

Jon Anders Drøpping

Bo- og tjenestetilbud for bostedsløse

**Hvordan kommunene ivaretar sin plikt til å finne
midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv**

Jon Anders Drøpping

Bo- og tjenestetilbud for bostedsløse

Hvordan kommunene ivaretar sin plikt til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv

© Fafo 2005
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	5
Kapittel 1 Bakgrunn og innledning	7
1.1 Fire problemstillinger	9
1.2 Hva menes med «midlertidig husvære»?	10
1.3 Datamateriale og metode	11
1.4 Gangen i notatet	14
Kapittel 2 Midlertidig husvære – trekk ved kommunenes tilbud	15
2.1 Nærmere om botilbudet for bostedsløse	15
2.2 Typer midlertidig husvære og trekk ved driften	17
2.3 Lengden på opphold – midlertidig, langvarig eller permanent?	21
2.4 Botilbud – oppsummering og sentrale problemstillinger	23
Kapittel 3 Kvalitetskrav til midlertidig husvære	25
3.1 Hva menes med «kvalitetskrav»?	25
3.2 Hva legger informantene selv i begrepet «kvalitetskrav»?	27
3.3 Kvalitetskravenes innhold	28
3.4 Informantenes vurderinger av kvalitetskravene	30
3.5 Kvalitetskrav – oppsummering og sentrale problemstillinger	32
Kapittel 4 Kommunenes oppfølging av personer i midlertidig husvære ..	33
4.1 Tjenestene – lokal forankring og innhold	34
4.2 Tjenesteoppfølging – behovsvurdering og prosedyrer	37
4.3 Innholdet i tjenestene	40
4.4 Tjenestetilbud – oppsummering og sentrale problemstillinger	42
Kapittel 5 KOSTRA som registreringsverktøy	45
5.1 Sosialtjenestens vurderinger av trekk ved KOSTRA-rapporteringen	46
5.2 KOSTRA som registreringsverktøy – oppsummering og sentrale problemstillinger	48
Kapittel 6 Oppsummering og konklusjoner	49
Litteratur	51
Intervjuguide, Midlertidig husvære	53

Forord

I dette notatet presenteres resultatene fra en undersøkelse av hvordan kommunene ivaretar sin plikt til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv (jf. sosialtjenestelovens paragraf 4-5). Dette er i seg selv en selvstendig undersøkelse, men er også ment å gi innspill til videre forskning på dette feltet.

I arbeidet med notatet har jeg fått hjelp fra flere. Takk til forsker Lars Guldbrandsen ved NOVA som har vært ekstern kvalitetssikrer for prosjektet og som kom med gode kommentarer til et tidlig utkast. Takk også til forskningsleder Hanne C. Kavli ved Fafo, som har stått for den interne kvalitetssikringen. Min kollega Siri Ytrehus skal også takkes for å ha vært en nyttig og kunnskapsrik ressursperson i prosjektets tidlige fase.

Takkes må også rådgiver Aase Lunde i Velferdspolitisk avdeling, som har vært Fafos kontaktperson hos vår oppdragsgiver, Arbeids- og sosialdepartementet. Takk også til en aktiv referansegruppe for gode innspill til intervjuguiden og for utfyllende kommentarer til rapportutkast underveis.

Ved Fafo vil jeg også takke Informasjonsavdelingen for korrekturlesing og ferdigstillelse av notatet.

Oslo, 1. juli 2005

Jon Anders Drøpping

Kapittel 1 Bakgrunn og innledning

I denne rapporten presenteres funnene fra en undersøkelse om hvordan kommunene ivaretar sin plikt til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv. Hovedmålene med denne undersøkelsen er å gi et grunnlag for videre utviklingsarbeid på dette området og å gi innspill til registrering av midlertidige botilbud i KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering). Det viktigste datagrunnlaget for denne undersøkelsen har vært totalt 27 intervjuer med informanter i sosialtjenesten i til sammen 15 kommuner.

De to problemstillingene nevnt ovenfor, kan knyttes til paragraf 4-5 i sosialtjenesteloven, der det heter at:

«Sosialtjenesten er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv.»¹

Denne delen av kommunenes virksomhet hører i utgangspunktet naturlig inn under kommunenes sosiale tjenester, som for øvrig også omfatter tilbud som råd og veiledning for personer i ulike vanskelige situasjoner og utforming av individuell plan for personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Retningslinjene for tildeling av økonomisk stønad (sosialhjelp) sorterer inn under kapittel 5 i sosialtjenesteloven.

Selv om de aller fleste av dem som har behov for og drar nytte av kommunenes tilbud om midlertidig husvære, også mottar økonomisk sosialhjelp i kortere eller lengre perioder, retter vi i dette prosjektet oppmerksomheten mot de sosiale tjenestene. Denne distinksjonen mellom henholdsvis tjenester og økonomisk støtte peker på sin side mot den kommunale sosialtjenestens oppgaver knyttet til å bedre levevilkårene for vanskeligstilte og «bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre» (slik det er formulert i sosialtjenestelovens kapittel 1).

Bakgrunn og en kort kunnskapsstatus

Et ideelt, men urealistisk boligpolitisk mål er å unngå bruk av midlertidige boligløsninger helt og holdent. Mange kritiske livssituasjoner kan føre til behov for en midlertidig bolig. Krav, regler og retningslinjer for hva som kan aksepteres som midlertidige boligløsninger, er derfor en nødvendighet. I en strategi for å redusere bostedsløsheten er dette et viktig område å se nærmere på, både fordi god kvalitet i midlertidige botilbud kan hindre utvikling av videre bostedsløshetskarrierer (se bl.a. Solheim 2000) og fordi lav kvalitet i seg selv kan føre til helseskade og dermed være uforenelig med overordnede velferds mål om å sikre tilfredsstillelse av grunnleggende behov. Regjeringens strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet «På vei til egen bolig» (KRD 2005), har som mål at alle skal tilbys plass i døgnover-

¹ Spørsmålet om hvordan begreper som «midlertidig» og «husvære» skal avgrenses og defineres, er et viktig tema – både i empiriske kartlegginger/studier av hvordan dette håndteres i praksis og som mer prinsipielle og teoretiske drøftinger. Slike drøftinger ligger imidlertid utenfor mandatet for denne studien.

nattingstilbud med kvalitetsavtale innen 2007. Kvalitetskrav og kvalitetsavtaler er tema for kapittel 3 i dette notatet.

I kommunene finnes det ulike modeller for midlertidige boligtilbud og bruk og oppfølging av disse. For eksempel bruker Trondheim kommune kommunale hybelhus som et midlertidig boligalternativ, mens en i Oslo har lagt vekt på å utvikle kvalitetsavtaler med private aktører som betingelse for kjøp av midlertidige boligløsninger. Mange frivillige instanser driver tiltak som kommunene benytter som midlertidige botiltak, uten at det eksisterer noen helhetlig oversikt over disse. Ofte kommer spørsmålet om kontroll av kvalitet på dagsorden når private aktører eier eller drifter bo- eller tjenestetilbud. På den andre siden gir heller ikke offentlig drift/eierskap i seg selv noen garanti for god kvalitet. Overfor sårbare grupper er det derfor behov for kvalitetskrav og mulighet til oppfølging og tilsyn, uavhengig av offentlig eller privat eierskap eller drift.

Velferdsteorien spriker i oppfatningene omkring hvordan man skal komme frem til, og hva som skal regnes som, «tilstrekkelig standard» på en velferdstjeneste eller -ytelse. Likevel er det enighet om at sentrale myndigheter har en forpliktelse i forhold til å tilfredsstillende grunnleggende behov på et slikt nivå at helseskade og sykdom unngås. Svendsen (2003) drøfter innholdet i sosialtjenestelovens paragraf 4-5 både med vektlegging av hvem som omfattes av paragrafen og hvordan kommunens plikt til å skaffe midlertidig husvære skal oppfattes. I denne sammenhengen er Svendsens drøftelser omkring hva som kan legges i begrepet midlertidig husvære av særlig interesse. Han argumenterer for at kommunenes tolkning av «tilstrekkelig standard» på et «midlertidig husvære» må forstås i forhold til de overordnede intensjonene i sosialtjenesteloven; både intensjonen om at hjelpen som ytes, skal sikre tilfredsstillende av grunnleggende behov og være individuelt tilpasset. Svendsen drøfter også begrepet «midlertidig», og argumenterer her for at begrepet må ses i forhold til sosialtjenestelovens intensjon om at avhengighet av sosialtjenesten skal være av midlertidig karakter, noe som innebærer at den enkelte må få hjelp til å bli uavhengig – i denne sammenhengen få en ordinær bolig. Vi kommer nærmere inn på disse begrepene i kapittel 2.

Prinsipielle velferdsteoretiske eller juridiske betraktninger gir oss ikke direkte noen konkrete kvalitetskrav. Den praktiske kommunale virkeligheten krever kvalitetskrav av en slik karakter at de er mulig å følge opp og etterprøve for at de skal være et nyttig redskap for tilsynsmyndigheter og for kommunalt ansatte.

I Norge er det også tidligere gjort arbeider omkring kvalitetsspørsmålet i midlertidige boliger fra forvaltningens side. Sosialdepartementet har utarbeidet en veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester paragraf 4-5. Denne tar blant annet utgangspunkt i arbeider som er gjort i Oslo omkring kvalitetskrav til midlertidige boligtilbud. Kvalitetskrav som det her refereres til, handler om administrative forhold, regnskapmessige forhold, renslighet og hygieniske forhold. Kontakten med kommunene, mulighet til besøk og matlaging er eksempel på andre kvalitetsaspekt.

Flere av de gjeldende prinsippene for kvalitetskrav kan ses på som eksempel på at hensynstaken til individuelle behov krever ulik kvalitet. Oslo og Trondheims arbeid med å lage egne trenings- og kriseboliger for flyktninger kan for eksempel illustrere tilpasning av krav til individuelle forhold. Også de regler og retningslinjer som er utviklet omkring bruk av hospits for barnefamilier, kan oppfattes som uttrykk for slik individuell tilpasning (se også kapittel 3 i dette notatet).

1.1 Fire problemstillinger

Fire problemstillinger har stått sentralt i dette prosjektet:

1. *Hvilke tilbud benytter kommunen for å ivareta sitt ansvar etter paragraf 4-5 i sosialtjenesteloven?* Vi har blant annet stilt våre informanter spørsmål om hvilke typer midlertidige botilbud kommunen benytter, hvem som driver botilbudene, eventuelle minstekrav knyttet til de ulike tilbudene, lokalisering av botilbudene, varighet på typiske opphold i midlertidig husvære, informantenes vurderinger av hvorvidt botilbudene er egnet til å ivareta brukernes behov, og så videre.
2. *Hvilke krav til kvalitet stiller kommunene til de tilbudene som benyttes?* I denne problemstillingen har vi først og fremst vært interessert i å finne ut hvordan kommunene sikrer kvalitet i de midlertidige botilbudene. De fleste av kommunene som inngår i denne studien, har inngått kvalitetsavtaler med private og/eller frivillig drevne botilbud. I disse tilfellene har spørsmålene til informantene vært knyttet til innholdet i kvalitetsavtalene, eventuelle differensieringer i kvalitetsavtaler for botilbud rettet mot ulike grupper, hvem som har ansvaret for at kvalitetskravene blir fulgt, om kommunene gjennomfører kontroll for å påse at kvalitetskravene blir fulgt, og så videre. I de tilfellene der kommunene ikke hadde inngått kvalitetsavtaler, dreide spørsmålene seg om hva kommunene gjør for å sikre kvalitetskravene til de midlertidige boligløsningene mer generelt.
3. *Hvordan følger kommunene opp personer som tilbys plass i midlertidig husvære?* Sentrale spørsmål knyttet til denne problemstillingen har blant annet dreid seg om kommunenes saksgang ved tildeling av oppfølgingstjenester, hvilke tilbud som benyttes i oppfølgingen, eventuell differensiering for å ivareta ulike gruppers ulike behov, om det blir gjennomført besøk hos personer som har fått tildelt midlertidig husvære, og så videre.
4. *Den siste problemstillingen er knyttet til kommunenes rapportering av kommunale tjenesteproduksjonsdata til Statistisk sentralbyrå (KOSTRA).* En målsetting med prosjektet har vært å avdekke hvilke erfaringer og synspunkter kommunene har på denne rapporteringen. For de sentrale myndighetene er KOSTRA et viktig registrerings- og styringsmiddel, og derfor har det vært ønskelig å gi våre informanter i kommunene en anledning til å komme med innspill med hensyn til eventuelt forbedringspotensial. Spørsmålene knyttet til denne problemstillingen har derfor vært rettet mot å la informantene komme med sine vurderinger av opplysningene som skal rapporteres.

Funnene fra undersøkelsen knyttet til hver av disse problemstillingene, presenteres i henholdsvis kapittel 2, 3, 4 og 5 i denne rapporten. I disse kapitlene gir vi også en mer inngående beskrivelse av bakgrunnen for hver av problemstillingene, med særlig vekt på hvilke kunnskapsbehov som søkes imøtekommet med undersøkelsen det rapporteres fra her.

1.2 Hva menes med «midlertidig husvære»?

Temaet for dette prosjektet er som nevnt tett knyttet til begrepet «midlertidig husvære». Dette er imidlertid langt fra noe entydig begrep. Heller ikke blant de lokale og sentrale myndighetene som er satt til å forvalte sosialtjenesteloven, er det enighet om definisjoner. Et eksempel på at dette er et uavklart tema finner vi i en hovedoppgave i kriminologi fra 2002, der Jonina Hermannsdottir diskuterer begrepet, nærmere bestemt de *to begrepene* «midlertidig» og «husvære». Hermannsdottir stiller blant annet spørsmålene «hvor lenge er midlertidig» og «anses alt med fire vegger og tak som et husvære» (ibid.: kap. 5.1.2).

Det første av disse spørsmålene har lenge vært – og er fortsatt – et upresist begrep i sosialtjenesteloven. I sin hovedoppgave peker blant annet Hermannsdottir på at de fleste av hennes intervjuobjekter hadde bodd på hospits i fem år eller mer, og ved hjelp av data fra Oslo kommune viser hun at det i 1999 og 2000 bodde i overkant av 300 personer på hospits i mer enn seks måneder (ibid.). På landsbasis hadde om lag 14 prosent av det totale antall opphold i midlertidig husvære (7104 opphold) en varighet på mer enn seks måneder (jf. KRD 2002).

Ett av tre hovedmål i satsingen på å forebygge og bekjempe bostedsløshet i perioden frem mot 2007 er å «bidra til at bostedsløse raskt får tilbud om varig bolig». Resultatmålet for denne målsettingen er at «ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud» (St.meld. nr. 23, 2003–2004: kap. 5.3.3). I den nasjonale strategien heter det om dette hovedmålet at innsatsen overfor personer som befinner seg i døgnovernattingssted (eller på annen måte kan defineres som bostedsløs), skal styrkes. «Varig bolig» defineres videre som «en bolig som tilfredsstiller krav om beboelse etter plan- og bygningsloven, samtidig som beboer har kontrakt i henhold til husleieloven eller andre boliglover» (ibid.). Målsettingen i den nasjonale bostedsløshetsstrategien ble lagt frem i Boligmeldingen i februar og vedtatt av Stortinget i forbindelse med behandlingen av denne meldingen i juni 2004. Strategien gjelder for perioden 2005–2007 og er fortsatt det eneste som kan likne på en retningslinje for den kommunale sosialtjenesten med hensyn til hva som skal forstås med «midlertidighet» i sosialtjenestelovens paragraf 4-5.

I 2002 utarbeidet en tverrdepartemental gruppe et rundskriv om boligsosialt arbeid (SOS, KRD og JD 2002), der det blant annet ble oppfordret til økt bevissthet rundt bruken av midlertidige botilbud. Her slås det blant annet fast at kommunen har et ansvar for å sikre at de tilbudene som benyttes, har en forsvarlig minstestandard, og det ble i denne sammenhengen henvist til et utkast til veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære, som da var ute på høring. Rundskrivet spesifiserer en del områder knyttet til standard som skal kvalitetssikres, men er lite presis med hensyn til lengden på oppholdet:

«Det viktigste er at tilbudet om midlertidig husvære er midlertidig.» (ibid.: kap. 7.3)

Dette er rundskrivets eneste referanse til hva som skal legges i midlertidig. Målsettingen om maksimalt tre måneders opphold i midlertidig husvære er heller ikke eksplisitt innarbeidet i Arbeids- og sosialdepartementets rundskriv *Veileder for kvalitetsavtaler til midlertidig husvære* (SOS 2003), som ble sendt til alle landets kommuner og fylkesmenn i juni 2003.

Til tross for dette opplagte fraværet av sentrale retningslinjer ser det likevel ut til at det rundt i kommunene har satt seg en forståelse av at det går en form for skille rundt tre

måneders opphold i midlertidig husvære (i neste kapittel skal vi for eksempel se at dette er tilfellet i flere av de kommunene vi har innhentet informasjon fra).

En diskusjon av begrepsforståelsen knyttet til forståelsen av «husvære» – altså selve bosituasjonen – er blant annet gjennomført av en arbeidsgruppe nedsatt av den interdepartementale gruppen som arbeider med iverksetting av regjeringens strategi mot bostedsløshet (se KRD 2005). I et notat fra denne arbeidsgruppen pekes det for eksempel på at det er mange begreper som brukes for å beskrive den typen bosituasjoner vi studerer i denne rapporten. Blant annet trekkes arbeidsgruppen frem begreper som «midlertidig botilbud» (som også benyttes i KOSTRA-skjemaet som ligger til grunn for kommunenes rapportering), «midlertidig husvære» (jf. sosialtjenesteloven), «midlertidig løsning» og «døgnovernatting» (Arbeidsgruppen for rapportering 2004: 11).

I KOSTRAs veiledning til kommunenes utfylling av skjemaet knyttet til «kommunalt disponerte boliger og boligvirkemidler» (skjema 13), legges det vekt på at «det er botilbud det betales døgnsetser for som skal registreres» (SSB 2004a: 41). I veilederen til KOSTRA-rapporteringen nevnes derfor følgende eksempler på hva som regnes som midlertidig botilbud: hospits, pensjonat, hotell, hytte, campinghytte, campingvogn, telt, og liknende (ibid.). Arbeidsgruppen for rapportering legger imidlertid vekt på at det ikke er bruken av døgnsetser som må være avgjørende for om et botilbud skal defineres som midlertidig, men om botilbudet faktisk er av kortvarig karakter. Arbeidsgruppen for rapportering argumenterer derfor for at blant annet botilbud som fremleie av leiligheter, private hybelgårder, midlertidig bosted hos familie og venner også bør med i rapporteringen (Arbeidsgruppen for rapportering 2004: 11).

