

Siri Ytrehus, Hans Christian Sandlie,
Inger Lise Skog Hansen

På rett vei

Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter



Siri Ytrehus, Hans Christian Sandlie,
Inger Lise Skog Hansen

På rett vei

Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter

© Fafo 2008

ISBN 978-82-7422-615-9

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Thorfinn Bekkelund / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Kapittel 1 Innledning	11
Kapittel 2 Framgangsmåte	15
Studie av videreføringen av tiltakene	15
Studie av brukerens situasjon	16
Kapittel 3 Forankring – på politisk nivå, i kommunale planer og i nabolag	19
Samstemt politisk støtte til videreføring av prosjektene	19
Prosjekt bostedsløse var i samsvar med kommunale planer	21
Prosjektene har sikret nabolagsforankring	23
Oppsummering.....	25
Kapittel 4 Organisering, tjenesteutvikling og videreføring	27
Oslo	27
Tromsø.....	30
Stavanger	32
Kristiansand	33
Trondheim	34
Drammen.....	35
Bergen	36
Oppsummering	37
Kapittel 5 Kompetanse, tjenesteutvikling og videreføring	39
Betingelser for kompetanseutvikling	39
Videreføring av kompetanse	40
Tjenestesteder som ikke har vært involvert i prosjektet, har i mindre grad opplevd utvikling	42
Prosjektlederrollens betydning for videreføringen	45
Oppsummering	46

Kapittel 6 Boligframskaffelsen	47
Videreføring av boligprosjektene	47
Hjelp til «vanlig bolig»	54
Frivillige organisasjoner	58
Oppsummering	61
 Kapittel 7 Brukerperspektiv og erfaringer med ulike boligmodeller	 63
Brukerperspektiv – bolig og tjenester	63
Boliger med felleskapsløsninger	65
Oppsummering	72
 Kapittel 8 Samlet vurdering av videreføringen av tiltakene.....	75
 Kapittel 9 Flyttestudie	79
Innledning	79
Metode	80
Brukerne – individuelle kjennetegn	83
Bolig- og tjenesteløsninger – strukturelle kjennetegn	89
Mobilitet og bostabilitet	94
Situasjonen etter utflytting.....	100
Oppsummering og avslutning	103
 Litteratur	105
Vedlegg: Intervjuguider.....	107
Spørreskjema.....	110

Forord

Denne rapporten presenterer resultatene fra en evaluering av hvordan tiltakene i Prosjekt bostedsløse er videreført to år etter prosjektavslutning. Evalueringen er gjort på oppdrag fra Husbanken, og den er gjennomført som et samarbeid mellom NOVA og Fafo.

Prosjekt bostedsløse ble opprettet i 2000 som et fireårig, nasjonalt forsøksprosjekt med siktemål å utvikle metoder og modeller for arbeidet med å motvirke og forebygge bostedsløshet. De syv største byene (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Drammen og Tromsø) og tre frivillige organisasjoner (Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Kirkens Sosialtjeneste) har deltatt i prosjektet. Målene var å utvikle bolig- og tjenestemodeller for å avhjelpe og forebygge bostedsløshet og videre drive kunnskapsutvikling og erfaringsoverføring. Målgruppen for prosjektet har vært de aller mest vanskeligstilte bostedsløse med rusproblemer og psykiske lidelser. Denne evalueringen har studert hvordan tiltakene i Prosjekt bostedsløse er videreført to år etter prosjektavslutning og brukernes erfaringer med hjelpen de har fått i regi av prosjektet.

Vi vil takke alle som har bidratt i evalueringen. Dette har i første rekke vært ansatte i kommunene, som har jobbet med Prosjekt bostedsløse. De har lagt forholdene til rette for intervjuer og gjort et stort arbeid i forbindelse med utfylling av skjema. Deretter vil vi takke brukere som har deltatt på intervju med oss og formidlet sine erfaringer fra deltakelse i prosjektene.

Videre vil vi takke vår oppdragsgiver Husbanken og kontaktpersonen her, Gunnar Sveri, for et godt samarbeid. Vi vil også takke referansegruppen for verdifulle innspill. Referansegruppen har bestått av følgende personer: Tilde Knudtzon (Oslo), Anne-Turid Aandahl (Bergen), Anne Aaker (Trondheim), Lisa Olsen Waaga (Stavanger), Siri Kolseth (Drammen), Ingrid Moen (Kristiansand), Tonje Houg (Sosial- og helsedirektoratet), Siri Sandbu og Cathrine Nedberg (Husbanken).

Inger Lise Skog Hansen fra Fafo, Hans Christian Sandlie fra Nova og Siri Ytrehus har hatt ansvaret for evalueringen. Inger Lise Skog Hansen har hatt ansvar for datainnsamlingen og rapporteringen fra Drammen og Oslo, Hans Christian Sandlie har hatt ansvar for spørreskjemaundersøkelsen og skrevet kapittel 9 av denne rapporten. Siri Ytrehus har vært prosjektleder for prosjektet og skrevet del én – kapittel 1 til og med 8 – av rapporten. Arne Grønningsæter (Fafo) og Lars Gulbrandsen (NOVA) har vært kvalitetssikrere for rapporten.

Sammendrag

Prosjekt bostedsløse ble opprettet i 2000 som et fireårig, nasjonalt forsøksprosjekt med siktemål å utvikle metoder og modeller for arbeidet med å motvirke og forebygge bostedsløshet. De syv største byene (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Drammen og Tromsø) og tre frivillige organisasjoner (Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Kirkens Sosialtjeneste) har deltatt i prosjektet. Målene var å utvikle bolig- og tjenestemodeller for å avhjelpe og forebygge bostedsløshet og videre drive kunnskapsutvikling og erfaringsoverføring. Målgruppen for prosjektet har vært de aller mest vanskeligstilte bostedsløse med rusproblemer og psykiske lidelser.

Denne evalueringen har viser hvordan tiltakene i Prosjekt bostedsløse er videreført to år etter prosjektavslutning, og brukernes erfaringer med hjelpen de har fått i regi av prosjektet. Evalueringen baserer seg på intervju med ansatte i kommunene og i de frivillige organisasjonene, brukere i prosjektene og opplysninger fra skjema der det er registrert hvordan det har gått med brukerne som har mottatt et tilbud gjennom Prosjekt bostedsløse.

Evalueringen viser at de fleste av boligtiltakene som ble etablert i regi av Prosjekt bostedsløse, er videreført to år etter prosjektslutt. Det har vært bred støtte til videreføringen fra politisk hold i kommunene. Oppslutning i kommunene om å bedre forholdene for rusmisbrukere er en viktig årsak til dette. Videre har de lokale prosjektene blitt sett i sammenheng med en betydelig reduksjon i hospitsutgiftene i løpet av prosjektperioden. Enda en årsak er at Prosjekt bostedsløse og målsetninger for dette ga videre mulighet for å realisere planer og ønsker for tiltak kommunene hadde fra før prosjektet startet. Kommunene har også jobbet systematisk i løpet av prosjektperioden for å sikre forankring på administrativt og politisk nivå.

Prosjekt bostedsløse har bidratt til større aksept for rusmisbrukeres rett til et sted å bo og vist den betydningen hjelp fra tjenesteapparatet har for at brukere skal klare å holde på boligen. Prosjekt bostedsløse har dermed hatt en helt sentral betydning for å sette boligbehov blant rusmisbrukere på dagsorden i kommunene.

Kommunene har hatt ulik bruk av bofelleskapsløsninger. Stasjonær betjening i bofelleskap kan være en ressurskrevende tjenestemodell. Noen av kommunene etablerte kollektive boligløsninger der flere brukere bor sammen i regi av prosjektet. I løpet av prosjektperioden gikk noen av kommunen bort fra denne boligmodellen. Det er utviklet nye mer fleksible tjenestemodeller tilpasset brukergruppens behov og ressursituasjonen

i kommunene. Det innebærer at prosjektene underveis i prosjektperioden har tilpasset seg kommunale rammer, og dette har bidratt til økte muligheter for videreføring.

Prosjektene har utviklet kompetanse i løpet av prosjektperioden. Kompetansen er videreført i kommunene. En sentral årsak til dette er at de lokale prosjektene har bidratt med faglige perspektiver på arbeidet med å hjelpe bostedsløse til en stabil bosituasjon. Dette har tidligere vært en mangelvare i kommunene. Arbeidet i prosjektet førte til at bolig- og tjenestebehov blant rusmisbrukere ble avdekket, og prosjektet kunne tilby faglig begrunnede tilnærminger for å gi hjelp til en stabil boligsituasjon. Prosjektleder og nærmeste kommuneleder har i mange kommuner spilt en viktig rolle for de positive resultatene og for videreføringen av kompetansen. Kommunene står fortsatt overfor utfordringer knyttet til å spre kompetanse om arbeidsmåter for å sikre rusmisbrukere en stabil bosituasjon i den delen av tjenesteapparatet som ikke har hatt nært samarbeid med prosjektet underveis.

Den mest markante og virkningsfulle endringen for det forebyggende arbeidet i den perioden som Prosjekt bostedsløse har vart, er økt vekt på ambulerende tjenester. Dette har skjedd både ved sosialkontorene i en del av byene og i rusomsorgen. I flere av byene er deler av de stasjonære tjenestene på sosialkontoret endret til å bli ambulerende. Kommunene har ønsket å få til en vridning av sosiale tjenester mot mer ambulerende virksomhet nettopp for på den måten å møte behovet til personer med rusproblemer. Prosjekt bostedsløse har bidratt i denne utviklingen.

Flere av kommunene peker på at det å løse bostedsløshetsproblemer ikke bare forutsetter at det utvikles nye spesialboliger, men at rusmisbrukere må sikres adgang til «vanlige boliger». Flere kommuner har betenkeligheter med å fortsette med utvikling av nye «spesialboliger» som er ment bare for rusmisbrukere. Etter hvert har kommunene rettet seg mot den «vanlige boligen» som et viktig virkemiddel for boligetableringen. Det å sikre tilgang til «vanlig bolig» har ikke vært en like tydelig aktivitet i alle kommunene i løpet av prosjektperioden. Mange sier at mangel på boliger er det viktigste hinderet for en bedret bosituasjon for de aktuelle gruppene nå. Flere peker i den sammenhengen på at Husbanken har endret bruken av tilskuddsordninger. Det kan fortsatt være behov for ulike spesialboligløsninger, men flere peker på at disse bare vil representere et marginalt bidrag med tanke på å løse boligproblemene. Her skiller St Hanshaugen bydel i Oslo seg ut. Bydelen opplever at den mangler differensierte tiltak til personer med dobbeltdiagnoser og rusproblemer. Drammen la i prosjektperioden i hovedsak vekt på å bruke «vanlige» boliger. Kommunene mener det er behov mer differensierte tiltak. De etablerer nå små hus for personer med omfattende rusproblemer.

Det er grunn til å peke på den sentrale rollen Husbanken har hatt både i tilretteleggingen og i videreføringen av erfaringer fra Prosjekt bostedsløse. Husbanken har i løpet av prosjektet opparbeidet seg legitimitet og kompetanse som blir verdsatt av kommunene. Kommunene har opplevd Husbanken som en støttespiller. Dette har hatt betydning for videreføringen.

Evalueringen viser at mange ulike statlige instanser har vært inne i bildet og bidratt med hjelp til kommunene i forbindelse med bostedsløshetsproblematikken. Kommunene kan motta ulike statlige tilskuddsmidler. Flere kommuner ser samlet på og har en integrert bruk av denne typen tilskudds- og prosjektmidler. De ulike statlige midlene settes inn i en lokal sammenheng og disponeres i forhold til lokale målsetninger og praksiser. Denne disponeringen fører til svært ulik bruk av prosjekt- og tilskuddsmidler i kommunene. Oversikten over de ulike tiltakene i regi av Prosjekt bostedsløse illustrerer dette.

Mange av byene har videreført prosjektene i regi av Prosjekt bostedsløse med støtte fra Sosial- og helsedirektoratets tilskudd til boligsosiale tjenester. Våre intervjuer viser at denne tilskuddsordningen har hatt liten selvstendig innvirkning på utformingen av prosjektene. På bakgrunn av den sterke politiske støtten som har vært fra lokalt hold til Prosjekt bostedsløse og til videreføringen, er det grunn til stille spørsmål om kommunene hadde videreført prosjektene uavhengig av tilskuddsordningen fra Sosial- og helsedirektoratet. Det er grunn til å stille spørsmål om tilskuddperioden i større grad ville ha blitt brukt til videreutvikling av tiltak dersom denne siste perioden formelt hadde vært en forlengelse av Prosjekt bostedsløse og ikke finansiert med tilskuddsmidler.

Når mange aktører har ansvar for samme fagfelt, kreves mye tid til koordinering. Koordinering er ressurskrevende. Mye tid går til samhandling og møter. Mulighetene til å gå rett på sak reduseres. De siste årene har det blitt gjennomført evalueringer med dels overlappende problemstillinger omkring bostedsløshetsspørsmålet, og forskjellige evalueringer har samme tiltak og tjenester lokalt som sine studieobjekt. Dette illustrerer behovet for å forenkle og samordne statens arbeid for å få til en bedre ressursutnyttelse.

Brukerperspektivet på boligtilbudet

Kommunene har brukt Prosjekt bostedsløse til å etablere ulike boligtilbud til bostedsløse. De fleste som har deltatt på intervju med oss, er fornøyde med den hjelpen de har fått, og den boligen de er tilbudt. Deltakelse i Prosjekt bostedsløse har bidratt til en betydelig bedring av livskvaliteten. Brukerintervjuene bekrefter funn fra andre undersøkelser om at en «vanlig bolig» er den beste boligen. Det er forskjellige individuelle behov og ønsker blant brukergruppen. Bostedsløse er ingen enhetlig gruppe. Først og fremst gjelder det derfor at boligen og boligsituasjonen må tilpasses den enkelte. Dette gjelder for de fleste som har deltatt på intervju med oss. Intervjuene med brukerne viser at de fleste er skeptiske og har negative erfaringer med kollektive boligløsninger med fellesskapsløsninger. De fleste ønsker seg en «vanlig» leilighet. Det er viktig å peke på at vi har gjennomført intervjuer med et begrenset antall brukere. Det kan være at andre vil oppleve ulike typer av fellesskapsløsninger på andre måter og være mer positivt innstilt til dette.

Våre intervjuer gir grunn til å peke ut ungdom som en utsatt gruppe. Enkelte ungdommer kan ha behov for mer kollektivlignede boformer og omfattende omsorg og støtte. Forutsetningen er at det ytes nok hjelp og støtte til ungdommene, hvis ikke, kan en kollektiv boform i verste fall bidra til å forverre situasjonen for ungdommene. Her er det behov for ytterligere systematisk utviklingsarbeid for å finne fram til *bolig- og tjenestemodeller* som best mulig kan møte ungdommenes behov.

Mange er tilfreds med å få sin egen faste bolig for første gang på lenge i regi av Prosjekt bostedsløse. Varige boligløsninger der brukere er trygge på at de får bo så lenge de har behov for det, skaper stabilitet. Men også boligløsninger som ikke skal være varige, kan være aktuelt i noen situasjoner, slik brukeren ser det. Dette gjelder for personer som kommer fra behandlingsinstitusjon og skal mestre en tilværelse som rusfri. Dette har å gjøre med at brukere selv kan oppleve denne fasen som en overgangsfase. Det å ha en trygg boligsituasjon med hjelp og støtte i denne fasen er det viktigste. Også på dette området er det behov for nærmere studier for å finne fram til gode modeller for bolig- og tjenestetilbudet.

Flyttestudien

Samlet sett har over halvparten av brukerne som er representert i vår undersøkelse, flyttet fra tiltaket de fikk et tilbud fra. Tallene bør imidlertid tolkes med forsiktighet, siden frafallet i undersøkelsen er stort. Det er flere grunner til det store frafallet, men én av de viktigste grunnene er at kommunene ikke ser ut til å ha så god oversikt over brukere som forventet.

Blant dem som har flyttet, tyder våre resultater på at flytting fra tiltaket ofte skjer frivillig eller som ledd i en planlagt strategi. Likevel er det så mange som i overkant av hver syvende bruker som har måttet flytte på grunn av en utkastelse. En kan spørre seg om denne typen sanksjon er hensiktsmessig i et tiltak som Prosjekt bostedsløse. Videre ser det ut til at tiltakene har liten oversikt over brukere som har flyttet ut av tiltakene.

Blant dem som fremdeles bor i tiltakene, finnes det brukere som både kunne ha behov for, og som har uttrykt ønsker om å flytte. Det ser ut til at den viktigste grunnen til at slik flytting ikke skjer, er knyttet enten til at brukeren likevel ikke ønsker å flytte (selv om han eller hun kunne hatt behov for å flytte) eller til begrensninger i det kommunale boligtilbudet. Både kommunene som deltok i Prosjekt bostedsløse, og kommuner som har deltatt i andre satsinger knyttet til bostedsløse, gir uttrykk for problemer med å kunne tilby boliger som er spesielt tilpasset brukernes individuelle behov. En viktig framtidig utfordring for kommunene ser med andre ord ut til å være knyttet til mulighetene for å kunne tilby en differensiert boligmasse som kan ivareta brukernes ulike boligbehov.

