det ble allerede i datainnsamlingsfasen tatt høyde for differensieringen mellom utvalgskommuner, som ble innført for analyse av svar/frafall i 2003. Spranget fra en kommune med tett opp under 40.000 innbyggere til en kommune med noen få tusen innbyggere er svært stort på en rekke indikatorer. Kommuner i gruppen 10.000 til 39.999 innbyggere omfatter 20 kommuner, som representerer 25 prosent av kommunene i denne størrelsesorden og om lag like stor andel av det totale folketallet i gruppen. 61 kommuner som har under

³¹ I de tre første kartleggingen ble begrepet bidragskommune brukt i skjemaet. Bidragskommune gir informasjon om hvem som dekker utgiftene for personer i institusjoner. Ra 2008 brukes betegnelsen hjemkommune.

³² Nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007 På vei til egen bolig https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/bostedslose/pa_vei_til_egen_bolig_bondevik_to.pdf

10.000 innbyggere, representerer 20 prosent av kommunene og folketallet i denne gruppen. I tre kommuner, alle i med færre enn 10.000 innbyggere, besvarte ingen respondent på undersøkelsen. Antall bostedsløse ble vektet som i 2005:

Fire storbyer; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger	1,0
Kommuner >39.000 innbyggere (- storbyene)	1,0
Kommuner 10.000-39.000 innbyggere	4,0
Kommuner <10.000 innbyggere	5,0

To forhold av vesentlige betydning for gjennomføringen av undersøkelsen i 2008 må poengteres. Det første er NAV-reformen, betegnet som den største velferdsreformen i det moderne Norge, var under implementering. Kommunene var i ulike faser av iverksetting. Respondentgruppen omfatter både sosialtjenesten organisert som selvstendig enhet i kommunen og sosialtjenesten i NAV. For det andre ble denne kartleggingen planlagt gjennomført i 2007. Den ble stoppet like før iverksetting av trinn 2 (selve registreringen) fordi dispensasjon fra taushetsplikten ikke var på plass fra ett av de involverte fagfeltene. Dette kom på plass senere, slik at undersøkelsen ble gjennomført året etter (i uke 48). Avlysing og så ny mobilisering av respondentene ett år etter, kan ha påvirket interessen for å delta. Men dette er kun en antakelse.

Selv om kommunene er de samme som i 2005 går antall respondenter noe opp fra forrige kartlegging. Totalt antallet er 1292 respondenter (1227 i 2008). Kommuneutvalget omfatter til sammen 751 respondenter, som er en liten nedgang fra 2005. Landsutvalget utvides med 89 respondenter til totalt 544. Oppdatering av respondentutvalget ble gjennomført som i 2005, det vil si delvis av kontaktpersoner i kommuner, institusjoner, foretak og frivillige organisasjoner og delvis gjennom forskernes egne undersøkelser. Listen over aktuelle respondenter i helseforetakene ble sendt til ledelsen ved foretakene med forespørsel om bistand til oppdatering. Responsen var høyst forskjellig. Ledelsen ved ett foretak mente listen burde utvides til å omfatte noen av de somatiske enhetene, mens andre avviste at avdelinger ved deres foretak hadde kontakt med bostedsløse personer. Resultatet ble at avdelingen innen rus- og psykiatrisk behandling er om lag som i 2005, samt at noen somatiske avdelinger ble inkludert i respondentutvalget. Ett av målene i strategien *På vei til egen bolig* var å redusere utkastelser og begjæringer om utkastelser, som ligger til namsmannen. For å benytte kartleggingen til å registrere måloppnåelse, ble landets åtte namsmenn inkludert i respondentutvalget.

Den samlede svarprosenten var 53, som er forholdsvis lav. 83 prosent av de «gamle» sosialkontorene svarte på undersøkelsen, hvilket er en svært tilfredsstillende svarprosent, mens svarprosenten blant NAV-kontorene var

67. Somatiske helsetjenester og namsmannen³³, som var «nye» respondenter, hadde en svært lav svarprosent. I de tre tidligere kartleggingen sto sosialtjenesten for over halvparten av de registrerte bostedsløse personene. I 2008 registrerte sosialtjenestene 37 prosent og NAV 4 prosent, til sammen 41 prosent, som er en klar nedgang. Boligkontor/-tjeneste og rustjeneste registrerte begge henholdsvis 15 prosent av antall bostedsløse. For øvrig ble 78 prosent av alle bostedsløse registrert av respondenter i kommunene, og altså 22 prosent av respondenter i landsutvalget.

Korrigerings for frafall av respondenter, som legger til grunn at respondenter som ikke har svart kjenner til halvparten av de som har svart, benyttes også denne gangen. I 2003 og 2005 ble det gjort unntak for sosialtjenesten (tidligere vektet 1). På grunn av usikkerhet knyttet til NAV-reformen og noe lavere svarprosent fra sosialtjenesten/NAV (primært NAV) enn tidligere, ble sosialtjenesten/NAV behandlet som andre respondenter og gitt vekten 0,5 for å kompensere for frafall. Beregningen ble gjort for de fire kommunegruppene separat. Det korrigerte antallet ble ganget opp i henhold til representasjon av utvalgskommuner. Noen få enheter (bostedsløse) var ikke registrert med hjemkommune eller de hørte ikke til i utvalgskommuner. Disse ble ikke lagt til totaltallet for populasjonen av bostedsløse, men inkludert i analysen av dataene.

5.2.5 Kartlegging av bostedsløse 2012

Kilde: Dyb og Johannessen (2013). Registreringsskjemaet er ytterligere utvidet og omfatter 31 spørsmål. Følgende er lagt til: spørsmål om personen har fått tildelt bolig og ventet på å flytte inn, er i legemiddelassistert behandling/LAR, har individuell plan, oppholder seg midlertidig i landet og om personen er veteran etter tjeneste i internasjonale styrker. Ett spørsmål tas ut. Det omhandlet type rusmidler personen bruker. En høy andel ble oppgitt å brukte flere typer rusmidler, som medførte at det ble vanskelig å skille ut bestemte mønstre eller preferanser, samt at mange svarte 'vet ikke'.

Utvalget av kommuner utvides fra 100 (de samme som i 2008) til 124. Utvidelsen følger en strategisk utvalgsmetode. Kartleggingen av bostedsløse er en (av flere) indikatorer på resultater kommune har oppnådd gjennom deltakere i Husbankens *kommuneprogram*³⁴. Programmet omfattet kommuner med stor boligsosiale utfordringer, og mange er allerede i utvalget av kommuner i kartleggingen av bostedsløse. 24 kommuner, som ikke allerede er i utvalget, blir lagt til. De nye kommunene er alle i størrelsen 10.000-39.999 innbyggere (gruppe 3). Utvalget i kommunegruppen fikk en skjev sammensetning og utvalgskommunene var ikke nødvendigvis representative for hele gruppen. Etter utvidelsen omfatter gruppen 42 kommuner. Disse representerer 44 prosent av kommune og 55 prosent av folketallet i gruppen

³³ Namsmannen, et eller et par embeter, hadde deltatt tidligere, Enkelte enheter innen somatikk kan ha deltatt tidligere, men nå utgjorde de en gruppe på 66 respondenter.

³⁴ Boligsosialt utviklingsprogram eller boligsosialt velferdsprogram (2009 -2014) var et samarbeid mellom Husbanken og et utvalg kommuner- se kapittel om casestudier.

med 10.000-39.999 innbyggere. Folketallet, ikke andel kommuner, blir brukt som grunnlag for å korrigere for utvalg, og gis vekt 1,8 ($55\% \cdot 1,8 = 100\%$).

Fire storbyer; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger	1,0
Kommuner >39.000 innbyggere (- storbyene)	1,0
Kommuner 10.000-39.000 innbyggere	1,8
Kommuner <10.000 innbyggere	5,0

Kommunegruppe 2, med 40.000 innbyggere og over, får to nye kommuner. Tønsberg flyttes opp fra gruppen under og Karmøy, som ikke hadde deltatt i undersøkelsen tidligere, passerte 40.000 innbyggere og blir lagt til gruppen. Kommunegruppen med færre enn 10.000 innbyggere forblir uendret. Med 61 kommuner representerer den 20 prosent av antall kommuner og like stor andel av den totale folkemengden. Sju kommuner, alle i den minste kommunegruppen, besvarte ikke undersøkelsen. Da det stort sett er én respondent i disse kommunene, blir frafallet behandlet som frafall av respondent.

Respondentutvalget øker primært som resultat av utvidelse av antall kommuner. Utvalget omfatter 1499 respondenter; 996 kommunale instanser og 503 i landsutvalget. Lensmenn/politi, namsmannen og noen privatdrevne midlertidige tilbud (pensjonat, campingplasser), som har hatt lav svarprosent og registrerte svært få bostedsløse blir tatt ut. NAV (inkludert eventuell sosialtjenester utenfor NAV) har høyere svarprosent enn forrige gang (86 prosent svarte) og opprettholder posisjonen som viktigste respondent. 41 prosent av bostedsløse er registrert av NAV. Helsetjenester, både kommunale og nasjonale står for 30 prosent av registreringene. Boligkontoret har posisjon som nummer tre, med 14 prosent av registreringene. Dette er nivået boligkontor/-tjenester har ligget på tidligere. Ellers er antall registrerte bostedsløse ganske spredt på de andre respondentgruppene, og følger i så henseende mønsteret fra de tidlige kartleggingen.

Frafall av respondenter og korrigeringer for antall bostedsløse gjennomføres for hver av de fire storbyene, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger og for hver av de tre andre kommunegruppene separat. Prinsippet for korrigering eller vektning av tallet på bostedsløse følger 2008: Respondenter som ikke har svart kjenner halvparten av de som har svart og gjennomsnittet for gruppen vektes 0.5 (beregnet per type respondent). I storbyene vektes det for frafall av NAV-kontor, boligkontor/-tjeneste og psykisk helse/rusomsorg (om disse er to respondenter, blir de slått sammen). I gruppe 2 (40.000 innbyggere og over) korrigeres det fra frafall NAV og boligkontor/-tjeneste. I gruppe 3 blir det kun vektet for frafall av NAV³⁵. I den siste gruppen (<10.000 innbyggere) er det kun korrigert for frafall der ingen respondent har svart. De som ikke har svart, antas å kjenne til halvparten av gjennomsnittet beregnet for kommunene som har svart (vekt 0,5). Tallene som framkommer etter korrigering for frafall av respondenter er vektet for kommuneutvalg.

³⁵ I en av kommunene med frafall fra NAV, registrerte boligkontoret et ganske høyt antall – her ble det ikke korrigert for NAV.

Registrerte personer uten oppgitt hjemkommune eller tilhørende kommuner utenfor utvalget blir, som i 2008, ikke regnet med i tallet for bostedsløse, men de tas med i analysen. Personer som oppholder seg midlertidig i landet er holdt utenfor både totaltallet for bostedsløshet og i analysen av dataene. Personer med midlertidig opphold er en ny gruppe, som ville skapt forstyrrelser i tidsserien kartleggingene inngår i, dersom de ble lagt inn i totaltallet. Gruppen er analysert og presentert som en egen undergruppe. Det er imidlertid helt klart at det her var en betydelig underrapportering for personer med midlertidig opphold i landet³⁶.

5.2.6 Kartlegging av bostedsløse 2016

Kilde: Dyb og Lid (2017). Registreringsskjemaet er uendret fra 2012 og omfatter de samme 31 spørsmålene. Den eneste endringen er at en rekke spørsmål med tre svaralternativer, 'ja', 'nei' og 'vet ikke' blir omgjort til avkrysningen for kun de kjennetegnene ved personen som er aktuelle. Forenklingen medfører noe tap av informasjon, som for eksempel 'vet ikke'-svar på en del spørsmål kan gi. Blant annet har 'vet ikke'-andelen på spørsmål om avhengighet av rusmidler vært betydelig. Det indikerer at rusproblemer og avhengighet kan være noe mer utbredt enn det som framgår av 'ja'-svarene. 'Vet ikke'-svarene ble imidlertid sjelden analysert eller benyttet. Forenklingen av svaralternativer forventes både å redusere andel feilavkrysninger (forekommer i alle surveyer) og gjøre registreringsskjemaet visuelt enklere å forholde seg til for respondentene. Det siste kan bidra til å øke svarprosenten.

Det ble imidlertid gjort en stor endring i 2016. Samtlige av landets (på det tidspunktet) 428 kommuner inkluderes i undersøkelsen. Det finnes to gode grunner for dette valget. Den ene er at Husbanken har inngått avtale med flere satsingskommuner, som ville blitt del av utvalget for undersøkelsen, i tillegg til å beholde de 24 kommunene som ble lagt til i 2012. Så å si alle disse kommunene har mer enn 10.000 innbyggere, og ville utvidet kommune-gruppe 3 (10.000-39.999) ganske mye. Utvalget ville videre få en overvekt av de større kommunene i gruppe 3. Inkludering av alle kommunene ville eliminere utvalgsskjevhet. Den andre begrunnelse for å ta med alle kommunene var kommunereformen under utrulling, med planlagte, og sannsynlighet for flere sammenslåinger enn de planlagte, innen en eventuell ny kartlegging av bostedsløse. Kommunereformen omfatter mange av de mindre og små kommunene. Når disse tas med allerede i 2016, legges det til rette for en ny kartlegging for eksempel i 2020 (i henhold til fireårssyklus), med en til dels ny kommunestruktur.

De 428 kommunene fordeler seg slik: 21 kommuner med 40.000 innbyggere eller over (de samme som i 2012), 89 kommuner med 10.000-39.999 innbyggere og 318 kommuner med under 10.000 innbyggere. Vekting for utvalg av kommuner er ikke lenger aktuelt. I 2016 ble det imidlertid ikke korrigert for frafall av respondenter (se under). Korrigeringer for frafall ble

³⁶ Flere av de aktuelle respondentene som arbeidet med gruppen hadde ikke kapasitet til å delta. Noen har heller ikke kontakt med hjelpeapparatet.

foretatt kun for kommuner der ingen respondent svarte. Kommuner som ikke har svart og kommuner som har svart antas å kjenne til like mange bostedsløse. Gjennomsnittlig antall registrerte bostedsløse i hver kommunegruppe legges til grunn.