Arbeidsgruppen legger videre vekt på at «midlertidig» i en boligkontekst må fortolkes som noe samfunnsmessig (og antakelig også individuelt) uønsket (ibid.: 12). Til tross for dette vil det likevel være vanskelig for den enkelte saksbehandler og kommune å ha kunnskap om alle botilbud som er «uønskede» eller potensielt problematiske sett fra et samfunnsmessig og/eller individuelt ståsted. Status for KOSTRA-registreringen i dag er derfor at kommunene skal forholde seg til SSBs definisjon og rapportere om, som det heter i skjemaet, «antall opphold i midlertidig bolig (hospits og liknende)».

I kapittel 5 i denne rapporten skal vi se nærmere på noen av våre informanters vurderinger av KOSTRA-rapporteringen. Foreløpig skal vi nøye oss med å konstatere at de omtalte begrepsmessige uklarhetene gir opphav til ulike forståelser av hva som menes med «midlertidig husvære» rundt om i kommunene – både hva som er «midlertidig» og hva som er «husvære».

1.3 Datamateriale og metode

Som nevnt er en av målsettingene med denne undersøkelsen å gi kunnskap som kan gi et grunnlag for videre utviklingsarbeid på det boligsosiale området. Prosjektet det rapporteres fra her, er derfor primært eksplorerende og hypotesegenererende. Prosjektet har derfor vært begrenset med hensyn til datainnsamling: I denne omgangen har vi ikke hatt ambisjoner om å gjennomføre noen bred, representativ undersøkelse av trekk ved kommunenes bruk

av midlertidig husvære, men snarere konsentrert oss om å få frem en del hovedtrekk ved dette arbeidet i et begrenset antall kommuner.

Selv om det ikke er mulig å generalisere våre funn fra denne undersøkelsen, gjør vårt strategiske utvalg av blant annet store bykommuner (jf. avsnitt om datamateriale nedenfor) – der bruken av midlertidig husvære er mest omfattende – at vi på grunnlag av våre data likevel kan identifisere en del sentrale trekk ved bruken av midlertidig husvære.

Datamateriale

Denne undersøkelsen er primært basert på 27 kvalitative intervjuer med ansatte ved sosialkontorer i til sammen 15 norske kommuner. Av disse kommunene er sju store bykommuner (Bergen, Drammen, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Tromsø og Trondheim), tre kommuner i randsonen av storbyer (Askøy, Lørenskog og Melhus), tre mellomstore kommuner (ca. 5000–50 000 innbyggere) og to mindre kommuner (opp til ca. 5000 innbyggere).

Det har vært et poeng å rekruttere informanter som har førstehåndsfaring fra møter med de aktuelle klientgruppene. De fleste informantene har derfor sitt daglige virke i sosialtjenestens førstelinje. Noen av informantene, særlig i storbyene, er imidlertid også hentet fra ledelsen ved sosialkontorene. I en stor bykommune har vi også snakket med informanter fra kommunens sentrale administrasjon. I de kommunene der vi kun har gjennomført ett intervju, har informanten vært rekruttert fra sosialtjenestens førstelinje – dette for å ivareta behovet for å la de som faktisk møter klientene til daglig, komme til orde.

I tillegg til intervjudata har vi for noen kommuner også benyttet dokumenter som kan være relevante for våre problemstillinger. Slike dokumenter inkluderer blant annet kvalitetsavtaler der dette er aktuelt, eventuelt foreliggende lokale undersøkelser og evalueringer av kommunens/bydelens praksis på det boligsosiale området, samt eventuelle kartlegginger av boligbehov og liknende.

Kommunene som er med i undersøkelsen, er valgt strategisk, det vil si ut fra våre forhåndskunnskaper og antakelser om hvilke erfaringer kommunene har hatt og hvilke utfordringer de i dag står overfor. I tillegg har det selvsagt vært et poeng å samle informasjon fra de største byene/kommunene. Vi har intervjuet til sammen 27 informanter i følgende 15 kommuner (antall intervjuer i parentes):

Tabell 1.1 Kommuner som er med i undersøkelsen – antall intervjuer i hver kommune i parentes.

Store bykommuner	"Randsonerommuner"	Mellomstore kommuner (ca. 5000-50 000 innbyggere)	Små kommuner (opp til ca. 5000 innbyggere)
Bergen (3)	Askøy (1)	Bodø (1)	Lærdal (1)
Drammen (2)	Lørenskog (1)	Flora (1)	Sveio (1)
Kristiansand (1)	Melhus (1)	Jevnaker (1)	
Oslo (6)			
Stavanger (2)			
Tromsø (1)			
Trondheim (4)			

I de store bykommunene der det er gjennomført flere intervjuer, er informantene hentet fra ulike bydeler.

Nærmere om de utvalgte kommunene

Dette lille utvalget av kommuner er ikke på noen måte representativt, men kommunene er valgt ut mer eller mindre strategisk for å dekke ulike aspekter knyttet til det boligsosiale området: De store bykommunene fordi de har de største utfordringene med hensyn til antall brukere, «randsonekommunene» fordi vi har ønsket å se nærmere på om disse opplever spesielle utfordringer knyttet til den geografiske nærheten til store bykommuner, de mellomstore kommunene fordi disse ofte er regionssentra med de konsekvensene det har for sosialtjenestens tilbud, og de minste kommunene for å lære mer om hvordan arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet er organisert i kommuner som ellers ikke får så mye oppmerksomhet på dette området.

Videre er alle de sju store bykommunene tidligere deltakere i Prosjekt bostedsløse. På den ene siden kan dette være en ulempe i denne undersøkelsen, rett og slett fordi disse sannsynligvis har et sterkere søkelys på bo- og tjenestetilbudet for vanskeligstilte enn det andre store kommuner kan forventes å ha. På den andre siden er det nettopp i storbykommunene at bostedsløshetsproblematikken er størst, noe som betyr at vi ved et søkelys på disse kommunene treffer godt med hensyn til problemets omfang.

Det skal også nevnes at den ene av de to minste kommunene, Sveio, samtidig er nabo-kommune til stor bykommune (Haugesund). Ettersom vi ikke har intervjuet informanter i Haugesund, velger vi i denne sammenhengen å behandle Sveio som en «liten» fremfor en «randsonekommune».

Nærmere om intervjuene

Intervjuene med informantene ved de lokale sosialkontorene ble gjennomført med utgangspunkt i en på forhånd oppsatt intervjuguide (intervjuguiden er presentert i vedlegg 1).

Med unntak av de seks intervjuene som ble gjennomført i Oslo, ble samtlige av de øvrige intervjuene gjennomført på telefon. Ideelt skulle en kanskje ønske at det hadde vært mulig å gjennomføre flere – eller helst alle – intervjuene ved personlig møte mellom forsker og intervjuobjekt, men i dette prosjektet ville en slik utstrakt reisevirksomhet sprengt både økonomiske og tidsmessige rammer.

I tråd med departementets bestilling har vi søkt informasjon fra informantene om både lokal praksis med hensyn til boligfremskaffelse/tjenesteoppfølging og deres erfaringer med og vurderinger av KOSTRA-rapporteringen til Statistisk sentralbyrå. Selv om informantene i førstelinjetjenesten ikke alltid har hatt forutsetninger for å svare på alle våre spørsmål om KOSTRA-rapporteringen (som i utgangspunktet er et ansvar som ligger hos administrasjonen/ledelsen ved det enkelte sosialkontoret), er det en del som har hatt synspunkter på disse spørsmålene. I de tilfellene der informantene absolutt ikke har kunnet uttale seg om dette punktet, har vi, så langt ressursene har tillatt, foretatt oppfølgingssamtaler med andre ansatte ved sosialkontoret eller i kommuneadministrasjonen som har hatt bedre grunnlag for å uttale seg.

1.4 Gangen i notatet

I de fire neste kapitlene presenteres funnene fra intervjuene med våre informanter ved de utvalgte sosialkontorene. I kapittel 2 retter vi oppmerksomheten mot hvilke tilbud om midlertidig husvære kommunene benytter og i hvor stor utstrekning slike tilbud benyttes. I kapittel 3 redegjør vi for kommunenes forståelse av begrepet «kvalitetskrav til midlertidig husvære», og vi redegjør også for i hvilken grad og på hvilken måte kommunene benytter kvalitetskrav. I kapittel 4 gjengir vi informantenes redegjørelser for det kommunale tjenestetilbudet rettet mot personer som har fått tildelt midlertidig husvære. I det siste av analysekapitlene, kapittel 5, tar vi for oss kommunenes erfaringer med og vurderinger av rapporteringen til KOSTRA. I oppsummeringen i hvert av disse fire kapitlene kommer vi med forslag til problemstillinger som kan være aktuelle i en eventuell videreføring av prosjektet.

I rapportens siste kapittel (kapittel 6) oppsummerer vi resultatene fra undersøkelsen, og vi trekker også konklusjoner knyttet til de forskjellige problemstillingene.

Kapittel 2 Midlertidig husvære – trekk ved kommunenes tilbud

Den viktigste problemstillingen i dette kapitlet er knyttet til *hvilke tilbud kommunene benytter for å ivareta sitt ansvar etter paragraf 4-5 i sosialtjenesteloven*. For å besvare dette spørsmålet har vi blant annet stilt våre informanter spørsmål om hvilke typer midlertidige botilbud kommunen benytter, hvem som driver botilbudene, eventuelle minstekrav knyttet til de ulike tilbudene, lokalisering av botilbudene, varighet på typiske opphold i midlertidig husvære, informantenes vurderinger av hvorvidt botilbudene er egnet til å ivareta brukernes behov, og så videre.

2.1 Nærmere om botilbudet for bostedsløse

Kort om begrepet «hospits»

I den delen av intervjuene som handlet om kommunenes midlertidige botilbud, ba vi blant annet informantene fortelle hvilke typer botilbud som ble benyttet. På dette spørsmålet oppga de aller fleste at hospits var en sentral del av botilbudet. Hospitsbegrepet benyttes både i dagligtale og fortsatt – noe blant annet denne undersøkelsen viser – blant ansatte i sosialtjenesten. Når vi her sier at begrepet *fortsatt* er i bruk blant ansatte i sosialtjenesten, skyldes dette at hospitsbegrepet strengt tatt ikke benyttes lenger, i alle fall ikke i offisielle sammenhenger. I stedet for hospits benyttes i dag begrepet døgnovertatting, da helst i sammenhengen «døgnovertatting med kvalitetsavtale», noe som er i tråd med myndighetenes mål om at ingen skal tilbys døgnovertatting uten kvalitetsavtale.²

Når hospitsbegrepet likevel benyttes av de ansatte i sosialtjenesten, har dette sannsynligvis to årsaker. For det første, og dette er rent pragmatisk sett fra sosialtjenestens ståsted, er det selvsagt lettere å bruke begrepet hospits fremfor det lengre og mer omstendelige begrepet døgnovertattingstilbud. For det andre er det en rent praktisk årsak, nemlig at begrepet «døgnovertattingssted» blir for generelt i den sammenhengen vi har intervjuet informantene. Dette rett og slett fordi det tilbudet informantene i årevis har kjent som hospits, fortsatt oppfattes som en (viktig) del av kommunens tilbud om midlertidig husvære, som for øvrig inkluderer ulike tilbud drevet av både kommunene, private aktører og av frivillige organisasjoner. I beskrivelsen av intervjumaterialet fra denne undersøkelsen har vi derfor valgt å bruke informantenes eget begrep, altså hospits.

² Vi finner likevel eksempler på at begrepsbruken heller ikke har rukket å bli helt konsekvent på sentralt nivå. Blant annet omtales fortsatt private drivere av døgnovertattingssteder med kvalitetsavtale som «hospitseiere» i strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet (KRD 2005: 13). KOSTRAs rapporteringsskjema knyttet til kommunalt disponerte boliger og boligvirkemidler opererer for øvrig også med begrepet hospits, da det spørres etter tall for antall og varighet på «opphold i midlertidig bolig (hospits o.l.)».

Kort om begrepet «boevne» – hva kreves for å mestre et boforhold?

I dette kapitlet og i kapittel 4 refererer enkelte av informantene ved sosialtjenesten i de ulike kommunene stedvis til begrepet «boevne». Dette begrepet brukes som oftest for å beskrive en klients utfordringer knyttet til ulike sider ved det å bo, for eksempel å holde det rimelig ryddig og rent i leiligheten, respekt for ordensregler, styring på sin personlige økonomi og liknende.

Selv om begrepet «boevne» brukes, er det av flere grunner kontroversielt. For det første kan det innvendes at det har paternalistiske overtoner og i unødig stor grad legger vekt på klientenes mangler (manglende evner) fremfor deres egne og sosialtjenestens sosialfaglige ressurser – ressurser som kan benyttes for å bistå den enkelte i å forflytte seg i retning av mindre sårbare posisjoner på boligmarkedet.

I tillegg til å være paternalistisk og stigmatiserende kan boevne-begrepet også ha uheldige konsekvenser for en persons sjanser for å komme over i en mer stabil bosituasjon. Dette kan illustreres ved følgende uttalelse fra Boligutvalget, som avga sin innstilling i 2002:

«I praktisk boligpolitikk er det ikke slik at de fattigste prioriteres først. Prioriteringen skjer derimot mellom ulike grupper under et gitt innteksttak på basis av ikke-økonomiske kriterier. Forutsetningen for å få kommunal bolig er at husstanden/personene faller inn på et riktig nivå i den «elendighetsrangeringen» som prioriterer tildelingene. Vurderes imidlertid personene for lavt i denne rangeringen gis betegnelsen «uten boevne». Personer i denne kategorien får ikke tilgang til kommunal bolig. (...). Utvalget vil (...) påpeke at vurderingen «uten boevne» anses som irrelevant både i forhold til kommunal boligadministrasjon, og i forhold til sosialtjenestelovens § 3-4 og § 4-5. Utvalget anbefaler derfor at betegnelsen «uten boevne» ikke lenger skal benyttes i vurdering av boligsøkere. Det bør i stedet vurderes hvilket bistanndsbehov den enkelte har for å bo i selvstendig bolig, eventuelt alternative boformer eller institusjon.» (NOU nr. 2, 2002: kap. 18.4.3)

Boligutvalget legger altså her vekt på at uheldig bruk av boevnebegrepet kan bidra til å sementere en sårbar posisjon på boligmarkedet ved at begrepet i for liten grad peker på behovet for og fordelene av sosialtjenestens sosialfaglige innsats/oppfølging. Denne vurderingen følges opp i Boligmeldingen fra 2004, der det blant annet med referanse til arbeidet i Prosjekt bostedsløse slås fast at sosialtjenesten bør prioritere den enkeltes oppfølgingsbehov fremfor vedkommendes manglende «evner». Meldingen understreker også at «et skreddersydd opplegg for oppfølging vil heve den enkeltes *mestringsevne*» (St.meld. nr. 23, 2003–2004: kap. 5.3.2, vår utheving).

På et mer grunnleggende og prinsipielt plan kan det dessuten innvendes at boevnebegrepet bygger på en individualistisk tilnærming til fenomenet bostedsløshet, altså at årsakene til bostedsløshet først og fremst kan finnes på individnivået. En slik forståelse bryter med den nasjonale strategien mot bostedsløshet, der oppmerksomheten i større grad rettes mot strukturelle forklaringer, som peker på behovet for å forebygge bostedsløshet ved utskrivelse fra ulike institusjoner, og dessuten også på betydningen av å vurdere alternative boligløsninger i tilfeller der det gis avslag på søknad om støtte (ibid.).

I et rundskriv fra 2002 legges det også vekt på mestringsevne knyttet til boforhold. For det første må en person som skal ha bolig, kunne overholde forpliktelser som å forholde seg til ordensregler og å betale husleien. For det andre – og dette er nok det viktigste i denne

sammenhengen – understrekes det at vedkommende må ha bestemte «praktiske, sosiale og kulturelle ferdigheter» (SOS, KRD og JD 2002: 5). Med dette menes for eksempel evner til å utføre praktiske daglige gjøremål, til å forholde seg til et fellesskap på en ikke-asosial måte, og til å finne gode måter å forholde seg til naboer og det generelle nærmiljøet (ibid.).

Når informantene til tross for alle disse innvendingene likevel benytter boevnebegrepet, tror vi det er et uttrykk for at begrepet tross alt er innarbeidet i dagligtalen til personer som har vært ansatt i sosialetaten en stund, snarere enn noen normativ vurdering av klientene som sådan. Siden det har vært uaktuelt å «sensurere» informantene, lar vi derfor begrepet stå der det har blitt brukt.

2.2 Typer midlertidig husvære og trekk ved driften

Private og kommunale hospits

I det innledende spørsmålet i denne delen av intervjuet ba vi informantene oppgi hvilke boliger deres kommuner benytter som midlertidig husvære. Det gjennomgående bildet er at private hospits er det dominerende tilbudet om midlertidig husvære i de fleste kommunene, særlig i de store og mellomstore. Dette reiser spørsmål om i hvilken grad disse kommunene forholder seg til tema som kvalitetskrav, kvalitetssikring og konkrete kvalitetsavtaler med botilbydere. Som vi skal komme nærmere tilbake til i kapittel 3, står slike spørsmål som kan regulere forholdet mellom kommune og eksterne botilbydere, ikke alltid like sentralt i de kommunene som er med i denne undersøkelsen.

Spørsmålene knyttet til kvalitetssikring gjelder selvsagt også forholdet mellom kommunene og en annen type eksterne botilbydere, nemlig frivillige organisasjoner. Flere av kommunene som er med i denne undersøkelsen – særlig de største, men også noen av de mellomstore – benytter botilbud drevet av frivillige organisasjoner. Bruken av disse botilbudene er likevel ikke så utstrakt som bruken av private hospits. Dette er i samsvar med Fafos kartlegging av kommunenes innsats overfor tidligere bostedsløse, der vi fant at de frivillige organisasjonene og private, kommersielle aktører står for henholdsvis 18 og 27 prosent av det totale botilbudet for bostedsløse (Ytrehus og Drøpping 2004: kapittel 6). Disse tallene skiller imidlertid ikke mellom midlertidige og mer langvarige botilbud.