Kapittel 1 Innledning

Prosjekt bostedsløse ble opprettet i 2000 som et fireårig, nasjonalt forsøksprosjekt med det siktemålet å utvikle metoder og modeller for arbeidet med å motvirke og forebygge bostedsløshet. Prosjektet ble avsluttet i 2004. Byggforsks kartlegging av bostedsløse fra 1997 registrerte for første gang omfanget av bostedsløse i Norge (Ulfrstad 1997). Kartleggingen viste at en svært stor andel av de bostedsløse hadde problemer knyttet til rusmisbruk eller en psykisk lidelse (Ulfrstad 1997). St.meld. nr. 50 1998–99 *Utgjenningsmeldinga* la denne kunnskapen til grunn for å styrke innsatsen overfor bostedsløse. Ett av tiltakene var å invitere de største kommunene til et prosjekt for å utvikle metoder for helhetlige hjelpetilbud der boligpolitiske virkemidler ble knyttet sammen med helse- og sosialtjenester.

De syv største byene (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Drammen og Tromsø) og tre frivillige organisasjoner (Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Kirkens Sosialtjeneste) deltok i Prosjekt bostedsløse. Målene var å utvikle bolig- og tjenestemodeller for å avhjelpe og forebygge bostedsløshet og videre drive kunnskapsutvikling og erfaringsoverføring. Målgruppen for prosjektet har vært de mest vanskeligstilte bostedsløse med rusproblemer og psykiske lidelser. Med noen unntak har prosjektene ifølge evalueringen av selve prosjektet vært innrettet mot disse målgruppene (Dyb 2005). Prosjektfasen varte fram til 2004. Prosjektene skal integreres i kommunenes ordinære virksomhet.

Denne rapporten redegjør for resultatene fra en evaluering av hvordan tiltakene i Prosjekt bostedsløse er videreført to år etter prosjektavslutning. Evalueringens hovedmålsetninger har vært å:

- a) framskaffe kunnskap om og gi en vurdering av prosjektene som ble etablert og initiert i regi av Prosjekt bostedsløse med særlig vekt på videreføringen
- b) framskaffe kunnskap om og gi en vurdering av tiltakene ut fra et brukerperspektiv

Vi presenterer her en samlet analyse av hvilke faktorer som har hatt betydning for tiltakenes videreføring og integrasjon i det øvrige hjelpeapparatet. Rapporten gir også en samlet vurdering av hvilke bolig- og tjenestetilbud som er verdifulle i forhold til målet om å unngå bostedsløshet, og dermed bidra til utvikling av kunnskap om hvilke hovedfaktorer som fører til en stabil bosituasjon.

Vi vurderer hensiktsmessigheten av ulike tilbudsmodeller for å nå målet om forebygging av bostedsløshet. Det vil si at vi ser på betydningen av de konkrete tiltakene og arbeidsmetodene som ble utviklet. Når vi skal studere videreføringen av Prosjekt bostedsløse, gjelder dette både *videreføring* av de konkrete prosjektene som kommunene overtar, *spredning av kunnskap og erfaringer* fra prosjektene, og det gjelder *iverksetting av tiltak* basert på prinsipper og kunnskap fra prosjektet. Det å prøve ut modeller skulle være en del av prosjektet. Prosjektet har iverksatt flere konkrete boligtiltak. Slike avgrensede prosjekter er det forholdsvis enkelt å studere med tanke på videreføringen. De er avgrensbare og lette å definere. Andre aspekter av kommunenes arbeid for å forebygge bostedsløshet er ikke like lette å avgrense og definere.

Evalueringen er gjennomført som et tredelt prosjekt der vi benytter ulike datakilder. Første del er en organisasjonsstudie av tiltakene i Prosjekt bostedsløse. Studien ser på videreføring og på tiltakenes forankring på kommunenivå og integrasjon i det øvrige hjelpeapparatet. Datagrunnlaget for denne studien er intervjuer med tiltaksledere og representanter for kommunenes administrasjon og samarbeidspartnere. Andre del er en brukerstudie der vi ser nærmere på brukernes perspektiv på livskvalitet og tjeneste- og boligsituasjon. Datagrunnlaget for denne studien er samtaleintervjuer med brukere av de ulike tiltakene i Prosjekt bostedsløse. Tredje og siste del er en flyttestudie der vi ser nærmere på brukernes boligsituasjon da de bodde i tiltakene og i dag dersom de eventuelt har flyttet fra tiltaket. Datagrunnlaget for denne studien er en kvantitativ spørreundersøkelse om alle brukerne i tiltakene. Disse individopplysningene er innhentet gjennom opplysninger fra de ulike tiltakene.

Om å forebygge bostedsløshet

Det å møte bostedsløsheten i kommunene vil kreve mer enn de boligtiltakene som er etablert i regi av prosjektene. Et forebyggende arbeid vil kreve at kunnskap om bostedsløshet og kunnskap om spesifikke arbeids- og organisasjonsmodeller blir tatt opp i alle aktuelle tjenestesteder og sektorer. Det som blir utviklet av kunnskap, ideer, arbeidsmetoder og anbefalinger, bør omsettes til praktisk handling ved alle relevante tjenestesteder. Utfordringen med videreutvikling av kommunale strategier for å fjerne bostedsløshet handler derfor ikke bare om videreføringen av de tiltakene som ble iverksatt. Videreføringen handler også om å få et forebyggende perspektiv integrert i alle aktuelle tjenestesteder og sektorer. Kommunene vil ikke ha mulighet til å lykkes med det forebyggende arbeidet mot bostedsløshet dersom dette arbeidet blir avgrenset til å omhandle enkelte spesifikke boligtiltak eller en spesifikk kommunal sektor. Et kommunalt forebyggende arbeid vil kreve at alle sektorer har et integrert boligperspektiv.

Forebyggende arbeid har som mål å unngå utvikling av problemer. Forebyggende arbeid mot bostedsløshet betyr å sette i verk tiltak for å unngå at bostedsløshet oppstår. Forskningen viser at årsakene til bostedsløshet er komplekse, noe som også gjør

at generelle tiltak ikke alltid er tilstrekkelige for å bekjempe bostedsløsheten (Neale 1997, Burt 2004, Edgar 2005). Forskere ser imidlertid ut til å enes om at fattigdom og mangel på rimelige boliger er sentrale strukturelle årsaker, mens individuelle faktorer gjør personer sårbare og spiller en viktig rolle når det gjelder hvilke grupper som blir bostedsløse (Neale 1997, Burt 2004, Edgar 2005). Innretningen på institusjonene som skal møte bostedsløsheten, er også en viktig forklaringsfaktor for hvorfor bostedsløshet ikke hindres. Det er hevdet at det har vært et skifte i den offentlige politikken i industrialiserte land i behandlingen av bostedsløshetsproblematikken i retning av mer forebyggende tilnærminger (Edgar 2005) – noe som kanskje kan bidra til reduksjon av bostedsløshet på lang sikt. Forebyggende arbeid mot bostedsløshet må derfor ha som siktemål å nå fram til de gruppene vi vet er utsatt for bostedsløshet. Det finnes ikke en entydig definisjon av forebyggingsbegrepet. Litteraturen skiller mellom forebyggende arbeid fra direkte klientarbeid og arbeid med behandling som siktemål. Forebygging handler om å hindre at behandlingsbehov oppstår, og at problemer får utvikle seg. Vi tenker gjerne at forebyggende arbeid er rettet mot mer generelle prosesser eller grupper av mennesker, mens det arbeidet som retter seg direkte mot enkeltbrukere, er klientarbeid eller behandling. Mye refererte og ofte brukte begrep er primær-, sekundær- og tertiærforebygging. Primærforebyggende tiltak har som siktemål å hindre at problemer oppstår. Sekundærforebyggende tiltak har som mål å redusere problem som har oppstått, og tertiærforebygging handler om å begrense konsekvenser av problem som har oppstått. Vi bruker her i rapporten forebyggingsbegrepet også om de situasjonene der hjelpeapparatet bidrar når det gjelder enkeltpersoner slik at de skal unngå å bli bostedsløse.

Leserveiledning

Denne rapporten baserer seg på intervjuer med kommuneansatte i de syv prosjektkommunene, med ansatte i de frivillige organisasjonene som har hatt prosjekt i regi av Prosjekt bostedsløse, og med brukere i prosjektene. Resultater fra en spørreundersøkelse i alle kommunene som har registrert opplysninger om brukeren i prosjektet, vil bli inkludert i denne rapporten.

Kapittel 3 viser hvordan tiltakene har vært forankret på det politiske nivået, i kommunale planer og nabolag.

Kapittel 4 beskriver de lokale prosjektene og videreføringen av disse.

Kapittel 5 omhandler kompetanse- og tjenesteutvikling i prosjektene og hvordan dette er videreført.

I kapittel 6 redegjør vi for arbeidet med boligframskaffelsen i kommunen. Vi viser hvordan dette arbeidet og boligprosjektene som ble etablert i regi av prosjektet, er videreført. For hver av kommunene vises hvilke boliger som er etablert, og hvilke av disse som fortsatt brukes. Kapitlet redegjør også for hvordan de kommunale boligene er brukt i det forebyggende arbeidet, og hvordan tilgangen til kommunale boliger har

utviklet seg etter prosjektslutt. Avslutningsvis drøfter vi hvordan det lokale arbeidet med boligframskaffelse er videreført, og hva som har hatt betydning for videreføringen av dette. I undersøkelsen har vi gjennomført intervju med brukere som har fått hjelp i regi av Prosjekt bostedsløse. Vi har tatt utgangspunkt i brukernes vurdering av mange ulike aspekter ved deres bosituasjon og livskvalitet. Fokuset har vært på den betydningen bolig- og tjenestetilbudet har hatt for deres helhetlige situasjon og livskvalitet.

I kapittel 7 redegjør vi for brukererfaringene. Vi drøfter spesielt bofellesskapsløsninger i lys av brukererfaringer med både «vanlige» boliger og kollektive boformer. Vi redegjør også for betydningen av å få hjelp til å holde kontroll over boligen, om brukererfaringer med å bo hos venner og bekjente fra rusmisbruksmiljøet og brukererfaringer med boligløsninger som ikke skal være varige.

Kapittel 8 oppsummerer sentrale resultater fra videreføringen av prosjektene.

Kapittel 9 presenterer resultatene fra en kvantitativ flyttestudie. Studien er et forsøk på å kartlegge flyttemønstre og bostabilitet blant brukerne av tiltakene i Prosjekt bostedsløse. Vi ser blant annet nærmere på ulike flytteårsaker og hvilken boligsituasjon brukerne har flyttet til. Variasjon i flyttemønstre og flyttepreferanser drøftes ut fra både individuelle kjennetegn ved brukerne og strukturelle kjennetegn ved tiltakene.

Kapittel 2 Framgangsmåte

Denne rapporten presenterer en helhetlig analyse av status for tiltakene i Prosjekt bostedsløse to år etter avslutningen. Evalueringen har basert seg på samtaleintervju med ansatte i prosjektkommunene og i de frivillige organisasjonene og med brukere som har fått et tilbud i regi av prosjektet, og spørreskjema om brukeren i tiltakene. I det følgende beskriver vi nærmere framgangsmåte og datakilder i de ulike delstudiene.

Studie av videreføringen av tiltakene

For det første har vi gjennomført en prosessorientert organisasjonsstudie av tiltakene i Prosjekt bostedsløse. Studien har sett på videreføring og på tiltakenes forankring på kommunenivå og integrasjon i det øvrige hjelpeapparatet. Følgende problemstillinger blir belyst i denne studien:

På tiltaksnivå:

- Er tiltakene som ble startet opp i forbindelse med Prosjekt bostedsløse, fortsatt i drift?
- Har tiltakene blitt videreutviklet. Hvordan? Hvilke bolig- og tjenestemodeller prioriteres?
- Hvordan kan vi beskrive de tiltakene som ble utviklet etter prosjektslutt? Er det noen vesentlige forskjeller mellom de tiltakene som ble etablert innen Prosjekt bostedsløse, og de som ble iverksatt først etterpå?

På kommunenivå

- Hvordan er organiseringen av tiltakene forankret i den kommunale forvaltningen? Her vil vi også studere om det har vært endringer underveis i forankringen, og hvilken rolle valg av tjenestemodell har spilt.
- Har det skjedd forandringer i de syv kommunene med tanke på det mer helhetlige boligsosiale arbeidet, og hvordan er dette forankret i den kommunale forvaltningen?

I denne studien har vi basert oss på følgende datakilder:

- prosjektrapportene fra prosjektene (både de lokale og sentrale)
- intervju med tiltaksleder for alle tiltakene
- intervju med representanter for kommunens administrasjon og samarbeidspartnere i alle byene

Organisasjonsanalysen har basert seg på beskrivelse av tiltakenes administrative tilknytninger til det øvrige tjenesteapparatet og andre samarbeidsformer omkring tiltakene. Hovedfokuset for analysen har vært koblingen opp mot det administrative nivået, men vi har også supplert med opplysninger om tiltaksinterne aspekt og andre samarbeidsrelasjoner. Dette har vært aktuelt fordi også virksomheten og innretningen denne har hatt, har vært medvirkende forklaring på i hvilken grad og i hvilken form tiltaket er videreført.

I de fleste kommunene har vi startet med intervju med den lokale prosjektlederen. Dette har vært nødvendig for å få detaljkunnskap om tiltakene, videreføringen av disse og den kommunale instansen prosjektet har vært tilknyttet og underlagt, og hvem som har vært nærmeste overordnede til tiltaksleder. Vi har stilt spørsmål om selve virksomheten, oppstarten og historien samt eventuelle endringer for tiltakene og endringer i forankringen. I noen av kommunen har vi gjennomført intervjuer med prosjektleder og kommuneleder sammen. Til sammen er det gjennomført samtaleintervjuer med 24 personer i kommunene.

Studie av brukerens situasjon

For det andre er det gjennomført en studie basert på samtaleintervju med brukere for å belyse brukernes perspektiv på livskvalitet og tjeneste- og boligsituasjonen. På bakgrunn av samtaleintervjuene har vi gjort en samlet vurdering av hvilke bolig- og tjenestetilbud som er verdifulle sammenlignet med målet om å unngå bostedsløshet. Fokuset for samtaleintervjuene med brukerne har vært den betydningen bolig- og tjenestetilbudet har for deres helhetlige situasjon og livskvalitet. Kapittel 7 i rapporten presenter en *oppsummering* av sentrale funn fra brukerstudien.

Brukere med ulik bakgrunn med tanke på kjønn, alder og problematikk har deltatt, til sammen 16 brukere. Målgruppen for Prosjekt bostedsløse var de mest vanskeligstilte. Det er likevel store variasjoner i situasjon og behov blant de som deltok. Ulike behovsgrupper har derfor vært med i den kvalitative studien.

Følgende problemstillinger er belyst i brukerundersøkelsen:

- Hvordan opplever brukerne sin boligsituasjon?
- Hvordan opplever brukerne sin livssituasjon?
- Hvordan opplever de oppfølging fra tjenesteapparatet?
- Har bolig med oppfølging endret brukernes livskvalitet?
- Er det forskjeller i utvikling mellom beboere i ulike boligtyper?

Brukerne er rekruttert gjennom hjelpeapparatet. Vi har informert ansatte i hjelpeapparatet om at vi ønsker respondenter, hjelpeapparatet har så formidlet informasjon og forespørselen til brukerne i målgruppen for undersøkelsen. Samtaleintervjuet har gitt mulighet til å få fram brukernes egne perspektiver og erfaringer og har vært en egnet metode for å frambringe forståelse og innsikt for brukerens helhetlige situasjon. En intervjuguide med overordnede temaer har vært et hjelpemiddel for å sikre relevansen i intervjusamtalen (se vedlegg).

På bakgrunn av intervjuene har vi sammenlignet erfaringen og situasjonen til ulike brukere, yngre og eldre, kvinner og menn og brukere med ulike livssituasjoner og behov. Disse sammenligningene har gjort det mulig å få fram forståelse for hvilke boligaspekt som har vært av betydning for brukeren, og om det er spesielle brukergrupper som skiller seg ut med særegne boligbehov. Samtaleintervjuene baserer seg på intervjuer med et begrenset antall brukere. Langt fra alle livssituasjoner og brukergrupper er representert. Andre brukere kan ha andre erfaringer med deltakelse i Prosjekt bostedsløse og vurdere situasjonen annerledes enn det som framkommer her.

Kapittel 7 i rapporten viser at det ikke er grunn for å trekke fram noen grupper, som grupper med særskilte boligbehov. Først og fremst er det de individuelle behovene uavhengig av sosial bakgrunn som er avgjørende for boligønsker og behov. For eksempel var kollektive boligløsninger lite hensiktsmessige boligløsninger. Unntaket i denne studien er de unge. De unge som har deltatt i vår studie, skiller seg ut som en gruppe med behov for helhetlig omsorg, oppfølging og hjelp. Vi må samtidig være oppmerksom på at vi har et begrenset antall brukere representert i denne studien. Andre brukere kan ha andre ønsker og behov.

De som har deltatt på intervju med oss, har vært en variert gruppe med svært ulik situasjon og behov. Alle har hatt problemer med rusmisbruk. Flere var på intervjutidspunktet rusfrie, andre slet fortsatt med et rusproblem.

Prosjektet er meldt til og godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Informantene har fått skriftlig informasjon om prosjektet. Her er det blant annet lagt vekt på at deltakelse var frivillig, og at deltakelse i prosjektet ikke har noen innvirkning på kontakten med hjelpeapparatet. I tillegg la vi stor vekt på å gjenta hensikten med undersøkelsen også når vi møtte brukeren til intervju. Inntrykket vårt fra intervjuene er at brukeren forsto hensikten med prosjektet og vår rolle. Inntrykket er også at de ikke opplevde deltakelsen som negativ eller som noe de var tvunget til.