I alle kommuner med 40.000 innbyggere og over (inkludert bydeler i Oslo og Bergen) svarte minst én respondent, og det er ikke gjort korrigering av registrerte antall bostedsløse. I kommuner med færre enn 40.000 innbyggere er det foretatt korrigering for frafall av kommuner der ingen respondent har svart. I gruppe 3 (10.000-39.999 innbyggere) svarte 86 prosent av kommunene på undersøkelsen. Antall bostedsløse vektet 1,11 for å korrigere for frafallet. Gruppe 4 ble delt i to; kommuner med 5.000-9.999 innbyggere og kommuner med færre enn 5.000 innbyggere. Svarprosenten i førstnevnte gruppe er 52 (den laveste av alle kommunegruppene). Tallet på bostedsløse vektet med 1,88. I den siste gruppen svarte 76 prosent av kommunene. Her er antall bostedsløse vektet 1,34. Oppsummert vekting for frafall av kommuner:

Fire storbyer; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger	1,0
Kommuner 40.000 innbyggere og over (- storbyene)	1,0
Kommuner 10.000-39.999 innbyggere	1,11
Kommuner 5.000-9.999 innbyggere	1,88
Kommuner <5.000 innbyggere	1,34

Oppfølging av kommunene er viktig i begge fasene av kartleggingen. Dette har fått større betydning etter hvert som konkurransen med andre undersøkelser og mer eller mindre obligatoriske rapporteringer har økt. I 2016 ble det gjort en nøye prioritering som fulgte kommunestørrelse. Prioriteringen reflekteres i svarprosenten, som er høyest i de store og mellomstore kommunene.

I 2016 ble det gjort en vurdering av omfang og utvalg av respondenter. Erfaringene viser at noen respondentgrupper registrerer en svært liten andel av befolkningen, og noen av disse har også gjennomgående lav svarprosent. Til tross for en økning i antall kommuner, reduseres tallet på respondenter til 1059 (fra 1499 i 2012). Kommuneutvalget omfatter 840 respondenter, som er noe nedgang, mens landsutvalget er redusert fra 503 i 2012 til 219. Særlig i 2012, men også tidligere, ble det meldt tilbake om at noen kommuner, og bydeler i de store byene, koordinerte kartleggingen internt. For øvrig ble barnevernet tatt ut av respondentutvalget. Begrunnelse er at barnevernet i alle tidligere kartlegginger har registrert svært få bostedsløse. I 2016 ble det delvis lagt til rette for intern koordinering i flere kommuner. Kommuner som for eksempel tidligere har hatt tre respondenter, har kun én respondent (ett respondentnummer, men opplysninger om bostedsløse innhentes fra flere respondenter)³⁷. Antall respondenter i helseforetakene er redusert. I

³⁷ Alle respondentene utstyres med et unikt respondentnummer. Dersom én koordinerende instans benytter kun sitt eget nummer, men besvarer undersøkelsen for andre, kan dette representere en feilkilde i beregning av svarprosent og frafall. I de større byene vil antall registrerte bostedsløse gi

kriminalomsorgen tas friomsorgskontorene ut (registrerte rundt en håndfull bostedsløse).

Svarprosent for respondentgruppen samlet er ikke beregnet. 74 prosent av i alt 295 NAV-kontor svarte og 67 prosent av 36 boligkontorene. Boligkontor finnes primært i de større byene, og samlet registrerer boligkontorene en større andel bostedsløse enn antallet respondenter skulle tilsi. Samlet svarprosent blant andre respondentgrupper er 46. Blant disse ligger kategorien 'psykisk helse' høyest med en svarprosent på 49. Det er ikke foretatt vekting for frafall av respondenter i noen av kommunegruppene.

I 2016 ble to grupper inkludert i undersøkelsen, men antall personer i disse gruppene er ikke lagt til tallene for populasjonen av bostedsløse. Den ene gruppen er personer med midlertidig opphold i landet, som i kartleggingen i 2012. Den andre gruppen er personer i asylmottak, som har oppholdstillatelse i Norge og venter på bosetting. Strategien *Bolig for velferd* slår fast at gruppen tilhører vanskeligstilte på boligmarkedet. Bosituasjon de befinner seg i samsvarer med definisjonen av bostedsløs. *Bolig for velferd* (2014-2020) setter mål om maksimum ventetid for bosetting på tre måneder for barnefamilier og enslige mindreårige, og maksimum seks måneder for voksne uten barn. Målene ble lagt til grunn for operasjonalisering av bostedsløshet for gruppen som venter i mottak. Dataene for denne gruppen ble innhentet fra mottakene av Utlendingsdirektoratet (UDI) og overlevert forskergruppen, som gjennomførte kartlegging av bostedsløse som anonymisert statistikk. Tidspunktet for uttak av data er utgangen av november 2016, som samsvarer rimelig godt med tidsvinduet for kartlegging av bostedsløse. Begge gruppene, personer med midlertidig opphold i landet og personer som venter i asylmottak for å bli bosatt, omtales i egne delkapitler i rapporten (Dyb og Lid 2017).

5.3 Oppsummering

Definisjonen og operasjonalisering av 'bostedsløse' er den samme gjennom en periode på 20 år, fra 1996 til 2016. Videre er metoden for å kartlegge bostedsløse opprettholdt gjennom hele perioden. Før en drøfting av noen utfordringer ved gjennomføringen, utdypes her noen av styrkene ved de seks kartleggingen etter kriterier som ellers benyttes for vurdere empiriske studier.

Reliabilitet ved empirisk undersøkelse dreier seg presisjon i metodikken som anvendes. Høy reliabilitet innebærer at undersøkelsen skal kunne gjentas, og at resultatet ved gjentakelse skal være rimelig likt den opprinnelige undersøkelsen (innenfor feilmarginen for den type undersøkelse det dreier seg om). Kartleggingene av bostedsløse tilfredsstiller reliabilitetskravet. Prosedyrene for å kartlegge bostedsløse er stabil og i den grad de er endret, dreier det seg om små tilpasninger over en lang periode. Intern reliabilitet i undersøkelsene er høy i den forstand at protokollen eller beskrivelsen er detaljerte, og kartleggingen kan gjentas ganske nøyaktig etter protokollen. Metodebeskrivelsene fra rapportene,

en indikasjon på om det er foretatt intern koordinering. Så langt mulig og prioritert etter kommunestørrelse, ble antakelsen undersøkt.

som er henvist til over, omfatter både den generelle framgangsmåten og de spesifikke vurderingene som er foretatt ved hver av kartleggingene.

Kartleggingens *validitet* er et mål på om undersøkelsen studerer det den intenderer å studere. Validitetsbegrepet er sammensatt. *Begrepsvaliditet* dreier seg om hvorvidt det generelle begrepet 'bostedsløs' er operasjonalisert på en måte som dekker fenomenet som skal undersøkes. Det spesielle ved kartleggingen av bostedsløse er at både den generelle eller teoretiske definisjonen og operasjonaliseringen ble utviklet for bruk nettopp for å kartlegge bostedsløse. Definisjonen, som er en betydelig utvidelse av begreper som var brukt inntil 1996³⁸, bestemmer populasjonen som skal studeres. Operasjonalisering av definisjonen ble fra 2005 tydeligere beskrevet. Presiseringene kom som et svar på tilbakemeldinger fra respondenter, som ba om klarere beskrivelse av hvem de skulle registrere. En ytterligere operasjonalisering er formulert i svaralternativene på spørsmålet om hvor den bostedsløse personen oppholder seg. Noen av svaralternativene er generelle, som for eksempel 'midlertidig botilbud'. Kategorien er imidlertid konkretisert med en rekke eksempler på hva 'midlertidig botilbud' er og kan være. Operasjonalisering av oppholdssteder gjennom svaralternativene har vært rimelig stabil. Det har primært vært behov for tilpasninger og justeringer. Registreringsskjemaet er utvidet med nye spørsmål ved flere av undersøkelsene. Utvidelsen er et resultat av mer kunnskap om bostedsløshet både fra de forutgående kartleggingen og fra andre studier, og et behov for kvantifisering av ulike kjennetegn ved populasjonen. Inkludering av flere spørsmål har imidlertid ikke berørt selve definisjonen.

Validiteten styrkes ved at undersøkelsene er gjentatt mange ganger, ikke bare av forskere her i landet, men av forskere og andre miljøer i Danmark og Sverige. Den «nordiske» metoden regnes som mer solid enn andre metoder som er benyttet i kartlegging av bostedsløse³⁹. Gjentakelse av kartleggingen akkumulerer erfaring og gir mer detaljert kjennskap til alle leddene i selve utførelsen, som er med på å styrke validiteten. Erfaringene er bevart gjennom kontinuitet i forskerteamet og gjennom kontinuitet hos mange av kommunene, som har deltatt i kartleggingen flere ganger. Flere av rapportene fra de seks kartleggingene tar opp problemer med underrapportering i begge trinnene i gjennomføringen. Viktige respondenter kan være utelatt på trinn 1 og i neste omgang, trinn 2, er det et visst frafall av respondenter. Det er heller ikke gitt at respondentene kjenner til alle bostedsløse. Det siste, manglende kjennskap til (alle) bostedsløse personer, korrigeres i stor grad med et stort antall og betydelig bredde i respondentutvalget. Korrigering for frafall av respondenter er noe mer komplisert, og er gjennomført på litt ulike måter i kartleggingene.

5.3.1 Frafall og korrigeringer

Gjennomgangen over (5.2) viser at det har vært en del variasjoner både i gjennomføring av datainnsamlingen og vurderingen av de innsamlede dataene.

³⁸ Uteligger og ufb-er (uten fast pøbel) er de vanligste og i mange sammenhenger de eneste begrepene benyttet til 1996. I enkelte sammenhenger er bostedsløshet fremdel synonymt med disse kategoriene.

³⁹ Metoder for å kartlegge bostedsløse er tema for COST action *Measuring homelessness on a European level* (2016-2020). Ulike metoder blir presentert, drøftet og sammenlignet.

En stor utfordring med kartleggingene er at størrelsen på populasjonen som skal undersøkes kun er kjent fra kartleggingene. Vanlige frafallsanalyser, kjennetegn ved de som har svart målt mot hele utvalget, kan ikke gjennomføres. Kunnskapsen fra flere kartlegginger og informasjon om profilen på populasjonen, kan etter hvert gi en god indikasjon på om det er store avvik i det innsamlede data-materialet. For å komme fram til et mest mulig presist antall bostedsløse er det registrerte antallet vektet i to omganger. Denne formen for vekting er imidlertid ikke gjennomført i alle kartleggingene. Vekting for utvalgskommuner er basert på at utvalget er *representativt* for en gruppe kommuner, og det behandles ikke videre her.

Problemet er knyttet til å bestemme omfanget av populasjonen, og hvordan frafall av respondenter skal håndteres. Vekting av datamaterialet for å korrigere for frafall av respondenter er basert på en viss grad av skjønnsmessige vurderinger. Skjønnsvurderingene reflekteres i at prinsippene for vekting er endret eller justert flere ganger. Tabell 5.2 viser a) årstall for kartlegging, b) antall registrerte bostedsløse, c) antallet etter korrigering for frafall av respondenter og prosentvis differanse mellom registrerte og antall etter denne korrigeringen. Kolonne d) viser antallet etter korrigering/vekt både for frafall av respondenter og for utvalgskommuner. Dette er det endelige tallet på bostedsløse. Siste kolonne, e) viser differansen i prosent mellom antall registrerte bostedsløse (kolonne b) og det endelige tallet på bostedsløse (kolonne d).

Tabell 5.2: *Antall registrerte bostedsløse, antall og differanse etter vekt/korrigering for frafall av respondenter, vekt/korrigering for utvalgskommuner og differansen mellom registrerte og vekting, alle år.*

a) År	b) Antall registrerte	c) Antall etter vekt for frafall av resp, diff. etter vekt, %		d) Antall etter vekt for frafall+utvalg	e) Diff. registrert - vektet for frafall og utvalg
1996	5.030			6.145	22 %
2003	2.889	3.947 ⁴⁰	37 %	5.234	81 %
2005	3.483	4.176	20 %	5.496	58 %
2008	3.495	4.342	24 %	6.091	74 %
2012	4.848	5.106	5 %	6.259	29 %
2016	3.561			3.909	10 %

Som framgår av tabell 5.2 er det til dels betydelige forskjeller mellom de seks kartleggingen med hensyn til differanse mellom antall registrerte bostedsløse og antallet framkommet etter korrigering for frafall av respondenter og vekting for kommuneutvalg. Kartleggingen i 1996 ble vektet for utvalg av kommuner og ikke for frafall av respondenter. Kartleggingen i 2016 var en fulltellingsstudie og dataene ble ikke vektet for utvalg av kommuner (kun for kommuner som ikke svarte). Gjennomgangen konsentreres derfor om de andre årene, der det ble korrigert for begge forholdene. Differansen mellom registrerte bostedsløse og det endelige antallet er størst i 2003. Her var det et betydelig

⁴⁰ Etter vekting for utvalg av kommuner

frafall av både enkeltrespondenter og kommuner (vekting/korrigerer følger ikke helt samme system som de andre årene, men resultatet bør bli det samme). Vekting for utvalg og frafall av kommuner økte antall bostedsløse fra 2.889 til 3.947 enheter/bostedsløse personer, som innebærer en økning på 37 prosent. Differansen etter korrigerer for både frafall av respondenter og utvalgskommuner er 81 prosent.

I de to påfølgende kartleggingene (2005 og 2008) er differansen moderat etter vekting for frafall av respondenter; henholdsvis 20 og 24 prosent. Prosedyren for å korrigerer for frafall av respondenter og utvalgskommuner er den samme som i 2003. I de tre kartleggingene (2003, 2005, 2008) ble det korrigeret for frafall for alle grupper av respondenter (f.eks. Dyb og Johannesen 2009:59, Hansen, Dyb, Østerberg 2006:26). I 2012 er flere kommuner med i undersøkelsen. Vekt for kommuneutvalg bidrar derfor til en mindre «påplussing» av antall bostedsløse enn de tre foregående kartleggingene. Det ble videre foretatt en mindre omfattende korrigerer av antall bostedsløse (sosialtjenesten som tidligere hadde hatt vekt 1, fikk nå vekt 0,5 som andre viktige respondenter). Det ble primært korrigeret for frafall av NAV, og i noen av de store kommunene (40.000 pluss) boligkontor/-tjeneste og psykisk helse/rustjeneste. I 2016 ble det ikke vektet for utvalg og heller ikke for frafall av respondenter, kun for kommuner der ingen respondent svarte. Differansen mellom registrerte og det endelige tallet på bostedsløse er 10 prosent.