Et annet trekk ved de mange kommunene som benytter private hospits, er at de ofte også benytter kommunale hospits i kombinasjon med de private. Dette gjelder flere av de aller største kommunene. På grunnlag av vår undersøkelse kan vi ikke vurdere om fremveksten av kommunale hospitsløsninger er noe nytt fenomen, men det er i alle fall flere informanter som uttaler at «bruken av private hospits var mer utbredt tidligere».

Når det gjelder bruken av private hospits mer konkret, har samtlige av de aktuelle store kommunene ikke overraskende avtale med flere private botilbydere (og uten unntak med kvalitetsavtaler). Vi har ikke spurt direkte om hvorfor flere tilbydere benyttes eller hvilke kriterier som legges til grunn for å benytte det ene eller andre tilbudet, men i noen grad ser det ut til å være en differensiering med hensyn til hvilke grupper man plasserer på de ulike stedene. I så måte går det et viktig skille mellom brukere med og uten barn, men til en viss grad skilles det også mellom brukere med problemer knyttet til henholdsvis rusmiddel-

misbruk og psykiske lidelser. Dette spørsmålet om differensiering diskuteres nærmere i kapittel 3.

Videre er det kun én av randsones kommunene vi har snakket med som rapporterer om regelmessig bruk av storkommunens hospitser. I dette tilfellet understrekes det at storkommunen har inngått kvalitetsavtaler med hospitsene som benyttes. På spørsmål om randsones kommunen selv driver etterkontroll av kvaliteten ved de botilbudene den benytter, er svaret:

«Vi slenger oss på [storkommunens] kvalitetsavtaler.»

Temaet etterkontroll med botilbud med kvalitetsavtaler diskuteres for øvrig nærmere i kapittel 3, da med vekt på hvordan bydelene i store bykommuner forholder seg til kommunens kvalitetsavtaler.

Det er sju av kommunene i denne undersøkelsen som overhodet ikke benytter private hospits som del av sitt tilbud om midlertidig husvære. Dette gjelder kommuner av alle størrelser. I noen av disse kommunene har en tidligere benyttet private tilbud, men har nå valgt å la kommunen drive sine egne døgnovernattingssteder. Den ene av disse kommunene har tre korttidseenheter rettet mot ulike grupper bostedsløse (henholdsvis menn, kvinner og yngre rusmisbrukere), mens den andre kommunen (som er noe mindre enn førstnevnte) baserer seg på drift av ett sentralt natthjem/døgnovernattingssted. Førstnevnte kommune benytter også en rusomsorgsinstitusjon med totalt 25 plasser langt utenfor byen – et tilbud som omtales som et «stabiliseringstilbud» og «en erstatning for hospits i byen», altså en type rekreasjonstilbud. Denne institusjonen har totalt 25 plasser, som for det meste benyttes av rusmiddelmisbrukere. Institusjonen tilbyr i utgangspunktet korttidsopphold, men ifølge vår informant er det «mange som blir ganske lenge» – for mange har oppholdet strukket seg over mange måneder og i ett tilfelle har en person oppholdt seg ved senteret i to år.

For øvrig benytter to av de tre randsones kommunene vi har informasjon fra, døgnovernattingssted i den store nabokommunen. I den ene av disse finner vi et regelmessig og relativt formelt samarbeid, mens den andre benytter tilbudene på mer adhocbasis. Sistnevnte kommune fungerer til gjengjeld tidvis som mottaker av brukere fra den store kommunen – da etter ønske fra brukere som ønsker seg ut av byen for en periode – snarere enn fra sosialtjenesten i storkommunen. Informanten i denne randsones kommunen uttrykker det slik:

«Klientene farer litt imellom ... de er litt her og litt der.»

I dette konkrete tilfellet opplever ikke storkommunen dette som noe spesielt stort problem, og begge de to randsones kommunene beskriver forholdet til den store nabokommunen som godt.

Den samme randsones kommunen nevner for øvrig at de har et samarbeid med andre kommuner rundt storkommunen. I dette konkrete tilfellet dreier det seg ikke om at kommunene benytter hverandres botilbud, men snarere at de har etablert en form for nettverk der kommunene deler erfaringer med hverandre. I disse erfaringsutvekslingene legges det særlig vekt på å diskutere sosiallederrollen og rollen til saksbehandlere. I en av de to småkommunene vi har snakket med, nevnes det for øvrig at de har et samarbeid med nabokommuner, da knyttet særlig til tjenesteproduksjonen mer enn botilbudet (mer om dette i kapittel 3).

Andre midlertidige botilbud

Som nevnt ovenfor er det ikke alle kommunene som benytter hospits, men samtlige har likevel tidvis behov for midlertidige botilbud. I tillegg til hospitser er det tre typer løsninger som går igjen: private hotell/motell/pensjonater/hybelhus, vandrerhjem/herberger og campingplasser. Kommunene i denne undersøkelsen varierer med hensyn til bruk av slike steder, og det ser naturlig nok ut til å være en viss sammenheng mellom fravær av hospits og bruk av andre tilbud. Dette betyr at særlig små og mellomstore kommuner gjør bruk av egne skreddersydde løsninger, noe som også omfatter bruk av campingplasser. Generelt får vi likevel inntrykk av at camping sjelden benyttes, noe som også er i samsvar med Fafos kartlegging av kommunenes innsats overfor tidligere bostedsløse (Ytrehus og Drøpping 2004: 77-9). Lokale pensjonater og moteller utgjør for øvrig en ganske stor andel av disse kommunenes midlertidige botilbud.

Alle våre informanter har et uttalt ønske om å redusere bruken av midlertidig husvære, men samtidig aksepterer alle kommunene at det alltid vil være noen som har behov for et slikt tilbud. Ulike kvalitetssikringstiltak er derfor iverksatt for å oppnå en bedre kontroll med kvaliteten på det midlertidige botilbudet. Som vi allerede har sett (og som vi også skal diskutere nærmere i kapittel 3), er bruken av kvalitetsavtaler mellom kommune og botilbyder relativt utbredt når det gjelder hospitser. Når det gjelder bruken av løsninger som campingplasser, vandrerhjem og ordinære hotell/pensjonat, ser det for øvrig ut til å være en oppfatning blant informantene om at kommunene ikke har noen juridisk rett til å stille kvalitetskrav. Dette er imidlertid ikke riktig: Avtaler om kvalitet og pris, enten de er skriftlige eller muntlige, hører til det privatrettslige området, der hvem som helst kan inngå avtaler med andre gitt at begge parter er enige. Det er derfor ikke noe i veien for at kommunen, for å benytte et bestemt botilbud, kan inngå avtale med et hotell, pensjonat eller campingplass om at visse vilkår skal være oppfylt med hensyn til pris og kvalitet. I hvilken grad disse vilkårene faktisk blir innfridd, er avhengig av partenes forhandlingssituasjon, for eksempel markedssituasjonen for utleier og prisen kommunen er villig til å betale.³

I tilfeller der vi snakker om bruk av camping og vandrerhjem, representerer dette først og fremst et problem av kvalitetshensyn. Når det gjelder bruk av hotell, er problematikken primært knyttet til at dette er en dyr løsning for kommunen. I denne undersøkelsen finner vi kun én kommune med relativt utstrakt bruk av campingløsninger, og denne henviser til at hotell/pensjonat er for dyrt – uten at vi har grunnlag for å vurdere i hvilken grad bruken av camping skyldes at dette er en rimeligere løsning.

Tilbud som camping, vandrerhjem og liknende botilbud – uansett hvor kortvarige de måtte være – omtales av de aller fleste av våre informanter som uakseptable og som en «siste utvei». En informant uttrykte det for eksempel slik:

«Noen må ha hjelp koste hva det koste vil ... vi må trylle.»

I de intervjuene der det kom frem at kommunen/bydelen faktisk bruker tilbud som campinghytter, vandrerhjem og liknende, ble denne informasjonen nesten alltid etterfulgt av informantens betenkeligheter knyttet til å benytte slike løsninger.

³ Denne presiseringen av kommunenes rettigheter overfor botilbydere bygger på innspill fra Kommunal- og regionaldepartementets representant i referansegruppen for dette prosjektet. Det er departementets jurister som har vurdert dette spørsmålet. KRD understreker videre at vilkår ikke nødvendigvis må knyttes til en formell avtale – vilkår kan like gjerne settes i dialog rundt plassering av en bestemt bruker.

For øvrig er det verdt å merke seg at vi også finner at ulike bydeler i samme kommune har forskjellig praksis både når det gjelder bruken av hotell/pensjonater og bruken av campingplasser. Informanten i en bydel sier for eksempel at bydelen er «fleksibel» med hensyn til kjøp av hotell- og pensjonatovernatting internt i bydelen – underforstått: mer liberale enn andre bydeler i samme kommune. Denne bydelen henviser i denne sammenhengen til spesielt prisgunstige avtaler med enkelte overnattingssteder. Vi finner også et eksempel på at en bydel (i sjeldne tilfeller) benytter campingovernatting «dersom klienten selv vil det», mens en annen bydel i samme kommune sier kategorisk nei til slik praksis – uavhengig av klientenes ønsker.

Til slutt i denne sammenhengen vil vi nevne at det ser ut til at de fleste kommuner/bydeler i det store og hele har rimelig god kapasitet med hensyn til behovsdekning når det gjelder midlertidig husvære. I den grad våre informanter rapporterer om kapasitetsproblemer, handler det som oftest om mangel på tilfredsstillende *varige* (som oftest kommunale) boliger og oppfølgingskapasiteten overfor beboere i slike. En informant i en mellomstor kommune har for øvrig et interessant synspunkt på problemet med boligfremskaffelse. Denne informanten ser nemlig for seg en løsning der eksisterende trygde- og eldreboliger frigjøres for å benyttes som kommunale utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Betingelsene for en slik omdisponering er enten at de eldre blir boende lenger hjemme med hjemmetjenester og/eller at tilbudet av omsorgsboliger blir godt nok til å dekke den økte etterspørselen.

Lokalisering av midlertidige botilbud

Hospitsene (både kommunale og private) er nesten utelukkende plassert sentralt/sentrumsnært i byene. Dette gjelder også i kommuner med sosialkontor i ulike bydeler: Det finnes knapt noen bydeler som har «lokale» døgnovernattingssteder. Vi har ikke spurt informantene om bakgrunnen for denne sentraliseringen av midlertidige botilbud, men vi får likevel inntrykk av at det rett og slett er mest praktisk slik – ettersom brukerne for det meste befinner seg i eller i nærheten av sentrum.

Det eneste unntaket fra denne tendensen til å benytte sentralt lokaliserte hospits, finner vi i en kommune som benytter et privat tilbud lokalisert hele to mil utenfor sentrum. På spørsmål om hvordan sosialtjenesten forholder seg til personer med akutt behov for husvære, svarte en informant at «politiet tar seg av dem». Et annet alternativ i denne kommunen er å leie rom i ordinært hotell/pensjonat i sentrum (kommunen får det informanten omtaler som «en gunstig pris» hos aktuelle utleiere).

Hvilken betydning har pris for valg av botilbud?

Kostnadene knyttet til kommunenes bruk av midlertidig husvære har vært relativt hyppig oppe i diskusjoner rundt bostedsløshetsproblematikken. Blant annet derfor hadde vi forventet at informantene ville legge vekt på pris og prisforskjeller mellom ulike døgnovernattingstilbud. Det var imidlertid ingen av informantene som trakk frem spørsmålet om prisen på døgnovernattingstilbud. I de tilfellene der prisspørsmålet har dukket opp, har det vært i forbindelse med diskusjoner omkring bruk av ordinære hotell/pensjonat, og altså ikke andre typer rene døgnovernattingssteder.

Dette betyr selvsagt ikke at prisen er uten betydning når pengene skal tas fra knappe kommunebudsjetter. Vi antar likevel at det er en hovedgrunn til at prisspørsmålet ikke har vært

så sentralt for våre informanter, nemlig at det ser ut til å være lite variasjon i prisen på rene døgnovernatningssteder (vanlig pris ser ut til å ligge rundt 450 kroner). Dette betyr at prisen neppe kan bli særlig avgjørende for valg av døgnovernatningssted. Et par av de mellomstore kommunene nevner riktignok at prisen på botilbud tilpasset ulike grupper kan variere med inntil to til tre hundre kroner per natt, men legger her vekt på at hensynet til brukerne veier atskillig tyngre enn prisen.

2.3 Lengden på opphold – midlertidig, langvarig eller permanent?

Som nevnt i avsnitt 2.1 ovenfor, er det formulert mål om at opphold i midlertidig husvære faktisk skal være midlertidig og derfor så kort som mulig. Samtidig er det uklart hvor grensen går mellom hva som er midlertidig og hva som er mer langvarig og permanent. Noe entydig svar på dette finnes verken i sosialtjenestelovens tekst eller i retningslinjer fra sentrale myndigheter. I mangel på konkrete definisjoner kan vi derfor forholde oss til ett av resultatmålene fra den nasjonale bostedsløshetsstrategien, nemlig at ingen skal bo i midlertidig husvære lenger enn tre måneder. Ifølge våre informanter sentralt i kommuneadministrasjonen ble denne målsettingen vedtatt blant annet med bakgrunn i at

«Kommunen sentralt ble etter hvert [fra ca. 2001] klar over at mange ble boende svært lenge i midlertidig husvære.»

Selv om vi som nevnt forholder oss til bostedsløshetsstrategiens (implisitte) definisjon av grensen for midlertidighet, er det ikke dermed sagt at alle kommunene i denne undersøkelsen har den samme grensen – eller for den del om de opererer med noen tilsvarende avgrensning i det hele tatt.

Alle kommunene som deltar i denne undersøkelsen, har en målsetting om å redusere bruken av midlertidig husvære. I tillegg har de også et ønske om å redusere oppholdstiden ved midlertidige botilbud. Til tross for målformuleringer om minimal oppholdstid på sentralt nivå i kommunene og hos de nasjonale myndighetene, opplever imidlertid våre informanter i sosialtjenestens førstelinje ofte en virkelighet der brukerne av midlertidige botilbud i mange tilfeller har for dårlige forutsetninger til å nyttiggjøre seg botilbud av en mer varig karakter, noe som gjør at brukerne derfor har en tendens til å returnere til hospits eller andre korttidsløsninger:

«Mange mangler bare boevne ... De kommer tilbake til hospits etter forsøk på permanent bolig.»

Informantenes opplevelser av brukernes problemer knyttet til dette illustreres også av en informant fra en annen kommune:

«De fleste får tilbud om bolig, men mange klarer ikke å bo ... må derfor ut [fra annen bolig] etter at det er investert masse tid og ressurser på dem. Mange trenger mer oppfølging enn det boligkontorets boveiledere har kapasitet til å tilby.»

Som vi ser, legger denne informanten også vekt på betydningen av tjenesteoppfølging som ledd i utvikling av de ferdighetene som må til for å mestre et boforhold, et område denne

kommunen for øvrig har satset mye på (kommunenes tjenesteoppfølging er for øvrig tema for kapittel 4 i denne rapporten).

Mot denne bakgrunnen er det derfor klart at målsettingen om å redusere antall opphold og antall døgn i midlertidig husvære i mange kommuner/bydeler oppleves som vanskelig. Informanter fra tre forskjellige bydeler i store bykommuner uttrykker sin praktiske håndhevelse av midlertidighet slik:

«Vi blir urolige etter en uke ... (...) det begynner å haste etter tre netter.»

«Generelt har vi et ønske om sirkulasjon [med hensyn til klienters opphold i midlertidig husvære]». (...) Vi har et mål om å få en samtale [med klienten] etter maks tre dager ... (...) tidligere kunne det gå flere uker.»

«Det går et skille for oss rundt 14 dager [som for bydelen altså markerer et skille med hensyn til hva som vurderes som «midlertidig»].»

Disse tre sitatene illustrerer hvordan bydelene forholder seg til spørsmålet om varigheten på opphold i midlertidig husvære. Det som ikke kommer like godt frem i disse sitatene, er imidlertid at mange kommuner/bydeler de siste årene har satset mye på å redusere bruk av og varighet på opphold i midlertidig husvære. Det kan derfor være grunn til å anta at varigheten av ett og samme boforhold i midlertidig husvære isolert sett har gått ned i mange kommuner/bydeler i løpet av de siste årene. Med utgangspunkt i uttalelsene ovenfor om klientenes manglende forutsetninger for å kunne bo, er det likevel ikke sikkert at det totale antall overnatningsdøgn er tilsvarende redusert.

I intervjuene ba vi informantene angi omtrent hvor lang varighet et «typisk» (gjennomsnittlig) opphold var ved bruk av midlertidig husvære. Det var ikke alle informantene som hadde disse tallene i hodet eller lett tilgjengelig på intervjudispunktet, men vi fikk likevel inntrykk av at det eksisterte oversikter over dette i de fleste kommunene. Svarene på spørsmålet om varighet ble derfor ikke alltid like presise, men alle vi snakket med kunne komme med anslag på oppholdstid. Svarene varierte fra «to til fire uker i påvente av egen bolig», via uttalelser som «90 prosent bor under én måned i slengen», til «en del bor lenge ... mange i flere år». I noen av de kommunene/bydelene som på stående fot kunne gi et rimelig eksakt svar på spørsmålet om oppholdstid, dannet det seg et bilde av to hovedgrupper, der mange opphold kun gjaldt én natt og omtrent like mange opphold varte i over tre måneder – en god del av disse over seks måneder.

I avsnitt 2.2 omtalte vi en kommune som hadde en relativt utstrakt bruk av campingplasser som tilbud om midlertidig husvære. Når det gjelder spørsmålet om lengden på opphold i midlertidig husvære, sier en informant at:

«Noen kan bo inntil to måneder på camping. (...) Noen kan også bli lenge på internat ... noen har bodd der i flere år.»

Denne informanten beskriver for øvrig campingløsningen som «en katastrofe for både bruker, eier og nærmiljø», og det er vårt inntrykk at denne kommunen har et spesielt stort kapasitetsproblem når det gjelder å få plassert klienter med akutt bobehov.

Når det gjelder bekymringen knyttet til at en del midlertidige opphold kan bli vel lange, ser dette først og fremst ut til å være et tema i de største kommunene. I de mellomstore og

små kommunene ser dette i mindre grad ut til å være en bekymring for informantene. Vi er usikre på hvorfor det er slik, men en mulig forklaring kan være at de kommunene som ikke benytter hospitser eller andre tradisjonelle døgnovernattingssteder, i mindre grad er bekymret over kvaliteten på tilbudet. Som nevnt i innledningskapitlet, kan kvaliteten på de midlertidige botilbudene i seg selv ha betydning for den videre bostedsløshetskarrieren. Når andre kommuner enn storkommunene legger lite vekt på dette spørsmålet, kan det derfor skyldes at problemene knyttet til dårlig bomiljø oppfattes som mindre her.