Kapittel 3 Forankring – på politisk nivå, i kommunale planer og i nabolag

Dette kapittelet omhandler forankringen av prosjektet og hvilken betydning forankringen har hatt for videreføring av tiltakene. Vi viser hvordan prosjektet er støttet politisk i kommunene, hvordan de lokale prosjektene har vært knyttet til og sett i sammenheng med kommunenes øvrige planer, og hvordan de ansatte har arbeidet for å forankre tiltakene i nabolagene.

Samstemt politisk støtte til videreføring av prosjektene

En forutsetning for å få til videreføring av prosjekter er at de får støtte og gjennomslag på det politiske nivået. Når kommunen selv skal ta over driften, må det være politisk vilje til prioritering av prosjektene. Når det gjelder prosjektene som ble etablert i Prosjekt bostedsløse, har det vært en entydig og samstemt støtte fra politisk hold til videreføringen av disse. I ingen av kommunene har møtt politisk motstand når det gjelder videreføringen av prosjektet, selv om det har vært, som vi skal se under, noen nyanser i støtten underveis.

Det er flere årsaker til den samstemte støtten fra politisk hold. For det første var Prosjekt bostedsløse i samsvar med og en konkretisering av statlige målsetninger om å redusere fattigdommen. For det andre ble prosjektet oppfattet som en medvirkende årsak til en sterk reduksjon av hospitsutgiftene. For det tredje har de lokale prosjektlederne i flere av kommunene jobbet aktivt mot det politiske nivået med informasjon om Prosjekt bostedsløse, om tiltakene og om rusmisbrukeres boligbehov.

Prosjekt bostedsløse samsvarer med den nasjonale fattigdomssatsingen

Både i Norge og resten av Europa har det vært både politisk og faglig oppmerksomhet omkring fattigdomsspørsmålet. Det har vært lagt stor vekt på å finne fram til tiltak og virkemidler som kan bedre situasjonen for de aller dårligst stilte, og som kan sikre disse gruppene bedre levestandard og hindre sosial eksklusjon. Uavhengig av ulike oppfatninger omkring hvordan fattigdom skal forstås, så har det vært bred politisk enighet

om at bostedsløshet er et av de aller mest alvorlige fattigdomsproblemene. Fram til Prosjekt bostedsløse ble etablert, var det i Norge lite systematisk kunnskapsoppbygging eller debatt omkring hvordan bolig- og tjenestetilbud skulle utvikles for å hjelpe bostedsløse til en stabil boligsituasjon.

Prosjekt bostedsløse skulle være et utviklingsprosjekt for å finne fram til metoder og modeller lokalt. For lokalpolitikerne ble dermed prosjektet et svar på og konkretisering av de overordnede statlige politiske målsetningene om å avhjelpe fattigdommen. Utsagn fra våre informanter om den politiske støtten illustrerer dette: «Vi merket at her var det om å gjøre å komme først».

Selve innretningen av hovedprosjektet blir derfor en medvirkende forklaring på videreføringen. Prosjektet ble relatert til og var et svar på statlige politiske målsetninger.

Prosjekt bostedsløse bidro til å redusere hospitsutgifter

En annen viktig medvirkende faktor til den positive støtten fra politisk hold er at mange av kommunene har fått reduserte hospitsutgifter i løpet av den perioden Prosjekt bostedsløse har vart. Byene har hatt voksende utgifter til midlertidige boligløsninger og har hatt stort behov for å redusere utgiftene. I flere av byene ble utgiftene redusert i løpet av prosjektperioden. I Stavanger ble kommunenes utgifter redusert med omkring 5 millioner i løpet av en treårsperiode. Også Oslo, Bergen og Tromsø referer til betydelig reduksjon i utgifter til hospits i løpet av prosjektperioden. I Tromsø kommune ble antall bostedsløse i kommunen betydelig redusert i løpet av prosjektperioden. Fra 2003 til 2005 ble antallet bostedsløse halvert i kommunen. Ifølge prosjektlederen har deltakelsen i prosjektet vært en hovedårsak til at hospitsbruken i Tromsø ble redusert. Forklaringen er ifølge prosjektlederen oppbyggingen av nye boligtilbud og systematisk satsing på utvikling av miljøarbeidertjenesten. I 2003 brukte kommunen 6 millioner til hospits. I 2004 var bruken redusert til 2,4 millioner. Nå bruker kommunen nesten ikke hospitsplasser. Selv om kommunene framhever at også andre kommunale tiltak har vært medvirkende til utgiftsreduksjonene, blir prosjektet framhevet som en forklaringsfaktor.

Tiltak fra de lokale prosjektlederne rettet mot det politiske nivået

I kommunene har den lokale prosjektledelsen drevet et systematisk informasjonsarbeid rettet mot det politiske miljøet. Dette arbeidet har hatt betydning for den politiske støtten. Derfor må også arbeidsformen som de lokale prosjektene har brukt med tanke på å spre kunnskap, trekkes fram som en medvirkende forklaring på den politiske støtten til videreføringen.

Studieturer har vært ett av virkemidlene. Prosjektlederne har arrangert felles studieturer der både ansatte, administrasjonen og politikere har deltatt. Informasjonsarbeid

har vært et annet virkemiddel. I flere kommuner har utarbeiding av saker rettet mot det politiske nivået vært en del av en informasjonsstrategi. Informasjonsarbeidet har på denne måten synliggjort målgruppens udekkede bolig- og hjelpebehov for politikerne.

Prosjekt bostedsløse var i samsvar med kommunale planer

Prosjekt bostedsløse definerte ikke nye oppgaver for kommunene. Kommunene har alle et ansvar for å finne bolig til personer som ikke kan finne bolig selv. De oppgavene som Prosjekt bostedsløse retter seg mot, er derfor oppgaver som kommunen har hatt ansvar for fra før. Men det er en felles oppfatning blant våre informanter at dette arbeidet har vært for dårlig og ikke i samsvar med behovsutviklingen. Dette gjelder da først og fremst boligsituasjonen til rusmisbrukere. Alle kommunene referer til økende problem med større grupper rusmisbrukere som har vansker med å få en bolig og med å vedlikeholde en stabil boligsituasjon i årene før Prosjekt bostedsløse ble etablert.

Kommunene hadde jobbet for å redusere bostedsløsheten blant rusmisbrukere og hadde allerede før prosjektet ble igangsatt planer og tiltak som var i tråd med målene for prosjektet. Prosjektet var derfor ikke den eneste årsaken til at det ble satt i verk lokale tiltak mot bostedsløshet. Det var samsvar mellom prosjektets mål og de kommunale målene og interessene. Men Prosjekt bostedsløse representerte en samlende kraft for å iverksette og tydeliggjøre eksisterende planer og prosesser. Også når det gjelder videreføringen etter prosjektets slutt vil vi peke på dette samsvaret som en medvirkende faktor. Prosjektet ga rom for tiltak som var i tråd med de ansattes perspektiv og behovsoppfatninger. Det var noe de ønsket og trengte. Prosjektet rettet seg inn mot og gikk inn i en pågående prosess i kommunene og kom ikke på tvers av kommunale planer. Eksempler fra kommunene viser dette.

Trondheim kommune ble allerede på slutten av 1980-årene oppmerksom på økende utgifter til hospits. På bakgrunn av de økende utgiftene etablerte kommunen i perioden 1989–1992 en tjenestesatsing rettet mot personer uten fast bolig og utviklet oppfølgingstjenester til personer med rusproblemer i kommunale boliger samt bruk av kommunale boliger. Dette arbeidet var knyttet til sosialetaten i samarbeid med boligetaten. Ansatte i boligetaten hadde derfor lenge før Prosjekt bostedsløse ble etablert, både etablert tiltak mot bostedsløshet og hadde planer og ønsker for videre arbeid. Prosjekt bostedsløse ga kommunen mulighet til å videreføre arbeidet og iverksette nye planer. Kommunen brukte derfor også relativt kort tid på å iverksette tiltak.

Stavanger er en kommune som arbeidet systematisk med å se bolig- og tjenestetilbud til brukergruppen i et helhetlig perspektiv. I Stavanger kommune har rehabiliterings-

seksjonen ansvar for oppfølging av rusmisbrukere. Denne seksjonen ble opprettet på 1970-tallet på bakgrunn av stort behov for å få til et bedre tjeneste- og botilbud til rusmisbrukere. Kommunen har siden opprettelsen av denne seksjonen hatt en ambulerende miljøarbeidertjeneste rettet mot rusmisbrukere. I oppstarten hadde rehabiliteringsseksjonen ansvar for oppfølging av alle brukere uavhengig av bosted i kommunen. Etter hvert som behovene har økt, ble ansvaret for oppfølgingen fordelt til de ulike distriktene. Nå samarbeider den sentrale rehabiliteringsseksjonen nært med distriktene i oppfølgingen.

Da Drammen ble invitert inn i prosjektet, hadde kommunen allerede under etablering et tiltak, Rus og omsorg, som fikk statlig støtte. Dette prosjektet var forankret i rusplanen i kommunen og hadde som hensikt å skape økt samarbeid mellom omsorgstjenestene og rusenheten og sikre tilgang til omsorgstjenester for rusmisbrukere. Kommunen var i gang med å utvikle et tilbud for eldre rusmisbrukere ved sykehjemsavdelingen Seilmakerstua, ved Åskollen bo- og servicesenter. Kommunen mente prosjektet Rus og omsorg rettet seg mot samme målgruppe som Prosjekt bostedsløse. Kommunen valgte derfor å redefinere det allerede etablerte prosjektet slik at det kunne inngå i kommunens Prosjekt bostedsløse.

Bergen har organisert prosjektet som en lokal oppfølgingstjeneste fra sosialkontorene. De hadde lenge ønsket seg denne typen tjeneste, og et av sosialkontorene hadde allerede i 1999 startet med booppfølging rettet mot personer som hadde behov for hjelp for å kunne vedlikeholde en stabil bosituasjon.

Også Kristiansand hadde planlagte tiltak da kommunen kom med i Prosjekt bostedsløse. Kommunen hadde planer for etablering av et botiltak rettet mot ungdom. Bakgrunnen for dette var at kommunen så at dette var en gruppe med udekkede boligbehov.

Tromsø kommune hadde før deltakelse i prosjektet pekt på behovet for et nytt boligtilbud til rusmisbrukere, særlig på bakgrunn av en stor økning av hospitsbruk. Ifølge den lokale prosjektlederen var det i løpet av den siste tiårsperioden blitt stadig flere med alvorlige rusproblemer i kommunen. Deler av denne gruppen fikk ikke innpass i de kommunale boligene. Hospits ble alternativet. Kommune fulgte dårlig opp de kommunale boligene med vedlikehold.

Oslos arbeid med Prosjekt bostedsløse kan ses på som en videreføring og styrking av et arbeid som allerede var i gang i kommunen. Oslo hadde hatt store problemer med høye hospitsutgifter og kvalitet på hospitstilbudene. Oslo var for eksempel tidlig ute med å utvikle krav til kvalitetsavtaler for bruk av døgnovernattingssteder og var med på å legge premissene for det nasjonale arbeidet med å utvikle nye retningslinjer for bruk av hospits (Drøpping 2005).

En forklaring på videreføring av tiltak i regi av Prosjekt bostedsløse blir derfor at de tiltakene som ble iverksatt i regi av prosjektet, var tiltak kommunene hadde ønsket og planlagt før prosjektet kom gang. I og med Prosjekt bostedsløse fikk kommunene

statlige tilskuddsmidler til styrking av en oppgave de alltid har hatt ansvar for, og som de hadde planer for videreutviklingen av. Prosjektet ble sett i sammenheng med og var en del av en pågående utviklingsprosess i kommunene og styrket og ga retning til dette arbeidet. Det har bidratt til oppslutning om prosjektet både for å få til gode tiltak og for å få til videreføring.

Prosjektene har sikret nabolagsforankring

Flere av kommunene har opplevd naboprotester i forbindelse med etablering av boligtiltakene. Våre intervjuer viser at prosjektet har jobbet systematisk for å sikre forankring av og støtte til boligtiltakene i nabolag. Ansatte har gjennom informasjon og møter arbeidet for å formidle innsikt i og forståelse for brukernes situasjon og behov og skaffe naboer trygghet for at kommunen vil gi hjelp og støtte til brukerne. Kommunene har utviklet modeller for etablering av boligtiltak som flere sier de vil bruke videre i forbindelse med etablering av nye boligtiltak.

Trondheim var den kommunen som opplevde de største naboprotestene i forbindelse med etablering av botiltakene. Dette ble en stor utfordring for prosjektet. Mange protester kom fra naboer til tiltakene, og det var innlegg i aviser, radio og på TV. På bakgrunn av disse erfaringene valgte ledelsen i prosjektet å lage en bystyresak om bostedsløse og å utvikle en egen informasjonsstrategi. Bystyresaken var en prinsippsak. Den omhandlet bostedsløshetsproblematikken og beskrev ulike bosetningsstrategier og boligtyper for bostedsløse. Saken ble behandlet i bystyret i 2004 og fikk full støtte av alle de politiske partiene. Informasjonsstrategien innebar at prosjektet gikk aktivt ut med informasjon til nabolag og foreldreutvalg for skoler i de aktuelle områdene med en gang planer forelå. Alle henvendelser som kom fra naboer, ble besvart med informasjon om planer og prosjektet. En kontaktperson i kommunen håndterte alle henvendelser fra naboer og media. Prosjektet fikk faste kontaktpersoner i foreldreutvalgene og i nabolag. Når tiltakene ble ferdige, ble alltid naboer invitert. Kommunens erfaring med naboprotestene førte til at prosjektet også utviklet faste retningslinjer for framgangsmåter ved opprettelse av nye boligtilbud i regi av prosjektet. Retningslinjene omfatter både informasjonsstrategier og retningslinjer for samarbeid med andre etater. Også småhus-prosjektet ble møtt med kritikk i media fordi dette var brakkehus. Trondheim kommune fikk bred støtte fra politisk hold til dette prosjektet.

I ettertid vurderer prosjektleder at informasjonsstrategien var vellykket. Etter 2004 har ikke kommunen opplevd negative reaksjoner fra naboer. En av årsakene til dette er ifølge prosjektleder at naboer etter hvert begynte å stole på at prosjektledelsen fortalte om de planene som faktisk forelå, og at de ikke hadde andre planer som de ikke ga informasjon om.

Andre kommuner forteller også om naboreaksjoner, men av et mye mindre omfang og mindre krevende enn hva som var tilfelle for Trondheim. Kommunene har jobbet med informasjon til nabolag på samme måte som Trondheim. I flere av kommunene har prosjektmedarbeiderne informert og etablert kontakt med naboer i forbindelse med etablering av boligtilbud og opprettet kontaktpersoner for naboer. Dette arbeidet har hatt betydning på samme måte som i Trondheim. En årsak til at denne kommunen opplevde så massive naboprotester, mener prosjektlederen først og fremst var at det fra før ikke har vært denne typen tilbud i de utvalgte områdene. Det var usikkerhet knyttet til brukergruppen og hvilke konsekvenser tilbudene ville få for nabolagene, og hva tilbudene egentlig skulle være. I tillegg spilte enkeltaktører med høy sosial status i nabolaget en negativ rolle og ble normsettere for nabooppfatninger. Disse enkeltaktørene ga et stereotypet bilde av brukergruppen, trakk fram negative sider ved dem og mente de ville skape mye uro i nabolaget. Etter etableringen har kommunen ikke opplevd protester. En nabo har kontaktet prosjektledelsen, men da var det av omtanke for en av beboerne. Ifølge prosjektleder har ikke protestene ført til at kommunen i framtiden vil la være å etablere botilbud i lignende områder.

I Tromsø opplevde de også noen protester i forbindelse med planer om etablering av et boligprosjekt. Også her valgte kommunen å arrangere informasjonsmøter. I motsetning til Trondheim opplevde kommunen at enkeltpersoner sto fram til støtte for etablering av boligprosjektet. Også i Tromsø har ansatte opplevd å bli kontaktet av naboer, men heller ikke her på grunn av klager eller kritikk, men av bekymring for noen av beboerne.

I Drammen valgte de å bruke kommunale gårder. På denne måten mener de at de unngikk naboprotester. Forholdet til naboer har vært en problemstilling i flere av botiltakene, og ansatte har arbeidet mye med forebygging av nabokonflikter.

I forbindelse med ungdomsprosjektet i Oslo opplevde man klager fra naboer. Ansatte i dette tiltaket jobber også med informasjon til naboene.

Bergen kommune har før deltakelse i Prosjekt bostedløs jobbet med nabolag i forbindelse med boligetablering. Strategien her er å tilpasse etablering og informasjon til hvilke nabolag det er snakk om, og de reaksjonene som kommer. Av hensyn til beboerne som skal flytte inn, går ikke kommunen ut med informasjon før innflytting. Dersom det kommer reaksjoner fra naboer, så får det aktuelle sosialkontoret henvendelsen og tilpasser informasjon og kontakt etter de reaksjonene og spørsmålene som kommer. Kommunen har gode erfaringer med denne strategien. I en av bydelene ble en planlagt samlokalisert bolig endret til å bli enkeltstående leiligheter etter reaksjoner fra naboer. Prosjektlederens erfaring er at dette har fungert bra.

Oppsummering

Innledningsvis i dette kapittelet viste vi at det har vært bred politisk støtte til videreføringen av prosjektene. Vi har vist at det er flere grunner til denne støtten. Både det at Prosjekt bostedsløse samsvarte med statlige målsetninger om å redusere fattigdommen, at prosjektet ble sett i sammenheng med reduserte hospitsutgifter, og at de ansatte har jobbet systematisk for å sikre politisk forankring, er alle faktorer som har hatt betydning.