5.4 Konklusjon

En undersøkelse av denne typen, der hensikten blant annet er å kartlegge og bestemme populasjonene, vil alltid inneha noen særegne usikkerhetsmoment. Tabell 5.2 opererer med tre tall for bostedsløse. Tallene i kolonne b) er antall registrerte bostedsløse etter at dobbeltregistreringer er tatt ut. Forutsatt at respondenter som ikke har svart og kommuner som ikke er med i utvalget, kjenner til noen bostedsløse, hvilket er en høyst rimelig forutsetning, er dette tallet lavere enn det faktiske antall bostedsløse⁴¹. I alle kartleggingene er det foretatt vekting og korrigerer for utvalg av kommuner og i fem av seks kartlegginger, i varierende omfang for frafall respondenter. Tallet for populasjonen av bostedsløse ville ikke blitt mer riktig eller nøyaktig uten korrigerer for frafall av respondenter. Muligens er antall bostedsløse litt for høyt i kartleggingene med den mest omfattende korrigerer for frafall av respondenter (2003, 2005, 2008) og litt for lavt i 1996 og 2016. Rommet for usikkerhet er imidlertid ikke av et omfang som rokker ved hovedtendensen i dataene gjennom 20-årsperioden.

Det må poengteres at systemet og prinsippene for korrigerer og vekting for frafall av respondenter, som er gjort i løpet av de seks kartleggingene, bygger på erfaringer med disse undersøkelsene og god kontakt med kommunene og de viktigste respondentene gjennom hele prosessen.

⁴¹ Identifisering av dobbeltregistreringer basers på indirekte personidentifiserende opplysninger og det kan i mange tilfeller ikke endelig bestemmes om det dreier seg om en eller to personer. Det er har vært tvil er enhetene behandlet som identiske personer og den ene er tatt it.

Endringen i håndtering av respondentutvalget bygger på godt kjennskap til det studerte feltet og til metodikken for undersøkelsen. Selve metoden og de vesentlige elementene, som definisjon, operasjonalisering, registrerings-skjema og hovedgruppene av respondenter, har vært usedvanlig stabile, tatt i betraktning at kartleggingene har vært gjennomført i to tiår.

6 Alternative metoder for kartlegging

Kapittelet ser på ulike alternative kilder til og metoder for å få informasjon og kunnskap om populasjonen av bostedsløse. BrukerPlan, som er et allerede utviklet kartleggingsverktøy her i landet, gis en forholdsvis grundig omtale. I tillegg presenteres og vurderes fire andre datakilder og metoder som er tilgjengelige her i landet og/eller er benyttet i andre land.

6.1 BrukerPlan

BrukerPlan⁴² ble utviklet som et verktøy for å kartlegge mottakere av helse-, omsorgs- og velferdstjenester med rusrelaterte problemer. Formålet med BrukerPlan er å gi kommunene en forholdsvis detaljert oversikt over livssituasjon og funksjonsnivå til personer med rusproblemer, og informasjon om hva slags tjenester personer med denne typen problematikk mottar. Fra 2015 ble personer med psykiske helseproblemer uten rusproblematikk inkludert i kartleggingen. I tillegg til å gi et oppdatert bilde av nå-situasjonene, skal BrukerPlan gi kommunene et verktøy til å foreta prioriteringer mellom brukere og til å planlegge for framtidige tjenestebehov til målgruppene.

Kartleggingsverktøyet ble utviklet i 2006 i et samarbeid mellom Helse Fonna, et foretak under Helse Vest lokalisert i Haugesund, og kommuner i helseforetakets geografiske område og omegn. I utgangspunktet ble verktøyet benyttet av kommuner i områdene dekket av Helse Stavanger og Helse Fonna. Fra 2011 ble BrukerPlan tilbudt alle landets kommuner.

BrukerPlan administreres av landets syv regionale kompetansesentre for rusproblematikk, KoRus. Selve registreringen av brukerne gjennomføres av kommunene gjennom et elektronisk skjema (online-registrering). Skjemaet har faste svarkategorier med forklaringer og hjelpetekster. Kartleggingen omfatter kommunale helse- og omsorgstjenester, kommunale tjenester fra NAV og tjenester fra spesialisthelsetjenesten. NAV stat er ikke deltaker i kartleggingen, men det forutsettes at personene som kartlegger har kjennskap til om brukeren har stønader og/eller tiltak, som administreres av det statlige NAV. I 2017 anvendte 267 kommuner, som dekker 84 prosent av landets befolkning over 18 år, BrukerPlan.

6.1.1 Opplysninger som registreres

Kartleggingen gjennomføres med et personskjema som fylles ut for hver bruker. Skjemaet omfatter følgende indirekte personidentifiserende opplysninger: De to første bokstaver i første og siste navn, de to siste sifrene i fødselsår og kjønn. Opplysningene er bare minimalt forskjellige fra de indirekte personopplysningene som benyttes i kartleggingen av bostedsløse (se kap. 5). Videre registreres følgende kjennetegn ved personen (Helse Stavanger 2019):

- Problematikk i tre kategorier: rusproblem, psykiske problem og samtidig rusproblem og psykiske problem.

⁴² Kilder: BrukerPlan

- Fødeland/region – Norge og i tillegg åtte regioner
- Utdanningsnivå og arbeidserfaring
- Kognitive vansker – utredet eller begrunnet mistanke
- Hvem brukeren bor sammen med (husholdningstype) – seks kategorier
- Om brukeren har barn under 18 år – antall barn og omsorg/samvær/-kontakt med barn
- Graviditet og antall måneder ut i svangerskapet
- Plan(er) for brukeren – IP, kriseplan, ansvarsgruppe
- Ansvarsgruppe/formalisert samarbeid rundt bruker

Videre registreres åtte levekårsområder. For hvert av områdene kategoriseres brukeren med skalaen 'grønn', 'gul' og 'rød', der grønt står for god fungering, tilfredsstillende situasjon, gul angir en mellomposisjon, og rødt karakteriserer svært problematiske og alvorlige situasjoner. De åtte levekårsområdene omfatter bosituasjonen, meningsfull aktivitet, økonomi, fysisk helse, psykisk helse, rusmiddelbruk, sosial fungering og nettverk. Etter noen av levekårsområdene følger et detaljert spørsmål, blant annet spørsmål som fanger opp type rusmidler og om brukeren er utsatt for vold eller trusler eller har utsatt andre for vold/trusler. Videre registreres om brukeren har hatt selvmordsforsøk siste tre år eller har selvmordsproblematikk.

BrukerPlan skal kunne anvendes til å kartlegge bruk av og planlegge for tjenester til brukergruppen med rusproblemer, psykiske helseproblemer og disse to problemene i kombinasjon. Brukermanual for 2019 (Helse Stavanger 2019) oppgir at det kartlegges 66 tjenester. Pakkeforløp⁴³ kom inn som ny kategori i kartleggingen fra 2019, og det registreres hvorvidt brukeren har pakkeforløp. For de andre tjenestene kan det krysses av for om brukeren har hatt tjenesten siste året, om tjenesten anbefales det neste året eventuelt om tjenesten anbefales som ny tjeneste. Tjenestene er delt i åtte hovedgrupper:

- NAV-tjenester
- Kommunale tjenester
- Barnevernstjenester til brukerens barn
- Barnevernstjenester til brukeren selv
- Tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSN)
- Psykisk helsevern
- Somatikk
- Andre tjenester

Sammenlignet med BrukerPlan i 2018 er antall spørsmål noe utvidet, og registreringsskjemaet er delvis omorganisert. For mer detaljert informasjon

⁴³ Pakkeforløp: Etablere nasjonale, normerende forløp for utredning og behandling av ulike tilstander. Forløpene skal bygge på nasjonale og internasjonale faglige retningslinjer for utredning og behandling der disse finnes. Omfatter pasienter med rus og psykiske lidelser fra 1.1.2019 <https://helsedirektoratet.no/folkehelse/psykisk-helse-og-rus/pakkeforlop-for-psykisk-helse-og-rus#bakgrunn-og-mandat> (januar 2019)

henvises til siste utgave av brukermanual for kartleggingen (Helse Stavanger 2019).

6.1.2 BrukerPlan for kartlegging av bostedsløse

I det følgende drøftes BrukerPlan opp mot kartleggingen av bostedsløse, og delkapittelet går nærmere inn på informasjon som overlapper eller omhandler de samme problemstillingene i begge kartleggingene. De to kartleggingene har ulike formål. I en rapport om personer med samtidig rusproblemer og en psykisk lidelse, som er basert på tallene fra BrukerPlan, heter det: «Kartleggingen av tjenestemottakere i BrukerPlan er en selektert populasjon, i stor grad styrt av mottakernes behov for kommunale helse- og omsorgstjenester og tjenester fra NAV-kommune.» Helse Stavanger (2017:14).

Kartleggingene av bostedsløse ble initiert av forskere, og hadde i som mål å registrere omfang og innhente enkel bakgrunnsinformasjon om populasjonen. Kartleggingene er primært blitt brukt av forvaltningen og i utforming av politikk og ikke i andre forskningsprosjekter. Dette kan ha sammenheng med at særlig de første kartleggingene innhentet begrenset informasjon om populasjonen, men også at dataene ikke har direkte personidentifiserende opplysning og derfor ikke kan kobles med dataregistre og andre datakilder basert på personer eller husholdninger. Dataene kan for eksempel ikke testes mot kontrollgrupper. Som gjennomgangen i kapittel 5 viser, er omfanget av registreringsskjemaet og informasjonen som innhentes om populasjonen doblet fra den første til de to siste kartleggingene.

BrukerPlan er en langt mer omfattende kartlegging enn undersøkelsene av bostedsløse og har som nevnt et annet formål: «I BrukerPlan kartlegges personer fra 16 år (i kartleggingsåret) som er registrert med kommunale helse/omsorg/velferdstjenester, og som har hatt tjenester i løpet av de siste 12 måneder, og som fagpersonen vurderer til å ha et rusproblem og/eller et psykisk helseproblem. Problemet skal ha et omfang og karakter, som går alvorlig utover daglig funksjon og/eller relasjon til andre.» (Helse Stavanger 2018:2)

Kriteriet for å bli registrert i BrukerPlan er at brukeren har et omfattende rusproblem eller et alvorlig psykisk helseproblem. Kriteriet for å bli registrert i kartleggingen av bostedsløse er at personen bosituasjon samsvarer med en av de operasjonelle definisjonene av bostedsløse. De fleste brukerne som registrerte i BrukerPlan har bolig eventuelt en mer eller mindre tilfredsstillende bosituasjon. Noen av bakgrunnsvariablene i de to kartleggingene er de samme eller ligger nært opp til hverandre i de to registreringene. En sammenligning av informasjon fra bakgrunnsvariabler i de to datasettene, kan gi en indikasjon på hvorvidt de fanger opp noen eller mange av de samme personene.

Tabell 6.1 gir en profil basert på enkle og sammenlignbare kjennetegn for tre ulike undergrupper: Gruppen med rusproblemer (personer med bare psykiske helseproblemer er utelatt) fra BrukerPlan 2017, gruppen med rusproblemer og gruppen uten rusproblemer i kartleggingen av bostedsløse i 2016. Andelen med rusproblemer, eller avhengighet av rusmidler blant bostedsløse er 57 prosent, og personer som ikke er registret med rusavhengighet utgjør 43 prosent.

Populasjonen i BrukerPlan dekker hele året, mens populasjonen av bostedsløse gir et tverrsnitt på en uke⁴⁴.

Tabell 6.1: *Kjennetegn ved personer med rusproblemer registrert i BrukerPlan 2017 (N: 23.206), og personer med rusavhengighet (N: 2.084) og personer uten rusavhengighet i kartlegging av bostedsløse 2016 (N: 1.555). Tabellen er sammensatt av flere variabler og summer ikke til 100.*

Variabler	BrukerPlan m. rus 2017	Bostedsløse m. rus 2016	Bostedsløse u. rus 2016
Kjønn			
Kvinner	30	23	29
Menn	70	76	71
Alder			
<30 år	21	31	37
30-39 år	23	30	23
40-49 år	23	24	20
50-59 år	20	13	14
>59 år	12	3	6
Født i Norge	92	88	57
Inntektskilder			
Arbeidsinntekt	6	-	5
Velferdsytelser	78	90	81
Annet	6	10	13
Psykisk helse			
Gul skår	57	41	24
Rød skår	17		
Individ. plan	14	9	3
LAR	20	21	2

Andelen kvinner er noe høyere blant registrerte med rusproblemer i Brukerplan og gruppen uten rusproblemer blant bostedsløse enn blant bostedsløse med rusproblemer. Aldersprofilen på begge gruppene av bostedsløse har et markant yngre tyngdepunkt enn i BrukerPlan. Rundt 60 prosent i begge gruppene bostedsløse og 44 prosent i BrukerPlan er under 40 år. Særlig gruppen bostedsløse uten rusavhengighet har en høy andel personer under 30 år. Det store flertallet i begge gruppene med rusproblemer er født i Norge. Gruppen bostedsløse uten rusavhengighet har en høy andel personer født utenfor Norge. 57 prosent er født i Norge, mens 43 prosent er født i andre land/regioner (personer med midlertidig opphold i landet er ikke med i denne gruppen).

Profilene på inntektskilder er ganske like for alle tre gruppene. I BrukerPlan er kategorien registrert som «i fullt arbeid» benyttet i tabellen, og for de to andre gruppene er «arbeidsinntekt» som viktigste inntektskilde gjengitt i tabellen. Kategoriene sykepenger og dagpenger, som registreres for bostedsløse og som

⁴⁴ Kartleggingen av bostedsløse omfatter her personer som har fast opphold i Norge. Personer med midlertidig opphold er utelatt.

indikerer tilknytning til arbeidslivet er ikke medregnet. Hovedbildet er at gruppene både BrukerPlan og blant bostedsløse har et svært lite innslag av personer i vanlig arbeidet.