2.4 Botilbud – oppsummering og sentrale problemstillinger

I dette kapitlet, så vel som i kapittel 1, har vi blant annet sett at det er begrepsmessige uklarheter knyttet til hva som skal forstås som «midlertidig husvære». I en eventuell videreføring av dette prosjektet kan det derfor være relevant å stille spørsmål om hva informantene/kommunene legger i dette begrepet – eventuelt også hvorfor bestemte definisjoner legges til grunn. Er det for eksempel «pragmatiske» hensyn (som mangel på botilbud) som bestemmer begrepsvalg, eller bunner begrepsvalg i en bevisst strategi for å rette oppmerksomheten mot forskjellen mellom rene døgnovernattingssteder og andre botilbud? I forlengelsen av dette vil det også være interessant å studere eventuelle sammenhenger mellom begrepsforståelsen og faktisk praksis i de enkelte kommunene når det gjelder tildeling av midlertidig husvære.

Videre har vi sett at samtlige kommuner, uansett størrelse, tidvis har behov for midlertidige døgnovernattingssteder. I små og mellomstore kommuner, der en ikke jevnlig benytter seg av hospitser, er derfor bruken av andre midlertidige botilbud utbredt. Vi har også sett at flere av våre informanter har et feilaktig inntrykk av at kommunen ikke kan stille kvalitetskrav til pensjonater, campingplasser og liknende botilbud. Dette reiser spørsmålet om hvordan kontrollen med disse tilbudene da foregår. Dette behovet understrekes ikke minst av disse kommunenes relativt utstrakte bruk av campinghytter som midlertidig husvære. Et annet spørsmål bør derfor være om kommuner som i relativt liten grad opplever etterspørsel etter midlertidig husvære, er aktive med hensyn til å se seg om etter alternativer til campinghytter og liknende? Et tredje spørsmål er om mindre kommuner, for å øke sin forhandlingsposisjon, kan være tjent med å forhandle samlet overfor private botilbydere om vilkår for bruk av botilbudene?

Ettersom samtlige kommuner altså har behov for midlertidige botilbud på et eller annet tidspunkt, kan det også være verdt å merke seg uttalelsen fra den informanten som argumenterte for omdisponering av eksisterende trygde- og aldersboliger. Ettersom den statlige eldreomsorgssatsingen (se for eksempel St.meld. nr. 50, 1996–97) har gitt mange nye omsorgsboliger for eldre, er det sannsynligvis mange kommuner som sitter på boliger som kan benyttes for blant annet bostedsløse. Et aktuelt spørsmål som bør kartlegges, er derfor om og i hvilken grad kommunene selv ser muligheter for slik omdisponering av sine boliger. Vi har også sett at kommunene i mange tilfeller har vanskeligheter med å innfri målsetningen om at ingen skal oppholde seg lenger enn tre måneder i midlertidig husvære. I noen tilfeller skyldes nok dette mangel på mer varige botilbud, men mange av informantene leg-

ger også vekt på at personer som oppholder seg ved midlertidig husvære, ofte ikke har forutsetninger for å nyttiggjøre seg botilbud av mer varig karakter. Spørsmålet som tvinger seg frem mot denne bakgrunnen, er om målet om kortere oppholdstid ved midlertidig husvære i større grad bør kobles til en sterkere satsing på tjenesteoppfølging.

For øvrig avdekker intervjuene at det er få av informantene som har kunnskaper om midlertidig husvære knyttet til for eksempel størrelse, standard, og så videre. I de kommunene der det er inngått kvalitetsavtaler med eksterne botilbydere, representerer neppe dette noe problem i seg selv, men i de mange kommunene der en ikke har kvalitetsavtaler, kan dette være problematisk. Et spørsmål som bør følges opp, er derfor hvordan (og om) kommuner uten kvalitetsavtaler driver etterkontroll av botilbudenes kvalitet.

Kapittel 3 Kvalitetskrav til midlertidig husvære

Mens vi i forrige kapittel tok for oss faktiske trekk ved kommunenes botilbud etter sosialtjenestelovens paragraf 4-5, stiller vi i dette kapitlet følgende hovedspørsmål:

- Hvilke krav til kvalitet stiller kommunene til de tilbudene som benyttes?

Hensikten i denne delen av undersøkelsen har vært å finne ut hvordan kommunene sikrer kvalitet i sine midlertidige botilbud. De fleste av de store kommunene som inngår i denne studien, har inngått *kvalitetsavtaler* med private og/eller frivillig drevne botilbud (se avsnitt 3.1 nedenfor). I disse tilfellene har spørsmålene til informantene vært knyttet til innholdet i kvalitetsavtalene, eventuelle differensieringer i kvalitetsavtaler for botilbud rettet mot ulike grupper, hvem som har ansvaret for at kvalitetskravene blir fulgt, om kommunene gjennomfører kontroller for å påse at kvalitetskravene blir fulgt, og så videre. I de tilfellene der kommunene *ikke* hadde inngått kvalitetsavtaler (noe som blant annet gjelder for alle mellomstore og små kommuner), dreide spørsmålene seg om hva kommunene gjør for å sikre kvalitetskravene til de midlertidige boligløsningene mer generelt.

Spørsmålet om kvalitetskrav tar først og fremst for seg innholdet i kommunenes kvalitetskrav (og kvalitetsavtalene mer konkret). Et annet viktig spørsmål knyttet til sosialtjenestelovens paragraf 4-5, er ansvarforholdet med hensyn til oppfølging og etterkontroll av døgnovernattingsstedene kommunene tilbyr. Dette spørsmålet, som også dekkes i dette kapitlet, retter oppmerksomheten mot det faktum at standardiserte kvalitetskrav i seg selv ikke er tilstrekkelig for å sikre kvalitet – den formelle ansvars plasseringen spiller også en viktig rolle.

3.1 Hva menes med «kvalitetskrav»?

Som nevnt i kapittel 1, er et av hovedmålene i satsingen på å forebygge og bekjempe bostedsløshet i perioden frem mot 2007 å «bidra til god kvalitet ved døgnovernatting». Bakgrunnen for denne satsingen kommer godt til syne i en veileder rettet mot alle landets kommuner og fylkesmenn, som ble utarbeidet av (det daværende) Sosialdepartementet i 2003. Her heter det blant annet at:

«Erfaringen viser at flere av de tilbudene kommunene benytter som midlertidig husvære ikke oppfyller visse minimumskrav med hensyn til standard og kvalitet. Tilbudene blir beskrevet som dyre og dårlige. Kontrollen er mangelfull, og det kan foregå omsetning og bruk av både legale og illegale rusmidler i et betydelig omfang. Barnefamilier, barn og unge blir ofte ikke sikret forsvarlige boforhold.» (ASD 2003)

«Erfaringene» det henvises til i rundskrivet, er særlig hentet fra Oslo kommune, som i perioden fra slutten av 1990-tallet og frem til like over årtusenskiftet opplevde en situasjon preget av et hardt presset boligmarked der mange useriøse aktører dominerte utleiemarkedet. Bostedsløse som stadig måtte flytte mellom ulike hospits, overfylte hospits, barnefamilier og ungdom på uegnede hospits, hele familier på ett rom, sprengte bydelsbudsjetter som følge av høye leiekostnader ved hospitsene, psykisk syke på hospits, samt uoversiktlige og til dels ulovlige tilstander hos private hospitseiere var bare noen av temaene i en serie kritiske medieoppslag i denne perioden (se også Svendsen 2003: 26-8). Fra år 2000 innførte derfor Oslo kommune krav om *kvalitetsavtaler* med eierne av hospitsene, der eierne forpliktet seg til å opprettholde en viss bemanning og en viss standard. Til å begynne med gikk innarbeidelsen av disse kvalitetsavtalene tregt, og ved utgangen av 2003 var det fortsatt bare to av Oslos hospitser som hadde inngått kvalitetsavtale med kommunen (Aftenposten 25. november 2003).

I dag omtales kvalitetsavtaler som et av resultatomålene for den pågående satsingen på å forebygge og bekjempe bostedsløshet, blant annet slås det fast at «ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale» (St.meld. nr. 23, 2003–2004: kap. 5.3.3). I den omtalte veilederen til kvalitetskrav til midlertidig husvære spesifiseres det blant annet at eierforholdene ved overnattingsstedene skal være avklart, at kommunens sosialtjeneste skal ha adgang til husværet og til nødvendige dokumenter, og at det skal utarbeides en kravspesifikasjon med hensyn til boforhold (blant annet hygieniske forhold og beboernes rett til privatliv). I intervjuene med de kommunene som har inngått kvalitetsavtaler, kommer det frem at denne veilederen langt på vei danner malen for de faktiske avtalene (se også neste avsnitt). I kvalitetsavtalene som kommunene Oslo og Bergen forelegger sine tilbydere, gjøres disse innledningsvis oppmerksomme på at kommunene vil prioritere døgnovernattingssteder som innfrir kvalitetskravene. Bortsett fra at lengden på avtalene varierer mellom disse to kommunene (henholdsvis ett og to år i Bergen og Oslo), følger avtalene identiske maler: 1) formelle krav til eier av tjenesten, 2) bemanning og tilsyn, 3) krav til standard og fasiliteter, 4) krav til regnskap og revisjon, 5) samarbeid med kommunens instanser og 6) regler for utflytting og oppgjør. For øvrig ser det ut til at Oslo stiller noe strengere krav til bemanning, etter som det kreves døgnkontinuerlig tilsyn fra personalet, samt at disse skal ha kompetanse i førstehjelp. I Bergen heter det derimot at «beboerne skal ha tilsyn hver dag», og det stilles heller ingen formelle krav om førstehjelpskompetanse. Oslo kommune stiller også noe strengere krav enn Bergen med hensyn til standard- og fasilitetskrav idet Oslo kommune krever at beboerne skal ha tilgang til risikoavfallsbeholdere for brukerutstyr og at de som hovedregel skal kunne ha adgang til å motta besøk.

3.2 Hva legger informantene selv i begrepet «kvalitetskrav»?

Fem av kommunene som er med i denne undersøkelsen, benytter kvalitetsavtaler som grunnlag for kjøp av botilbud fra eksterne tilbydere. De kommunene som oppgir å ikke benytte kvalitetsavtaler, begrunner dette både med at de ikke kjøper botilbud av eksterne tilbydere, og at kvalitetsavtaler derfor ikke er aktuelt for dem. Resultatene som presenteres i dette kapitlet, er derfor hovedsakelig basert på informasjon fra fem store kommuner, men vi har likevel inkludert synspunkter fra de andre kommunene der svarene har vært relevante for spørsmål om kvalitetskrav, uten at det nødvendigvis har handlet om konkrete kvalitetsavtaler.

I den delen av intervjuet som handlet om kvalitetskrav, stilte vi blant annet informantene et innledende spørsmål som lød: «Hva forstår du/dere med kvalitetskrav til midlertidig husvære?». Siden vi forventer at svaret på dette åpne spørsmålet ellers kunne blitt «farget» av mer detaljerte beskrivelser av faktiske trekk ved kvalitetsavtalene (for eksempel det konkrete innholdet, eventuelt differensierte kvalitetskrav for ulike grupper, kontroll- og oppfølgingsrutiner, og så videre), ønsket vi å starte med å la informantene selv definere kommunens (eller i alle fall sin egen) forståelse av begrepet.

I bydelene i to av de største kommunene i denne undersøkelsen ble spørsmålet om forståelse av kvalitetskrav for det meste besvart med henvisning til at kommunen sentralt har utarbeidet kvalitetskrav og står som ansvarlige for kvalitetsavtaler med eksterne botilbydere. Denne uttalelsen fra en informant i en bydel er dermed beskrivende:

«Vi forholder oss til de stedene kommunen godkjenner når det gjelder standard og personell.»

Det er for øvrig vårt inntrykk at informantene i bydelene i de største kommunene vurderer kvalitetsavtaler som et gode med hensyn til egen arbeidssituasjon og ressursutnyttelsen lokalt. Særlig ser det ut til at en del bydelene oppfatter det som positivt at de selv slipper å gå god for, forhåndsgodkjenne eller kontrollere midlertidig husvære – og dermed også slipper å ha betenkeligheter omkring de tilbudene klientene får:

«Vi har i dag tillit til kvaliteten i midlertidig husvære ... betryggende. Kan nå slutte å bruke steder vi ikke liker.»

En informant i en annen stor kommune sier det slik:

«Avtaler forhandles sentralt i kommunen, og sånn er det.»

Denne informanten legger her vekt på at sosialtjenesten i bydelene slipper å ta stilling til om botilbudene er forsvarlige med hensyn til standard: Så lenge kommunen sentralt har gått god for et botilbud, oppleves det som greit for bydelene å henvise klientene dit.

En annen informant legger dessuten vekt på at kvalitetsavtaler gjør det lettere å argumentere overfor brukere/klienter som helst gjerne vil bli værende i en midlertidig løsning så lenge som mulig:

«[Henvisning til mangel på kvalitetsavtale] er også et argument overfor brukere som klamrer seg til spesielle steder ... (...) kan eventuelt henvise til mangel på kvalitetsavtale for å bytte oppholdssted.»

Med utgangspunkt i såpass få case som det er snakk om i denne undersøkelsen, kan vi selv sagt ikke uten videre konkludere med at kvalitetsavtaler forhandlet frem på sentralt nivå i kommunen alltid gir økt trygghet for ansatte i førstelinjetjenesten i bydelene. Ettersom det særlig er informanter i de største kommunene som synes det er greit å henvise til kommunens kvalitetsavtaler, kan det imidlertid se ut som om kvalitetsavtaler i disse kommunene vurderes som et fremskritt og noe som forenkler bydelenes arbeidsoppgaver.

Det må imidlertid også tilføyes at en annen informant frykter en stikk motsatt effekt, nemlig at det kan være en fare for at «for strenge kvalitetskrav» kan bli et hinder for å finne boløsninger i akutte situasjoner. Vi kan ikke se bort fra at slike situasjoner kan forekomme, men gitt at de fleste bydeler i store kommuner mener at kapasiteten for midlertidig husvære stort sett er tilfredsstillende (jf. kapittel 2), tviler vi på at for strenge kvalitetskrav vil presentere noen vesentlig innskrenkning av det midlertidige botilbudet.

Videre er det noen variasjoner i informantenes svar på hva de forbinder med kvalitetskrav, fra en informant som mener at kvalitetsavtaler vil bidra til at botilbydere «må behandle klientene med respekt», til noe mer praktisk innrettede svar som går i retning av «at det må være mulig å lage mat og vaske klær der».

Andre informanter stiller dessuten spørsmål ved hvor god kvaliteten på midlertidig husvære skal/bør være. En informant i en kommune som ikke benytter kvalitetsavtale, sier for eksempel:

«Midlertidig bolig skal ha lavere standard enn permanent bolig ... (...) Vi vil ikke ha beboerne der for lenge.»

Likeledes er det en informant i en annen kommune som mener at det «ikke trengs strenge krav til kvalitet dersom oppholdet bare skal vare en natt». Sistnevnte representerer riktignok selv en bydel som ofte har klienter boende relativt lenge i midlertidig husvære, og vedkommende understreker derfor at en ved opphold over lengre tid enn én natt «må stille krav som til en vanlig bolig».

3.3 Kvalitetskravenes innhold

Vi har også stilt informantene spørsmål om hva som er det konkrete innholdet i kommunens kvalitetsavtaler. Som nevnt i forrige avsnitt, var det mange som henviste til at ansvaret for kvalitetsavtalenes innhold lå hos kommunen sentralt. I tillegg til at denne ansvarsfordelingen innebærer at bydelene er «fritatt» fra funksjoner knyttet til godkjenning, oppfattes det enkelte steder også som et fritak fra ansvar for etterkontroll:

«Vi tar det for gitt at kommunens kvalitetsavtaler sikrer tilfredsstillende standard.»

«Generelt er standarden på kommunale tilbud god. (...) garanteres også i kommunens kvalitetsavtaler.»

Dersom dette er en utbredt oppfatning i kommuner med kvalitetsavtaler, er det ikke så rart at de færreste av informantene kjente til detaljene i kvalitetskravene og kvalitetsavtalene. En

del av informantene hadde likevel noen generelle betraktninger rundt kvalitetskravenes funksjon i forhold til standarden på midlertidig husvære, og disse er gjengitt nedenfor.

Standard på tilbud som benyttes som midlertidig husvære

Det var ingen av informantene som kjente til at kvalitetsavtalene definerte noen minimumsstørrelse på midlertidig husvære. I én kommune hadde en riktignok diskutert om det skulle stilles krav til størrelse, uten at man ennå hadde falt ned på noen bestemt avgjørelse.

For øvrig mener de fleste av informantene at det generelt er god, men nøktern standard i kommunens tilbud om midlertidig husvære. En informant i en bydel omtaler botilbudene som «ganske små hybler», mens en annen legger vekt på at midlertidig husvære skal være «enkle rom med enkel standard». Denne informanten nevner også at standarden i de private hospitalsene nå er spesielt god, noe som skal skyldes at flere av tilbudene er nyoppusset i forbindelse med kommunens siste anbudsrunde rettet mot private botilbydere.

Flere informanter trekker frem noe av den samme effekten av kvalitetsavtaler, når det påpekes at denne delen av boligmarkedet er ryddigere nå enn tidligere. En informant i en bydel henviser til kommunens kvalitetsavtaler og uttrykker det slik:

«Før kvalitetsavtalene kom var det mange hjemmesnekra botilbud. (...) Bra å ha kvalitetsavtale nå!»

Til sist skal vi nevne en kommune som hadde følgende liste over kravspesifikasjoner til midlertidig husvære:

«Det skal ikke være trekkfullt, og det skal være mulig å lage mat, vaske klær ... rent sengetøy og så videre.»