Kapittelet viser videre at en viktig medvirkende årsak til den vellykkede videreføringen av prosjektet har vært at sentrale oppgaver for Prosjekt bostedsløse var oppgaver som kommunene selv har hatt planer eller ønsker om å iverksette. Kommunene har ønsket å få til tiltak for å sikre rusmisbrukere en bedre boligsituasjon. Prosjektet var derfor i samsvar med og innrettet mot det som kommunene selv så på som sentrale oppgaver å ta fatt på. Dette er en viktig forklaring på hvorfor prosjektene er videreført.

Flere av kommunene har opplevd naboprotester når de skulle etablere nye boliger til rusmisbrukere. Ikke alle har opplevd like store utfordringer. De prosjektansatte har jobbet for å sikre forankring av prosjektene i nabolag. Flere av prosjektene har lykket med dette arbeidet. Informasjon til nabolag og det å sikre hjelp og støtte til beboerne har vært viktige virkemidler i dette arbeidet. Det er også eksempel på at prosjektansatte refererer til positive og hjelpsomme holdninger blant naboer når de har fått denne typen informasjon.

Kapittel 4 Organisering, tjenesteutvikling og videreføring

I det følgende vil vi kort beskrive de lokale prosjektene og videreføringen av disse. Hovedprosjektet var utformet slik at kommunene i stor grad selv kunne velge utforming i tråd med lokale ønsker og behov. Det er stor variasjon når det gjelder tjenestetilbud og tiltak. I alle kommunene er prosjektene tatt inn i og sett i sammenheng med kommunens øvrige forebyggende arbeid rettet mot bostedsløshet.

Våre intervjuer viser at omorganiseringer i tjenestestedet der Prosjekt bostedsløse har vært forankret, har påvirket videreføringen av tjenestene fra prosjektet. De omorganiseringene som har vært, har ikke alle kommet i gang på grunn av prosjektet. Men erfaringer fra Prosjekt bostedsløse har likevel bidratt i omorganiseringene fordi prosjektet har representert en egen kraft i disse prosessene.

Oslo

Oslo hadde fire delprosjekter i Prosjekt bostedsløse. Det første og mest omfattende delprosjektet var i bydel St. Hanshaugen og handlet om utvikling og drift av en boligkjede med differensiert tilbud av boligløsninger og tjenester for bostedsløse og personer i fare for å bli bostedsløse. De tre andre delprosjektene lå under Helse- og velferdsetaten. Det var et prosjekt rettet mot store barnefamilier, et ungdomsprosjekt og et informasjonsprosjekt. Disse delprosjektene kom med i Prosjekt bostedsløse etter oppstart i 2002 og var mindre omfattende enn bydelsprosjektet. Ungdomsprosjektet og Storebarnefamilier var ledet fra Helse- og velferdsetaten, men foregikk i fire samarbeidsbydeler. Prosjekt bostedsløse i Oslo var forankret sentralt i Rådhuset under Byrådsavdeling for eldre og bydelene, nå Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester. De fire ulike delprosjektene hadde stor grad av autonomi og egne prosjektledere, men prosjektet hadde en egen prosjektkoordinator for Oslos samlede deltakelse, plassert i Byrådsavdelingen. I tillegg var det en sentral styringsgruppe med representanter fra Byrådsavdelingen, Rusmiddeletaten, bydel St. Hanshaugen, Helse- og velferdsetaten og Husbanken.

Boligkjeden

Målet med prosjektet i bydel St. Hanshaugen var utviklingen av en boligkjede av differensierte boligtilbud. I bydel St. Hanshaugen var det totalt fem ansatte innenfor Prosjekt bostedsløse, en prosjektleder og fire prosjektmedarbeidere. Tre av stillingene var finansiert av Husbanken og to av Sosial- og helsedirektoratet. *Boligtorg* var et tiltak i boligkjeden. Her kunne brukere få hjelp til å finne ledige leiligheter, søkte på nettet, få fri telefon, bistand i å kontakte utleier, avtale visning samt få assistanse ved visning, råd og veiledning. Det ble også etablert et *Boligtildelingsteam*. Teamet møttes en gang i måneden. Alle boliger som bydelene disponerte, ble tildelt i dette teamet. Som en del av utviklingen av boligkjeden ble det etablert et *Boligkjedeforum* i bydelen. Dette var tenkt som et samarbeidsfremmende og kompetansehevende organ for medarbeiderne på de ulike tjenestestedene. *Trekantsamarbeid* var et samarbeid mellom voksenhabilitering, sosialtjenesten og boligkontoret. Målet var å sikre at brukerne fikk både bolig og tjenester. Brukergruppene var flyktninger, personer med dobbeltdiagnoser og rusmisbrukere. To medarbeidere i prosjektet hadde ansvaret for dette. Prosjektmedarbeiderne skulle også bidra til å koordinere nødvendige hjelpeinstanser.

Boligtilbudene i boligkjeden som ble utviklet i prosjektperioden, er videreført, enten som bydelstilbud eller byomfattende tilbud, bortsett fra et hybelhus – Langesgate hybelhus. Langesgate var startet opp før Prosjekt bostedsløse som ledd i arbeidet med å tømme hospitsene i Oslo. Ansvaret for de ulike boligtilbudene er plassert enten i bydelen eller i Storbyavdelingen. Storbyavdelingen ble opprettet i 2004 og fikk ansvar for byomfattende tiltak, men ble administrativt plassert i bydel St. Hanshaugen. Ansvaret for booppfølging er utviklet og utføres hovedsakelig av Sosial- og boligavdelingen under voksenhabiliteringen i bestillerenheten i bydelen. Noe av booppfølgingen er lagt ut til utføreravdelingen ved seksjon for psykisk helse og booppfølging under St. Hanshaugen hjemmetjeneste. Det gis nå vedtak om booppfølging. I bydelen er det fra 70–90 personer med booppfølging.

Bydelen har videreført sentrale prinsipper i boligkjeden. De ordinære tjenestene har fått ansvar for videreføringen av tjenestene. Informantene peker på at de ikke vet om tilbudet til brukerne i dag er like omfattende som det var i prosjektperioden.

Ungdomsprosjektet

Bakgrunnen for Ungdomsprosjektet var at kommunene hadde registrert at det blant søkerne til Ungbo bolig var overrepresentasjon av ungdommer med etnisk bakgrunn fra Afrika, Asia og Latin-Amerika. Arbeidet med ungdommene viste at de hadde en rekke problemer i tillegg til at de manglet bolig. I prosjektet var det en prosjektleder og to og en halv prosjektmedarbeiderstilling. På grunn av sykdom i prosjektperioden fikk ungdomsprosjektet og prosjektet Store barnefamilier etter hvert felles prosjektleder. Prosjektet var basert på et samarbeid mellom Helse- og velferdsetaten og fire bydelers

I likhet med bydelsprosjektet baserer også Ungdomsprosjektet seg på en kjedemodell. Ungdommene skulle bo en avgrenset periode i bofellesskap med individuell oppfølging. De skulle få hjelp til arbeid, utdanning, sosialt nettverk og praktiske sider ved det å bo. Tanken var at dette skulle være en forberedelse til seinere etablering i egen bolig. Det ble inngått samarbeidsavtaler mellom booppfølger og ungdom om disse områdene. En egen metodikk skulle brukes i arbeidet, såkalt «løsningsfokusert tilnærming (LØFT¹)». Alle prosjektmedarbeiderne hadde fått opplæring i bruk av denne metoden. Ifølge en evalueringsrapport fra prosjektet har hovedvekten av arbeidet i prosjektet handlet om veiledning og oppfølging av praktiske og sosiale aspekter omkring mange sider ved brukernes tilværelse. Alle har hatt ansvarsgrupper. I prosjektet var det lagt opp til bruk av PC i den praktiske oppfølgingen i boligen. Det var tenkt at det skulle være nettilkobling i leilighetene, og at booppfølger kunne koble opp bærbar PC for å bistå ungdommene med arbeidssøking på nettet eller i å søke etter aktuelle boliger. Dette ble ikke gjennomført. Begrunnelsen som oppgis i ettertid for dette, er praktiske problemer.

Ingen av kollektivene som ble etablert i prosjektperioden, er videreført i de samarbeidende bydelene. Målgruppen for ungdomsprosjektet blir nå henvist til Ungbo.

Store barnefamilier

Prosjektet Store barnefamilier med minoritetsbakgrunn ble etablert høsten 2002, men startet opp arbeidet i januar 2003. Målsetningen i prosjektet var, i samarbeid med de deltakende bydelene, å utvikle modeller for oppfølging av store barnefamilier ved hjelp av eksisterende boligsosiale virkemidler og tjenestetilbud.

I tilknytning til prosjektet ble det etablert en nettverksgruppe som bestod av representanter fra de fire bydelene, Husbanken, region Oslo, Primærmedisinsk verksted (Kirkens Bymisjon), Ressurssenter For Somaliske Kvinner og Somalisk Velferdsforening.

Prosjektet hadde en prosjektleder og en prosjektmedarbeider i 50 prosent stilling. På grunn av sykdom overtok prosjektleder også ansvaret for ungdomsprosjektet fra august 2003. Prosjektet hadde i perioden kontakt med 19 familier.

I dag videreføres noen av aspektene fra prosjektet innenfor et eget program – Introduksjonsprogrammet, men satsningen på bolig til store barnefamilier har ellers ikke blitt videreført som en egen satsing.

¹ Metoden bygger på at brukeren gjennom samtale ledes til å oppdage og bli i stand til å se sine egne satsingsmål. Basis for tenkningen er å få tak i mulighetene for løsning av problemet, ikke begrensningene (Evalueringsrapport, Helse- og velferdsetaten 31.12.04:21).

Informasjonsprosjektet

Informasjonsprosjektet skulle ha det overordnede ansvaret for å formidle erfaringer om gode bosetningsløsninger for bostedsløse og informere om igangsatte prosjekter. Målgruppen var bydelene i Oslo. Prosjektet hadde en prosjektleder og en styringsgruppe internt i Helse- og velferdsetaten.

Prosjektet skulle bruke flere ulike metoder som etablering av debattforum, informasjonsbank, utarbeide rapport for rutiner for erfaringsformidling i Oslo og være ansvarlig for utarbeiding av en film fra Ungdomsprosjektet. I realiteten ble prosjektet mer begrenset. I den første perioden ble det formidlet informasjon om bostedsløshet og Prosjekt bostedsløse via artikler i bladet Boagenda, utgitt av Boligvirkemiddeletaten, og det ble arrangert et seminar om Prosjekt bostedsløse i Oslo for bydelene. Etter revideringen av prosjektet i begynnelsen av 2004 ble prosjektet i hovedsak konsentrert om informasjon-, erfaring- og kunnskapsformidling via Internett, og mange av de opprinnelige planene ble skrinlagt på grunn av liten tid igjen av prosjektperioden. Ansvaret for en film fra Ungdomsprosjektet ble overført til prosjektleder for dette prosjektet.

I tillegg til satsingen på informasjonsformidling via Internett, ble det avholdt to seminarer hvor bydelene, Husbanken, frivillige organisasjoner og andre relevante parter ble invitert. Totalt i prosjektet var det tre seminarer, som ifølge informanter var godt besøkt. Det første handlet om Prosjekt bostedsløse i Oslo, det andre om bostedsløse i Oslo og det siste om tverrfaglig samarbeid.

Hovedtiltaket i prosjektet var etableringen av nettstedet bostedsløshet.no. Nettstedet skulle være et informasjonssenter for å samle ulik kunnskap om arbeidet med bostedsløshet i Norge, med hovedfokus i Oslo. Nettstedet ble opprettholdt i en periode etter at prosjektet var avsluttet, men er nå nedlagt fordi Husbankens hjemmesider har tilsvarende informasjon.

Tromsø

Tromsø kommune var ikke med i Prosjekt bostedsløse fra starten av fordi byen ikke er blant de største kommunene, men kom med seinere. Tromsø kommune ønsket å delta i prosjektet. Bakgrunnen for at byen ønsket deltakelse var at de opplevde en del problemer av storbykarakter selv om de ikke er av de største kommunene. Kommunen fikk invitasjon til deltakelse i januar i 2002. Prosjekt bostedsløse i Tromsø ble etablert i mars 2002. Det ble avgrenset til å handle om personer med rusproblemer. Kommunen valgte å forankre styringsgruppen for prosjektet til ledelsesnivået og gi den en bred sammensetning. Gruppen besto av leder for Rus- og psykiatrienheten, Sosialtjenesten, Boligtjenesten, Eiendomstjenesten og en brukerepresentant. I tillegg ble en arkitekt fra Husbanken Hammerfest med i styringsgruppen. Styringsgruppen ble ledet av leder for

rus- og psykiatrienheten. Samtidig som Prosjekt bostedsløse ble etablert i kommunene, pågikk det en omorganiseringsprosess av de kommunale tjenestene, som innebar innføring av en «to-nivå-modell». Det vil si at mellomledernivået ble fjernet, og det ble etablert selvstendige enheter med en enhetsleder. På grunn av denne organisatoriske endringen ble styringsgruppen først etablert i 2003. Det innebar at prosjektet det første året i realiteten ble ledet av den lokale prosjektlederen og en av kommunaldirektørene. Prosjektet ble integrert i kommunens planarbeid ved at det ble omhandlet i et eget kapittel i kommunens boligsosiale handlingsplan. Prosjektlederstillingen for Prosjekt bostedsløse endret forankring underveis i prosjektperioden. Opprinnelig var stillingen knyttet til rådmannens stab og fysisk sett plassert sammen med boligforvaltningen. Stillingen ble seinere tilknyttet en nyopprettet rus- og psykiatritjeneste, og prosjektleder fikk kontor sammen med denne enheten.

Kommunen fikk gjennom Prosjekt bostedsløse støtte til to miljøarbeiderstillinger og en prosjektlederstilling i Tromsø. Den ene av miljøarbeiderne hadde ansvar for oppfølging av beboerne ved et boligprosjekt som ble etablert i Tromsø. Disse miljøarbeiderstillingene finnes ikke i samme utforming som de hadde i prosjektperioden. Stillingene har gått inn som en styrking av kommunens rus- og psykiatriseksjon. Dette har sammenheng med at miljøarbeidertjenesten i Tromsø er omorganisert i løpet av prosjektperioden. De statlige tilskuddsmidlene som kommunen får fra Husbanken, psykiatrimidler og andre statlige tilskudd, ses i sammenheng og tas inn i den nye miljøarbeidertjenesten. Tidligere var tjenesten en stasjonær tjeneste, og de ansatte var tilknyttet bestemte boliger. Dermed var tjenesten organisert slik at det ikke var mulig å bruke de ansatte der behovet var størst. Bakgrunnen for ønsket om endring var å få til en tjeneste som var mer fleksibel, og som kunne gi et bedre miljøterapeutisk bidrag til beboerne. I noen hus var det lite å gjøre i perioder, andre hadde store oppgaver. Tjenesten ble beskrevet som en «tjeneste som passet hus og ikke folk» og «en vekttertjeneste for husene, ikke en miljøarbeidertjeneste for beboerne». En arbeidsgruppe med representanter for fagforeningene, ny avdelingsleder for tjenesten og den lokale prosjektlederen for Prosjekt bostedsløse ledet omorganiseringen av tjenesten. I denne prosessen besøkte arbeidsgruppen Bergen og Stavanger for å se på deres modeller for oppbygging av tjenester til bostedsløse. Tjenesten ble vedtatt endret til en mobil miljøarbeidertjeneste. Tjenesten fikk nye kontorlokaler i Grønngata, og det ble satt i verk kompetansehevingstiltak.

I tillegg til at tjenesten ble endret til en ambulerende tjeneste, ble rus- og psykiatritjenesten slått sammen til en felles seksjon for rus- og psykiatritjenester i løpet av den perioden Prosjekt bostedsløse varte. Den nåværende rus- og psykiatritjenesten består av den tidligere psykiatriske hjemmetjenesten og den stasjonære miljøarbeider-tjenesten. Den psykiatriske hjemmetjenesten besto av en tjeneste som skulle følge opp personer med psykiske lidelser i eget hjem, en tjeneste som skulle gi hjelp til 32 personer i boliger for personer med psykiske lidelser, og en miljøarbeidertjeneste med ansvar for

oppfølging av personer i kommunale boliger. Enhetsleder for rus- og psykiatritjenesten mener at Prosjekt bostedsløse har bidratt til å støtte opp under denne omleggingen av tjenesten. Muligheten til kompetanseutvikling som Prosjektet bostedsløse har gitt, har vært positiv for utviklingen av enheten.

Det er nå et felles inntaksteam for den ambulerende rus- og psykiatritjenesten. Personer som får tildelt tjenester herfra, får en oppfølgingsavtale. Hver bruker har sin kontaktperson. Det er opprettet ansvarsgrupper rundt brukere som har behov for det. Etaten har nå et sterkt søkelys på individuell plan.

Kommunen har nå vedtatt at det ikke skal skilles mellom den delen av den sosiale tjenesten som er ansvarlig for økonomisk støtte, og den delen som har ansvar for oppfølgingen. Dette skal håndteres av samme person slik at brukeren får et helhetlig tilbud og ikke møter på ulike signaler fra ulike deler av tjenesteapparatet. Dette er en omlegging som brukerrepresentanten framhever som viktig for å kunne gi brukerne et helhetlig tilbud.