Andelene med psykiske problemer eller med en psykisk lidelse viser store ulikheter mellom de to populasjonene. Her er imidlertid registreringene svært forskjellige. Brukerplan registrerer tre grader av psykiske helseproblemer. I tabell 6.1 er det tatt med kategorien 'gul', som er en medium skåre på en trestegsskala, og rød, som måler alvorlig funksjonssvikt. For bostedsløse registreres om personen har psykisk sykdom. Tre av fire personer med rusproblemer registrert i BrukerPlan har ulik grad av psykiske problemer. Andelen med en psykisk sykdom blant bostedsløse med rusavhengighet er 40 prosent og i gruppen uten rusavhengighet 24 prosent. Personer med psykiske problemer er i målgruppen for registrering i BrukerPlan, og det er rimelig at psykiske problemer og lidelser i større grad fanges opp i denne registreringen enn i kartleggingen av bostedsløse. BrukerPlan har også et gradert målesystem med mulighet for å oppgi noe mildere og middels alvorlige psykiske problemer. I kartleggingen av bostedsløse er psykisk sykdom benyttet for å indikere at personen skal ha en diagnose eller helt tydelige og synlige tegn på psykisk sykdom⁴⁵. Definisjonen og oppfatningen av den, blant personer som kartlegger bostedsløse, ligger nærmere 'rød' enn 'gul' skår i BrukerPlan.

De to siste radene viser andel med individuell plan (IP) og andel i legemiddel-assistert behandling (LAR) i begge gruppene. Andelen med IP er langt lavere blant bostedsløse med rusavhengighet enn registrerte i BrukerPlan og omfatter kun 3 prosent i gruppen bostedsløse uten rusavhengighet. Man kunne kanskje forvente at andelen med IP var høyere i gruppen bostedsløse med rusavhengighet enn blant registrerte i BrukerPlan. Populasjonen i BrukerPlan er langt mer heterogen og omfatter også personer med forholdsvis lav skår på rusproblemer (grønn skår) sammenlignet med rusavhengige bostedsløse. Andelen med IP har gått ned blant bostedsløse, og en antakelse, som verken lar seg avkrefte eller bekrefte, er at IP er benyttet som et virkemiddel til å hjelpe bostedsløse inn i bolig (Dyb og Lid 2017). En av fem registrerte i BrukerPlan og like mange blant rusavhengige bostedsløse er i LAR. En liten andel av bostedsløse, som ikke er registrert som avhengig av rusmidler, er i LAR.

Basert på et lite sett med variabler er det nærliggende å konkludere med at BrukerPlan og kartleggingene av bostedsløse, som forventet, registrerer mange av de samme personene. En betydelig andel, over 40 prosent av bostedsløse, er ikke registret med avhengighet av rusmidler. En viss andel av disse har sannsynligvis et rusproblem, som enten ikke er kjent for tjenestene eller det blir ikke karakterisert som avhengighet. Men høyst sannsynlig dreier dette seg om en annen gruppe enn de som registreres i BrukerPlan.

⁴⁵ Formuleringen har variert noen, blant annet er det tidligere spurt om personen har en synlig eller diagnostisert psykisk lidelse. I 2016 er det spurt om «personen har en psykisk sykdom».

6.1.3 Boligsituasjonen i BrukerPlan

Boligsituasjonen er ett av de åtte levekårsområdene som registreres i BrukerPlan. Bosituasjonen registreres som de andre spørsmålene etter en gradert skala. Denne er som følger:

- Grønn: Permanent og tilfredsstillende bosituasjon.
- Gul: Ikke permanent og ikke tilfredsstillende bosituasjon
- Rød: Bostedsløse (inkludert hospits/lavterskel og tilfeldig hos andre)

Bosituasjonen er ett av områdene i BrukerPlan som ikke følges opp av en mer detaljert kategorisering. Boligsituasjonen er svakt operasjonalisert, hvilket også reflekteres i antall bostedsløse som er registret i BrukerPlan. 1.948 personer med rusproblemer er etter denne definisjonen registrert som bostedsløse. Antallet tilsvarer 8,4 prosent av alle kartlagt i BrukerPlan med et rusproblem. Det er altså lang færre som registreres som bostedsløse i BrukerPlan i løpet av ett år enn antall som registreres i kartlegging av bostedsløse i løpet av en uke. Selv når grunnlaget for sammenligning er avgrenset til personer registrert med rusavhengighet i kartleggingen av bostedsløse, er andelen bostedsløse i BrukerPlan lavere.

Det finnes umiddelbart to forklaringer på differansen. Den ene er ulik definisjonen av bostedsløs i de to undersøkelsene. I BrukerPlan er det opp til tjenesteyteren som fyller ut skjemaet å avgjøre, i stor grad ut fra skjønn, om brukeren har en tilfredsstillende bosituasjon eventuelt om brukeren er bostedsløs. Bostedsløs er eksemplifisert med «inkl. hospits/lavterskel og tilfeldig hos andre». Det er uklart hva bostedsløs, som ikke inkluderer de nevnte eksemplene, omfatter, men det er naturlig å tenke på den tradisjonelle hjemløse, nemlig uteliggeren. Dette er en svært liten gruppe blant de registrerte bostedsløse i kartleggingene. Den andre årsaken til differansen kan være at tjenestene som fyller ut BrukerPlan generelt har mindre informasjon om brukernes bosituasjon, enn de viktigste respondentene i kartleggingen av bostedsløse. Kartleggingen av bostedsløse har en stor bredde av respondenter. Selv om mange av disse samlet registrer relativt få bostedsløse, bidrar bredden til å gi et utfyllende bilde. I kartleggingene av bostedsløse vektlegges høy svarprosent fra respondenter som har godt kjennskap til brukernes boligsituasjon. Formålet med BrukerPlan er å kartlegge omfang rusproblemer og psykiske lidelser. Fokuset er et annet enn boligsituasjonen.

Kartleggingen av bostedsløse har vist at ansatte i tjenestene, som utfører registreringen, kan ha behov for hjelp til å avklare om personen er bostedsløs etter definisjonen. Dette var bakgrunnen for at den operasjonelle definisjonen fikk en mer presis, men også en mer beskrivende form (fra kartleggingen i 2005)⁴⁶. Ut fra disse erfaringene er det grunn til å anta at registrering av bosituasjonen i BrukerPlan i noen grad vil være tilfeldig og avhengig av skjønn hos respondenten.

⁴⁶ Forskerteamet ble ofte kontaktet av respondenter i løpet av kartleggingen for å avklare hvem som skulle registreres.

6.1.4 Oppsummering

BrukerPlan tas i bruk av et økende antall kommuner og har god dekning. Ifølge årsrapport 2017 om BrukerPlan omfatter registreringen dette året 267 kommuner. Disse kommunene dekker 84 prosent av Norges befolkning over 18 år. I alt 23.206 tjenestemottakere ble kartlagt i 2017. En av utfordringene med å benytte BrukerPlan for kartlegging av bostedsløse er at dette verktøyet er designet for å dekke et annet behov og en noe annen brukergruppe enn bostedsløse. I hele 2017 ble 1.943 av de vel 23.000 personene omfattet av registreringen i BrukerPlan kategorisert som bostedsløse. I løpet av en uke i 2016 ble det i kartleggingen av bostedsløse registrert rundt 2.300 bostedsløse med avhengighet av rusmidler. I løpet av et helt år vil dette tallet være betydelig høyere.

Den viktigste årsaken til forskjellen mellom de to kartleggingene er at BrukerPlan anvender en definisjon av bostedsløs som ligger nærmere «uteligger» og «løsgjenger» enn dagens definisjon. De knappe 2000 personene som er registrert i BrukerPlan på årsbasis viser også bare en del av det helhetlige bildet av bostedsløshet. Personer uten rusproblemer men som er bostedsløse utgjør langt over en tredel av alle bostedsløse. Noen av disse har kanskje et rusproblem men som ikke er omfattende nok til å bli karakterisert som avhengighet eller ikke stort nok til at det er synlig for den som kartlegger bostedsløse. Noen av disse, det gjelder personer uten rusproblemer, bli ikke fanget opp av BrukerPlan. I årsrapporten for BrukerPlan heter det også at «Personer med rusproblemer og eventuelt samtidige rus- og psykiske problemer som ikke kartlegges i BrukerPlan har vi ikke oversikt over, men en antagelse er at disse personene ikke har behov for tjenester fra helse- og omsorgstjenesten eller NAV» Helse Stavanger (2017:14). Videre framholder årsrapporten at unge ikke i tilstrekkelig grad fanges opp. Denne gruppen antas å være underrepresentert også i kartleggingen av bostedsløse, men andelen unge er likevel høyere der. Det synes altså å være noen overlapp mellom personer som registreres i BrukerPlan og i kartleggingene av bostedsløse. Man må anta at det er et betydelig overlapp mellom personer med rusproblemer i begge kartleggingene.

Et siste moment i sammenligning av de to kartleggingene handler om at de har ulike formål. BrukerPlan er planleggingsverktøy for kommunene og har sånn sett direkte nytteverdi. Kartleggingen av bostedsløse er i mindre grad direkte anvendelig i den kommunale planleggingen. På den andre siden er den en god indikator og tilbakemelding på utviklingen i det boligsosiale arbeidet i kommunene.

6.2 Andre datakilder

I dette delkapittelet gjennomgås i korte trekk noen eksisterende datakilder og vurderer hvor godt egnet de er til å informere om omfanget av bostedsløshet. Deretter presenteres noen alternative metoder for å studere omfang og eventuelt profil på bostedsløshet.

6.2.1 Registerdata på individnivå

Det finnes i prinsippet to hovedkilder til informasjon som kan si noe om omfanget av bostedsløshet. Den ene kilden er registerdata på individnivå. Denne typen data er vanligvis tilgjengelige gjennom Statistisk sentralbyrå og/eller dataeierne (f.eks. helsemyndigheter, NAV, Husbanken). Det er vanligvis en krevende prosess å få tilgang til slike data, og det ligger utenfor dette prosjektet å undersøke nærmere hvilke data som kan være aktuelle. Sannsynligvis er det svært lite å hente av opplysninger om bostedsløse i denne typen dataregistre. En del registre er basert på at respondenten eller personene som utgjør enheten i dataene har en bostedsadresse og kan nås gjennom denne (Folke- og boligtellings). Andre registre, som for eksempel Norsk pasientregister, som sannsynligvis registrerer en del bostedsløse personer, er ikke innrettet for å innhente gode tall om bostedsløshet. Selv om en kombinasjon av flere registre kunne gi en indikasjon på omfanget av bostedsløshet, er det en krevende prosedyre å få tilgang til og tilrettelegge dataene og gjennomføre analysene. På grunn av de nevnte forholdene, nemlig at dataene enten er knyttet direkte til bosted eller ikke er innhentet for å måle boforhold/bostedsløshet, vil et slikt arbeid etter alt å dømme gi liten uttelling.

Noen land, blant annet Danmark og USA har gode tall for noen grupper bostedsløse. Registerne er blant annet benyttet til komparativ forskning (Benjaminsen & Andrade 2015), til beregning av kostnadene ved bostedsløshet (Culhane 2008) og bruk av midlertidig botilbud for hjemløse (shelter) for spesifikke grupper (Culhane, Averyt, Hadley, 1997). De ulike registerne fanger imidlertid primært opp personer som benytter tjenester for bostedsløse og gir bare deler av bildet. Danmark har tilgang på gode og identifiserende data på personnivå (fullt personnummer) for brukere av herberger. Opplysninger fra kartleggingen for denne gruppen bostedsløse kan kobles til andre datakilder. Men også i Danmark oppholder en stor andel bostedsløse seg i andre bostedssituasjoner, og midlertidig opphold hos venner og familie er den neste største gruppe i Danmark (Benjaminsen 2017). En styrke ved de nordiske kartleggingene av bostedsløse er at de fanger opp personer som ikke benytter tjenester til bostedsløse.

6.2.2 KOSTRA og statistikkbanken i SSB

Andre datakilder, som er mer nærliggende å benytte, er innrapportering fra kommunene til SSB om sosiale forhold inkludert boligsosiale opplysninger. Disse dataene rapporteres på aggregert nivå (kommune) og gir ikke mulighet til å foreta analyser på personnivå. Kapittel 3 i denne rapporten har en grundig gjennomgang av de aktuelle opplysningene (variablene) som måler sosiale forhold på kommunenivå. Tabell 1 og 2 i vedlegg 1 presenterer vel 20 variabler som rapporterer om sosiale/boligsosiale forhold inkludert barnevernstiltak i SSB. Analyser av hver variabel mot antall bostedsløse per 1000 innbyggere i kommunene (med 10.000 innbyggere og over) viser svært få statistisk signifikante sammenhenger. Analysene finner en svak til moderat sammenheng mellom nivået på bostedsløse og variabler som er direkte knyttet til statistiske egenskaper som forekommer ofte i populasjonen av bostedsløse. Begge variablene omfatter rusproblematikk.

Variabelen som viser endring fra 2012 til 2016 i kommunenes netto driftsutgifter til personer med rusproblemer (per 1000 innbyggere 20-66 år) gir en moderat statistisk signifikant sammenheng med andel bostedsløse i 2016 ($p < 0,05$). Andel sosialhjelpsmottakere som er uten bolig i 2016 (andel per 1000 innbyggere) viser en noe statistisk sterkere sammenheng med andelen bostedsløse i 2016 ($p < 0,01$). Sammenhengene er systematiske og begge viser økning med økende andel bostedsløse. Disse variablene kan derfor gi indikasjoner på omfanget av bostedsløshet med rusproblemer på kommunenivå. Analysene presentert i kapittel 3 og vedlegg 1 indikerer imidlertid at variablene som dekker sosiale forhold kan gi noen indikasjoner på omfanget av bostedsløshet, men de gir ingen nøyaktig informasjon og de er ikke egnet til å sette sammen en profil på populasjonen av bostedsløse.