Siden kvalitetsavtaler kan forstås som en type forhåndsgodkjenning (førkontroll) av botilbudene, har vi også bedt våre informanter om å redegjøre for hvordan de eventuelt forsikrer seg om kvaliteten opprettholdes etter at driften er igangsatt (etterkontroll). Som nevnt i kapittel 2, finnes det et eksempel på at en randsonekommune benytter storkommunens botilbud med kvalitetsavtaler, og at de overlater etterkontrollen til denne kommunen. Det samme er i stor grad tilfelle når det gjelder forholdet mellom bydelene og det sentrale nivået i storkommunene: Ettersom det er kommunen sentralt som har inngått kvalitetsavtalene, oppleves det som rimelig at det også er kommunen sentralt som har ansvar for oppfølgingen med og etterkontrollen av botilbyderne. For bydelene i storkommuner sitter vi alt i alt igjen med et inntrykk av at kvalitetsavtalene for det første har økt tilliten til at kvaliteten på botilbudene er tilfredsstillende. Sett fra et personal- og ansvarsståsted, er det imidlertid sannsynligvis like viktig at bydelene slipper å ta ansvar for at kvalitetsavtalene faktisk følges opp, og i stedet konsentrerer seg om andre oppgaver. Dette betyr ikke at ikke bydelene merker seg hvordan tilstandene er ved botilbudene når det for eksempel gjennomføres besøk hos brukerne, men oppgaven ser nå ut til å være begrenset til å ta affære dersom man finner kritikkverdige forhold.

Differensierte kvalitetskrav for ulike grupper?

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, har sentrale myndigheter formulert en generell målsetting om at midlertidige botilbud i størst mulig grad skal være tilpasset ulike brukergrupper og disses individuelle behov. Dette gjelder særlig i tilfeller der det er barn inne i bildet. Vi har derfor stilt informantene spørsmål om i hvilken grad de prøver og faktisk klarer å differensiere kravene til botilbudene etter hvilke grupper som primært skal benytte dem.

Vårt inntrykk er at det varierer i hvilken grad differensierte kvalitetskrav er nedfelt i kommunenes kvalitetsavtaler, men samtidig ser det ut til å være en bevissthet om at ulike grupper krever ulike løsningstyper:

«Ikke i utgangspunktet [skille på kvalitetskrav for ulike grupper]. (...) Vi bruker sunn fornuft.»

Denne uttalelsen er nokså representativ for hvordan kommunene/bydelene forholder seg til pålegget om å vurdere ulike gruppers behov. I tråd med det sentrale pålegget rettes oppmerksomheten særlig mot barna:

«Enslige er én ting ... men familier skal på kommunalt senter eller egnet hospits.»

Det ser ikke ut til å være noen bestemte kriterier for å avgjøre hva som er «egnet» hospits eller annet døgnovernattingstilbud, men minimumskravene ser ut til å være at barnefamilier skal skånes for rusmiddelmisbrukere og personer med psykiske lidelser som gjør at de kan virke truende på andre. En kommune har dessuten nedfelt at døgnovernattingssteder der det bor barn, skal ha tilgang til kjøkken med muligheter for å tilberede varmmat.

Det ser med andre ord ut til at sosialtjenesten i ganske stor utstrekning benytter skjønn når midlertidig botilbud skal velges (se også Svendsen 2003: 83 ff.). Som vi så i kapittel 2, finnes det dessuten eksempler på at sosialtjenesten eksplisitt vektlegger trekk ved brukerne når disse stilles opp mot hensynet til prisen på tilbudet. Videre gir informantene inntrykk av at det er lettere å utvise slikt skjønn nå enn tidligere, ettersom det nå faktisk finnes botilbud som i utgangspunktet er øremerket ulike grupper, i alle fall i de største byene. Denne utviklingen henger på sin side sammen med den økte oppmerksomheten rundt trekk ved kommunenes tilbud om midlertidig husvære (jf. kapittel 3.1 ovenfor).

3.4 Informantenes vurderinger av kvalitetskravene

Ovenfor har vi sett at informantene mer eller mindre uoppfordret ville lufte sine synspunkter på kvalitetskrav og kvalitetsavtaler. De positive vurderingene som fremkommer ovenfor, kan i stor grad relateres til at bydelene slipper å måtte bekymre seg om kvaliteten på ulike døgnovernattingssteder er god nok – siden det er kommunen sentralt som har ansvaret for dette. At informantene gir positive vurderinger av tiltak som forenkler hverdagen ved sosialkontoret, er kanskje ikke så overraskende, men det betyr ikke nødvendigvis at de går gode for innholdet fra et sosialfaglig ståsted. Avslutningsvis i den delen av intervjuet som handlet om kvalitetskrav, stilte vi derfor informantene følgende direkte spørsmål: «Vil du si at kvalitetskrav er egnet til å sikre behovene for de gruppene som tildeles midlertidig husvære?».

I den grad det er mulig å karakterisere informantenes vurderinger av dette spørsmålet, vil vi si at svaret er et betinget ja. Følgende uttalelse fra en informant i en bydel er beskrivende for vurderingene som fremkom:

«Har inntrykk av at det er mer seriøst nå, men vi skulle gjerne vært sikre på at kvalitetsavtale er lik kvalitet.»

En informant fra en annen bydel i samme kommune uttrykker det slik:

«Ja, det skal være slik at det offentlige følger med. (...) Boligmarkedet er infisert av pengefolk.»

Begge disse informantene legger vekt på at kvalitetsavtalene har bidratt til å rydde opp i det som tidligere var et marked med mange useriøse aktører. Samtidig legger altså den første av disse vekt på at et ryddigere marked i seg selv ikke er noen garanti for at kvaliteten er god nok. Dette er et syn som deles av to andre informanter fra to ulike kommuner, som sier det slik:

«Ja, [behovene sikres] på et grunnleggende plan ... når det gjelder det byggtekniske og så videre. (...) Men treffer tilbudene de enkeltes behov ..? Nei, i liten grad.»

«Har tidligere besøkt steder med og uten kvalitetsavtale [før kommunen hadde inngått kvalitetsavtaler med samtlige av døgnovernattingsstedene]. (...) Kunne se en viss forskjell. (...) Tror det er bra nå. (...) [Klientene] skal ikke bo lenge i korttidsløsninger.»

Sistnevntes henvisning til at klientene ikke skal bo lenge i korttidsløsninger, refererer i dette tilfellet sannsynligvis til at kvaliteten i dag ikke er bedre enn den bør være – samtidig som informanten mener det har skjedd en kvalitetsheving sammenliknet med situasjonen tidligere.

Hovedinntrykket fra informantenes vurderinger av kommunenes kvalitetskrav er alt i alt at det er ryddet opp i denne delen av boligmarkedet og at kvaliteten derfor er bedre nå enn tidligere. Men samtidig tar altså informantene sine forbehold når de skal vurdere om kvalitetskrav i seg selv er egnet til å imøtekomme klientenes behov når det gjelder mer langsiktige mål om en mer stabil boligsituasjon for klientene. I denne forbindelsen er betenkelighetene særlig knyttet til tilbudet for de tyngste klientgruppene. Dette dreier seg både om rusmiddelmisbrukere og andre grupper. En informant i en bydel sier for eksempel at

«Vi mangler ressurser for å følge opp den tyngste gruppen [klienter med både rusproblemer og psykiske lidelser]. (...) Noen vil ikke tilpasse seg. (...) De vil ha bolig, men vil ikke ha hjelp.»

En informant i en annen kommune legger på sin side vekt på at

«Jeg kunne tenke meg noe som var bedre egnet for dem som ikke har rusproblemer.»

En tredje informant er i tillegg opptatt av å differensiere mellom kvalitetskrav til midlertidig husvære og kravene til kvaliteten i mer langvarige løsninger som hybelhus og liknende. Betenkelighetene her er særlig knyttet til at bydelen inngår treårskontrakter med hybelhus uten at de kan stille spesielle kvalitetskrav til eierne av disse botilbudene. I disse tilfellene er

bydelen henvist til løsninger som reguleres av husleieloven og husleiekontrakter. Langvarige kontrakter om bruk av hybelhus (eller andre botilbud for den del) trenger selvsagt ikke være negativt i seg selv, men i dette tilfellet er informantens bekymring knyttet til at en husleiekontrakt ikke er det beste utgangspunktet for sosialfaglig oppfølging.

Andre informanter i samme kommune understreker også at kvalitetskravene har gjort forholdene bedre på de stedene kravene gjelder, nemlig i midlertidig husvære, men at problemene med utilfredsstillende standard i hybelhus og tilsvarende mer langvarige løsninger fortsatt er kritikkverdige. Et sitat fra en informant kan illustrere dette fenomenet:

«Mange av de verste er forsvunnet, men de som drev dårlige hospitser, driver nå [etter kvalitetsavtalene] dårlige hybelhus.»

Det er mulig at denne informanten setter situasjonen på spissen, men vi mener likevel dette sitatet er beskrivende for en situasjon der dagens kvalitetskrav ikke er like godt egnet til å få bukt med botilbud som ikke defineres som midlertidige.

3.5 Kvalitetskrav – oppsummering og sentrale problemstillinger

I dette kapitlet har vi blant annet sett at inngåelse av kvalitetsavtaler med eksterne botilbydere til en viss grad har blitt en etablert praksis. Dette gjelder særlig i de store bykommunene. Ettersom behovet for og etterspørselen etter døgnovernatting er størst i disse kommunene, er dette en positiv utvikling. Samtidig ser vi imidlertid at ingen av de små og mellomstore kommunene i denne undersøkelsen har inngått kvalitetsavtaler. I mange tilfeller skyldes nok dette at de rett og slett ikke benytter midlertidige botilbud der kvalitetsavtaler er et aktuelt virkemiddel. Ikke desto mindre er det viktig å avdekke hvordan kommuner som ikke benytter kvalitetsavtaler, forsikrer seg om at kvaliteten er god nok. I en undersøkelse av dette bør en søke å komme bak svar som at kommunene ikke har eksterne botilbud og derfor ikke behov for kvalitetsavtaler – med andre ord løsrive spørsmålet fra konkrete kvalitetsavtaler og heller rette oppmerksomheten mot kvalitet og kvalitetskrav mer generelt.

Videre har vi sett at informantene i samtlige kommuner som har inngått kvalitetsavtaler, vurderer dette som et positivt virkemiddel. Dette gjelder både med hensyn til at brukerne har fått et bedre tilbud, men også i forhold til at bydelene opplever mindre press når det gjelder å forsikre seg om at kvaliteten er tilfredsstillende. Ettersom dette vil kunne forenkle arbeidssituasjonen for de ansatte ved sosialtjenesten, bør det kanskje legges et sterkere press på små og mellomstore kommuner for å få disse til å inngå mer forpliktende avtaler med sine botilbydere.

En informant har videre pekt på det vedkommende oppfatter som en fare for at for strenge kvalitetskrav kan bli et hinder for å finne boløsninger i akutte situasjoner. Vi har, som nevnt, ikke grunnlag for å si om slike effekter er sannsynlige, men vi mener likevel at det kan være på sin plass å innhente opplysninger om sosialtjenestens synspunkter på dette spørsmålet. I den grad slike effekter kan oppstå, er det kanskje særlig de små og mellomstore kommunene som er utsatt, ettersom botilbudet allerede er begrenset her?

Kapittel 4 Kommunenes oppfølging av personer i midlertidig husvære

I kapittel 2 så vi på hvilke tilbud kommunene benytter for å oppfylle sine forpliktelser om å finne midlertidig husvære til dem som ikke klarer det selv. Å ha tak over hodet i akutte situasjoner er et helt grunnleggende behov, men på lengre sikt er det avgjørende å sikre en mer stabil bosituasjon. Problemstillingen for dette kapitlet er derfor: *Hva kjennetegner kommunenes oppfølgningstjenester overfor personer som tilbys plass i midlertidig husvære?*

Tjenestene er regulert i sosialtjenestelovens kapittel 4, der det innledningsvis (i paragraf 4-1) heter at:

«Sosialtjenesten skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan sosialtjenesten ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det.»

I tillegg til slik opplysningsspredning, rådgivning og veiledning, rår sosialtjenesten over en del mer konkrete sosiale tjenester, som reguleres i sosialtjenestelovens paragraf 4-2 der det blant annet heter at de sosiale tjenestene skal omfatte:

«(...) praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker (paragrafens bokstav a). (...) Støttekontakt for personer og familier som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problemer (paragrafens bokstav c). (...) Plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker (paragrafens bokstav d). (...)»

Senere i dette kapitlet skal vi se at våre informanter beskriver en fremgangsmåte fra sosialtjenesten i forhold til personer som oppholder seg i midlertidig husvære der en i første omgang tilbyr rådgivning og veiledning. Hensikten med slik veiledning kan blant annet være å utrede om klienten kan få tilbake sin bolig gjennom økonomisk støtte (for eksempel ved å dekke husleierestanser), eller om sosialtjenesten kan hjelpe klienten med å skaffe seg bolig på det private (og/eller på lengre sikt det kommunale) markedet. Dersom klienten har mer sammensatte problemer enn det som kan løses på denne måten, kan det være aktuelt å iverksette tiltak som er i tråd med paragraf 4-2. Det er neppe noen automatikk i at tjenesteapparatet følger en slik «kronologi» fra mindre til mer intensiv tjenesteoppfølging, men opplysningene fra våre informanter kan tyde på at det er slik sosialtjenesten ideelt ser for seg tjenesteoppfølging av bostedsløse.

Videre slås det i sosialtjenestelovens paragraf 4-3 fast at:

«De som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål, har krav på hjelp etter paragraf 4-2 bokstav a-d.»

Enkeltpersoners krav på tjenester kan etter dette tolkes som relativt opplagt. Imidlertid har sentrale myndigheter slått fast at et rettskrav på tjenester etter sosialtjenesteloven ikke automatisk gir krav på et tilbud (SOS, KRD og JD 2002: avsnitt 4.2), noe som blant annet begrunnes med henvisning til klientenes individuelle behov og sosialtjenestens rom for å bruke skjønn.

Det viktigste virkemiddelet for sosialtjenesten med hensyn til å imøtekomme kravet om hjelp er utarbeidelse av en individuell plan knyttet til hver bruker som har behov for langvarige og koordinerte tjenester (jf. også neste avsnitt).

Når vi skal besvare spørsmålet om kjennetegn ved kommunenes oppfølgingstjenester overfor personer i midlertidig husvære, er det viktig å være klar over at det ikke finnes noe eget tjenestetilbud rettet mot denne gruppen. Likevel er det en uttalt målsetting at kommunene skal jobbe for å skape grunnlag for permanent botilbud. I *Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære* (SOS 2003) heter det blant annet at:

«Midlertidig husvære skal kun benyttes i akutte situasjoner (...). Det er viktig at det så vidt mulig umiddelbart iverksettes tiltak for å sikre et permanent botilbud når midlertidig husvære må benyttes. I praksis bør det innebære at sosialtjenesten sørger for en oppfølgingstjeneste snarest mulig, hvor enten reetablering i eksisterende bolig eller nytt botilbud søkes sikret. Slikt botilbud bør ikke lokaliseres til steder som benyttes til midlertidig husvære.» (SOS 2003: avsnitt 2)

I den delen av intervjuene som handlet om tjenesteoppfølgingen, stilte vi derfor spørsmål om *hvordan kommunene følger opp personer som tilbys plass i midlertidig husvære*. Mer konkret stilte vi blant annet spørsmål om saksgangen ved tildeling av tjenester, den administrative forankringen av tjenestetilbudet, hvilke konkrete tilbud som benyttes som oppfølgings-tjenester, samt i hvilken grad kommunene/bydelene legger vekt på individuell tilpasning av sitt tjenestetilbud.

Før vi går nærmere inn på informantenes svar på våre spørsmål, skal vi i det neste avsnittet gi et lite overblikk over situasjonen når det gjelder sosialtjenestens tjenesteoppfølging av ulike grupper bostedsløse. Som vi skal se, er mange aspekter knyttet til tjenesteoppfølging uavklarte for sosialtjenesten i flere kommuner og bydeler. Ønsket om å få en redegjørelse for kommunenes/bydelenes praksis når det gjelder tjenesteoppfølging, har derfor stått svært sentralt i dette prosjektet.

4.1 Tjenestene – lokal forankring og innhold

Som nevnt finnes det ikke noe særskilt regelverk for sosialtjenestens oppfølging av personer som oppholder seg i midlertidig husvære. Likevel er det altså ett begrep som står sentralt for sosialtjenesten i denne sammenheng, nemlig individuell plan (IP).

Fra 1. januar 2004 er retten til å få utarbeidet en individuell plan (IP) fastsatt i sosialtjenesteloven, nærmere bestemt i paragraf 4-3a:

«Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med brukeren, jf. § 8-4.⁴

⁴ I sosialtjenestelovens paragraf 8-4 heter det at sosialtjenesten har plikt til å rådføre seg med klienten.

Sosialtjenesten i kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder. (...)»

De tre stikkordene for IP er (lang)varighet, sammensatt hjelpebehov (koordinerte tjenester) og brukarmedvirkning. Sett i forhold til det boligsosiale arbeidet vurderes IP som et spesielt egnet virkemiddel i perioden mellom tildeling av bolig og innflytting i boligen (SOS, KRD og JD 2002: kap. 5.4). Innholdet i IP vil variere etter den enkelte brukers behov, men generelt vil en IP være rettet mot å konkretisere den enkeltes behov for tjenester og hvordan disse behovene skal dekkes (SHD 2001: kap. 1.1). Til tross for at sosialtjenesteloven altså knesetter retten til å få utarbeidet en IP, har sosialtjenesten likevel rom for skjønn med hensyn til hvor forpliktende en IP skal være:

«Den individuelle planen gir ikke den enkelte bruker større rett til de tjenester den beskriver enn det som følger av lovgivning på det aktuelle området. Men den individuelle planen vil være et svært viktig grunnlagsdokument for å sikre brukeren et godt tjenestetilbud. Både den person det planlegges for, og de som er ansvarlige for å yte de tjenester som beskrives i planen, skal gi sin tilslutning til planen.» (ibid., kap. 4.6)

Som vi skal se nedenfor i avsnitt 4.2, er det fortsatt – ett og et halvt år etter at retten til IP ble fastsatt i sosialtjenesteloven – knyttet relativt stor usikkerhet til hvilken status en IP faktisk har, og til hvilke rettigheter klientene har med hensyn til å få utarbeidet en IP.

Hva vet vi om kommunenes oppfølging av bostedsløse?