Stavanger

Prosjekt bostedsløse i Stavanger kommune ble avgrenset til rusmisbrukere. Derfor ble prosjektlederen knyttet til rehabiliteringsseksjonen i kommunen. I Stavanger kommune har rehabiliteringsseksjonen ansvar for oppfølging av rusmisbrukere. Denne seksjonen ble opprettet på 1970-tallet på bakgrunn av stort behov for å få til et bedre tjeneste- og botilbud til rusmisbrukere. Kommunen har siden opprettelsen av denne seksjonen hatt en ambulerende miljøarbeidertjeneste rettet mot rusmisbrukere. I oppstarten hadde rehabiliteringsseksjonen ansvar for oppfølging av alle brukere uavhengig av bosted i kommunen. Etter hvert som behovene har økt, ble ansvaret for oppfølgingen fordelt til de ulike distriktene. Nå samarbeider den sentrale rehabiliteringsseksjonen nært med distriktene i oppfølgingen.

Tjenestetilbudet som fikk støtte fra Prosjekt bostedsløse, ble integrert i denne tjenesten. Midler fra prosjektet finansierte en prosjektlederstilling på heltid. Sentrale oppgaver for denne personen var iverksetting av nye tiltak og prosjekter og veiledningsoppgaver. Prosjektleder for prosjektet har fungert som iverksetter av nye boligtiltak og som veileder for personalet i tiltakene.

I og med at tiltak til rusmisbrukere er organisert i en egen seksjon, mener prosjektleder at de har god oversikt over hvor mange som er bostedsløse, og hvem de er. Kommunen har nå etablert en egen helsestasjon for gruppen. En medvirkende årsak til at tjenestene som er etablert i regi av Prosjekt bostedsløse, er videreført i kommunene, er at rehabiliteringsseksjonen lenge har hatt en miljøarbeidertjeneste med søkelys på boligspørsmål. Tiltakene inngikk i seksjonens planer og helhetlige strategier. Kommunens

erfaringer med en ambulerende miljøarbeidertjeneste har også ført til at kommunen har fått til en effektiv bruk av tilskuddene. Erfaringer i Prosjekt bostedsløse har ført til at seksjonen i enda større grad enn tidligere legger vekt på at både bolig- og tjenestetilbudet må individualiseres. Rehabiliteringsseksjonen gjør i dag en nøye vurdering av både bolig- og tjenestetilbud før boligtildeling skjer.

Kristiansand

I Kristiansand kommune var Helse- og sosialadministrasjonen fra starten av ansvarlig for Prosjekt bostedsløse. Prosjektlederen ble tilknyttet direktørens stab, og prosjektet ble knyttet til rusomsorgen. Seinere ble prosjektlederen knyttet til boligkontoret i kommunen for å styrke boligperspektivet i prosjektet.

Prosjekt bostedsløse i Kristiansand består av et bokollektiv for gutter fra 18 til 25 år. Bokollektivet ble etablert høsten 2003, og kommunen finansierte oppussingen av et tidligere hybelhus. Midler fra Prosjekt bostedsløse ble brukt til å finansiere en prosjektlederstilling og ansatte i tiltaket. Kommunen fikk 1,6 millioner fra Sosial- og helsedirektoratets tilskuddsordning til boligsosiale tjenester til finansiering av tjenestene i bokollektivet etter at Prosjekt bostedsløse var avsluttet. Kommunen støttet tiltaket med 1,2 millioner. Nå er videreføring av tiltaket lagt inn i de kommunale handlingsplanene.

Tjenesten som er utviklet i regi av Prosjekt bostedsløse, har vært knyttet til et bokollektiv for ungdom. Kommunen har ønsket å finne en god faglig forankring for ansatte i dette kollektivet. I starten av prosjektet hadde de ikke denne tilknytningen, og det var problemer med å få til en tilfredsstillende oppfølging av tjenestetilbudet. Etter hvert ble de ansatte i bokollektivet organisatorisk tilknyttet helsetjenesten i distriktet. De ansatte deltar på fellesmøter i helsetjenesten i distriktet. Inntrykket fra leder for distriktet er at dette er en vellykket forankring for tiltaket. De ansatte i kollektivet samarbeider også tett med andre aktuelle etater, særlig med Ungetat der alle ungdomstiltak er samlokalisert. Både arbeids- og trygdeetaten er med her. Hensikten med samordningen er å unngå at barn og unge må forholde seg til mange ulike kontorer og ansatte. De ansatte i Ungetat er hele tiden orientert om kollektivet og situasjonen til ungdommen her gjennom faste møter med de ansatte. Informanten fra boligkontoret og leder for den enheten der kollektivet hører til, mener forankring til den lokale enheten for oppfølgende helsetjenester er en vellykket forankringsmodell.

I Kristiansand har det foregått en omorganisering av sosialtjenesten. Kommunen hadde tre sosialkontor som ble slått sammen til ett, men samtidig opprettholdt kommunen de tre enhetene for helse. Noen av sosialtjenestens sosionomer ble overført til helseenhetene som en del av en oppfølgingstjeneste. En av sosionomene ble leder

av en av enhetene for helsetjenester og fikk ansvaret for å være faglig leder for bokollektivet. Omorganiseringen innebar også et tettere samarbeid mellom helsetjenestene og rustjenesten. Rustjenesten ble også styrket med flere ansatte. Rustjenesten kunne utvide sitt ambulerende team.

Informanten fra boligkontoret mener at omorganiseringen og samordningen har vært vellykket. Hjemmehjelpstjenesten og hjemmesykepleien bidrar overfor personer med rusproblemer når det er behov for det. I dag har kommunen en ambulerende rustjeneste som ikke er samordnet med de lokale helsetjenestene. Våre informanter setter spørsmålsteget ved denne organisasjonsmodellen og hadde ønsket et tettere samarbeid mellom helsetjenesten og rustjenesten. Det at tjenesten i dag er oppdelt, er en ulempe. I flere tilfeller kan det se ut som det er litt tilfeldig hvilke brukere som får hjelp fra hvilken tjeneste. Tjenestestedene har overlappende kompetanse.

Trondheim

I Trondheim ble prosjektet forankret i boligenheten. Trondheim hadde de tyngste rusmisbrukerne som målgruppe for prosjektet. Leder for boligenheten var leder for styringsgruppen. Ellers besto styringsgruppen av to representanter fra rådmannens fagstab, representanter fra velferdsetaten, kommunaldirektøren fra Helse- og velferdsetaten, tre representanter fra boligkontoret (inkludert leder for kontoret og prosjektleder for Prosjekt bostedsløse) og en representant fra Husbanken. Noe av bakgrunnen for at prosjektet ble tilknyttet boligenheten, var at det var personer her som hadde vært engasjert i boligsituasjonen til ulike utsatte grupper.

Midlene i prosjektet ble i Trondheim brukt til å finansiere tjenestetilbud i nye boligtiltak rettet mot spesielt utvalgte grupper. Trondheim kommune hadde økonomisk støtte fra Prosjekt bostedsløse i fire år med totalt 3,7 millioner. Hvert år ble et boligtilbud etablert. Tilskuddsmidlene finansierte tjenestetilbudene i tiltakene i ett år. Allerede i planleggingsfasen ble det gjort vedtak om kommunal videreføring av tjenestetilbudet, og utgiftene til tjenestetilbudet ble bygget inn i kommunens budsjetter. Etter ett års drift tok de ordinære sosiale tjenestene over driften av tilbudene.

Bakgrunnen for den utformingen som Prosjekt bostedsløse fikk i Trondheim, var at kommunene mente de hadde behov for et større mangfold av boligtilbud. Ifølge de oversiktene kommunen hadde ved oppstarten av prosjektet, var det 175 personer som trengte spesielt tilrettelagte boligtilbud. Prosjektet pekte ut kvinner og de eldste mennene som en gruppe de ønsket å satse på fordi dette var grupper som var dårlig ivaretatt. Boligene ble finansiert med ordinære boligtilskudd og lån fra Husbanken. Tiltakene ble støttet med høyere tilskudd enn vanlig fra Husbanken siden bostedsløse

var et prioritert område. Den brede sammensetningen av styringsgruppen bidro også til en planmessig videreføring.

Kommunen har lenge hatt oppfølgingstjenester til personer som bor i kommunale boliger. I perioden 1989–92 hadde kommunen en tjenstesatsing rettet mot personer uten fast bolig. Bakgrunnen for satsingen var høye utgifter til hospitsplasser. Kommunen ønsket å satse på å gi tjenester, hjelp og støtte i boliger for på den måten å hjelpe med å få til en stabil boligsituasjon. Ansvaret for oppfølgingstjenesten lå opprinnelig hos rusenheten. Nå har helse- og velferdstjenesten ansvaret. De ansatte i tiltakene som er etablert i regi av Prosjekt bostedsløse, tilhører Helse- og velferdstjenesten. Tjenester til bostedsløse, som ambulerende tjenester, er videreført.

Drammen

Styringsgruppen for Prosjekt bostedsløse i Drammen var bredt sammensatt. Styringsgruppen ble ledet av leder for Senter for rusforebygging, med representanter fra omsorgstjenesten, sosialtjenesten, psykiatri, Drammen Eiendom, tillitsvalgte fra FO og NKF (nå Fagforbundet) samt Husbanken. Arbeidet i prosjektet og ledelsen av styringsgruppen var lagt til Senter for rusforebygging. I intervju ved Senter for rusforebygging sier de at det var en diskusjon i kommunen rundt forankring, men at det raskt ble besluttet å legge dette til dem da kartlegginger viste at 70 prosent av de bostedsløse i kommunen var rusavhengige. Målgruppen for prosjektet var rusmisbrukere, personer med psykiske lidelser, «sosialt utslåtte» og «personer som ikke har et botilbud og klartest faller utenfor det ordinære hjelpeapparatet». (Prosjektrapport Prosjekt bostedsløse, Drammen kommune 01.12.04).

Hovedsøkelyset i prosjektet var likevel på rus, og hovedtiltaket var oppbygging av et ambulant boteam forankret i Senter for rusforebygging, som har arbeidet med oppfølging av personer i ordinære boliger. Det ble også framskaffet boliger og utviklet nye botilbud i prosjektperioden. I tillegg var utvikling av en sykehjemsavdeling med et tilbud til eldre rusmisbrukere med psykiske og somatiske problemer en del av prosjektet. Sykehjemsplassene ble ikke finansiert av Prosjekt bostedsløse, men prosjektlederen var delaktig i dette. Prosjekt bostedsløse jobbet også med store barnefamilier og utvikling av tildelingsrutinene for kommunale boliger, men dette var ikke en sentral del av prosjektet. Prosjekt bostedsløse i Drammen finansierte en prosjektleder og to stillinger i det ambulante boteamet. Begge hovedtiltakene, det ambulante boteamet og tilbudet ved sykehjemsavdelingen, er videreført, men med mindre ressurser etter prosjektperioden.

Bergen

Prosjekt bostedsløse i Bergen er forankret i Byrådsavdeling for helse- og omsorg. Prosjektet har vært definert som et samarbeidsprosjekt mellom Byrådsavdeling for helse og omsorg, Byrådsavdeling for byutvikling ved Boligetaten, Bergen Bolig og Byfornyelse og Husbanken. Disse instansene, sammen med representanter fra sosialkontoret, har utgjort styringsgruppen. Prosjektledelse er forankret i Byrådsavdeling for helse og omsorg. Målsetningen for prosjektet i Bergen har vært å bidra til at aktive rusmisbrukere skal få bedre levekår ved hjelp av tildeling av ordinær bolig med leiekontrakt og individuelt tilpasset oppfølging. Målet er også å utnytte kommunale ressurser bedre ved å redusere bruken av midlertidige botilbud.

De sosiale tjenestene tilhører Byrådsavdeling for helse- og omsorg. I 2004 ble det i regi av Prosjekt bostedsløse etablert en booppfølgingstjeneste i tre sosialdistrikt. Sosialkontorene fikk i regi av Prosjekt bostedsløse stillinger til booppfølging. Planen var å starte opp med fem til ti personer i hver bydel. Hver bydel hadde et inntaksteam/samarbeidsteam for det lokale prosjektet. Her deltok representanter for sosialtjenesten, booppfølgingen, Bergen Bolig og Byfornyelse, Boligetaten og prosjektleder. Tjenestene hadde da kontor og fast base i tilknytning til botilbudene som ble etablert i bydelene. Etter at Prosjekt bostedsløse ble avsluttet, fikk booppfølgingstjenesten kontor i sosialkontorets lokaler, booppfølgingstjenesten ved hvert sosialkontor ble utvidet til å omfatte flere brukere, og det ble laget tilsvarende tjenester ved alle sosialkontorene. Begrunnelsen for valg av base på sosialkontoret er et ønske om få til en god integrasjon med tjenestene her og at ansatte skulle ha base på sosialkontoret for at ansatte i oppfølgingstjenesten skulle bli en del av sosialkontoret. Da prosjektet startet opp, hadde Bergen Bolig og Byfornyelse lenge etterlyst en booppfølging for at rusmisbrukere skulle kunne beholde boligene. Et av sosialkontorene hadde allerede før prosjektet hadde kommet i gang, begynt å arbeide med booppfølging. Booppfølgere har også jobbet med å finne fram til bolig for de som har henvendt seg til sosialkontorene med behov for hjelp til dette. Da prosjektet startet opp, brukte sosialtjenesten 27 millioner på overnatting på hospits. Nå bruker Bergen 8,7 millioner årlig.

Ansatte fra Bergen Bolig og Byfornyelse har deltatt i prosjektets styringsgruppe. Etaten har også gått på hjemmebesøk sammen med de ambulerende tjenestene fra sosialkontorene for å gjennomføre tekniske kontroller av boligene. Dette har kommunen gode erfaringer med. I løpet av Prosjekt bostedsløse prioriterte etaten å få rusmisbrukere fram i boligkøen. De fikk i prosjektperioden lettere bolig enn andre i boligkø. Den gruppen som ikke har noen klart definerte problemer, falt derfor lenger ned i prioriteringen. Slik er det ikke lenger. Nå blir rusmisbrukere ikke prioritert fram.

Oppsummering

Flere av våre informanter peker på at Prosjekt bostedsløse gjorde det mulig å iverksette tiltak mot bostedsløshet. Tjenestetilbudet ville blitt et annet uten Prosjekt bostedsløse. I flere av byene har tilskuddene blitt brukt til å støtte tiltak som også har mottatt støtte fra andre statlige tilskuddsordninger rettet mot personer med rusproblemer og psykiske lidelser. Informantene fra disse byene legger vekt på at tilskuddene til personer med rusproblemer og psykiske lidelser i kommunene blir satt i sammenheng lokalt. Særlig når vi skal vurdere hvilken betydning Prosjekt bostedsløse har hatt for videreføringen av arbeid med forebygging av bostedsløshet, er det viktig å anlegge et evalueringsperspektiv som tar hensyn til andre endringsprosesser. Det er ikke like lett å si hvilke endringer som har kommet som et resultat av de prosessene som Prosjekt bostedsløse har utløst, og hva som har blitt forårsaket av andre endringer.

Våre intervjuer viser at Prosjekt bostedsløse i kommunene ble tatt inn i og satt i sammenheng med de øvrige tjenestene og utviklingen her. Tromsø kommune har hatt den mest omfattende omorganiseringen i prosjektperioden. I Bergen startet prosjektet med å tilby stasjonære tjenester. I løpet av prosjektet endret de seg til en ambulerende tjeneste med en oppsøkende profil. Samtidig ble også stillinger ved sosialkontor omgjort til å være en ambulerende tjeneste. I Kristiansand har tjenestene som prosjektet støttet gjennom hele perioden, vært stasjonære tjenester knyttet til et boligprosjekt, men på samme tid ble sosialtjenesten desentralisert, og noen av sosionomene ble overført til helseenhetene i kommunen. Tjenesten i bokollektivet ble forankret i en av helseenhetene. I Stavanger har det lokale prosjektet vært forankret i Rehabiliteringsetaten – et eget tjenestested for rusmisbrukere.

Den mest markante og virkningsfulle endringen for det forebyggende arbeidet i den perioden som Prosjekt bostedsløse har vart, er endring mot mer vekt på ambulerende tjenester. Dette har skjedd både ved sosialkontorene i en del av byene og i rusomsorgen. I flere av byene er deler av de stasjonære tjenestene på sosialkontoret endret til å bli ambulerende tjenester. Dette har skjedd både i Bergen, Kristiansand og Trondheim. Kommunen har ønsket å få til en vridning av sosiale tjenester mot mer ambulerende virksomhet nettopp for på den måten å møte behovet til personer med rusproblemer. Prosjekt bostedsløse har bidratt i denne utviklingen.

Eksempel – ambulerende tjenester i Drammen

Et eksempel fra Drammen illustrerer den satsingen på ambulerende tjenester som har vært mange steder. I Drammen kommune har det å utvikle oppsøkende og ambulerende team være en sentral del av prosjektet. De har etablert et ambulant boteam. Teamet hadde i prosjektperioden først fire ansatte og deretter fem ansatte. Oppfølgingsteamet var lagt til Senter for rusforebygging, med fagsjefen som ansvarlig. Teamet besto totalt

av to sosionomer, en vernepleier, en psykiatrisk sykepleier og en miljøarbeider. Boteamet fulgte opp brukere i tre etablerte oppgangsfellesskap (21 boliger) og brukere i ordinære enkeltstående boliger (inntil 30 personer). Sluttrapporten fra kommunen viser at boteamet hadde arbeidet med 136 brukere. Syttifem av disse brukerne fikk ikke oppfølging i bolig, men kun samtaler og veiledning.