6.2.3 «In- and outflow»

En framgangsmåte for å holde oversikt over antall og profil på populasjonen av bostedsløse, er metoder for å registrere bevegelser i populasjonen; personer som blir bostedsløse og personer som kommer seg ut av bostedsløshet («in- and out-flow»). Metoden eller metoder for å kartlegge denne typen bevegelser regnes som svært ressurskrevende. Man kan tenke seg at velorganiserte land som Norge delvis kunne lykkes for eksempel ved å koble sammen ulike klientregistre eller å opprette et eget register for formålet. Metoden baseres på at den enkelte bostedsløse følges gjennom et lengre tidsrom, ideelt fra personen blir bostedsløs til personen går ut av populasjonen og eventuelt gjennom nye perioder med bostedsløshet. Én utfordring med å benytte en slik metode er at den her i landet og i mange andre land kommer i konflikt med personvernet. Før å kunne følge en person på denne måten, må opplysningene i registeret omfatte sikre personidentifiserende opplysninger (primært fødselsnummer). Registeret vil sannsynligvis komme i konflikt med lov om personvern, og det blir opp til myndighetene å gi unntak fra bestemmelsene om taushetsplikt knyttet til personidentifisering. Erfaringen med kartleggingene av bostedsløse har hittil antydnet at, selv om personopplysninger er indirekte identifiserende, er søknadene om unntak fra taushetsplikten underlagt strenge vurderinger. Det er ikke gitt at unntak gis, selv om dette har vært praksis i tidligere kartlegginger etter samme metode og med samme indirekte identifiserende personopplysninger⁴⁷.

En annen utfordring ved disse metodene for kartlegging er at de krever betydelige ressurser og er kostbare. De er stort sett gjennomført som kvalitative studier, der et lite eller mindre antall personer er fulgt over en periode. En av det kjente storskala studiene er gjennomført i Australia. Prosjektet «Journeys Home» startet rundt 2008 og involverte en stor forskergruppe fra flere institusjoner (Wooden et al. 2008). Prosjektet gikk over flere år og har resultert i en rekke rapporter og tidsskriftsartikler (f.eks. Scutella & Wooden 2017, Scutella et al. 2013). Eksempelet «Journeys Home» er et enkeltstående prosjekt. Et annet eksempel der enkeltpersoner følges er basert på en kombinasjon av survey og registerdata og er gjennomført ved Harriot-Watt University i Edinburgh (Fitzpatrick et al. 2018). Studien omhandler sosial eksklusjon (destitution) der bostedsløshet

⁴⁷ F.eks. krav fra NSD/Personvernombudet for forskning for å spesifisere tilstrekkelig hvilke data som skal samles inn og hvordan dataene skal oppbevares.

er ett vesentlig kriterium. Registerdatane som anvendes har imidlertid noen svakheter og begrensinger, som drøftes i en teknisk rapport om gjennomføringen og datatilfanget (Bramley 2018). Niemi & Ahola (2017) bruker registerdata til å kartlegge bevegelser mellom boligsituasjoner blant unge mottakere av sosialhjelp i Helsinki. Niemi og Aholas framholder at slike data gir et rikt inntak til å studere bostedsløshet generelt. Generaliseringen bygger imidlertid kun på studien i Helsinki og på hvordan slike data er konstruert i andre land.

Studier av «in- and outflow» er svært interessante og kan gi mye informasjon om veier inn og ut av bostedsløshet og hvilke faktorer som kan knyttes til risiko for å bli bostedsløs. De gir ikke et helhetlig bilde over omfanget av og profilen på bostedsløshet. Studien ved Harriot-Watt University forutsetter for eksempel at det finnes registerdata på individnivå for den aktuelle gruppen, som kan kobles på en survey. Et vesentlig poeng, som vektlegges i alle disse studiene, er at de krever betydelige ressurser.

6.2.4 By- eller en-nattregistreringer

Den siste formen for kartlegging, som omtales her, er såkalte natt-tellinger eller by-tellinger av bostedsløse. Navnet by-telling (city count eller street count) reflekterer at denne formen for registrering av bostedsløse primært er anvendt i store og større byer og omfatter bostedsløse personer som sover eller åpenbart har gaten som fast oppholdssted. I korthet går disse tellingen ut på at team av personer som samler inn dataene tar kontakt med personer de ser eller antar er bostedsløse og ber dem delta i en kort survey. De enkleste formene for slike tellinger får kun bekreftet at personen er bostedsløs. En alternativ framgangsmåte er å gjennomføre en kort survey blant alle som benytter lavterskeltjenester for bostedsløse en spesifikk natt. By-tellingene gir informasjon om et tverrsnitt av personer som sover i det offentlige rom og/eller bruker tjenester for bostedsløse i løpet en natt eller et døgn.

En telling gjennomført i Paris i februar 2018 kan tjene som eksempel på en by-telling⁴⁸. Tellingene ble gjennomført i de indre bydelene i Paris løpet av en natt i februar 2018. Tellingene ble gjennomført av 356 team som besto av en profesjonell og fire til fem frivillige. Profesjonelle (personer som arbeider med eller har kontakt med bostedsløse jevnlig) fikk opplæring i forkant av tellingene. De frivillige fikk en kort opplæring rett før de skulle ut i gatene. Teamene delte området som skulle dekkes mellom seg. Spørreskjemaet som ble brukt omfatter kjønn, alder, bruk av tjenester, hvor lenge personen har vært bostedsløs og enkle spørsmål om helsetilstand og behov. En av oppsummeringene er at til tross for rimelige gode forberedelser, burde forberedelsene starte et års tid i forveien. Mange steder der bostedsløse sannsynligvis oppholder seg ble ikke oppsøkt og språkbarrierer knyttet til innvandrere var ikke tilstrekkelig tatt hensyn til planleggingen.

I Norge er det neppe aktuelt å benytte denne formen for kartlegging for å få kunnskap om populasjonen av bostedsløse. Personer som sover ute utgjør en

⁴⁸ Centre d'action Social de la Ville de Paris: La Nuit de la Solidarité. Presentert på møte i COST action Measuring homelessness on a European level, Zagreb 15.-16.11.2018, engelsk versjon i power point

svært liten andel av bostedsløse i Norge. Det er gjort noen få studier i Oslo med formål å undersøke hvor personer som sover ute benytter (Oslo kommune 2006, Dyb 2006).

6.3 Oppsummering

BrukerPlan er tatt i bruk av et økende antall kommuner og har god dekning. 267 kommuner, som dekker 84 prosent av Norges befolkning over 18 år benyttet BrukerPlan i 2017. I alt 23.206 tjenestemottakere ble kartlagt i 2017. I hele 2017 ble 1.943 av de registrerte kategorisert som bostedsløse. I løpet av en uke i 2016 ble det i kartleggingen av bostedsløse registrert rundt 2.300 bostedsløse med avhengighet av rusmidler. I løpet av et helt år vil dette tallet være betydelig høyere. Den viktigste forskjellen mellom de to kartleggingene er at BrukerPlan anvender en definisjon av bostedsløs som ligger nærmere «uteligger» og «løsgjenger» enn definisjon som brukes i kartleggingen og som er innarbeidet i offentlig forvaltning. Personer uten rusproblemer utgjør langt over en tredel av alle bostedsløse. Disse bli ikke registrert i BrukerPlan. Unge blir ikke i tilstrekkelig grad fanget opp av BrukerPlan. Denne gruppen antas å være underrepresentert også i kartleggingen av bostedsløse, men andelen unge er likevel høyere der. BrukerPlan er noe endret i løpet siden utviklingen av den startet. Tidsserier, det vil si å kunne sammenligne registreringene over en lengre periode er underordnet i BrukerPlan i forhold til nytten som planleggingsverktøy for kommunene.

Kapittelet har gjennomgått og vurdert ulike andre kilder og metoder for å innhente kunnskap om populasjonen av bostedsløse. En av datakildene er registerdata på individnivå, som forvaltes av Statistisk sentralbyrå eller andre myndigheter, og en annen er KOSTRA og annen statistikk som offentlig tilgjengelig i SSBs statistikkbank. Bruk av begge disse administrative datakilden er forbundet med utfordringer. Det viktigste utfordringen er at de kun vil fange opp en del av bildet som i dag utgjør bostedsløshet i Norge. To alternative metoder for å kartlegge bostedsløse er vurdert. Den ene er såkalt «in- and outflow» studier, som designes for å følge personer inn og ut av bostedsløshet. Kjente eksempler her er studier gjennomført som store avgrensede prosjekter, og som har vært svært ressurskrevende å gjennomføre. Den andre metoden er såkalte natt- eller by-tellinger. Disse registrerer bostedsløse personer som oppholder seg i det offentlige rommet og gir et tverrsnitt i løpet av en natt. Denne metoden er lite hensiktsmessig i Norge, av den enkle grunn at folk som bor eller sover i det offentlige rommet utgjør en svært liten andel av den bostedsløse populasjonen.

7. Oppsummering og refleksjoner

Rapportens kapitler 2, 3 og 4 har belyst og drøftet årsaker til nedgang i antall bostedsløse med grunnlag i statistiske analyser, intervjuer og dokumentstudier på nasjonalt og kommunalt nivå. Analyseenheter i kapitlene 2 og 4 er kommuner og kan relateres til mesonivå i de analytiske modellen (jfr. kap. 1, figur 1.1), mens kapittel 3 i hovedsak setter søkelys på nasjonale strategier, programmer og andre tiltak, som peker tilbake på makronivå i modellen. Statlig bolig-sosial politikk iverksettes gjennom kommunene, og effekter av den nasjonale politikken måles gjennom resultater i kommunene. Skillet mellom makro- og mesonivå er i denne sammenhengen heller teoretisk. I analysene vil nivåene flyte mer sammen. Kapitlene 5 og 6 gir en vurdering av metoder for kartlegging av bostedsløse.

Dette siste kapittelet reflekterer rundt funnene som belyser nedgangen i antall bostedsløse og, i neste del, kommenterer konklusjoner fra kapitlene om metoder for kartlegging av bostedsløse. Siste del av kapittelet skisserer noen perspektiver videre.

7.1 Sammensatte forklaringer

Utgangspunktet for prosjektet og rapporten er nedgangen i antall bostedsløse fra 2012 til 2016 og, mer spesifikt, hvordan nedgangen kan forklares. Reduksjonen i antall bostedsløse i perioden er markant på nasjonalt nivå med en differanse på mer enn 2.300 bostedsløse; fra 6.259 i 2012 til 3.909 i 2016. Statistiske analyser av forholdet mellom nivået på bostedsløshet og nedgang/oppgang i antall bostedsløse (avhengige variabler) og en rekke sosiale, boligsosiale og mer generelle strukturer (uavhengige eller forklaringsvariabler) gir få og i hovedsak ingen statistisk signifikante sammenhenger. Manglende sammenhenger mellom strukturelle forhold og bostedsløshet indikerer at bostedsløshet er et så pass begrenset problem her i landet at det i liten grad gir signifikante utslag i aggregerte analyser. Mange av variablene som måler strukturelle forhold, som antas å kan ha sammenfall med omfanget av bostedsløshet, har også et begrenset omfang her i landet: Arbeidsledigheten er lav, kriminalitetsraten er lav og omfanget av innbyggere i yrkesaktiv alder med sosialhjelp eller trygdeytelser er forholdsvis lite. Man kunne tenkt seg at lavt utdanningsnivå i befolkningen eksponerer for bostedsløshet. Utdanningsnivået er høyest i sentrale strøk med det relativt høyeste omfanget av bostedsløse, men det må bemerkes at utdanningsnivået er generelt høyt i Norge.

En nærliggende konklusjon er at det ikke primært er samfunnsmessige bevegelser på makronivå som «skaper» bostedsløshet Norge. Men selv om ikke mer overordnede strukturelle forhold kan «forklare» bostedsløshet eller nedgangen i omfanget av bostedsløse, viser andre deler av denne rapporten at strukturelle forhold, som ligger utenfor kommunenes myndighetsområder, kan bidra til nedgang i antall bostedsløse.

Casestudiene viser nemlig at både lokale tilnærminger og lokale variasjoner i strukturer, som ikke bestemmes av den boligsosiale politikken, kan gi

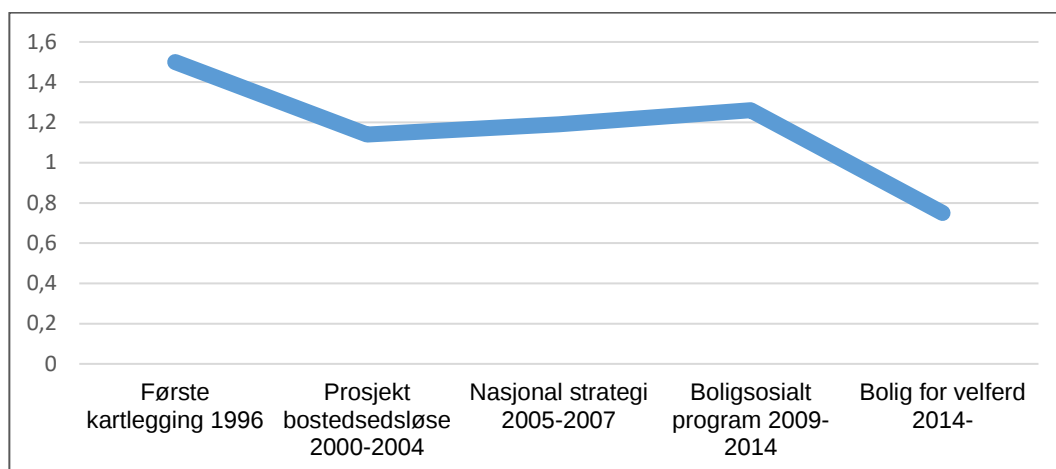
uttelling for omfanget av bostedsløse. Felles for de fire casekommunene er målrettet bruk av den kommunale boligmassen mot bostedsløse og de mest vanskeligstilte husstandene, som har minst sjanse til å lykkes i det private leiemarkedet, utvidet bruk av det private leiemarkedet samt bevisst satsing på å styrke eierlinjen blant vanskeligstilte har gitt resultater. Disse elementene er den viktigste forklaringen på nedgang i antall bostedsløse i disse kommunene. Ulike mekanismer ligger bak økt tilgang til det private leiemarkedet i de fire kommunene. Bergen og Stavanger kommuner har fått hjelp av eksterne bevegelser i markedet. Alle fire kommunene har kunnet dra veksler på den store «flyktningedugnaden» for å bosette en stor tilstrømning av flyktninger i kommunene. Dugnaden utløste en reserve av utleieboliger i kommunene, som i seg selv åpnet opp for et større leiemarked for vanskeligstilte. Det kom også færre flyktninger enn forventet (etter 2016), som bedret situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet generelt. De fire kommunene legger imidlertid hovedvekten på egen langsiktig boligsosial innsats.