Statens helsetilsyn foretok i 2004 det første landsomfattende tilsynet med kommunale sosialtjenester til rusmiddelmissbrukere. Hensikten med dette tilsynet var blant annet å undersøke i hvilken grad og på hvilken måte kommunene sikrer at rusmiddelmissbrukere gis opplysning, råd og veiledning og tildeles støttetiltak og midlertidig husvære med forsvarlig kvalitet. Selv om undersøkelsen er landsomfattende, er den neppe representativ for situasjonen på nasjonalt nivå (Helsetilsynet 2005: 4). Dette skyldes både at tilsynet er gjennomført i kun 58 kommuner, samt at mindre kommuner er underrepresentert i utvalget. Helsetilsynet mener likevel at denne rapporten gir «en relevant beskrivelse av forhold som preger tjenestene og som er sentrale utfordringer for kommunene i deres tjenesteutøvelse» (ibid.).

Helsetilsynet undersøkte blant annet hvordan kommunene sikret at personer i midlertidig husvære ved behov kunne motta praktisk bistand og opplæring. Her konstaterer Helsetilsynet at kommunene i et par tilfeller «ikke har sikret at personer som trenger sosiale tjenester får vurdert og tilstått slike tjenester». Helsetilsynet konkluderer her med at dette sannsynligvis kan knyttes mer til «kommunenes manglende oppfølging av rusmiddelmissbrukere enn svikt i standarden i de midlertidige boligene» (ibid.: 12).⁵ Med hensyn til kvaliteten på midlertidig husvære er for øvrig et av hovedfunnene at denne gjennomgående er god. I den grad det var kvalitetsmangler fant en stort sett disse i store kommuner, mens det i en del små kommuner særlig ble påpekt svikt i sikringen av tjenesten (ibid.: 12).

⁵ Det må bemerkes at Helsetilsynet ikke har konsentrert seg spesielt om kommunenes tilbud om oppfølgings-tjenester, men snarere om de sosiale tjenestene mer generelt.

I 2003–2004 gjennomførte Fafo en kartlegging av kommunenes tjenestetilbud til tidligere bostedsløse (Ytrehus og Drøpping 2004). Selv om vi i denne rapporten rettet søkelyset mot *tidligere* bostedsløse, altså personer som etter en periode som bostedsløse nå oppholder seg i mer stabile botilbud, mener vi at funnene fra denne kartleggingen bør ses i sammenheng med kommunenes utfordringer knyttet til oppfølging av dagens bostedsløse (jf. avsnitt 4.2 nedenfor).

Tittelen på rapporten – «Den vanskelige fortsettelsen» – henspeiler på at sosialtjenestens oppfølging av tidligere bostedsløse oppleves som vanskelig i kommunene. Det er flere grunner til at oppfølgingstjenestene oppleves slik – blant annet viste vår kartlegging at ressurstilgangen på oppfølgingstjenester oppleves som mangelfull. Dette skyldes først og fremst at de aller fleste tidligere bostedsløse som er rusmiddelmisbrukere og/eller har psykiske lidelser, har behov for til dels omfattende oppfølgingstjenester for å sikre en stabil bosituasjon (ibid.: 34-5). Kommunenes vurderinger av faktisk behovsdekning gir grunnlag for bekymring, i det kun en fjerdedel av kommunene oppgir at oppfølgingen av rusmiddelmisbrukerne er tilstrekkelig. For personer med psykiske lidelser er situasjonen noe bedre, men også for denne gruppen er det bare snaut 60 prosent av kommunene som vurderer at alle med behov for oppfølging, faktisk får det (ibid.: 36).

I kapittel 4.3 nedenfor redegjøres det for innholdet i oppfølgingstjenestene i de kommunene som inngår i denne undersøkelsen. I Fafos tidligere kartlegging av tjenestetilbudet fant vi blant annet at rusmiddelmisbrukere er den gruppen bostedsløse kommunene opplever størst utfordringer med i sitt hjelpearbeid, men kommunene oppgir også vanskeligheter i arbeidet med å følge opp personer med psykiske lidelser (ibid.: 47-8). Kommunene disponerer en bredt sammensatt meny av tjenester som kan ytes overfor bostedsløse (og tidligere bostedsløse), blant annet råd og veiledning på sosialkontor, psykiatritjeneste, individuell oppfølging i boligen, legetjeneste, lavterskel helsetilbud, bomiljøtjeneste, hjemmesykepleie og hjemmehjelp. Da informantene i kommunene ble bedt om å angi hvilke av disse tjenestene som bør benyttes i større grad overfor bostedsløse, viste det seg at de tjenestene som mest eksplisitt var rettet mot booppfølging (individuell oppfølging i bolig og bomiljøtjeneste), er mest etterspurt. Samtidig er det imidlertid slik at disse tjenestene benyttes i relativt liten grad:⁶ Kun halvparten av kommunene oppgir at de har tilbud om individuell oppfølging i bolig, og omtrent en fjerdedel av kommunene har tilbud om bomiljøtjeneste (ibid.: 55). Disse funnene er ekstra nedslående når vi i den samme undersøkelsen kunne konstatere at flest informanter peker på «bedre oppfølgingstjenester» som det enkelttiltaket som i størst grad vil kunne forbedre bosituasjonen og gi økt bostabilitet (ibid.: 57). Med utgangspunkt i slike funn er det nærliggende å anta at sosialtjenesten rundt om i kommunene opplever en følelse av utilstrekkelighet med hensyn til oppfølging av bostedsløse.

Hvordan vurderer så brukerne/klientene selv tjenesteoppfølgingen fra sosialtjenesten? Den refererte Fafo-kartleggingen er i relativt liten grad basert på informasjon fra brukerne (kun åtte brukere), men i 2003/2004 gjennomførte helse- og velferdsetaten i (tidligere boligvirkemiddeletaten) i Oslo kommune en brukerundersøkelse blant beboere på private døgnovernatningssteder (Oslo kommune 2004). I denne undersøkelsen ønsket kommunen pri-

⁶ Individuell oppfølging i bolig og bomiljøtjeneste rangeres på henholdsvis første- og andreplass av de tjenestene som «bør benyttes i større grad», mens de i rangeringen av hvilke tilbud som faktisk «benyttes i dag», kommer på henholdsvis sjette- og tiendeplass (Ytrehus og Drøpping 2004: 55).

mært å undersøke om vilkårene i kommunens kvalitetsavtale ble oppfylt. Denne undersøkelsen er derfor også referert i kapittel 3 i denne rapporten. Oslo kommunes kartlegging gir imidlertid også en viss innsikt i brukernes vurderinger av sosialtjenestens oppfølging, og det er resultatene fra denne delen av kommunens kartlegging som er mest interessante i denne sammenhengen.

Kort oppsummert er det rimelig å si at brukerne generelt er lite fornøyde med sosialtjenestens oppfølgingsvirksomhet: På spørsmål om hvor fornøyd de var med saksbehandlers informasjon før innflytting i og oppfølging mens de bodde på døgnovernattingsstedet, svarte så mange som 58 prosent av brukerne at de var «svært misfornøyd» (46 prosent) eller «litt misfornøyd» (11 prosent). På den andre siden var det kun 20 prosent som var «svært fornøyd» eller «litt fornøyd» (Oslo kommune 2004: kap. 4.2). Den refererte undersøkelsen er basert på informasjon fra 37 brukere av døgnovernattingssteder, så denne gjengivelsen av prosentfordelinger sier kanskje ikke så mye i seg selv. Oslo kommunes rapport byr imidlertid også på sitater fra en del av brukerne, og her kommer det frem utsagn som at «jeg føler meg som en kasteball for kommunen», «saksbehandler har ikke sett på rommet mitt de 18 månedene jeg har bodd her», og «jeg får ikke oppfølging, men ønsker heller ikke oppfølging» (ibid.: kap. 7.2).

4.2 Tjenesteoppfølging – behovsvurdering og prosedyrer

Det innledende spørsmålet i denne delen av intervjuet gjaldt sosialkontorets prosedyrer knyttet til avgjørelser om eventuell tjenesteoppfølging for personer som har benyttet tilbud om midlertidig husvære. På dette området avdekker opplysningene fra våre informanter at kommunene rår over flere ulike virkemidler:

Innledningsvis i dette kapitlet redegjorde vi for sammenhengen mellom sosialtjenestelovens retningslinjer knyttet til råd og veiledning på den ene siden, og andre sosiale tjenester på den andre siden. Som nevnt er det ikke sikkert at det er grunnlag for å si at det finnes noen typisk prosess fra mindre til mer intensiv tjenesteoppfølging. Likevel er det et mønster i informantenes opplysninger når det gjelder sosialtjenestens konkrete prosedyrer knyttet til oppfølging av bostedsløse: I første omgang legges det til rette for en innledende samtale mellom sosialkurator og klient, noe som i en del kommuner gir grunnlag for nedsettelse av en ansvarsgruppe. Av virkemidler som brukes i neste omgang, trekker informantene blant annet frem ansvarsgrupper, kontaktpersoner, oppfølgingssamtaler, oppfølgingstjeneste, oppfølgingsenheter og utarbeidelse av individuell plan. Til sammen danner disse virkemidlene for tjenesteoppfølging et bilde av sosialtjenesten som initiativtaker til å nedsette en gruppe med bredt sammensatt kompetanse, som kommer sammen og vurderer den enkelte klient på individuell basis.

Følgende uttalelse fra en informant kan derfor stå som illustrerende for kommunenes prosedyrer:

«Det opprettes en ansvarsgruppe med representanter fra sosialkontoret, miljøarbeider og så videre. (...) Det utarbeides en individuell plan ... i utgangspunktet bindende [for kommunen og klienten].»

Våre informanter har i hovedsak tatt utgangspunkt i dette stadiet av tjenesteoppfølgingen, og vi har derfor ikke mye data om hva som skjer før man kommer så langt. Det kan imidlertid være rimelig å anta at tilbud om rådgivning og veiledning med sikte på å fremskaffe eller få tilbake bolig spiller en viktig rolle tidligere i prosessen.

Som nevnt er det små variasjoner med hensyn til hvordan avgjørelser om oppfølgings-tjenester fattes. Vi har imidlertid også vært særlig interessert i å finne ut hvor forpliktende avgjørelser om tjenesteoppfølging faktisk er for kommunene. Mer konkret har vi derfor spurt om det fattes *formelle vedtak* om tildeling av tjenester. Praksis på dette området er preget av variasjoner mellom de ulike kommunene/bydelene. En informant uttrykker det slik:

«Vi fatter ikke vedtak for booppfølging som sådan ... kun i helt spesielle tilfeller. (...) Dette er en utfordring for oss.»

Det er vårt inntrykk fra intervjuene at dette er en utfordring også for de fleste av de andre sosialkontorene som er med i undersøkelsen. For eksempel legger en annen informant vekt på at individuelle planer til syvende og sist har liten verdi dersom de ikke er forpliktende for verken sosialkontoret eller klienten. Også denne informanten konkluderer med at tjenesteoppfølging «er en kjempeutfordring».

Løsningen på denne utfordringen ser som regel ut til å være at sosialtjenesten ikke fatter noe formelt vedtak med hensyn til oppfølgingsplaner i det hele tatt, men at en – tross mangel på forpliktende elementer – snarere henviser til utarbeidelse av individuelle planer. På spørsmål om hva som skjer dersom kommunen ikke ser seg i stand til å innfri sin del av den individuelle planen, svarer en informant slik:

«Kommunen klarer alltid sin del av forpliktelsene ... Det handler om å sette seg realistiske mål [for den enkelte bruker].»

En informant i en annen kommune legger for øvrig vekt på at en individuell plan også kan være muntlig – den «trenger ikke skrives noen steder».

Selv om ikke alle informantene ved sosialkontorene eksplisitt kommer inn på betydningen av booppfølgingstjenestene, er det vårt inntrykk at de fleste informantene har en klar oppfatning av at det boligsosiale tjenestetilbudet har en svært viktig funksjon med hensyn til å skape en stabil situasjon for klientene. De av informantene som setter ord på denne delen av sine oppgaver, er blant annet opptatt av at:

«Bolig må bli en del av tjenestetilbudet. (...) De må ikke klare seg selv [etter at bolig er skaffet].»

En annen informant er også opptatt av juridiske aspekter og tjenestemottakernes rettssikkerhet:

«Vi fatter konkrete vedtak ut fra et ønske om rettssikkerhet for brukerne.»

Selv om denne informanten oppfatter vedtaksstatus som en forutsetning for forsvarlig oppfølging, pekes det også på at det er problematisk å finne en god balanse med hensyn til det konkrete innholdet i vedtaket: På den ene siden kan et for detaljert vedtak innebære overstyring av førstelinjetjenesten, og på den andre siden vil et vedtak som er for vagt, kunne bli meningsløst – all den tid selve formålet med vedtaket er å spesifisere rettigheter og plikter.

En annen informant i samme kommune problematiserer også selve begrepet «vedtak»: Mottak av tjenester er til syvende og sist frivillig og opp til den enkelte klient. Kommunen gir et tilbud om oppfølging som den enkelte står mer eller mindre fritt til å akseptere. Når det snakkes om kommunens plikter og klientens rettigheter, kan det derfor handle om en rimelig ensidig relasjon. Denne informanten nevner riktignok at mottaker av botilbud også kan være nødt til å forplikte seg til å motta tjenester (klausulering), men legger vekt på at dette virkemiddelet sjelden benyttes. I intervjuene vi har gjennomført i forbindelse med dette prosjektet, er det heller ikke mange andre informanter som har nevnt slik bruk av klausulering, men i en tidligere evaluering av Prosjekt bostedsløse ble det konkludert med at «nesten alle [prosjekt-]kommunene bruker husleiekontrakter med klausul» (Dyb 2003: 44).

En informant i en bydel i en annen stor bykommune uttrykker dette slik:

«Bruker har rett til å be om en handlingsplan, men kommunen har ikke plikt til å tilby en. (...) Den enkelte må selv ønske dette (...) det er en individuell plan.»

I dette tilfellet fremstilles relasjonen mellom kommunen/bydelen og den enkelte klient som en mer likeverdig relasjon, der utarbeidelse av den individuelle planen er et produkt av samarbeid mellom begge parter. Sett i lys av sosialtjenestelovens paragraf 4-3 a), som ble referert ovenfor, er det imidlertid klart at påstanden om at kommunen ikke har plikt til å tilby en handlingsplan, ikke er riktig. Dette enkeltstående tilfellet skal neppe tillegges særlig vekt, men kan stå som en illustrasjon på at saksbehandlere ikke alltid har oppdatert kunnskap om regelverket.

Tjenesteoppfølging – forskjeller mellom store og andre kommuner

Det foregående avsnittet er for det meste basert på informasjon fra de største kommunene som inngår i denne undersøkelsen. Det ser imidlertid ut til å gå et skille mellom de største og de andre kommunene når det gjelder tjenesteoppfølgingen, og da særlig de personell- og kompetansemessige betingelsene for oppfølging.

I Fafos kartlegging av tjenestetilbudet rettet mot tidligere bostedsløse ble informantene i kommunene bedt om å estimere hvor mange årsverk de bruker til oppfølging og hjelp for å gi tidligere bostedsløse en stabil bosituasjon (Ytrehus og Drøpping 2004: 31-3). Her kom det blant annet frem at de minste kommunene, sammenliknet med mellomstore og store kommuner unntatt storbyene, bruker flest årsverk til oppfølging, hjelp og støtte i boliger. Dette gjelder for både rusmiddelmissbrukere, personer med psykiske lidelser og flyktninger. Funnene fra undersøkelsen vi rapporterer fra i dette notatet, indikerer imidlertid at høy årsverkinnsats ikke nødvendigvis betyr kvalitativt bedre tjenester. Når vi har intervjuet våre informanter i mellomstore og små kommuner, har det nemlig vært en gjennomgående tendens til at disse kommunene har rapportert om vanskeligheter med å drive god oppfølging i bolig. En informant i en mellomstor kommune oppsummerer kommunens arbeid knyttet til utarbeidelse av individuelle planer, nedsettelse av ansvarsgrupper og oppnevning av støttekontakter slik:

«Litt tilfeldig ... ikke god nok kunnskap om hvordan vi skal drive oppfølging her.»

Informanten utdyper med å beskrive en situasjon der kommunen i og for seg bruker en del ressurser på oppfølging, men der kunnskapen om oppfølgingsarbeidet blir for fragmentert

fordi kommunen ikke er flink nok til å «ta vare på erfaringene». Denne informanten legger videre vekt på at man ikke uten videre kan overføre erfaringer fra større til mindre kommuner fordi de mindre kommunene har relativt mindre ressurser enn de større. Dette peker i sin tur på det vi ovenfor nevnte om årsverkinnsatsen knyttet til oppfølging av disse gruppene, nemlig at kvantitet ikke alltid betyr kvalitet. I denne sammenhengen skyldes antakelig dette at de små kommunene, til tross for relativt flere ansatte per bruker, likevel opplever at de ikke har nok ressurser til å drive god oppfølging – til det er sosialtjenestens oppgaver for mange og krevende for små sosialkontor med relativt få ansatte. Resultatet kan bli at den enkelte ansatte ikke får anledning til å opparbeide seg nok kompetanse om denne gruppen. Det bør også nevnes at rusmisbrukere, som er en særlig ressurskrevende gruppe, flere steder ser ut til å komme til kort når kommunene skal prioritere mellom sine ulike oppgaver (jf. også Ytrehus og Drøpping 2004: 49).

Slike utfordringer knyttet til å drive oppfølging er som nevnt et gjennomgående trekk i alle de små og mellomstore kommunene. På oppfølgingsspørsmål om eventuell utvikling av mer spesialiserte tjenester kunne være en løsning, er det likevel ingen av disse kommunene som ønsker seg et for spesialisert tjenesteapparat. Dette er i tråd med funnene fra Fafos kartlegging av kommunenes tjenester til tidligere bostedsløse, der vi pekte på dilemmaet mellom å finne frem til tjenestemodeller som gjør at det ikke utvikles særtjenester (mot sosialtjenestens ønsker) på den ene siden, og det å sikre tilstrekkelig kompetansenivå hos sosialtjenesten på den andre siden (Ytrehus og Drøpping 2004: 52).