Boteamet har diskutert faglig forankring og den faglige innretningen på arbeidet sitt. I utgangspunktet ønsket temaet å legge større vekt på samtalen som det sentrale virkemidlet. Denne tilnærmingen ble etter hvert tonet ned til fordel for en helhetlig tilnærming med vekt på å hjelpe brukeren med de behov han har. Brukeren skulle ikke forplikte seg til å ta imot behandling eller bli rusfri for å få bolig og hjelp. En medvirkende faktor til at boteamet valgte å vektlegge en helhetlig tilnærming, var midtveisevalueringen av Prosjekt bostedsløse (Dyb 2002). Teamet ble etter avslutning av Prosjekt bostedsløse redusert fra fem til tre ansatte.

Kapittel 5 Kompetanse, tjenesteutvikling og videreføring

Dette kapittelet omhandler kompetanseutvikling og videreføring av kompetansen som er utviklet i prosjektet. Vi redegjør først kort for noen generelle betingelser for kompetanseutvikling i kommunene. Videre ser vi på hva som har hatt betydning for videreføring av kompetansen som er utviklet i dette prosjektet. Avslutningsvis viser vi den betydningen prosjektlederen i flere av prosjektene har hatt for kompetanseutvikling og videreføring av kompetansen.

Betingelser for kompetanseutvikling

Bostedsløshet er et sektorovergripende problem. Bostedsløshet kan ramme både unge og eldre. Årsakene kan være mange og kan ha med både økonomiske, sosiale og helsemessige forhold å gjøre og med samspillet mellom disse faktorene. Hovedtanken bak Prosjekt bostedsløse var å se bolig- og tjenestebehov i sammenheng. Prosjektet har derfor gitt finansiell støtte både til boliger og til tjenester. I tillegg til etablering av tiltak skulle også en viktig del av prosjektet være å videreutvikle tiltak og kompetanse. Det å få til endringer i tjenesteapparatet er krevende og har vært en hovedoppgave som man har jobbet med underveis i prosjektene. Denne hovedoppgaven skulle være fundamentet og underlaget for videreføringen. Prosjekt bostedsløse skulle bidra til endrede arbeidsmåter, på en slik måte at de kan møte bostedsløses bolig- og hjelpebehov.

Læringsprosesser må iverksettes og utformes for å få til kompetanseutvikling. Læring og kunnskap skal utvikle det aktuelle fagfeltet. Vi vet fra organisasjonsteorien at læring i organisasjoner kan skje på ulike måter. Det kan skje ved å tilføre kunnskap, ved at det skjer holdningsendringer i organisasjonen, ved å endre organisasjonsstrukturen, ved at det settes søkelys på mål og hensikter ved læring gjennom erfaring, og ved å vektlegge et medvirkningsperspektiv (French mfl. 1990). For at det skal skje endringer i den tjenesteytende virksomheten, er det ikke nok at prosjekter og ideer herfra gis oppslutning verbalt. Det må også skje en oppslutning som gir endring i praksis. Dette krever kompetanseutvikling i den enkelte tjenesteorganisasjonen eller tjenestestedet og er ensbetydende med omfattende lærings- og sosialiseringprosesser blant ansatte. De

ansatte tilegner seg både nye ferdigheter, kunnskaper og holdninger. I dag legges det i økende grad vekt på å få til kontinuerlig kompetanseutvikling i tjenesteapparatet for å møte nye brukerbehov, både ved at arbeidsplassen blir en arena for kontinuerlig læring og utvikling og ved videre- og etterutdanning (Blåka og Filstad 2007). Kompetanseutvikling kan kreve langsiktige tiltak med virkemidler som utdanning og videreutdanning, veiledningstiltak, systematisk internopplæring og utvikling av undervisningsmateriell som tiltak.

Videreføring av kompetanse

I prosjektperioden har det vært flere endringer i kommunene som har hatt betydning for det forebyggende arbeidet. Hva som har fremmet og hemmet prosessen med videreføring av tiltak og kompetanse, vil det ikke være like lett å peke på i ettertid. Det er ikke lett å trekke entydig lærdom ut av prosjekter når mange prosesser pågår på samme tid med samme mål. Vi har også sett at prosjektet inngikk i en pågående utviklingsprosess i kommunene og var i tråd med nasjonale og lokale målsetninger og planer.

Våre intervjuer tyder likevel på at prosjektet har påvirket det forebyggende arbeidet og hatt betydelig innvirkning på tiltakene og videreføringen. Hovedbildet som framkommer av våre analyser, er at tjenestene som er etablert i regi av Prosjekt bostedsløse, er videreført. I tråd med forutsetningen for Prosjekt bostedsløse har mange av tiltakene som er utviklet i regi av Prosjekt bostedsløse, først og fremst vært rusomsorgstiltak, men også etter hvert i realiteten tiltak rettet mot personer med psykiske lidelser. Prosjektet har bidratt til en tyngre og mer tydelig satsing på tjenester til bostedsløse enn det som ellers ville ha vært tilfelle i kommunene. Prosjekt bostedsløse bidro sammen med andre endringer som en ekstra kraft i arbeidet med å utvikle nye arbeidsmetoder i det forebyggende arbeidet. Dette påpekes i flere av kommunene.

En medvirkende årsak til støtten til videreføringen som vi ser i kommunene, er at det tidligere har vært et faglig vakuum omkring bostedsløshetsspørsmålet. Kommunene har manglet faglig fundamenterte tilnærminger for å hjelpe rusmisbrukere til en stabil boligsituasjon. Rusmisbrukere har blitt møtt med moraliserende holdninger. Prosjekt bostedsløse satte denne typen holdninger på sidelinjen. I og med Prosjekt bostedsløse ble boligproblemene og hjelpebehov til personer med rusproblemer tydeliggjort. Prosjekt bostedsløse bidro med ny kunnskap om bolig- og tjenestebehov blant grupper som ikke mestrer å vedlikeholde en stabil boligsituasjon. Prosjektet ga dermed lokale offentlige aktører et mandat til å sette boligspørsmål blant rusmisbrukere på dagsordenen og finne fram til nye tilnærminger for å få dette til. Prosjekt bostedsløse har gjennom tiltaksetablering og utvikling bidratt til å identifisere og synliggjøre behov som ikke har vært så tydelig for tjenesteapparatet før. Prosjektmedarbeiderne har

kommet nærmere inn på brukergruppen og blitt kjent med deres situasjon og behov. Satsingen i regi av prosjektet bidro derfor til å avdekke hjelpebehov. Dette skjedde ved at de ansatte gjennom nær kontakt med rusmisbrukere fikk innsikt i og forståelse for hvilke behov rusmisbrukere har for at de skal kunne mestre en selvstendig tilværelse i egen bolig. Denne kompetansen er videreført. Alle byene peker på at de i løpet av prosjektet har fått kunnskap om bostedsløse bolig- og hjelpebehov som de ikke har hatt fra før. Det å sikre at utformingen av tjenestetilbudet tar hensyn til den enkeltes individuelle behov, er en viktig erfaring fra prosjektet som flere peker på.

Ansatte i flere kommuner peker på at de i løpet av prosjektperioden har blitt mer oppmerksomme på behovene for hjelp i forbindelse med psykiske lidelser blant bostedsløse. I Tromsø kommune førte samordningen av miljøarbeidertjenesten rettet mot rusmisbrukere og psykiatritjenesten til bedre tilgang for bostedsløse til psykiatritjenester. I Tromsø har det tradisjonelt vært ansatt sosionomer i miljøarbeidertjenesten. I og med sammenslåing med hjemmetjenesten i psykisk helsearbeid ble kompetanseprofilen endret.

Et eksempel fra Oslo viser en arbeidsmetode for å finne fram til hjelpebehov blant bostedsløse. Oslo utviklet en systematisk modell med kompetanseoverføring og veiledning i regi av «Trekantsamarbeidet». Dette var et tiltak i regi av Prosjekt bostedsløse og var et samarbeid mellom voksenhabilitering, sosialtjenesten og boligkontoret. Målet var å sikre at brukerne fikk både bolig og tjenester. Brukergruppene var flyktninger, personer med dobbeltdiagnoser og rusmisbrukere. To medarbeidere i prosjektet hadde ansvaret for dette tiltaket. Deres ansvar besto i å avklare klientens behov. Prosjektmedarbeiderne skulle også bidra til å finne fram til og koordinere de aktuelle hjelpeinstansene. Som hjelp i dette arbeidet ble det utviklet et kartleggingsverktøy. Det skulle gi informasjon om den enkelte bruker og hvilke tjenester den enkelte hadde behov for. De to medarbeiderne skulle jobbe sammen med booppfølger i første fase og gi hjelp og veiledning til dem og så trekke seg ut etter hvert.

Den ambulerende tjenestemodellen er en modell som er godt egnet til å nå fram til bostedsløse. Modellen har stått sentralt i prosjektene og har styrket sin stilling i løpet av prosjektperioden. Dette ble også framhevet i evalueringen av Prosjekt bostedsløse (Dyb 2005). I hvilken grad prosjektet ble brukt til å utvikle en ambulerende tjenestemodell, må ses i lys av hvilke andre tjenestetilbud kommunene har til brukergruppen. I alle kommunene er det ambulerende oppsøkende arbeidet videreført.

Kompetanseutvikling gjennom nettverk og studieturer

En arena for kompetanseutvikling som trekkes fram, er ulike nettverksmøter i regi av Husbanken. Gjennom hele prosjektperioden har prosjektlederne deltatt på fellesmøter i regi av Prosjekt bostedsløse. Disse samlingene vurderes som positive fordi prosjektlederne her har lært av hverandre.

Flere av kommunene har reist på studieturer i regi av Prosjekt bostedsløse som en del av en kompetanseutviklingsstrategi og for å sette bostedsløsheten på dagsorden i kommunen. De som har hatt denne typen turer, mener alle at de har vært verdifulle. Studieturene har blitt et felles referansepunkt for de som har deltatt. Flere peker på at studieturene har gitt kommunene ideen til småhusmodellen.

Samtidig er det flere som etterlyser klarere hensikt og mål med både studieturer og ulike nettverksmøter. Bruk av både studieturer, møter og seminarer må vurderes i lys av ressursbruk og resultater. Studieturer, nettverksmøter og seminarer med mange deltakere kan være ressurskrevende både økonomisk og tidsmessig og kan bli mer et symbol enn et kompetansetiltak med varige virkninger for tilbudet til brukerne.

Det finnes mange alternative og mindre kostnadskrevende metoder for innhenting av informasjon om forebygging av bostedsløshet. Det å oppnå varig virkning av studieturer for større deler av kommunen vil både kreve grundig forarbeid om hensikt og kreve etterarbeid med tanke på videreføring. Det er også klare begrensinger knyttet til det å bruke erfaringer fra andre land direkte på norske forhold. Mange europeiske land har andre velferdstradisjoner og en annen bostedsløshetsproblematikk enn Norge har. Det offentlige ansvar for tjenestetilbudet til bostedsløse kan være et annet, og de frivillige organisasjonene kan spille en annen rolle. Bostedsløshetsproblematikken kan være av et helt annet omfang, og hvilken boligstandard som regnes som akseptabel, kan også variere fra land til land (Hertting 2000).

I løpet av prosjektperioden ble det etablert en videreutdanning i boligsosialt arbeid (tilsvarende 30 studiepoeng) i regi av høyskolen i Trondheim. Denne typen utdanningstilbud gir mulighet til mer dyptgående kompetanseutvikling.

Tjenestesteder som ikke har vært involvert i prosjektet, har i mindre grad opplevd utvikling

Kunnskap utvikles som en prosess underveis i prosjekter. Det at prosjektet har nær tilknytning til dem som skal videreføre erfaringer fra prosjektet, og er involvert i prosesser som har foregått, kan ha mye å si for hvordan erfaringer videreføres. Det kan være for seint å tenke videreføring ved slutten av prosjektet. Litteratur om prosjekter peker på at de som skal ha ansvar videre etter prosjektslutt, bør identifiseres og involveres i en tidlig fase for at også disse skal ta del i og få forståelse for den kunnskapen som prosjektet utvikler (Gustavsen 1990). Kompetanseutvikling krever også mer enn utvikling blant den enkelte (Gustavsen 1990). Implementering av nye arbeidsmåter krever systematisk kompetanseutvikling tilpasset det aktuelle tjenestestedet. Her kan det være store utfordringer å få til endring på grunn av fasttømret praksis, oppgaver og rutiner. Kommunenes tjenesteytende sektor er en sammensatt tjenesteorganisasjon.

Kommunene bruker ulike modeller for organisering av sine tjenester. Det betyr at når kompetanse og arbeidsmåter fra Prosjekt bostedsløse skal videreføres, så skal disse tilpasses mange ulike tjenestemodeller og organisasjoner. Det er derfor ikke uvesentlig for videreføringen hvor prosjektet forankres. Basisorganisasjonen blir gjerne sett på som den lokale oppdragsgiver for prosjektet. Vi vet fra teorier om prosjektarbeid at verts- eller basisorganisasjonen kan påvirke den utformingen prosjektet får, men også at basisorganisasjonen vil ta del i den kompetanseutviklingen som skjer i løpet av prosjektperioden. Det som har framkommet som sentral kunnskap fra prosjektet, trenger ikke alltid å være entydig, og det kan være vanskelig å videreforme erfaringer. De som har deltatt i prosjektet, står i en særstilling når det gjelder læring, innsikt og forståelse av prosjektets sentrale erfaringer. De vil ha et eierforhold til prosjektet på helt annen måte enn utenforstående vil få. Eierskap til nye ideer er viktig med tanke på å få til videreføring. Dersom det er andre som tar over i videreføringen, er det nødvendigvis ikke slik at de har samme entusiasme og eierskap til det nye som ansatte i prosjektet vil ha. Vi har sett ovenfor at prosjektene har bidratt til tjenesteutvikling og endring i de tjenestestedene der de har vært forankret. Prosjekter har vært vellykket ved at de har utviklet aktuelle arbeidsmetoder.

Flere av kommunene peker på behov for ytterligere utvikling av de sosiale tjenestene mot ambulerende virksomhet. I Tromsø beskrives sosialtjenesten både av enhetsleder og prosjektleder som en viktig instans med tanke på å avhjelpe bostedsløsheten. Sosialtjenesten treffer brukere som i utgangspunktet ikke ønsker hjelp, og som kan ha mer udefinerte hjelpebehov. Også brukerrepresentanten framhever sosialtjenesten som sentral i arbeidet med å gi et godt helhetlig bolig- og tjenestetilbud til rusmisbrukere. Flere av kommunene peker på at i løpet av Prosjekt bostedsløse har sosialtjenesten blitt mer aktiv overfor personer som sto i fare for å bli kastet ut av boligen. Tromsø kommune har en egen sosialtjeneste rettet mot rusmisbrukere. Sosialtjenesten er ikke direkte berørt av Prosjekt bostedsløse. Prosjektleder her peker på behovet for å endre sosialtjenesten til å bli mer utadrettet og oppfølgende. Kristiansand har en egen rusenhet med ambulerende tjenester. Denne har ikke vært involvert direkte i prosjektet. Kommunen ønsker å få til en bedre samordning mellom hjemmetjenestene og rustjenestene.

Det tjenestestedet som flest etterlyser involvering fra, er de tradisjonelle hjemmetjenestene og psykiatritjenesten. Tromsø er eksempel på en kommune som ønsker å videreutvikle samarbeidet med hjemmetjenesten. Praktiseringen av to-nivå-modellen i Tromsø kommune innebærer at enheten der brukeren hører til, har et helhetlig ansvar for brukeren. Enhetsleder for rus- og psykiatritjenesten mener at de ikke har mulighet til å gi dette til rusmisbrukere eller personer med psykiske lidelser som trenger pleie- og omsorgstjenester. Etter enhetsleders oppfatning bør pleie- og omsorgsenheten ha ansvar for disse oppgavene. Både den lokale prosjektlederen og enhetslederen mener det fremdeles er utfordringer knyttet til hjemmehjelps- og hjemmesykepleietjenesten.

De vil ikke bidra overfor brukere med rusproblematikk og psykiske lidelser. Det samme er tilfelle for Stavanger. Her etterlyser de også bidrag fra hjemmetjenestene.

Men ikke alle kommuner mangler samarbeid med hjemmetjenestene. Både Drammen og Kristiansand mener de har godt samarbeid med hjemmetjenesten. Her er hjemmetjenesten blitt involvert i løpet av prosjektperioden. I Drammen er oppfølgings-teamet forankret i Senter for rusforebygging. En av målsetningene for prosjektet er å få til samhandling og samarbeid mellom involverte tjenestesteder og særlig å bidra til styrking av den rusfaglige kompetansen innenfor omsorgstjenestene. En av de ansatte i omsorgstjenesten har tatt videreutdanning innenfor boligsosialt arbeid i prosjektperioden, men samtidig sier informantene at de ikke har klart å få til den ønskede utviklingen av rusfaglig kompetanse. Informantene ved Senter for rusforebygging opplever likevel at de har etablert et godt samarbeid med hjemmetjenesten. De mener hjemmetjenesten blir involvert når det gjelder brukere med behov for praktisk hjelp i hjemmet, selv om ikke hjemmetjenesten tar et overordnet ansvar for rusmisbrukere.

I Drammen oppleves det fortsatt som vanskelig å få aksept for brukere med rusproblemer innenfor psykiatrien. Psykiatrienheten var med i styringsgruppen for Prosjekt bostedsløse i kommunen, men de har ikke blitt en samarbeidspartner i det konkrete arbeidet overfor brukerne. Det oppleves at det er en prosess på gang i retning av et sterkere samarbeid mellom rus og psykisk helsearbeid.