Evalueringer av de ulike boligsosiale initiativene, *Prosjekt bostedsløs* (følgeevaluering og evaluering to år etter avsluttet prosjektperiode), *På vei til egen bolig* og *Husbankens kommuneprogram*, samt NAVs midler til utvikling av tjenester til bostedsløse rusmisbrukere, viser entydig at disse satsingene har hatt effekt på det boligsosiale arbeidet i kommunene. Kommunene framhever gjennomgående kompetanseheving som en viktig faktor. Fra den nasjonale strategien *På vei til egen bolig* (2005-2007) har samstyring mellom flere politikkområder vært en del av den boligsosiale satsingen. Det er vanskelig å måle direkte effekter for den boligsosiale politikken av tiltak i andre departementer og direktorater (enn KMD og Husbanken), men det er sannsynliggjort at en mer helhetlig tilnærming nasjonal har gitt resultater også lokalt.

7.1.1 «Ting tar tid»

De siste nasjonale initiativene, strategien *Bolig for velferd* og *Husbankens kommuneprogram* etter 2014, er ikke evaluert. En systematisk evaluering ligger utenfor rammene for denne rapporten. Figur 7.1 viser imidlertid at resultatene målt i nedgang i antall bostedsløse i hovedsak har kommet samtidig med strategien og programmene. Figur 7.1 illustrerer bevegelser i tallet på bostedsløse målt per 1000 innbygger langs en akse som skisserer de ulike boligsosiale satsingene. Kurven viser både tendenser og markerer skarpe endringer. Fallet mellom 1996 og 2003 er allerede redegjort for; nedgangen er hovedsakelig forklart med en målrettet aktivitet i Oslo. Mellom 2003 og 2012 viser kurven en liten men jevn økning, fra 1,14 per 1000 innbyggere til 1,27 i 2008 og 1,26 i 2012. Antall bostedsløse steg noe fra 2008 til 2012, men på grunn av veksten i befolkningen i Norge er det relative antall redusert litt.

Figur 7.1: Boligsosiale satsingen og utviklingen i antall bostedsløse



Et sentralt funn fra intervjuer og case-studiene er poengtering av tidsaspektet: Det tar tid å oppnå resultater i det boligsosiale arbeidet. Lokale forhold kan representere både hindringer og pådrivere i arbeidet. Erfaringene som er formidlet er at det boligsosiale arbeidet må forankres både på strategisk nivå i ledelsen av kommunen og på operativt nivå for å gi resultater. Selv om det boligsosiale arbeidet har vært utviklet over en periode på to tiår og gjennom flere nasjonale initiativ, er det fremdeles et nytt felt, som skal finne sin plass mellom og i samarbeid med etablerte fagfelt og strukturer. I mange kommuner har det boligsosiale arbeidet en kortere historie enn for eksempel i storbyene. Gjennom de boligsosiale satsingen har kommunene utviklet et bredt spekter av virkemidler for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Virkemidlene omfatter ulike metoder for å øke porteføljen av tilgjengelige boliger for vanskeligstilte og utvikling av tjenester i bolig.

Isolert sett er det ikke dekning for å si at to år med strategien *Bolig for velferd* (fra 2012 til kartleggingen 2016) forklarer så mye av nedgangen i tallet på bostedsløse. I de to årene har strategien hatt betydning ved at den opprettholder kontinuitet i et arbeid og politikkfelt som krever langsiktighet. I de statistiske analysene korrelerer deltakelse i Husbankens kommuneprogram og bruk av NAVs midler til å utvikle tjenester til bostedsløse med en høy andel bostedsløse. Samtidig viser tall fra kartleggingene av bostedsløse, case-studiene og intervjuer med Husbankens regionkontorer at flere kommuner med høy andel bostedsløse har oppnådd gode resultater på det boligsosiale området, blant annet målt i nedgang i omfanget av bostedsløse.

7.1.2 Boligledet strategi

Norge er at av de få landene i Europa som tidlig la vekt på en boligledet strategi for å motvirke bostedsløshet. Plassering av bostedsløshet under Husbankens politikkområde har vært viktig for å etablere og fastholde et boligledet fokus i arbeidet med bostedsløse. Det er i denne sammenheng interessant å merke seg at de eneste to landene i Europa med nedgang i antall bostedsløse, Norge og Finland, har en boligledet politikk for området. Finland har i likhet med Norge

over lang tid hatt en boligledet politikk for bostedsløshet. Y-stiftelsen⁴⁹ i Finland er en bred sammenslutning av store byer, frivillige organisasjoner og boligbygge-industrien, som har som målsetting å bidra med boliger til bostedsløse og andre vanskeligstilte på boligmarkedet. Y-stiftelsen har langt på vei den samme rollen for å redusere og forebygge bostedsløshet i Finland, som Husbanken har i Norge.

Strategien *Bolig for velferd* støttes av fem departementer med direkte og indirekte ansvar for offentlige velferdsområder. I denne rapporten er det ikke etablert indikatorer eller andre konkrete mål, som kan fange opp bidrag til å redusere antall bostedsløse, fra flere politikkområder. De samme departementene som støtter opp om *Bolig for velferd* var imidlertid støttespillere for strategien *På vei til egen bolig* (2005-2007), slik at involvering i den boligsosiale politikken har en lengre tidslinje innen flere politikkområder. Bolig og boligsituasjonen er nedfelt i en rekke samarbeidsavtaler mellom statlige etater/aktører, mellom stat og kommune og mellom stat og private organisasjoner samt treparts-avtaler mellom aktørene. Avtalene dreier seg blant annet om boligsituasjonen ved sårbare overganger, som utskrivning fra institusjon, løslatelse fra fengsel og avsluttet barnevernsomsorg. Bortsett fra NAVs midler til kommunene for å utvikle tjenester til oppfølging i bolig, kan heller ikke representanter for direktoratene under de samarbeidende departementene peke på konkrete enkelttiltak, som har redusert tallet på bostedsløse. Majoriteten av bostedsløse er avhengige av rusmidler og mange har behov for sammensatte velferds- og helsetjenester, som ytes av de flere av fag- og politikkområdene bak strategien. Også denne gruppa av svært utsatte bostedsløse er redusert i omfang i kartleggingen i 2016.

7.2 Metoder for kartlegging av bostedsløse

Kapittel 5 gir en systematisk gjennomgang av seks kartlegginger av bostedsløse gjennomført i Norge i perioden 1996 til 2016. Kartleggingene inngår i en tidsserie av sammenlignbare resultater. Gjennomgangen konkluderer med at, til tross for små endringer og tilpasninger av undersøkelsene i løpet av 20 år, gir kartleggingene et godt og pålitelig bilde av omfang og profil på populasjonen. Denne metoden for å kartlegge bostedsløse anvendes også i Danmark og Sverige. Metoden har fått internasjonal anerkjennelse som en av de mest solide, kanskje den mest solide, måten å kartlegge bostedsløse på. Metoden krever en forholdsvis godt utbygd og velorganisert velferdsstat, og den kan neppe overføres på alle typer stater og strukturer. Selve metoden er ikke videreutviklet, men den er testet gang på gang i tre nordiske land og vist seg svært solid og effektiv innfor rammene av de nordiske velferdsstatene. Det er per i dag ikke behov for endre selve metodikken. Selve gjennomføringen må som i de foregående kartleggingene tilpasses endrede realiteter i kommunene. I en framtidig kartlegging, for eksempel i 2020 om den til nå innarbeidede syklusen følges, er ny kommunestruktur og utrulling av Opptappingsplanen for rusfeltet betydelig endringer som må tas hensyn til.

⁴⁹ <https://ysaatio.fi/en/home>

Det er sterke argumenter for å gjenta kartleggingene av bostedsløse i en overskuelig tidshorison. Kartleggingene av bostedsløse har vært en av premiss-leverandørene for å utvikle og forme det boligsosiale feltet under Husbanken. Bostedsløse er en godt definert og avgrenset sub-gruppe i en heterogen og vagt definert gruppe av vanskeligstilte på boligmarkedet. Kartleggingene har videre identifisert spesifikke grupper av bostedsløse. Ett eksempel er bostedsløse barnefamilier, som ble kartlagt første gang i 2008. I 2012 viste kartleggingen at antall barnefamilier hadde økt. Resultatene har bidratt til at bostedsløse og sårbare barnefamilier er utpekt som en prioritert gruppe i strategien *Bolig for velferd*. Unge bostedsløse er en annen gruppe som kartleggingen har kunnet følge med på. Antall bostedsløse under 25 år økte til 2008, da tallene flatet ut og gikk ned fra 2012 og 2016. Nedgangen i antall unge bostedsløse under 25 år er relativt større enn for bostedsløse generelt. Unge bostedsløse personer er en annen utpekt målgruppen strategien *Bolig for velferd*. Kartleggingene har både identifisert problemer og vært én metode for å måle resultater i det boligsosiale arbeidet. Tidsserien som er ivaretatt gjennom kartleggingene, har gitt mulighet til å følge utviklingen i et lengre perspektiv.

7.2.1 Alternative metoder

En av problemstillingene for denne rapporten er endret innretting av politikken ha hatt betydning kartleggingsresultatet. Spørsmålet kan besvares på to måter. Dersom det spørres om hvorvidt politikken har påvirket selve metoden eller gjennomføringen og dermed gitt et resultat som ikke er i stemmer overens med realitetene, er svaret at empirien denne rapporten bygger på ikke støtter en slik tolkning. En annen tolkning av spørsmålet er om politikken har påvirket omfanget av bostedsløse. Det mest solide funnet i denne rapporten er at nedgangen i antall bostedsløse i hovedsak kan forklares med boligsosial politikk og innsats.

Gjennomgang av andre måter å kartlegge bostedsløse på i kapittel 6 konkluderer med at alternative metoder verken vil mer effektive enn den metoden som nå er innarbeidet eller gi sikrere resultat. BrukerPlan, som ikke er en metode for å kartlegge bostedsløse, er drøftet som et mulig alternativ til kartleggingene. BrukerPlan fanger opp en del av gruppen som går under definisjonen bostedsløs. BrukerPlan er et supplement og kan bidra til å effektivisere kartleggingen av bostedsløse (og omvendt). Det gir grunn til vurdere om tidspunktet for kartleggingen av bostedsløse kan flyttes slik at det er mer samstemt med rapportering i BrukerPlan. Det finnes ikke grunnlag for å si at endring av tidspunktet for kartleggingen av bostedsløse bryter med tidsserien og sammenlignbare data.

7.3 Avsluttende kommentar

Etter oppløftende resultatene fra kartleggingen av bostedsløse i 2016 setter en del kommuner seg null-visjon for antall bostedsløse for det videre arbeidet. Nedgangen i antall bostedsløse fra 2012 til 2016 skapte i utgangspunktet en forventning om at det nå dreide seg en svært vanskeligstilt «restgruppe», personer med rusavhengighet og mange med en psykisk lidelse som det var vanskelig å finne gode løsninger for. Profilen på populasjonen i 2016 viser imidlertid at andelen svært vanskeligstilte er om lag den samme som i 2012 og i

hovedsak den samme som tidligere år. Dette funnet forteller for det første at en betydelig andel bostedsløse med sammensatte behov har forlatt den bostedsløse populasjonene og sannsynligvis har fått bolig og, ved behov, tjenester. Etablering av Housing First i mange kommuner er ett av tilbudene til de meste utsatte bostedsløse, som må antas å ha bidratt til nedgang i denne sub-gruppen sammen med andre tiltak. For det andre indikerer profilen at det kommer nye personer inn i populasjonen. Om lag samme andel som tidligere opplever bostedsløshet som et nytt akutt problem. Visjonen om null bostedsløse må ha med begge elementene; det dreier seg om en begrenset gruppe som kan kreve store ressurser, og enkelte innbyggere vil oppleve å bli bostedsløse på nytt eller for første gang.

I den internasjonale diskursen om nullvisjon skilles det mellom funksjonell (functional) og absolutt null. Funksjonelt null-nivå operasjonaliseres på ulike måter, men felles for disse er de ikke opererer med et absolutt null-nivå. Sosiale problemer kan tilhører en type problemer som ikke kan løses en gang for alle. Nedgangen som ble oppnådd i 2016 er resultat av langvarig innsats på statlig og kommunalt nivå. Selv om de kvantitative analysene ikke viste noen sterke sammenhenger med «utenforliggende» forhold, og hovedkonklusjonen i rapporten er at nedgangen i første rekke kommer fra boligsosiale innsats, gir funnene i rapporten noe støtte for at boligmarkedet og andre samfunnsmessige forhold kan bidra til å redusere antallet og –i annen situasjon – bidra til oppgang i antall bostedsløse. Null-visjon må operasjonaliseres. Operasjonalisering eller konkretisering kan blant annet være en viktig faktor for å opprettholde innsatsen, som er nødvendig for å holde et lavt nivå eller en form for null.

Velferdstjenester inkludert hjelp med boligproblemer ytes med noen unntak av kommunene. Kommunene skiller mellom lovpålagte og andre tjenester. Å sørge for midlertidig tak over hodet til bostedsløse innbyggere er formulert som en plikt og defineres som lovpålagt, mens å sikre en permanent boliger er formulert som en plikt til å bistå innbyggeren. Det er viktig å ha i mente at norske kommuner har utstrakt autonomi i hvordan de vil prioritere, hvordan de vil utforme tjenestetilbudet og på en del områder definere hva som er god eller tilstrekkelig kvalitet på tjenestene. Kommunenes selvstendige posisjon reduserer muligheten for statlig styringen. Nasjonale myndigheter er ofte henvist til myke styringsinstrumenter; tilbud om finansiering av enkeltprosjekter og tiltak, arenaer for gjensidig læring og samarbeidsavtaler mellom politikkområder både vertikalt og horisontalt.