4.3 Innholdet i tjenestene

Når det gjelder selve innholdet i oppfølgingstjenestene, varierer disse naturlig nok først og fremst etter hvilke grupper klienter det er snakk om. I Fafos kartlegging av kommunenes tjenester rettet mot tidligere bostedsløse fant vi blant annet at de to mest arbeidskrevende gruppene med hensyn til årsverkinnsats i sosialtjenestens oppfølgingsarbeid var personer med psykiske lidelser og rusmiddelmisbrukere (Ytrehus og Drøpping 2004: tabell 3.1). Ingen av dem vi har snakket med i denne undersøkelsen, har tallfestet hvor stor andel av klientene som har den ene eller andre bakgrunnen, men samtidig vet vi at en stor majoritet av dem som mottar booppfølgingstjenester, er rusmiddelmisbrukere, personer med psykiske lidelser, samt personer som har problemer knyttet til både rusmidler og psykisk helse (dobbeltdiagnose). På den andre siden var det knapt noen av informantene som trakk frem andre grupper som barnefamilier eller flyktninger/innvandrere som viktige klientgrupper. Dette sitatet fra en informant gir derfor en god beskrivelse av klientenes bakgrunn:

«De fleste av brukerne [mottakerne av tjenestetilbudet knyttet til booppfølging] har psykiske problemer ... de fleste av disse har [kommunal] bolig. (...) Rusgruppa er også en viktig gruppe ... verre å finne plass til disse.»

I tillegg til å identifisere viktige grupper for booppfølging illustrerer dette sitatet også et dilemma for sosialtjenesten, nemlig at oppfølging i bolig betinger at klienten faktisk *har* en bolig. Dette sitatet er dermed i tråd med tidligere funn om oppfølgingstjenester, nemlig at det er et betydelig sprik mellom kommunenes vurderinger av oppfølgingsbehov for denne gruppen og den faktiske oppfølgingen som finner sted (Ytrehus og Drøpping 2004: 35-6).

I tillegg til råd og veiledning omfatter de sosiale tjenestene følgende tilbud, jf. paragraf 4-2:

1. Praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemning, alder eller av andre årsaker.
2. Avlastningstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid.
3. Støttekontakt for personer og familier som har behov for dette på grunn av funksjonshemning, alder eller sosiale problemer.
4. Plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemning, alder eller av andre årsaker.
5. Lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid.

Når vi her retter oppmerksomheten mot *booppfølging*, er det særlig punktene 1, 3 og 4 som er aktuelle. Det finnes ingen entydig definisjon av begrepet booppfølging, men med utgangspunkt i noen forsøk på avgrensninger fra kommuner som deltar i Prosjekt bostedsløse, kan vi i korte trekk si at denne oppfølgingen skal bestå i å «gi hjelp til å holde på et boforhold og til å heve livskvaliteten til den enkelte, samt at arbeidet skal ha som mål å bidra til å gjøre klientene selvhjulpne» (hentet fra Husbankens nettsider om Prosjekt bostedsløse, www.husbanken.no).

Når våre informanter ved sosialkontorene blir bedt om å gi sin egen beskrivelse av målsettingene med booppfølgingen, benytter mange begreper som «hjelp til å leve og bo». Noen sier også at tjenestene skal hjelpe klientene til «å komme på beina», mens andre understreker at «målet er å gi klientene et verdig liv». Andre har en mer funksjonell tilnærming, og legger vekt på at:

«[Vi] vil holde folk i ro der de er ... stabilisere dem ... forhindre utkastelser.»

Fellestrekkene ved disse uttalelsene er at de alle understreker betydningen av bolig som forutsetning for å leve et normalt liv, samt boligens betydning for stabilitet. Denne stabiliteten oppfattes både som et mål i seg selv og en forutsetning for å kunne drive god booppfølging.

Vi har nevnt at innholdet i tjenestene varierer, og en informant uttrykker det ganske enkelt slik:

«Sammensatte problemer betyr sammensatte løsninger.»

De konkrete tjenestene som informantene har nevnt i denne undersøkelsen, kan grovt deles i tre kategorier. For det første finner vi *forebyggende tjenester*. Disse er typisk rettet mot å forebygge utkastelser fra klientenes bolig. Et virkemiddel i denne kategorien er rådgivning knyttet til klientens økonomi og forvaltning av denne. Eksempel på slik forvaltning kan for eksempel være autotrekk fra klientens konto. Flere av kommunene nevner denne type aktiviteter som en viktig (og stadig viktigere) del av sine tjenester. Denne vektleggingen av forebygging er i tråd med en økende oppmerksomhet omkring utkastelsesproblematikk.⁷

⁷ Oslo kommune har for eksempel satt i gang et prosjekt der namsmannen og tre sentrale bydeler (to av disse inngår i denne undersøkelsen) samarbeider om å redusere antall utkastelser og antall utkastelsesbegjæringer. Prosjektet baserer seg i korte trekk på å komme i dialog med beboere som skylder penger for husleie eller av andre grunner står i fare for å miste sin bolig.

For det andre finner vi de mer klassiske *hjemmetjenestene*, som i utgangspunktet er rettet mot eldre og funksjonshemmede med behov for hjelp i hjemmet (disse tjenestene handler mye om å sikre en viss standard i boligen med hensyn til vasking og rydding). Denne tjenesten er altså ikke eksplisitt rettet mot personer med lav «boevne», men de fleste av kommunene vi har vært i kontakt med, nevner at de har et samarbeid med hjemmetjenesten. I samme kategori vil vi også plassere funksjoner som støttekontakt og miljøarbeider. Miljøarbeidere er personell med spesiell booppfølgingskompetanse overfor denne gruppen. I en av kommunene vi var i kontakt med i forbindelse med denne undersøkelsen, var miljøarbeideren brukernes primærkontakt overfor sosialkontoret. Et par av kommunene i denne undersøkelsen nevner for øvrig aktivitetstilbud i og utenfor bolig som en del av tilbudet som koordineres av støttekontakter og miljøarbeidere.

For det tredje finner vi *helsetjenester*, altså tjenester som ytes av personell med medisinsk bakgrunn. I denne kategorien finner vi blant annet oppfølgende team og psykisk helsearbeider. Overfor personer med lav «boevne» (i dette tilfellet særlig rusmiddelmissbrukere og personer med psykiske lidelser) skal helsearbeiderne gi helsetjenester som ledd i en helhetlig booppfølging. Et eksempel på stikkord for denne delen av virksomheten er «legemiddelassistert rehabilitering av narkotikamisbrukere» (LAR), da særlig metadonbehandling av rusmiddelmissbrukere etter kommunehelsetjenesteloven (Helsedepartementet 2001).

I tillegg til disse tre kategoriene finner vi i et par kommuner noen eksempler på organisering som kanskje kan illustrere hvilken bakgrunn mange av tjenestemottakerne har og hvor sårbart boforholdet er. I begge disse kommunene (som begge er blant de mindre i denne undersøkelsen) er det enheter som ellers har arbeidsoppgaver mye knyttet til bostedsløse, som har et delansvar for booppfølgingen: I den ene kommunen dreier dette seg om Utekontakten, og i den andre omtales Feltsykepleien som en integrert del av booppfølgings-tjenestene.

4.4 Tjenestetilbud – oppsummering og sentrale problemstillinger

I dette kapitlet har vi blant annet sett at tjenesteoppfølging for bostedsløse er et utfordrende område for sosialtjenesten. Utfordringene her kan til en viss grad spores til ulike praksis når det gjelder utarbeidelsen av individuelle planer, som er ment å danne grunnlaget for en helhetlig oppfølging av den enkelte bruker.

Forskjellene i praksis med hensyn til individuell plan kan i noen grad kobles til forståelsen av selve innholdet i planene, men vi finner særlig at det er ulike praksis i store kommuner sammenliknet med andre kommunetyper. En tendens i vårt intervjumateriale er at små og mellomstore kommuner relativt ofte oppgir problemer med å innfri brukernes lovfestede rett til individuell plan. Disse problemene tilskrives både for lite personale, men også manglende spisskompetanse. Siden vårt datamateriale er begrenset med hensyn til antall kommuner, skal vi være forsiktige med å påstå at dette er et gjennomgående trekk i små og mellomstore kommuner. Vi mener imidlertid likevel at det kan være på sin plass med en systematisk kartlegging av disse utfordringene i små og mellomstore kommuner. En slik

kartlegging bør i så fall inneholde spørsmål knyttet til eventuelle ønsker om et mer spesialisert tjenesteapparat.

Videre har vi kunnet konstatere at rehabiliteringsaktiviteter er relativt lite fremtredende blant annet når det gjelder den innledende oppfølgingen. For så vidt som at flere av informantene har henvist til brukernes manglende «boevne» som årsak til at det er vanskelig å finne mer varige boligløsninger (jf. kapittel 2), er dette kanskje noe overraskende. Denne observasjonen sammenfaller imidlertid med funn fra Fafos studie av kommunenes tjenester rettet mot tidligere bostedsløse, der vi for rusmiddelmissbrukere blant annet fant at det er et betydelig sprik mellom kommunenes vurderinger av oppfølgingsbehov på den ene siden og faktisk oppfølging på den andre (Ytrehus og Drøpping 2004: 35-6). I eventuelle fremtidige studier av kommunenes tjenester bør det uansett tas sikte på å kartlegge hva kommunene selv opplever som mulig gode løsninger på dette.

Kapittel 5 KOSTRA som registreringsverktøy

Som nevnt i innledningskapitlet, er også spørsmål knyttet til kommunenes KOSTRA-rapportering rundt kommunalt disponerte boliger et tema for denne undersøkelsen. Siktemålet med denne delen av undersøkelsen har vært å få innspill fra kommunene på hvilke erfaringer og synspunkter de har på denne rapporteringen. For de sentrale myndighetene er KOSTRA et viktig registrerings- og styringsmiddel, og derfor har det vært ønskelig å gi våre informanter i kommunene en anledning til å komme med innspill med hensyn til eventuelt forbedringspotensial. Å finne frem til registreringsverktøy som er mest mulig entydige og dermed enkle å bruke og fortolke, er særlig viktig med tanke på bruk av midlertidige botilbud – nettopp fordi de bostedsløshetsproblemene vi står overfor, krever kunnskap om omfang og utvikling av problemet.⁸

I dette prosjektet er det derfor naturlig å se på eksisterende kriterier for registrering av midlertidig bolig, mer konkret gjennom å undersøke hva som ligger bak kommunenes rapporteringer omkring midlertidige boligtilbud til KOSTRA. Spørsmålene knyttet til denne problemstillingen har derfor hovedsakelig vært rettet mot å la informantene komme med sine vurderinger av opplysningene som skal rapporteres.

Hvor mye vet informantene om KOSTRA?

Mer konkret betyr dette at vi i dette prosjektet både har forsøkt å belyse hva som ligger til grunn for de rapporteringene som ansatte i dag gjør til KOSTRA, samt i hvilken grad de opplever at eksisterende mal for rapportering er egnet til å fange opp det de selv mener er sentrale aspekter ved de midlertidige husværene som deres kommune/bydel bruker. Spørsmålene i denne delen av undersøkelsen har derfor tatt sikte på å la informantene fortelle om sine erfaringer med og vurderinger av KOSTRA-rapporteringen.

De andre temaene som er dekket i denne rapporten, er botilbud, kvalitetskrav og tjenestetilbud. I intervjuene ble det ganske raskt tydelig at informantene i førstelinja har atskillig bedre forutsetninger for å besvare spørsmålene knyttet til disse temaene enn våre spørsmål om KOSTRA: I de fleste tilfellene henviste informantene oss til andre ansatte i sosialtjenestens administrasjon eller til ansatte sentralt i kommuneadministrasjonen.

Det er som forventet at ansatte i sosialtjenestens førstelinje har best kunnskap om det faktiske sosialfaglige arbeidet som drives overfor klientene, men samtidig overrasket det oss

⁸ I den nasjonale strategien mot bostedsløshet (KRD 2005) pekes det på at det i dag ikke finnes noen enhetlig rapportering fra kommunene med hensyn til bruk av midlertidige boligtilbud. Generelt må registreringer som gjøres i denne type statistikkredskap, være av en slik karakter at den kan benyttes over tid, og dessuten være relativt enkel og entydig for kommunen å bruke. For 2003 rapporterte kommunene (til KOSTRA) om 675 opphold i midlertidig bolig av 6 måneders varighet. Det er også utviklet et eget registreringsverktøy i Husbanken: Bokart. Dette er Husbankens systembaserte kartleggingsverktøy som nå tilbys kommunene. Tanken er at kommunen, ved å ta i bruk dette systemet, vil kunne holde fortløpende oversikter over boligbehov i kommunene og at dette vil gi kommunene et bedre grunnlag for å utføre rapportering i KOSTRA.

at disse informantenes kjennskap til sosialtjenestens statistikkproduksjon var såpass lav som den var. Det er vanskelig for oss å vurdere i hvilken grad førstelinjas lave kunnskap om disse sidene ved sosialtjenestens virksomhet representerer noe stort problem for kvaliteten på kommunenes rapporteringer, men ut fra en regel om at tjenestenes praktikere vet best hvor skoen trykker, antar vi at det vil være positivt dersom ansatte i førstelinja får mer kunnskap om rapporteringsrutiner som kan ha betydning for deres arbeidssituasjon. Innenfor prosjektets økonomiske rammer har vi prioritert å la informantene i førstelinja komme til ordet, og konsekvensen for denne undersøkelsen er derfor at datagrunnlaget for å belyse spørsmålene knyttet til KOSTRA ikke er så gode som vi skulle ønske.

En del av informantene i førstelinja har riktignok hatt synspunkter på dette spørsmålet, og i tillegg har vi, så langt ressursene har tillatt, gjennomført en del oppfølgingsintervjuer med administrativt personale etter henvisning fra informanter som ikke har kunnet svare på våre spørsmål. Funnene som presenteres nedenfor, er basert på disse intervjuene.

5.1 Sosialtjenestens vurderinger av trekk ved KOSTRA-rapporteringen

Til tross for et nokså tynt datamateriale på dette temaet, vil vi trekke frem tre observasjoner når det gjelder sosialtjenestens vurderinger av KOSTRA-rapporteringen.

For det første er de fleste av informantene med synspunkter på dette temaet stort sett fornøyde med rapporteringen knyttet til kommunalt disponerte boliger. Enkelte av informantene mener imidlertid at skjemaet som benyttes ved rapportering, er for ensidig rettet mot botilbudet, mens man savner rapportering som også kan belyse trekk ved tjenestetilbudet. En av informantene mener at manglende statistikk på tiltak og tjenester er et generelt kunnskapshull ved sosialtjenestens virksomhet, og at KOSTRA derfor kunne være et godt redskap for å bøte på denne situasjonen.

En annen informant, sentralt plassert i administrasjonen av en kommune, er langt mer kritisk i sin vurdering av KOSTRA-rapporteringen, og uttaler at:

«Jeg har sjelden sett større mismatch mellom [kommunens faktiske] datagrunnlag og [SSBs] rapporteringsønsker.»

Denne informanten utdyper sin kritikk blant annet med henvisning til at det i KOSTRAs rapporteringsskjema blant annet spørres etter antall opphold i midlertidig bolig (hospits og liknende), mens kommunen i tillegg sitter på opplysninger om antall personer og gjennomsnittlig oppholdstid i midlertidig husvære. Kommunens tall er ifølge denne informanten basert på antall «transaksjoner» (definert som handlinger/registreringer knyttet til hver enkelt klient i klientsystemet for sosialtjenesten) og gir derfor grunnlag for å rapportere om mye mer enn antall. Denne informanten legger kort sagt vekt på at kommunen har data på mye annet enn det KOSTRA spør om på dette området.

På spørsmål om hva denne informanten kan og helst ville rapportere på området midlertidig husvære, svarer vedkommende at han kunne rapportert blant annet: 1) antall personer som har brukt midlertidig bolig, 2) spørsmål om statsborgerskap, 3) kjønn, 4) alder,

5) forsørgeransvar, og så videre.⁹ Ønsket om å kunne gi en mer finmasket rapportering med hensyn til hvilke grupper som bruker midlertidig husvære, ble også uttrykt av en informant i en annen kommune:

«Det er vanskelig å registrere de eldre [eldre rusmiddelmisbrukere som benytter midlertidig husvære i årevis] og de som ikke tør å bo [personer som overhodet ikke har «boevne» etter mange år ute].»

Vi spurte også om denne informanten ville ønsket å rapportere mer kvalitative aspekter ved kommunens bruk av midlertidig husvære. Til dette svarer informanten at dette verken er mulig eller ønskelig i KOSTRA:

«La KOSTRA være KOSTRA ... andre trekk ved virksomheten kan rapporteres i boligsosiale handlingsplaner og liknende.»

Informanten mener altså at KOSTRA primært bør innrettes mot kvantitative registreringer, men legger samtidig vekt på at heller ikke dette verktøyet kan gi noen nøyaktig rapportering slik situasjonen er i dag:

«Et underliggende problem med KOSTRA er at kommunene bruker ulike registreringsverktøy i sitt daglige arbeid ... (...) dette vanskeliggjør både rapporteringen til KOSTRA og sammenlikning mellom kommuner på detaljnivå.»

Til forskjell fra en del andre informanter mener denne informanten for øvrig at KOSTRA-rapporteringen gir et korrekt bilde av hvor kommunene faktisk bruker ressursene. Dette spørsmålet er knyttet til den andre observasjonen vi vil trekke frem fra intervjuene, nemlig at en del informanter mener at det er en fare for at «bruken av hospits gjemmes bort i andre regnskaper», slik en informant i en bydel uttrykte det. Denne informanten utdyper:

«Institusjonsregnskap går opp ... hospitsbruk går ned ... selv om rusmiddeletatens institusjoner ofte er hospits.»

Det denne informanten setter fingeren på, er at de mange døgnovernattingene som kan karakteriseres som rus- og psykiatrilatert, blir synlige i institusjonsregnskapene, mens det strengt tatt dreier seg om sosiale utgifter under sosialtjenesteloven. Konsekvensen kan bli at kommunenes bruk av hospitser «kamoufleres» som institusjonsopphold. Slike mulige mekanismer påpekes også av andre informanter i andre bydeler og andre kommuner.

⁹ Informanten henviser i flere av disse tilfellene til Byggforsks kartlegging av bostedsløse i 2003, blant annet spørsmålene som reises om den etniske sammensetningen av de bostedsløse (jf. Hansen mfl. 2004).