Med tanke på det videre arbeidet peker prosjektleder og leder for boligkontoret i Trondheim på utfordringer i tjenesten slik den er i dag. Forebygging av bostedsløshet krever at bolig- og tjenestetilbudet vurderes samlet. Tjenestetilbudet må være tilgjengelig ved innflytting. Når en bruker får tildelt en kommunal bolig, i Trondheim våren 2007, er det to måneders ventetid på tjenestetilbudet. Videre framheves behovet for at tjenesten har kompetanse til å takle et bredt spekter av situasjoner som kan oppstå, og det settes spørsmålsteget ved om det nå er tilfellet. De ansatte må ha kompetanse og erfaring for at de kan håndtere situasjoner med uro og trusler. Etter deres oppfatning er det mange som i dag får for lite hjelp fra tjenesteapparatet, og kompetansen er for dårlig.

Oslo kommune er en stor og sammensatt tjenesteorganisasjon. Her har prosjekter vært knyttet til psykiatrienheten i og med at den var med i styringsgruppen for Prosjekt bostedsløse, men de har ikke oppnådd at de er blitt en direkte samarbeidspartner i arbeidet overfor brukerne. Det oppleves at det er en prosess på gang nå når det gjelder et større samarbeid mellom rusarbeid og psykisk helsearbeid.

Prosjektlederrollens betydning for videreføringen

Prosjekter er annerledes enn det løpende arbeidet i kommunene (Lundin og Söderholm 1995). Prosjekter skal eksistere i en avgrenset tidsepoke. De er løsrevet fra den tradisjonelle organiseringen. Prosjekter betyr mulighet for fleksibilitet. De ansatte gjør oppgaver på siden av den ordinære organisasjonen. Deres oppgave er å finne nye løsninger på nye oppgaver. Et prosjekt igangsettes for å oppnå fleksibilitet og for å gi muligheten for gjennomføring av noe nytt. Oppgavene i prosjektet er av kortvarig karakter og forplikter ikke nødvendigvis vertsorganisasjonen videre. Prosjektansatte kan gjøre oppgaver tilpasset behov i omgivelsene og endringer i disse, uten at dette skal være oppgaver som skal legges til faste stillinger over lang tid. Prosjekter er med andre ord ulike den daglige virksomheten både når det gjelder varighet, type oppgaver og hvordan deltakerne organiserer seg.

I teorier om prosjekter legges det vekt på at det forholdet prosjektet har til vertsorganisasjonen kan få stor betydning for hvordan utviklingen av prosjektet blir, og hvordan videreføringen av erfaringer kommer til å skje. I noen av kommunene har prosjektlederens rolle, og den tilknytning prosjektlederen har hatt til kommunen, spilt en sentral rolle både for etablering av prosjektet og for videreføringen og implementeringen i den ordinære kommunestrukturen. Både prosjektlederens tidligere posisjon og posisjon etter prosjektet har da hatt betydning.

I og med et relativt vidt mandat for de lokale prosjektene var det mulig å gi prosjektlederrollen svært ulikt innhold i deltakerkommunene. Mange av kommunene har hatt markerte og drivende prosjektledere. For de kommunene som har hatt denne typen prosjektleder, har det hatt stor betydning for utforming, tiltak og tjenester. Også samspillet mellom prosjektleder og ledere i den etaten der prosjektet har hatt forankring, har hatt betydning. Dette vet vi kan være viktig både for utformingen av selve prosjektet og for hvordan erfaringene blir videreført (Westhagen 1984:113). Både den øvrige organisasjonen som er vert for prosjektet, og lederen her, kan lære mye av prosjekter uten selv å måtte forplikte seg eller å bruke av egne ressurser.

Noen kommuneledere har vært sentrale i de lokale prosjektene. De har jobbet tett sammen med prosjektlederen. De har selv definert klare oppgaver for prosjektlederen og i realiteten fungert som ledere for prosjektet. Lederen har hatt klare oppfatninger og analyser av situasjon og behov blant bostedsløse. I disse kommunene har Prosjekt bostedsløse bidratt til å utvide lederens handlingsrepertoar og gjort det mulig å iverksette ønskede tiltak. I andre kommuner har prosjektlederen vært mer selvstendig og den som har tatt initiativet til å iverksette tiltak.

Uansett innholdet i denne relasjonen mellom prosjektleder og kommuneleder så har et nært samarbeid vært positivt. Lederen har blitt involvert i arbeidet og har også høstet erfaringer fra prosjektet. Det at det har vært et nært samspill mellom disse rollene, har derfor hatt betydning for hvordan kunnskapen er ivaretatt og videreført. Lederen har

fått innsikt i og forståelse for ulike utforminger og muligheter og kunnet bruke disse erfaringene videre i kommunens forebyggende arbeid.

I flere av kommunene har prosjektlederen også fått en sentral stilling i det forebyggende arbeidet etter prosjektslutt. En bevisst bruk av prosjektmedlemmer etter prosjektslutt kan nettopp være ensbetydende med å ta vare på og videreføre kunnskap som er utviklet i prosjektet. Ved å knytte prosjektmedlemmene til nye relevante stillinger og posisjoner så kan kompetanse videreføres.

Oppsummering

Kunnskap som er utviklet i dette prosjektet, er videreført i kommunene. En sentral årsak til dette er at de lokale prosjektene har bidratt med faglige perspektiver på arbeidet med å hjelpe bostedsløse til en stabil bosituasjon. Dette har tidligere vært mangelfullt i kommunene. Arbeidet i prosjektet førte til at bolig- og tjenestebehov blant rusmisbrukere ble avdekket, og prosjektet kunne tilby faglig begrunnede tilnærminger om rusmisbrukere og deres behov for hjelp til en stabil boligsituasjon. I kapittelet peker vi imidlertid også på fortsatt behov for kompetanseutvikling, blant annet ved de tjenestestedene som ikke har vært så nært involvert i prosjektet. Vi peker også på den sentrale rollen prosjektlederen, i samspill med tjenesteledere, har spilt og fortsatt spiller i mange kommuner med tanke på videreføring av kompetanse.

Kapittel 6 Boligframskaffelsen

Å skaffe bolig til rusmisbrukere har vært en sentral del av prosjektene. Boligframskaffelsen har skjedd på ulike måter. Kommunene har etablert nye boligprosjekter, og de har jobbet for å gi brukerne tilgang til andre boliger. Resultatet av arbeidet med etablering av nye boliger og hvordan disse er videreført, vises i dette kapitlet. Ikke alle kommunene har oversikt over hvor mange som er hjulpet inn i «vanlige boliger» i løpet av prosjektperioden.

For begge disse arbeidsområdene – det å utvikle og etablere nye boligprosjektet og det å gi hjelp til en «vanlig bolig» – vil det også handle om arbeidsmetoder og praksiser som kommunen har utviklet, og om videreføringen av disse.

I dette kapitlet redegjør vi først for arbeidet med boligframskaffelsen og viser så hvordan dette arbeidet og boligprosjektene som ble etablert i regi av prosjektet, er videreført. For hver av kommunene vises hvilke boliger som er etablert, og hvilke av disse som fortsatt brukes. Videre i kapitlet redegjør vi for hvordan de kommunale boligene er brukt i det forebyggende arbeidet, og hvordan tilgangen til kommunale boliger har utviklet seg etter prosjektslutt. Avslutningsvis drøfter vi hvordan bosetningsarbeidet er videreført, og hva som har hatt betydning for videreføringen av dette.

Videreføring av boligprosjektene

Arbeidet med etablering av nye boligprosjekter er ressurskrevende. Det krever både omfattende planlegging og framskaffing av ressurser til utbygging. Deltakelse i Prosjekt bostedsløse har gjort etablering av nye boligprosjekt mulig fordi de lokale prosjektene har betydd kapasitet til planlegging, og fordi Husbanken har gitt ressurser til prosjektene. Kommunene har alle hatt som mål å etablere boliger med god kvalitet. Informantene legger vekt på at arbeid med etablering av boliger av god kvalitet for rusmisbrukere har vært et resultatet av prosjektet. Dette legger flere av kommunene vekt på. Hovedårsaken til at denne virksomheten er videreført, er de holdningsendringer som deltakelsen i prosjektet bidro til. Prosjektet førte til synliggjøring av de uverdige boforholdene ved hybelhus og hospits. Sluttevalueringen av Prosjekt bostedsløse pekte også på at prosjektet i kommunene hadde skapt aksept for at rusmisbrukere har rett til bolig (Dyb 2005).

Vår studie viser at kommunene har jobbet videre etter prosjektets slutt med etablering av boliger til rusmisbrukere. Alle er opptatt av at disse boligene skal ha god kvalitet. Dette – at rusmisbrukere har rett på en vanlig bolig av god kvalitet, uavhengig av rusmisbruk eller ikke – ser ut til å være en varig holdningsendring. Deltakelse i Prosjekt bostedsløse ser ut til å ha spilt en viktig rolle i denne sammenhengen.

Boligprosjektene

Tabellene nedenfor gir oversikt over videreføringen av de boligprosjektene som er etablert i regi av Prosjekt bostedsløse. Som oversiktene viser, er de fleste boligtilbudene som ble etablert i regi av prosjektet, videreført. De boligtilbudene som er avviklet, eller der det har vært endringer underveis, har alle vært ulike kollektive boformer. Ett bokollektiv er nedlagt, ett er endret til selvstendige leiligheter, i ett har antall personal økt, i et annet er antall personal blitt redusert.

Tabell 6.1 Stavanger. Boligtilbud etablert i regi av Prosjekt bostedsløse

	8 leiligheter i en bolig	20 leiligheter spredt til kommunen	4 leiligheter i en bolig	3 småhus	Bokollektiv til med 10 boenheter
Målgruppe	Personer med langvarig rusmisbruk	Personer som har bodd lenge på hospits. «Prosjekt hospits»	Ungdom i fare for å utvikle problemer	Rusmisbrukere med omfattende hjelpebehov og som det har vært vanskelig å finne bolig til	Prostituerte kvinner / kvinnelige deltakere i LAR-program
Målsetning og krav	En permanent bolig. Ikke krav om rusfrihet	En permanent bolig. Ikke krav om rusfrihet	Ikke permanent bolig. Forebyggende tiltak. Må delta på skole eller arbeid	Permanent bolig. Ikke krav om rusfrihet	Permanent bolig. Krav om deltakelse i fellesskapsaktiviteter. Krav om rusfrihet i fellesrom, ikke ellers. Besøk bare på dagtid.
Finansiering bolig	Lån og tilskudd fra Husbanken	Kommunen	Kommunen	800 000 fra Prosjekt bostedsløse pluss kommunal finansiering	Lån og tilskudd fra Husbanken til oppussing. Innbo fra Prosjekt bostedsløse
Eier	Kommunen	Kommunen	Kommunen	Kommunen	Kirkens Bymisjon
Tjenestemodell	Fast betjening	Ambulerende tjenester	Ambulerende tjenester	Ambulerende tjenester	Fast betjening
Endringer i løpet av perioden	Ingen	Planlagt før deltakelse i prosjektet. Iversatt i prosjektperioden med veiledning fra prosjektleder		Planlagt tidlig i prosjektperioden, har vært vanskelig å finne tomt. Startet opp først i 2007.	Målgruppen endret underveis fra prostituerte kvinner til kvinner med LAR-behandling.
Endringer etter prosjektslutt	Antall miljøarbeidere er redusert fra 4,5 til 3 stillinger	Ingen	Ingen	Ingen	Ingen brukere i prosjektet nå. Kommunens avtale med Kirkens Bymisjon er avsluttet

Oversikten viser at de fleste prosjektene er etablert som vanlige boliger. De fleste av tilbudene er permanente boligtilbud etablert som selvstendige leiligheter. Disse boligene har ikke krav om rusfrihet. Oslo skiller seg ut. Mange av boligtiltakene som ble brukt i Prosjektet bostedsløse, var midlertidige boliger.

Tabell 6.2 Trondheim Boligtilbud etablert i regi av Prosjekt bostedsløse

	Bokollektiv til 7 personer i en tidligere firemanns bolig	5 småhus (hvert småhus er bygget opp av to brakker) på en nærings-tomt	Nybygget 8 leiligheter, én brukes til personalbase	Nybygget tiltak med 6 leiligheter og personalbase	5 leiligheter pluss en baseleilighet for personell i en ombygget bolig	8 leiligheter i en nyrehabilitert bolig
Målgruppe	Eldre menn med omfattende rusproblemer	Personer med omfattende rusproblemer	Kvinnelige rusmisbrukere	Personer som kommer fra soning, og som er motivert til å leve rusfritt	Ungdom med rusproblemer mellom 18 og 25 år	Personer fra rusbehandlingsinstitusjoner/ blitt rusfri på annen måte
Innflyttings-tidspunkt	Oppstart juni 2002	Oppstart mai 2004	Oppstart mars 2005	Oppstart juni 2005	Oppstart juni 2003	Oppstart juni 2004
Målsetning og krav	En permanent bolig. Ikke krav om rusfrihet	En permanent bolig. Ikke krav om rusfrihet	Permanent bolig	Overgangsbolig. Kan bli boende over tid – vurderes individuelt.	Ikke permanent bolig. Ikke krav om rusfrihet	Permanent bolig. Krav om deltakelse i fellesaktiviteter, rusfrihet i fellesrom, besøk på dagtid.
Finansiering bolig	Lån og tilskudd fra Husbanken	Lån og tilskudd fra Husbanken	Lån og tilskudd fra Husbanken	Lån og tilskudd fra Husbanken	Lån og tilskudd fra Husbanken	Lån og tilskudd fra Husbanken
Eier	Kommunen	Kommunen	Kommunen	Kirkens Bymisjon	Kong Karl Johans arbeidsstiftelse	Kirkens Sosialtjeneste
Tjenestemodell	Ambulerende tjenester	Ambulerende tjenester	Faste betjening	Fast betjening, ev. oppfølging fra kommunenes oppfølgningstjeneste ved behov	Fast betjening ev. oppfølging fra kommunenes oppfølgningstjeneste ved behov	Fast betjening evnt oppfølging fra kommunenes oppfølgningstjeneste ved behov
Bruksendringer i løpet av perioden	Omgjort til 3 selvstendige leiligheter i prosjekt-perioden	Ingen	Ingen	Ingen	Ingen	Ingen
Bruksendringer etter prosjektslutt	Ingen	Tre hus skal flyttes pga. at tomten skal brukes til annet formål	Ingen	Ingen	Ingen	Ingen, hvis det er ledige plasser vurderes andre søkere som kan passe inn

Tabell 6.3 Bergen. Boligtilbud etablert i regi av Prosjekt bostedsløse*

	Fana/Ytrebygda, 16 leiligheter Arna 5 leiligheter Sentrum 4 leiligheter Sandviken 4 leiligheter Årstad 2 hybler + 7 leiligheter Fyllingsdalen 4 leiligheter Ca. 140 kommunale utleieboliger ble i tillegg framskaffet til bostedsløse fra ordinær kommunal boligmasse, blant annet Laksevåg bydel.
Målgruppe	Rusmisbrukere med omfattende problemer
Målsetning og krav	En permanent bolig Ikke krav om rusfrihet
Finansiering bolig	Lån og tilskudd fra Husbanken
Tjenestemodell	Ambulerende tjenester
Eier	Kommunen
Endringer i løpet av perioden	Basen for ansatte ble i noen av bydelene flyttet til de lokale sosialkontorene
Endringer etter prosjektslutt	Ingen

* I bydelen Fana/Ytrebygda ble det kjøpt inn og bygget om til 16 boenheter. Arna fikk bygget fem leiligheter i 1. etasje i en trygdebolig. Åsane bygget om en tjenestebolig til fire leiligheter. Sentrum og Sandviken bygget om et hus med tre leiligheter til fire leiligheter. Årstad nyframskaffet to hybler, og syv leiligheter ble rehabilitert. Fyllingsdalen rehabiliterte eldre utleieboliger og gikk inn i samarbeid med Landsforeningen for hjerte og lungesyke og leide inn fire leiligheter. En del kommunale utleieboliger ble tilrettelagt med kikkeshull i dører og mindre justeringer tilpasset brukerne.