Konklusjonene i denne rapporten er at reduksjon i antall bostedsløshet følger en lang periode med nasjonal politikk som adresserer problemet fra forskjellige og innovative vinkler. I case-studien påpekes det at bortfall av Husbankens kompetansetilskudd kan medvirke til at kommunene tar færre sjanser på å prøve ut nye prosjekter og tiltak. Husbankens kompetansetilskudd, som på det meste var på over 100 millioner kroner per år, ble avviklet i 2016. Flere evalueringer og studier anbefaler at kompetansetilskuddet innføres igjen (jfr. kap 3.3.1). Resultatene i det boligsosiale arbeidet, som blant annet reflekteres i nedgangen i antall bostedsløse, har kommet etter lang og systematisk innsats, der utvikling av kompetanse og definering av fagfeltet i samarbeid med etablerte fagfelt. For å

sitere en av informantene: Det finnes ikke noe «quick fix». Derfor konkluderer også denne rapporten med at en form for øremerkede midler til kompetanseutvikling vil sikre oppnådde resultater og videreutvikle feltet. Kommunene er på ulike stadier i utvikling av feltet. Mange kommuner har fremdeles en vei å gå før det boligsosiale arbeidet blir en del av kommunens faste strukturer og tilbud.

Litteratur

- Allan, J, Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., Padovani, L. (2004) *Housing & Welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell Publishing
- Anderson, I, Dyb, E., Finnerty, J. (2016) The 'Arch of prosperity' revisited: Homelessness policy change in North Western Europe. *Social Inclusion*, Vol. 4(4)
- Anderson, I., Dyb, E. and Ytrehus, S. (2012) *Meeting the needs of homeless people: Interprofessional work in Norway and Scotland. A pilot study*.
<http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Publikasjoner/Publikasjoner-engelsk/Meeting-the-needs-of-homeless-people-Interprofessional-work-in-Norway-and-Scotland.-A-pilot-study> (oktober 2017)
- Barlindhaug, R., Holm, A., Lied, C. Ruud, E.R., Sommervoll, D.E., Søholt, S. (2018) *Storbyenes praksis for å hjelp vanskeligstilte inn på boligmarkedet*. NIBR-rapport 2018:12
- Barlindhaug, R. & Dyb, E. (2003) *Bruk av etableringslån i Oslo og Akershus*. Prosjektrapport 355/2003. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt
- Batterham, D. (2017) Defining «At-risk of Homelessness»: Re-connecting causes, Mechanisms and Risk. *Housing, Theory and Society*, DOI: 10.1080/14036096.2017.1408678
- Benjaminsen, L. (2017) *Hjemløshed i Danmark 2017. National kortlægning (Homelessness in Denmark 2012. National census)*. Copenhagen: SFI – The Danish National Centre for Social Research
https://pure.sfi.dk/ws/files/923630/Hjemlshed_i_Danmark_2017.pdf (oktober 2017)
- Bergen kommune: *Boligmelding 2014-2020*
www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak/0/VEDLEGG/2014279783-4762360.pdf (februar 2019)
- Benjaminsen, L. & Andrade, S.B. (2015) Testing a Typology of Homelessness across Welfare Regimes. Shelter Use in Denmark compared to the US. *Housing Studies*
- Bramley, G., Sosenko, F., Fitzpatrick, S. (2018) *Destitution in the UK 2018 - Technical Report*. Edinburgh: Harriot-Watt University DOI: 10.17861/BRAMLEY2018
- Brattbakk, I., Nyhus, O. H., Andersen, B., Reichborn-Kjennerud, K., Iversen, J. M. W. (2016/17). *Storbyfaktoren - Storbyenes særlige sosiale og økonomiske utfordringer*. AFI Rapport 13
- Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*
Departementene

- Culhane, D.P. (2008) The Cost of Homelessness: A perspective from the United States. *European Journal of Homelessness* (vol 2) pp 97-114
- Culhane, D.P., Averyt, J.M., Hadley, T.R. (1997) The rate of public shelter admission among Medicaid users of behavioral health services. *Psychiatric Services* 48(3) pp 390-392.
- Drøpping, J.A. (2005) *Bo- og tjenestetilbud for bostedsløse Hvordan kommunene ivaretar sin plikt til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv*. Fafo-notat 2005:19
- Dyb, E. (2017) Counting Homelessness and Politics: The Case of Norway. *European Journal of Homelessness*, Vol 1, No 2: 15-37
<https://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-ejh-11-2-web3335105415569061748.pdf>
- Dyb, E. & Lid, S. (2017) *Bostedsløse i Norge 2016 – en kartlegging*. NIBR-rapport 2017:13
- Dyb, E. og Johannessen, K. (2013) *Bostedsløse i Norge 2012 – en kartlegging*. NIBR-rapport 2013:5
- Dyb, E., Johannessen, K., Lied, C., Kvinge, T. (2013) *Forklaringer på bostedsløshet*. NIBR-rapport 2013:6
- Dyb, E. og Johannessen, K. (2010) *Regjeringens tilbakeføringsgaranti avstraffedømte – en forstudie av iverksetting*. NIBR-rapport 2010:8
- Dyb, E. og Johannessen, K. (2009) *Bostedsløse i Norge - en kartlegging*. NIBR-rapport 2009:17. Oslo: NIBR
- Dyb, E., Helgesen M.K., Johannessen, K. (2008) *På vei til egen bolig. Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007*. NIBR-rapport 2008:15. Oslo: NIBR
- Dyb, E. (2006) *Roofless people and use of public space; A study in Oslo*. NIBR/FEANTSA
- Dyb, E. (2005): *Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*. Byggforsk skriftserie 7-2006
- Dyb, E. (2004) *Utdanning i boligsosialt arbeid – en evaluering*. Prosjektrapport 366/2004. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt
- Dyb, E. (2001) *10 prosentsregelen: Kommunale boliger i borettslag og sameier*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt
- Edgar, B. (2006) National strategy to prevent and tackle homelessness. The Pathway to a permanent home, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunity www.peer-review-social-inclusion.net
- Ekhaugen, T., Rasmussen, I., Skjeflo, S.W., Westberg, N. B. (2017): *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*. Vista Analyse. Rapport. 2017/20

- Ekhaugen, T., Holde, M. Rasmussen, I., Bruvik Westberg, N.B. (2017) *Mer boligvelferd for pengene. Målretting av statlige boligsosiale virkemidlene*. Vista analyse. Rapport 2017/33
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press, Basil Blackwell Ltd.
- FEANTSA (2019) Fourth overview of housing exclusion in Europe 2019
<file:///C:/Users/evelyn/OneDrive%20-%20OsloMet/Bosted nedgang2018/Litteratur/OHEEU 2019 ENG Web.pdf>
 (april 2019)
- Felles tiltaksplan for bolig for velferd 2015*. I henhold til brev fra departementene 26.5.2014, Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid – oppdrag
<http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/bolig-for-velferd-fra-strategi-til-handling/>
- Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Wilcox, S., Watts, B., & Wood, J. (2018) *The homelessness monitor: England 2018*. London: Crisis.
https://www.crisis.org.uk/media/238700/homelessness_monitor_england_2018.pdf (februar 2019)
- Flåto, M. & Johannessen, K. (2010) Economic Strategies among Long-Term Homeless People: The Concept of Harvesting Economy. *European Journal of Homelessness* 4: 89-113
- Raaholt, M.G., Strømne, K.R. (2018) Gjennomgang og oppsummering av boligsosiale for- og sluttanalyser: Oslo: Rambøll
- Grønningsæter, A.B., Becken, L-E., Bakkeli, V., Klingenberg, S., Strand, A.H. (2014) *Evaluering av Husbankens kommunesatsing*. Fafo-rapport 2014:51
- Grønningsæter, A.B. (2015) *Boligsosialt arbeid og kompetanseutvikling II Evaluering av videreutdanning i metodisk boligsosialt arbeid*. Sluttrapport. Fafo-rapport 2015:11
- Hansen, I.L.S., Tofteng, M., Holst, L.S., Flatval, V.S., Bråthen, K. (2018) *Evaluering av opptrappingsplanen for rusfeltet Andre statusrapport*. Fafo-rapport 2018:44
- Hansen, I.S.L., Grødem, A.S., Bakkeli, V. (2013) *Boligsosiale utfordringer og sosial innovasjon*. Oslo: Fafo
- Hansen, I.L.S., Gautun, H., Langsether, Å., Sandlie, H.C. (2007) *Ikke bare å bo. Sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*. Oslo: Fafo
- Hansen, T., E. Dyb, S. Østerby (2006) *Bostedsløse i Norge 2005 – en kartlegging*. Prosjektrapport 403. Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt og Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hansen, T., A. Holm, S. Østerby (2004) *Bostedsløse i Norge 2003 – en kartlegging*. Prosjektrapport 371. Oslo: Byggforsk

- Helse Stavanger (2018a) *Tjenestemottakere med rus- og psykiske helseproblemer i kommunene. Brukerplan – årsrapport 2017.* <https://brukerplan.no/BrukerPlanÅrsrapport2017%20Digital.pdf> (oktober 2018)
- Helse Stavanger (2018b) *BrukerPlan. Brukermanual 2018.*
- Helse Stavanger (2017a) Samtidig ruslidelse og psykisk lidelse – ROP-lidelse. Forekomst og analyse av tjenestemottakere med ROP-lidelse i kommunene. Temahefte brukerplan. file:///C:/Users/evelyn/OneDrive%20-%20OsloMet/Bosted_nedgang2018/Litteratur/BRUKERPLAN-ROP-dig2017.pdf (desember 2018)
- Helse Stavanger (2017b) *Tjenestemottakere med rus- og psykiske helseproblemer i kommunene. Brukerplan – årsrapport 2016.* file:///C:/Users/evelyn/OneDrive%20-%20OsloMet/Bosted_nedgang2018/Litteratur/SUS-brukerplan16dig22.05.pdf (desember 2018)
- Helsedirektoratet: *Nasjonal overdosestrategi 2014-2017. «Ja visst kan du bli rusfri – men først må du overleve».* IS-0418 <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/143/Nasjonal-overdosestrategi-2014-2017-IS-0418.pdf> (februar 2019)
- KoRus-Øst/Nasjonalt kompetansesenter ROP (2014) *Utprøving av ACT-team i Norge Hva viser resultatene?* https://helsedirektoratet.no/Documents/Psykisk%20helse/Sluttrapport%20evaluerings%20ACT-Team_endelig.pdf (februar 2019)
- Löfstrand, C. (2005) *Hemlöshetens politik. Lokal policy och praktik.* Malmö: Égalité
- Meld. St. 29 (2012-2013) *Morgendagens omsorg*
- Monkerud, L.C., Astrup, K., Nordvik, V. (2018). *Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet – en kapabilitetstilnærming.* NIBR-rapport 2012:18
- Niemi, V. & Ahola, E. (2017) Pathways between Housing and Homelessness of Young Income Support Recipients in Helsinki, Finland. *European Journal of Homelessness*, Vol 1, No 2: 39-56 <https://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-ejh-11-2-web3335105415569061748.pdf>
- Molden, T.H. (2018) *Erfaringer med Husbankens kommuneprogram 2017. Hvordan mener kommunene og Husbanken at Kommuneprogrammet fungerer?* Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Nordconsult (2019): *Virkningsstudie nedleggelse av hovedstasjon/luftforsvarsbase Bodø.*
- Omsorg 2020. Regjeringens plan for omsorgsfeltet 2015-2020*
- Opptappingsplan for rusfeltet (2016-2018) Prop. 15. S. (2015-2016)*

- Oslo kommune (2006) *Rapport frå prosjektet «Tak til all»*. Oslo kommunen, Bydel St. Hanshaugen
- På vei til egen bolig. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet (2005-2007)*. Kommunal og regionaldepartementet
- Quigley, J. M. & Raphael, S. (2001) The Economics of homelessness: The evidence from rth America. *International Journal of Housing Policy*, Vol 1(3): 323-336
- Riskrevisjonen, Dokument nr. 3:8 (2007-2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av boligtilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*
- Røe, M. (2018) *Å bygge stein på stein Gode grep i helhetlig boligsosialt arbeid for vanskeligstilte barnefamilier*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Røe, M. (2017) *Bolig for velferd – følgestudie av læringsprosjekter i Midt-Norge*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- Sahlin, I. (2005) The staircase of transition: Survival through failure. *Innovation: European Journal of Social Science Research* (18)2: 115-135
- Sahlin, I. (1996) *På gränsen till bostad. Avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Lund: Arkiv förlag.
- Sahlin, I. (1998) *The Staircase of Transition*. European Observatory on Homelessness. National report from Sweden. Department of Sociology. Research Report 1998:6. Lund University.
- Scutella R, Tseng Y & Wooden M. (2017) Journeys Home: Tracking the most vulnerable. *Longitudinal and Life Course Studies*, 8(3): 302–318
- Scutella R, Johnson G, Moschion J, Tseng Y-P & Wooden M. (2013) Understanding lifetime homeless duration: Investigating Wave 1 findings from the Journeys Home project. *Australian Journal of Social Issues*, 48(1): 83–110
- Snertingdal, M.I. & Bakkeli, V. (2015) *Housing first i Norge – sluttrapport Prosesser, resultater og kartleggingsskjema*. Fafo-rapport 2015:52
- Snertingdal, M.I. & Bakkelid, V. (2013) *Tre sårbare overganger til bolig En kunnskapsoppsummering*. Fafo-rapport 2013:53
- St. meld. 30 (2011-2012) *Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk. Alkohol – narkotika – doping*
- St. meld. nr. 31 (2006-2007): *Åpne, trygg og skapende hovedstadsregion. Hovedstadsmeldingen*
- St.meld. nr. 20 (2006-2007): *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*
- St.meld. nr. 23 (2003-2004): *Om boligpolitikken*
- St.meld. nr. 6 (2002-2003): *Tiltaksplan mot fattigdom*