5.2 KOSTRA som registreringsverktøy – oppsummering og sentrale problemstillinger

På grunn av informantenes ofte manglende kunnskap om kommunenes KOSTRA-rapportering er dette kapitlet basert på innspill fra svært få informanter. Med dette forbeholdet i mente vil vi trekke frem følgende hovedinntrykk fra spørsmål rundt en problemstilling som har tatt sikte på å avdekke kommunenes synspunkter på denne rapporteringen:

En observasjon fra dette kapitlet er at enkelte informanter skulle sett at KOSTRA i større grad åpnet for kvalitative trekk ved tjenestetilbudet, og ikke like ensidig vekt på botilbudet som i dag. Samtidig er det andre som mener at KOSTRA verken er egnet til eller bør ta for seg slike spørsmål. Det er neppe lurt å trekke for bastante konklusjoner basert på synspunktene fra noe få informanter, men vi mener likevel at mulighetene for å inkludere rapportering knyttet til tjenesteoppfølgingen kan være verdt å studere nærmere.

En annen observasjon, som kan kobles til den første, er at kommunene ofte sitter på langt mer informasjon enn det de blir bedt om å rapportere til KOSTRA. Blant annet har kommunene ofte detaljkunnskaper om brukersammensetningen med hensyn til både kjønn, alder, forsørgeransvar, statsborgerskap og liknende. Sett fra vår informants ståsted burde sentrale myndigheter kunne nyttiggjøre seg slik kunnskap i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet.

For det tredje og siste ser det ut til at en del kommuner i dagens skjema har vanskeligheter med å definere hvor skillet går mellom hospitsbruk på den ene siden og institusjonsbruk på den andre. Resultatet kan bli at de faktiske ressursene brukt til døgnovernatting underkommuniseres, mens institusjonsbruken fremstår som høyere enn det den i virkeligheten er.

Kapittel 6 Oppsummering og konklusjoner

Hovedfunn

I prosjektet vi rapporterer fra her, har vi tatt for oss ulike sider rundt kommunenes håndtering av plikten til å finne midlertidig husvære til dem som ikke klarer det selv. Vi har lagt fire problemstillinger til grunn for undersøkelsen:

1. Botilbudet

Den første av disse var rettet mot å avdekke sentrale trekk ved selve botilbudet, herunder hvilke tilbud som benyttes, varighet på opphold og informantenes vurderinger av botilbudene. Hovedfunnene fra denne delen av undersøkelsen er at alle kommuner, i varierende grad, har behov for midlertidig botilbud for sine innbyggere. Det er likevel ikke alle kommuner som vil si at de benytter private hospits. Dette gjelder særlig de små, men også de mellomstore kommunene. I disse kommunene finner vi store innslag av andre typer midlertidige botilbud. Bruk av campinghytter er ikke uvanlig, og bruk av lokale pensjonater og moteller forekommer også ofte. Det disse tilbudene har til felles, er at kommunene i liten grad stiller kvalitetskrav, noe som gjør at vi stiller spørsmål ved hvordan kontrollen med disse tilbudene foregår.

Et annet funn fra denne delen av undersøkelsen er at mange kommuner har vanskeligheter med å innfri målet om at ingen skal oppholde seg mer enn maksimalt tre måneder i midlertidig husvære. Flere av informantene peker på brukernes manglende forutsetninger for å nyttiggjøre seg mer varige botilbud. Vi har derfor stilt spørsmål om ikke målsettingen om maksimal oppholdstid burde kobles tettere til en økt satsing på tjenesteoppfølging som tar sikte på å styrke brukernes forutsetninger.

2. Kvalitetskrav og kvalitetsavtaler

Den andre problemstillingen tok for seg det aktuelle spørsmålet om kvalitetskrav og kvalitetsavtaler. På dette området fant vi at det kun var et utvalg av de største kommunene som hadde inngått kvalitetsavtaler med eksterne botilbydere. Selv om mange av kommunene som ikke har inngått kvalitetsavtaler, henviser til at de ikke benytter seg av tradisjonelle døgnovernatningssteder og derfor ikke har behov for kvalitetsavtaler, mener vi det er grunn til å stille spørsmål om hvordan slike kommuner kvalitetssikrer de tilbudene de tross alt bruker?

Vi har også sett at kvalitetsavtaler vurderes som positivt av de kommunene som har tatt dette virkemiddelet i bruk. Dette gjelder selvsagt i forhold til bedring av brukernes tilbud,

men også i forhold til at bydelene opplever mindre press i forhold til kontroll av de døgn-overnattingsstedene som benyttes. For små og mellomstore kommuner, som blant annet rapporterer om mangel på personale og mangel på spisskompetanse, kan kvalitetsavtaler eller tilsvarende avtaler med eksterne botilbydere derfor kunne bidra til å frigjøre ressurser.

3. Tjenestetilbudet

Den tredje problemstillingen handler om kommunenes tjenestetilbud overfor personer som har fått tildelt midlertidig husvære. I denne delen av undersøkelsen så vi blant annet at små og mellomstore kommuner ofte hadde vanskeligheter med å innfri brukernes lovfestede rett til å få utarbeidet en individuell plan, da særlig med henvisning til lite personale, for lite spisskompetanse på det boligsosiale området og hensynet til mange andre pålagte oppgaver. Vi mener derfor at det kan være behov for en bredere kartlegging som tar for seg betingelsene for boligsosialt arbeid i små og mellomstore kommuner.

En annen observasjon fra denne delen av undersøkelsen er at det er lite rehabiliteringsaktivitet når det gjelder den innledende oppfølgingen. Dette er overraskende all den tid informantene ofte henviser til brukernes manglende forutsetninger for å kunne nyttiggjøre seg mer varige boligløsninger. Vi ser ikke noen umiddelbar løsning på dette, men mener at en eventuell oppfølgingsstudie bør la kommunene selv komme til orde med hensyn til hva som kan være egnede oppfølgingsmodeller.

4. KOSTRA som registreringsverktøy

I den fjerde og siste problemstillingen tok vi for oss kommunenes erfaringer med og oppfatninger av sin rapportering til KOSTRA. Her har vi dessverre et nokså tynt datagrunnlag, ettersom det var få av informantene i førstelinja som hadde særlig kjennskap til denne siden ved kommunenes virksomhet.

Vi vil likevel trekke frem tre hovedobservasjoner fra denne delen av undersøkelsen: For det første at enkelte har et ønske om å kunne rapportere trekk ved tjenesteproduksjonen knyttet til kommunens midlertidige botilbud, og ikke bare trekk ved botilbudene i seg selv. For det andre ser det ut til at kommunene sitter på langt mer informasjon om brukerne enn det KOSTRA faktisk ber om. Resultatet er, ifølge en av våre informanter, at sentrale myndigheter går glipp av mye informasjon som ellers kunne vært brukt i den pågående satsingen for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Den tredje observasjonen er at KOSTRA-skjemaet ikke er finmasket nok til å skille mellom hospitsbruk på den ene siden og institusjonsbruk på den andre. Resultatet er at de faktiske ressursene brukt til døgnovernatting fremstår som lavere enn de i virkeligheten er, mens institusjonsbruken virker mer omfattende enn det er grunnlag for.

Litteratur

- Aftenposten* 25. november 2003, «Bare to av Oslos hospitser er godkjent»
- Arbeidsgruppen for rapportering (2004), *Forslag til rapportering på resultatmål for nasjonal strategi mot bostedsløshet*. Notat fra arbeidsgruppen for rapportering, 17. desember 2004
- SOS (2003), *Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5*. Rundskriv U-5/2003. Oslo: Sosialdepartementet
- Dyb, E. (2003), *Prosjekt bostedsløse – midtveiseevaluering*. Prosjektrapport nr. 358. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt
- Hansen, T., A. Holm og S. Østerby (2004), *Bostedsløse i Norge 2003 – en kartlegging*. Prosjektrapport nr. 371. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt
- Helsedepartementet (2001), *Fakta om legemiddelassistert rehabilitering*
- Helsetilsynet (2004), *Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2004 med kommunale sosialtjenester til rusmiddelmissbrukere*. Rapport fra Helsetilsynet 4/2005. Oslo: Statens helsetilsyn
- Hermansdottir, J. H. (2002), *Man er ikke hjemme der man har sin bolig, men der man blir forstått. Hvordan bostedsløse innlemmes på hospits*. Hovedoppgave i kriminologi. Universitetet i Oslo: Institutt for kriminologi og rettssosiologi
- SOS, KRD og JD (2002), *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*. Rundskriv U-10/2002. Oslo: Sosialdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Justisdepartementet
- KRD (2005), *På vei til egen bolig. Strategi for å bekjempe bostedsløshet: tilskudd, eksempler, samarbeid og deltakere*. Oslo. Kommunal- og regionaldepartementet
- NOU nr. 2 (2002), *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Utredning fra Boligutvalget
- NOU nr. 18 (2004), *Helhet og plan i helse- og omsorgstjenestene. Samordning og samhandling i kommunale helse- og sosialtjenester*
- Oslo kommune (2004), *Brukerundersøkelse blant beboere på private døgnovernattingssteder 2003/2004*. Oslo kommune: Helse- og velferdsetaten, Boligsosial avdeling.
- Solheim, L. J. (2000), *Vår tids legdefolk? Bustadløyse i mindre kommunar*. ØF-rapport nr. 14/2000. Østlandsforskning
- SHD (2001), *Veileder for individuell plan 2001*. Rundskriv I-1026 B. Oslo: Sosial- og helsedepartementet

- SSB (2004a), *Rapportering av kommunale tjenesteproduksjonsdata i KOSTRA 2004. Veiledning til utfylling av skjemaet*. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- SSB (2004b), *Rapport til Samordningsrådet fra arbeidsgruppen for kommunalt disponerte boliger og boligvirkemidler*. SSB notat 2004: 53. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- St.meld. nr. 50 (1996–97), *Handlingsplan for eldreomsorgen*
- St.meld. nr. 23 (2003–2004), *Om boligpolitikken*
- Svendsen, T. B. (2003), *Bostedsløses rett til midlertidig husvære*. Spesialoppgave levert til sensur juni 2003. Universitetet i Oslo: Det juridiske fakultet
- Ytrehus, S. og J. A. Drøpping (2004), *Den vanskelige fortsettelsen. En kartlegging av tjenester til tidligere bostedsløse*. Fafo-rapport 448

Intervjuguide, Midlertidig husvære

Intervjuobjekt:

Dato for intervju:

Introduksjon:

Arbeids- og sosialdepartementet har gitt Forskningsstiftelsen Fafo i oppdrag å undersøke hvordan kommunene ivaretar sin plikt til å finne midlertidig husvære til dem som ikke klarer det selv, jf. sosialtjenestelovens § 4-5 («*Sosialtjenesten er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv*»). Hovedmålet med denne undersøkelsen er å gi et grunnlag for videre utviklingsarbeid på dette området og for rapportering til KOSTRA knyttet til midlertidig husvære.

For å gjennomføre denne undersøkelsen har vi valgt å intervju ansatte ved sosialkontorene i til sammen 20 kommuner/bydeler (til sammen ca. tolv bydeler i de sju største norske byene pluss noen andre bykommuner). Din kommune/bydel er valgt ut til å være informant i undersøkelsen.

Intervjuet vil vare cirka en halv time, og er tematisk oppdelt i fem deler:

- A. Generelle spørsmål om kommunen/bydelen
- B. Spørsmål om hvilke typer midlertidig husvære som tilbys og omtrentlig omfang
- C. Hvilke kvalitetskrav stilles og vurdering av disse
- D. Tjenestetilbud: Kjennetegn ved den individuelle oppfølgingen som tilbys
- E. Rapportering til KOSTRA

A. Bakgrunnsinformasjon om kommunen/bydelen

1. Hvilke overordnede målsettinger finnes på dette området i kommunen/bydelen (bolig-sosiale handlingsplaner, kvalitetsavtaler og liknende)?
2. Endringer i disse målsettingene over tid? I hvilken retning beveger kommunen seg med hensyn til målsettinger? [NB! Ikke bare endring i sammensetning av brukergrupper]
3. Hvordan er arbeidet organisert (stikkord: tverretattlig, hovedansvar, vurdering av samarbeid, ev. forhold til sentral myndighet i kommunen/byen)? Hvor mange jobber med dette feltet i kommunen/bydelen?
4. Omtrent hvor mange opphold i midlertidig husvære var det i 2004 (antall tilfeller og totalt antall døgn)?
5. Hvordan er det generelle forholdet mellom tilbud og etterspørsel? Forhold mellom tilgjengelige ressurser og behov?

B. Omfang og type midlertidige boliger som benyttes

[Dette punktet handler om boligene som benyttes som midlertidig husvære og de gruppene som får tildelt/bruker midlertidige boliger. Under dette punktet vil vi også få frem hvor god kjennskap informantene har til boligene som brukes til midlertidig husvære.]

1. Hvilke boliger benytter kommunen/bydelen som midlertidig husvære? (Få frem opplysninger om det som faktisk brukes i dag, både antall og en beskrivelse av disse):

- *Type bolig – hospits, andre midlertidige løsninger?*
- *Hvilken betydning har prisen på tilbudet for kommunen/bydelens valg av midlertidig husvære?*
- *Hvem driver botilbud – kommunen selv, private, frivillige?*
- *Størrelse på boenhet (minstekrav?)?*
- *Beskrivelse av standard, bad, kjøkkenmuligheter, hygieniske forhold ellers.*
- *Ligger boenheter samlet eller spredt i kommunen/bydelen?*
- *Lokalisering: for storbyene sin del om de ligger i bydelene eller sentralt i byen, for ev. nabo-kommuner: benyttes storbyens tilbud?*
- *Få frem om det er andre kjennetegn ved boligen som sier noe om kvalitet (trygghet, trivsel, uro og liknende).*
- *En beskrivelse av hvilke grupper de midlertidige husværene brukes til. Hva kjennetegner grup-pene? Brukes det ulike midlertidige husvær til ulike grupper? I så fall: hvilke kriterier benyttes?*
- *Varighet på «typiske» opphold (tak over hodet eller mer langvarig)?*
- *Vurdering av hvordan boligene som brukes som midlertidig husvære, er egnet til å møte beho-vene i aktuelle grupper. Hvordan ivaretas behovet for individuell tilpasning (hensyntaken til den enkeltes situasjon og behov) ved tildeling av midlertidig bolig?*

C. Bruk av eventuelle kvalitetskrav og vurdering av disse

[Dette punktet skal handle om hvordan kvalitet i midlertidige boliger sikres, om innholdet i de kvalitetskriterier/krav som i dag benyttes og hvordan de følges opp.

«Kvalitetskrav» defineres her som departementets krav til kvalitet i kommunenes midlertidige botilbud, jf. veileder.

Intervjuobjekt skal først få sjansen til å starte med å «definere» kommunens forståelse av kvalitetskrav.]

- *Hva forstår du/dere med kvalitetskrav til midlertidig husvære?*
- **Benytter kommunen/bydelen kvalitetskrav [slik dept. har oppfordret til]?**
- *Er disse kvalitetskravene i så fall formalisert/konkret kvalitetsavtale?*
- *Hva er innholdet i kvalitetskravene?*
- *Er det spesielle utfordringer knyttet til kontroll i tilfeller der kommunen kjøper boligtilbud fra eksterne aktører (private/frivillige)?*
- **Gjelder felles kvalitetskrav for alle typer midlertidig husvære [hospits, campinghytte, pensjonat, hotell, etc.]?**
- **Skilles det på kvalitetskrav for ulike grupper?**
- **Hvem/hvilken instans har ansvaret for å påse at kvalitetskravene blir fulgt?** Er dette samme instans som har utformet kvalitetskravene? (Hvis nei, hvordan fungerer ansvarsdelingen og hvilke konsekvenser har den?)
- *Hvordan ivaretas behovet for individuell tilpasning i kvalitetskravene?*
- **Gjennomføres det kontroller av boliger som brukes som midlertidig husvære?** (Når, hvor ofte, på hvilken måte?)
- *Benyttes det sanksjoner ved brudd på kvalitetskrav, i så fall hvilke?*

***Informantens vurdering av kvalitetskravene**

[Dette punktet handler om vurdering av de kvalitetskrav som benyttes, og vurdering av disse i forhold til aktuelle gruppers behov. Prinsipielle synspunkter på utforming og funksjon.]

- **Vil du si at kvalitetskrav er egnet til å sikre behovene for de gruppene som tildeles midlertidig husvære** (m.a.o. er det samsvar mellom målene og faktisk praksis)? [Få frem en vurdering av hvordan eksisterende tilbud er egnet til å nå målet om en stabil boligsituasjon for disse gruppene.]
- **Hvilke hensyn/målsettinger ligger bak utformingen av kvalitetskravene?** (For eksempel: Er det målgruppenes behov som ligger til grunn for utformingen? I hvilken grad kan utformingen av midlertidig husvære påvirke brukernes situasjon – «stimulerende» eller «demotiverende» miljø/utforming?)

D. Individuell oppfølging i midlertidige boliger [tjenestetilbud]

[Dette punktet handler om individuell oppfølging av dem som blir tildelt midlertidig bolig – stikkord: kommunens tjenesteproduksjon.]

- Hvordan vurderes og avgjøres det om personen som får midlertidig bolig, har behov for hjelp og støtte? [NB! Fattes det vedtak om tildeling av tjenester? Oppfølgingssamtale/ansvarsgruppe, etc.?.]

- Hvilke tilbud gis om hjelp og støtte/oppfølging (helsetjenester, sosiale tjenester, hjemmetjenester, andre)?

- Hvordan ivaretas behov for oppfølging for ulike grupper? (NB! Individuelle behov, forpliktende oppfølging, ordinær tjeneste eller særtjenester?) Få frem om eventuelle særordninger bidrar til å holde denne gruppen utenfor det ordinære hjelpeapparatet!

- Gjennomføres det besøk hos dem som har fått midlertidig bolig på bostedet (i kommunen), dersom de har behov for dette?

E. Rapportering til KOSTRA (SSB) om midlertidig bolig

Dette siste punktet handler om KOSTRA-rapporteringen og din/deres vurdering av hvordan bruken av midlertidige boliger skal rapporteres.

- Vurdering av kvaliteten på de tallene som kommunen/bydelen rapporterer til KOSTRA omkring midlertidig bolig

- hvor sikre er tallene?*
- gir de et godt bilde av omfanget av bruk av midlertidig husvære?*
- hvor gode er de kategoriene som KOSTRA registrerer?*
- hvordan få til en god (bedre?) rapportering av personer, tilfeller, varighet?*

- Hva slags kvalitetsaspekter/sider ved kvaliteten skal eventuelt rapporteres?

- Lar det seg gjøre å rapportere tall omkring bruk av midlertidig bolig på en meningsfull måte?

Bo- og tjenestetilbud for bostedsløse



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

Fafo-notat 2005:19
Bestillingsnummer 778
ISSN 0804-5135