- Stephens, M., S. Fitzpatrick, M. Elsinga, G. van Steen & Y. Chzhen (2010) *Study on housing exclusion: Welfare policies, housing provision and labour markets*. Brussels: European Commission
- Søholt, S. & Aasland, Å. (2019) Enhanced local-level willingness and ability to settle refugees: Decentralization and local responses to the refugee crisis in Norway. *Journal of Urban Affairs* DOI: 10.1080/07352166.2019.1569465
- Søhol, S., Henningsen, E., Dyb, E. (2017) *Bosettingsklare flyktninger og avtalt selvbosetting. Rapport 2*. NIBR-rapport 2017:1
- Thorsen, L.R. (2017) *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet? Statistisk sentralbyrå. Rapporter 2017/06*
- Tsemberis, S., Gulcar, L., Nakae, M. (2004) Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals with Dual Diagnosis. *American Journal of Public Health* 94(4): 651-656
- U-5/2003 *Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester §4-5*. Rundskriv fra Sosialdepartementet
- U-10/2002 *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*. Rundskriv fra Justis- og politidepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Sosialdepartementet
- Ulfrstad, L-M. (2011) *Velferd og bolig. Om boligsosialt (sam)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget
- Ulfrstad, L-M. (1997) *Bostedsløs i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Prosjektrapport 216, Norges byggforskningsinstitutt
- Vareide, K. & Nygaard, M.O. (2015) *Regional analyse for Fredrikstad 2014*. Notat 8-2016. Bø: Telemarksforskning
- Wooden, M., Bevitt, A., Chogavazira, A., Green, N., Johnson, G., Killackey, E., Moschion, J., Scutella, R., Tseng, Y., Watson, N. (2012) Introducing 'Journeys Home'. *The Australian Economic Review*, Vol. 45, no. 3: 368-378 [10.1111/j.1467-8462.2012.00690.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-8462.2012.00690.x)
- Waade, M. og Hjellum, K. (2018) *BrukerPlan 2017 Bergen kommune*
- Yttredal, E.R., Bakke, G., Ouff, S.M., Bergem, R. (2014) *Eit spørsmål om verdier, tillit og fleksibilitet Samordning av bustadsosiale tenester for mennesker med samtidig rusliding og psykisk lidning*. Møreforskning Rapport nr. 55/14
- Ytrehus, S., Sandlie, H.C., Hansen, I.L.S. (2008) *På rett vei Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*. Fafo-rapport 2008:06
- Ytrehus, S., Å. Langesether, H. C. Sandlie og A. Skårberg (2007a): *Fra bostedsløs til egen bolig. Devaluering av tilskudd til oppfølgingstjenester*. Oslo: Fafo

- Ytrehus, S., I. L. S. Hansen, Å. Langesether, H. C. Sandlie og A. Skårberg
(2007b): *Tjenester til bostedsløse i ti kommuner. Devaluering 2*. Fafo-
rapport 2007:23
- Ytrehus, S. & Drøpping, J.A. (2004) *Den vanskelige fortsettelsen En kartlegging
av tjenester til tidligere bostedsløse*. Fafo-rapport 448
- Yttredal, E. R., Ouff, S. M., Hanche-Olsen, M. (2013) *Kunsten å ha to fugler i
hånden samtidig. Evaluering av boligsosialt utviklingsprogram Sluttrapport*.
Rapport nr. 35. Møreforskning/Høgskulen i Volda

Vedlegg 1

Korrelasjonsanalyser er gjennomført med Pearsons r. Avhengig variabel: Antall bostedsløsløse per 1000 innbyggere. Analyser er gjennomført for hver av de uavhengige variablene (listet i tabellene) Statistisk signifikans er oppgitt i p-verdier <0,05, <0,01 og <0,001. I.s. betyr p-verdier 0,05 og høyere.

Tabell V.1: *Boligsosiale forhold/faktorer og omfanget av bostedsløse per 1000 innbyggere i 2016 i kommuner med 10.000 innbyggere og over.*
N:107

Antall bosteds-løse per 1000 innbyggere 2016	Deltakelse i Husbankens kommuneprogrammer, antall år i 3 grupper	<0,01
	Deltakelse i Husbankens kommuneprogrammer/ikke deltakelse	<0,05
	Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere, 2016	i.s.
	Endring 2012-2016 antall kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere	i.s.
	Leid privat bolig, sosialhjelpsmottaker pr 1000 innbyggere, 2016	i.s.
	Kommunal bolig, sosialhjelpsmottaker pr 1000 innbyggere, 2016	i.s.
	Eid bolig, sosialhjelpsmottaker pr 1000 innbyggere, 2016	i.s.
	Uten bolig, sosialhjelpsmottaker pr 1000 innbyggere, 2016	<0,01
	Kommunalt eide boliger som andel av totalt disponerte boliger, 2016	i.s.
	Endring 2012-2016, kommunalt eide boliger som andel av totalt disponerte	i.s.
	Antall søknader til kommunal bolig per 1000 innbyggere, 2016	i.s.
	Endring 2012-2016, antall søknader til kommunal bolig per 1000 innbyggere	i.s.
	Andel nye søknader til kommunal bolig, 2016	i.s.
	Endring 2012-2016, andel nye søknader til kommunal bolig	i.s.
	Andel søkere som har fått avslag på kommunal bolig, 2016	i.s.
	Endring 2012-2016, andel søkere som har fått avslag på kommunal bolig	i.s.
	Andel nyinnflyttede husstander av alle som er tildelt bolig, 2016	i.s.
	Endring 2012-2016, andel nyinnflyttede husstander av alle som er tildelt bolig	i.s.
	Andel nyinnflyttede flyktninger i kommunal bolig, 2016	i.s.
	Endring 2012-2016, andel nyinnflyttede flyktninger i kommunal bolig	i.s.
	Andel nyinnflyttede med psykiske lidelser, 2016	i.s.
	Endring 2012-2016, andel nyinnflyttede med psykiske lidelser	i.s.
	Andel nyinnflyttede rusmiddelmissbrukere, 2016	i.s.
	Endring 2012-2016, andel nyinnflyttede rusmiddelmissbrukere	i.s.
	Andel nyinnflyttede rusmiddelmissbrukere med psyk. lidelse, 2016	i.s.
	Endring 2012-2016, andel nyinnflyttede rusmiddelmissbrukere med psyk.lid.	i.s.
	Andel med psykiske lidelser på venteliste til kommunal bolig, 2016	i.s.
	Endring 2012-2016 andel med psykiske lidelser på venteliste til komm.bolig	i.s.
	Andel rusmiddelmissbrukere på venteliste til komm. bolig, 2016	i.s.
	Endring 2012-2016 andel rusmiddelmissbrukere på venteliste til komm.bolig	i.s.

	Andel husstander i midlertidig botilbud, varighet 0-3 mnd., 2016	i.s.
	Endring 2012-2016 andel husstander i midlertidig botilbud, varighet 0-3 mnd.	i.s.
	Andel husstander med barn i midlertidig botilbud, 2015	i.s.
	Endring 2012-2016 andel husstander med barn i midlertidig botilbud	i.s.
	Husstander tilkjent bostøtte fra Husbanken, pr. 1000 innb., 2016	i.s.
	Endring 2012-2016 husstander tilkjent bostøtte fra Husbanken, pr. 1000 innb.	i.s.
	Antall boliger godkjent av komm. for finansiering med startlån pr.1000 innb. 2016	i.s.
	Endring 2012-2016 antall boliger godkjent av komm. for finansiering med startlån pr. 1000 innb.	i.s.
	Boligtilskudd/etablering beløp pr. innbygger videreformidlet av kommunen, 2016	i.s.
	Endring 2012-2016, boligtilskudd/etablering beløp pr. innbygger videreformidlet	i.s.
	Arbeids- og velferdsforvaltningen, kompetansetilskudd 2012	i.s.
	Arbeids- og velferdsforvaltningen, kompetansetilskudd 2016	<0,01
	Arbeids- og velferdsforvaltningen, kompetansetilskudd 2012 og 2016	<0,01

Tabell V.2: *Sosiale forhold/faktorer og omfanget av bostedsløse per 1000 innbyggere i 2016 i kommuner med 10.000 innbyggere og over.*
N:107

Antall bosteds-løse per 1000 innbyggere 2016	Sosialtjenesten, netto driftsutg. til personer med rusproblemer per innbygger 20-66 år, 2016	i.s.
	Endring i prosent 2012-2016, netto driftsutg. til personer med rusproblemer per innbygger 20-66 år	<0,05
	Netto driftsutg. til økonomisk sosialhjelp per innbygger 20-66 år, 2016	i.s.
	Endring i prosent 2012-2016 i netto driftsutg. til økonomisk sosialhjelp per innbygger 20-66 år	i.s.
	Andelen sosialhjelpsmottakere i fht innbyggere, 2016	i.s.
	Endring i prosent 2012-2016 andelen sosialhjelpsmottakere i fht innbyggere	i.s.
	Andelen sosialhjelpsmottakere 18-24 år i fht innbyggere 18-24 år, 2016	i.s.
	2016 Sosialhjelpsmottakere 6 måneder eller mer og sosialhjelp som hovedinntekt (pr 1000)	i.s.
	2016 Sosialhjelpsmottakere med stønad 6-12 måneder og trygd som viktigste kilde til livsopphold (pr 1000)	i.s.
	2016 Sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp 10 måneder eller mer (pr 1000)	i.s.
	2016 Sosialhjelpsmottakere 10 måneder eller mer og sosialhjelp som hovedinntekt (pr 1000)	i.s.
	2016 Gjennomsnittlig antall sosialhjelpsmottakere per måned (pr 1000)	i.s.
	2016 Antall barn i familier som mottok sosialhjelp (pr 1000)	i.s.
	2016 Antall barn i familier med sosialhjelp 10 måneder eller mer (pr 1000)	i.s.
	2016 Antall barn i familier som mottok sosialhjelp 6 måneder eller mer (pr 1000)	<0,05
	Barnevern, alle tiltak pr. 1000 innbyggere, 2016	i.s.
	Endring 2012-2016, barnevern alle tiltak per 1000 innbyggere	i.s.
	Uføretrygdde 18-24 år, prosent av befolkningen 18-24 år, 2016	i.s.
	Uføretrygdde, 18-67 år, prosent av befolkningen 18-67 år, 2016	i.s.

Tabell V.3: *Befolkning, utdanning og lovbrudd og omfanget av bostedsløse per 1000 innbyggere i 2016 i kommuner med 10.000 innbyggere og over.*
N:107

Antall bostedsløse per 1000 innbyggere 2016	Prosentvis vekst i folketall fra 2012 til 2016	i.s.
	Utdanning, grunnskole, prosent av befolkningen 16 år og over, prosent, 2016	i.s.
	Utdanning, videregående., prosent av befolkningen 16 år+, 2016	<0,01
	Utdanning, univ/høgskole inntil 4 år, prosent av befolkningen 16 år+, 2016	<0,05
	Utdanning, univ/høgskole 4 år og over, prosent av befolkningen 16 år+, 2016	<0,01
	Utdanning, univ/høgskole samlet, prosent av befolkningen 16 år+, 2016	<0,01
	Kvadratmeterpris blokkleilighet, selveier, 2016	i.s.
	Kvadratmeterpris blokkleilighet, selveier, prosentvis endring 2012-2016	i.s.
	Kvadratmeterpris småhus, selveier, 2016	i.s.
	Kvadratmeterpris småhus, selveier, prosentvis endring 2012-2016	i.s.
	Innvandrere, alle i prosent av befolkningen, 2016	<0,01
	Innvandrere fra Europa i prosent av befolkningen, 2016	<0,01
	Innvandrere fra Afrika i prosent av befolkningen, 2016	i.s.
	Innvandrere fra Asia i prosent av befolkningen, 2016	<0,01
	Innvandrere Asia og Afrika i prosent av befolkningen, 2016	<0,01
	Registrerte helt arbeidsledige 15-74 år, 2016	i.s.
	Registrerte helt arbeidsledige 15-74 år, endring 2012-2016	i.s.
	Registrerte helt arbeidsledige 15-29 år, 2016	i.s.
	Registrerte helt arbeidsledige 15-29 år, endring 2012-2016	i.s.
	Alle anmeldte lovbrudd per 1000 innbyggere, 2015/16	<0,01
	Økning anmeldte lovbrudd per 1000 innbyggere, 2011/12-2015/16	i.s.
	Vold/mishandling, anmeldte lovbrudd pr 1000 innbyggere, 2015/16	<0,01
	Økning vold/mishandling, anmeldte lovbrudd pr 1000 innb., 2011/12-2015/16	i.s.
	Rusmiddellovbrudd, anmeldte pr 1000 innbyggere, 2015/16	i.s.
	Økning rusmiddellovbrudd, anmeldte pr 1000 innb., 2011/12-2015/16	i.s.

Vedlegg 2

Husbankens programkommuner etter region og deltakelse i programmet.
Deltakelse i programmet målt i tid er delt inn i periodene <1 år, 1-4 år og 5-9 år.
Kommuner som ikke deltar i kommuneprogrammet/er samarbeidskommuner er kodet <1 år.

Region	<1 år	1-4 år	5-9 år
Region Nord, Hammerfest			
	Alta		
	Hammerfest		
	Sør-Varanger		
Region Nord, Bodø			
			Bodø
			Harstad
			Narvik
			Rana
Region Midt-Norge			
		Namsos	
		Steinkjer	
		Verdal	
		Levanger	
		Stjørdal	
		Trondheim	
		Melhus	
		Kristiansund	
		Molde	
		Ålesund	
Region Vest			
		Bergen	
		Flora	
		Fjell	
		Haugesund	
		Stavanger	
		Sogndal	
		Førde	
		Askøy	
		Stord	
		Voss	
		Sandnes	
		Eigersund	
		Karmøy	

Region Sør			
			Drammen
			Arendal
			Sandefjord
			Larvik
			Porsgrunn
			Skien
			Mandal
			Nedre Eiker
			Holmestrand
		Kristiansand	
		Tønsberg	
Region øst			Asker
			Bærum
			Elverum
			Fredrikstad
			Gjøvik
			Halden
			Hamar
			Kongsvinger
			Lillehammer
			Lørenskog
			Moss
			Oslo
			Ringsaker
			Sarpsborg
	Eidsberg		
	Nes i Akershus		
	Nesodden		
	Nittedal		
	Rælingen		
	Ski		
	Ullensaker		