Tabell 6.4 Drammen. Boligtilbud etablert i regi av Prosjekt bostedsløse

	4 Sykehjems-plasser	20 leiligheter spredt i byen	21 boliger i tre gårder med base for personalet	4 leiligheter i en bolig
Målgruppe	Eldre rusmisbrukere med behov for helse- og omsorgstjenester	Rusmisbrukere	Rusmisbrukere	Unge amfetaminmisbrukere med tilleggsproblemer
Målsetning og krav	En permanent bolig. Ikke krav om rusfrihet	En permanent bolig. Ikke krav om rusfrihet	Permanent bolig. Ikke krav om rusfrihet	Ikke permanent bolig
Finansiering bolig	Lån og tilskudd fra Husbanken	Lån og tilskudd fra Husbanken	Lån og tilskudd fra Husbanken	Lån og tilskudd fra Husbanken
Eier	Kommunen	Kommunen	Kommunen	Kommunen
Tjeneste-modell	Døgnbemanning	Oppfølging fra ambulerende team, med målsetning om både praktisk hjelp, støtte og behandling	Oppfølging fra ambulerende team. Personell til stede i baseleilighet noen timer om dagen	Oppfølging fra ambulerende team
Bruksendringer i løpet av perioden	Ingen	Ingen	Ingen	Nedlagt i løpet av prosjektperioden
Bruksendringer etter prosjektslutt	Ingen	Ingen	Ingen	Brukes nå til andre brukere

Tabell 6.5 Tromsø. Boligtilbud etablert i regi av Prosjekt bostedsløse

	Boligprosjekt med base for miljøarbeidertjenesten og kaffe for brukergruppen		Boligprosjekt 15 km fra Tromsø sentrum med 22 boliger
	16 døgnovernatningsplasser	17 leiligheter	
Målgruppe	Personer som står uten overnattingsmuligheter neste natt	Personer med omfattende rusproblemer	Personer som har bodd lenge på hospits. «Prosjekt hospits»
Målsetning og krav	Døgnovernatting. Bare opphold et døgn	Permanent bolig. Ikke krav om rusfrihet	En permanent bolig. Ikke krav om rusfrihet
Finansiering bolig	Lån og tilskudd fra Husbanken	Lån og tilskudd fra Husbanken	Lån og tilskudd fra Husbanken
Eier	Kommunen	Kommunen	Kommunen
Tjenestemodell	Fast betjening	Ambulerende tjenester. Lokalisert nær base for miljøarbeidere	Ambulerende tjenester
Bruksendringer i løpet av perioden	Endret utforming etter at kommunen kom med i Prosjekt bostedsløse	Endret utforming etter at kommunen kom med i Prosjekt bostedsløse	Var planlagt før kommunen kom med i prosjektet. Fikk endret utforming etter at kommunen kom med i Prosjekt bostedsløse
Bruksendringer etter prosjektslutt	Ingen	Ingen	Ingen

Tabell 6.6 Kristiansand. Boligtilbud etablert i regi av Prosjekt bostedsløse

	Bokollektiv til 5 ungdommer
Målgruppe	Ungdom med noe hjelpebehov
Målsetning og krav	Ikke permanent bolig. Krav om rusfrihet
Finansiering bolig	Lån og tilskudd fra Husbanken
Eier	Kommunen
Tjenestemodell	Fast betjening
Bruksendringer i løpet av perioden	Tilført flere tjenester i løpet av prosjektperioden
Bruks endringer etter prosjektslutt	Ingen

Tabell 6.7 Oslo. Boligtilbud etablert i regi av Prosjekt bostedsløse

	Bosenter med 66 boenheter	Hybelhus med 21 boenheter	Bosenter med 40 boenheter	Boligkompleks med 11 boenheter	Bolig med 8 hybler
Målgruppe	Personer uten bolig	Rusmisbrukere/hospitsbrukere	Flyktninger med oppholdstillatelse	Personer med samtidig rusproblematikk og psykisk lidelse	Personer med utviklingshemming kombinert med problematferd
Målsetning og krav	Midlertidig bolig. Maks 3 md. Utrede behov for etablering i egen bolig	Midlertidig bolig. Maks 2 md.	Midlertidig bolig. Utredningstiltak og forberedelse til etablering i egen bolig	Permanent bolig. Ikke krav om rusfrihet	Permanent. Heldøgnsstilbud til målgruppen
Finansiering bolig	Lån og tilskudd fra Husbanken	Ikke opprinnelig knyttet til Prosjekt bostedsløse	Lån og tilskudd fra Husbanken	Lån og tilskudd fra Husbanken	Lån og tilskudd fra Husbanken
Eier	Kommunen	Kommunen	Kommunen	Kommunen	Kommunen
Tjeneste-modell	Døgn-bemanning		Fast bemanning på dagtid. Vakt i resepsjon om natten	Fast betjening og oppfølgende tjenester. Driftes av Kirkens Bymisjon	Fast bemanning
Bruksendringer i løpet av perioden	20 av boenhetene ble omgjort til lengre opphold enn 3 måneder.	Bare i bruk i begynnelsen av prosjektperioden	Ingen	Ingen	Ingen
Bruksendringer etter prosjektslutt	Ingen. Ligger nå under Storby-avdelingen	Ikke i bruk lenger. Ble planlagt og igangsatt ved starten på tømming av hospits	Ingen. Ligger nå under Storby-avdelingen	Planlagt i regi av Prosjekt bostedsløse, iverksatt etter avslutning av prosjektet	Ingen

Tabell 6.8 Drammen. Boligtilbud etablert i regi av Prosjekt bostedsløse

	4 sykehjemplasser	20 leiligheter spredt i byen	21 boliger i tre gårder med base for personalet	4 leiligheter i en bolig
Målgruppe	Eldre rusmisbrukere med behov for helse- og omsorgstjenester	Rusmisbrukere	Rusmisbrukere	Unge amfetaminmisbrukere med tilleggsproblemer
Målsetning og krav	En permanent bolig. Ikke krav om rusfrihet	En permanent bolig. Ikke krav om rusfrihet	Permanent bolig. Ikke krav om rusfrihet	Ikke permanent bolig
Finansiering bolig	Lån og tilskudd fra Husbanken	Kommunal boligmasse som ble stilt disponibel for prosjektet	Lån og tilskudd fra Husbanken	Lån og tilskudd fra Husbanken
Eier	Kommunen	Kommunen	Kommunen	Kommunen
Tjenestemodell	Døgnbemanning	Oppfølging fra ambulerende team, med målsetning om både praktisk hjelp, støtte og behandling	Oppfølging fra ambulerende team. Personell til stede i base leilighet noen timer om dagen	Oppfølging fra ambulerende team
Bruksendringer i løpet av perioden	Ingen	Ingen	Ingen	Nedlagt i løpet av prosjektperioden
Bruksendringer etter prosjektslutt	Ingen. Tilbudet utvides	Ingen	Ingen	Brukes nå til andre brukere

Tabell 6.9 Frivillige organisasjoner. Boligtilbud etablert i regi av Prosjekt bostedsløse

	Kirkens Sosialtjenste Trondheim: 8 leiligheter i en bolig	Frelsesarmeen: Boligkompleks med 20 leiligheter	Kirkens Bymisjon Oslo: 12 leiligheter i tilknytning til aktivitetshus. 3 leiligheter knyttet til bofellesskap med felles oppholdsrom	Kirkens Bymisjon Oslo: 6 leiligheter i en bolig, 3 av disse er et bofellesskap for kvinner	Kirkens Bymisjon Oslo: Boligkompleks med 11 leiligheter (beskrevet under Oslo)
Målgruppe	Tidligere rusmisbrukere	Tidligere rusmisbrukere over 18 år	Personer med psykiske problemer og rusproblemer	Personer med rusproblemer	Personer med samtidig rusproblemer og psykisk lidelse
Målsetning og krav	Midlertidig bolig. Krav om rusfrihet	Midlertidig bolig. Krav om rusfrihet	Permanent bolig. Ikke krav om rusfrihet	Permanent bolig. Ikke krav om rusfrihet	Permanent bolig. Ikke krav om rusfrihet
Finansiering bolig	Husbanken, Kirkens Sosialtjeneste	Lån og tilskudd fra Husbanken	Lån og tilskudd fra Husbanken	Leid bygg	Lån og tilskudd fra Husbanken
Eier	Kirkens Sosialtjeneste	Frelsesarmeen	Kirkens Bymisjon	Leid bygg av Kirkens Bymisjon	Oslo kommune
Tjeneste-modell	Fast bemanning på dagtid	Fast bemanning i base på dagtid. Fysisk tilknytning til lavterskeltilbud med døgnbemanning	Oppfølging fra ansatte ved aktivitetssenteret	Oppfølging fra ansatte ved senteret. Samarbeid med Holmenveien 7, korttidstilbud for rusavhengige	
Bruksendringer i løpet av perioden	Tildelingskriteriene er endret underveis. Tar ikke inn personer som har store hjelpebehov	Utvidet målgruppen noe. Personer med oppfølgingsbehov	Ingen	Ingen	
Bruksendringer etter prosjektslutt	Ingen	Ingen	Ingen	Ingen	

Hjelp til «vanlig bolig»

De fleste kommunene har i løpet av prosjektperioden arbeidet med å gi bostedsløse tilgang til kommunale boliger uavhengig av om de har et rusproblem eller ikke. De fleste av byene peker på utfordringer etter prosjektslutt når det gjelder å videreføre arbeidet med å sikre rusmisbrukere rett til kommunale boliger. De fleste kommunene peker nå på behov for å bedre tilgangen til «vanlige boliger» for rusmisbrukere. Tilgangen er nå for dårlig. De fleste peker i den sammenhengen på at Husbanken har endret bruken av tilskuddsordninger. Mange sier at mangel på boliger er det viktigste hinderet for en bedret bosituasjon for de aktuelle gruppene. Det kan fortsatt være behov for ulike spesialboligløsninger, men de fleste peker på at disse bare vil representere et marginalt bidrag med tanke på å løse boligproblemene. Her skiller St. Hanshaugen bydel i Oslo seg ut. Informantene herfra mener det viktigste er å utvikle flere spesialboliger rettet mot personer med rusproblemer og psykiske lidelser. Bydelen opplever at de ikke mangler ordinære kommunale boliger, men at de mangler differensierte tiltak til brukergruppen med dobbeltdiagnoser, rusproblemer, omfattende tilleggsproblematikk eller psykiske lidelser.

I Trondheim kommune hadde rusmisbrukere tilgang til kommunale boliger før prosjektet startet. Dette var en etablert praksis. Dette illustreres også ved at kommunen var først ut med å peke på utfordringer knyttet til bruk av § 11.2 i husleieloven som et virkemiddel for at beboerne skulle forplikte seg til å ta imot hjelp ved tildeling av bolig. Prosjektet har ønsket å sette de juridiske problemstillingene knyttet til boligtildeling til rusmisbrukere på dagsordenen. Årsaken var at de mente at de juridiske retningslinjene for botilbudene var uklare. Boligen skal være et privat hjem og ingen institusjon. På samme tid må brukerne forplikte seg til å ta imot hjelp og overholde regler. Ifølge prosjektleder er kommunenes erfaring at det er nødvendig å sette betingelser overfor brukerne ved tildelingen, og at mange av brukere selv er positive til de rammene som disse betingelsene representerer for dem. Det at det eksisterer rammer for tilbudet, er i mange tilfeller det som gjør det mulig for brukerne å opprettholde en stabil boligsituasjon. Noen av boligene er hjemlet etter sosialtjenestelovens § 4.2 a og d. I forbindelse med etableringen av boligtilbudene i regi av Prosjekt bostedsløse har Trondheim kommune laget en utredning om lovhjemlingen av de ulike tilbudene. Modellene som nå brukes for juridisk regulering av boligen, er å anse som utprøvningsmodeller i Trondheim kommune. Det gjennomføres nå en evaluering for å studere hvilke konsekvenser de ulike modellene for juridisk hjemling av boligene har for brukeren.

I Trondheim har det vært endring i hvordan boligtildelingen skjer. Endringen har skjedd uavhengig av Prosjekt bostedsløse. Bydelen har nå ansvaret for å prioritere søkere til kommunale boliger. Boligkontorer gjør den formelle tildelingen etter bydelenes prioriteringer. Boligkontoret hadde tidligere ansvaret for både prioriteringer og tildeling. Prosjektleder og boligkontorets leder setter spørsmålsteget ved den nye

praksisen. Etter deres vurdering brukes det nå i for liten grad andre virkemidler som det private leiemarkedet og muligheten til kjøp av egen bolig overfor de som etterspør hjelp til å skaffe bolig. De som har ansvaret for prioritering og søknadsbehandling, har for lite kunnskap om boligvirkemidlene. Ventelisten for kommunale boliger har blitt svært lang. Boligkontoret har selv positive erfaringer med å bruke et bredere spekter av boligvirkemidler tilpasset den boligsøkendes behov og ønsker.

I løpet av prosjektperioden ble tildelingsreglene til kommuneboliger endret i Drammen. Endringen må ses i sammenheng med omorganisering av boligforvaltningen i kommunene. Drammen kommune hadde ved prosjektstart en egen boligavdeling. Kommunen ble omorganisert og innførte en to-nivå-modell. Det vil si at mellomledernivået ble fjernet. Boligavdelingen ble delt i to. Drammens eiendomsetat fikk ansvaret for oppfølging av boligene. Drammen Eiendom fikk ansvaret for kontrakter. Sosialtjenesten fikk ansvar for boligtildeling. Rusmisbrukere skulle ha lik rett til kommunale boliger som andre. Kommunen utviklet felles tildelingsrutiner for kommunale boliger. Et boligtildelingsteam for hele kommunen ble etablert i kommunen i 2006. Kommunene mener de har fått bedre oversikt over de kommunale boligene. Rusmisbrukere fikk mulighet til kommunale bolig, men fortsatt blir ikke rusmisbrukere prioritert på lik linje med andre.

Stavanger framhever ikke først og fremst at det er vansker med å prioritere gruppen fram i boligkøen, men at det er utfordringer knyttet til å finne boliger som passer. Stavanger skiller seg fra flere av de andre kommunene. Her har etaten som arbeidet med rusmisbrukeres – rehabiliteringsetaten - ansvar for tildeling til boliger til rusmisbrukere. Denne praksisen er videreført både under og etter prosjektet. Rehabiliteringsetaten disponerer et visst antall kommunale boliger.

Bergen og Oslo har i løpet av Prosjekt bostedsløse utviklet systematiske arbeidsmetoder for tildeling som involverer alle typer bolig. I Oslo ble som tidligere nevnt et boligtildelingstiltak – Boligkjeden – definert som et eget prosjekt. I Bergen har kommunen ikke hatt noe eget prosjekt for boligtildelingen, men i realiteten jobbet etter samme prinsipper som Oslo. Tanken bak Boligkjeden i Oslo var å utvikle et system for boligtilgangen. Boligtorg ble etablert for å gi hjelp til å finne bolig. Her fikk boligsøkere hjelp til å finne ledige leiligheter, søke på nettet, få gratis telefon, bistand i å kontakte utleier, avtale visning, samt assistanse ved visning, råd og veiledning. I Oslo ble det også etablert et Boligtildelingsteam. Teamet hadde ansvar for boligtildelingene av alle boliger i bydelen. Alle boliger som bydelen disponerte, ble tildelt i dette teamet. Som en del av utviklingen av boligkjeden ble det etablert et Boligkjedeforum i bydelen. Boligkjeden skulle være «et samarbeidsfremmende og kompetansehevende organ» for medarbeiderne på de ulike tjenestestedene. Arbeidet i boligtorget er videreført etter prosjektslutt.

I Bergen har det vært en uttalt målsetning for prosjektet at rusmisbrukere skal sikres tilgang til kommunale boliger. Informantene fra Bergen legger alle vekt på at prosjektet

lykkes med dette. Til sammen er det tildelt bolig til 115 personer som fikk oppfølging i regi av Prosjekt bostedsløse i Bergen. Rusmisbrukere ble prioritert fram i boligkøen. Derimot er det nå etter prosjektslutt en felles oppfatning at personer med rusproblemer ikke blir prioritert på samme måte som i løpet av prosjektperioden. Dermed har ikke denne praksisen blitt videreført etter prosjektslutt. Sosialtjenestene ønsker nå at de skal få ansvaret for tildeling av boliger. De ville da kunne prioritere på bakgrunn av deres kjennskap til brukergruppen og deres behov for både bolig og tjenester.

Også Tromsø kommune etterlyser bedre tilgang til kommunale boliger for personer med rusproblemer. Kommunen jobbet ikke med denne problemstillingen i løpet av prosjektperioden. Etter prosjektslutt har kommunen tatt opp problemet. Et virkemiddel som nå prøves ut, er at en ansatt fra psykiatri- og rusenheten har arbeidsplass i boligetaten.

Bergen har i realiteten utviklet en lignende praksis for hjelp til å finne bolig som den som er utviklet i regi av Boligkjeden i Oslo. De ansatte har gitt hjelp til personer med å finne bolig, både kommunale og private. De har vært med på visning når det har vært behov for det. De har utviklet et fast kontaktnett med private boligutleiery for å kunne hjelpe boligsøkere til å finne bolig.

Forankringsmodeller for boligtildeling

På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor kan vi identifisere tre ulike forankringsmodeller for tildelingsansvar for kommunale boliger (se figur 1 nedenfor). Den ene er en desentralisert integrert forankringsmodell. Den andre er en sentralisert integrert modell, og den tredje er en sentralisert spesialisert modell. En desentralisert integrert modell betyr at de lokale tjenestene i bydelen har ansvar for boligtildeling. De ansatte som jobber med brukerne til daglig, prioriterer og tildeler bolig. Denne modellen finner vi i Oslo og Drammen.

Bergen, Tromsø og Kristiansand har en sentralisert integrert tildelingsmodell. Den sentraliserte modellen kjennetegnes ved at en felles instans i kommunen har ansvaret for tildelingen til alle brukergrupper. En annen instans enn den som har ansvar for tjenester, tideler boliger.

Bare Stavanger har en sentralisert spesialisert modell. Det vil si at det er en spesialavdeling i kommunen som både har ansvaret for tjenester og for boliger til brukergruppen. Rehabiliteringsseksjonen har myndighet over kommunale boliger som de selv har ansvar for å tildele rusmisbrukere. Figur 1 illustrerer kommunenes tildelingsmodeller. Ingen av kommunene har en spesialisert desentralisert modell. Det at hvert sosialkontor fikk beslutningsmyndighet over et visst antall kommunale boliger som bare skulle tildeles rusmisbrukere, og ansvar for tildeling av disse, ville være et eksempel på en slik modell.

Figur 6.1 Skjematisk oversikt over forankringsmodeller for boligtildeling i prosjektkommunene på intervju tidspunktet

	Integrert	Spesialisert
Sentralisert	Bergen, Tromsø, Kristiansand Trondheim	Stavanger
Desentralisert	Oslo, Drammen	

Også når det gjelder boligtildelingsmodeller, er det grunn til å peke på at det ikke primært er Prosjekt bostedsløse som har påvirket utvikling og endringer. Endringene mot desentraliserte beslutningsmodeller må ses i lys av andre endringsprosesser i kommunene. Mange kommuner i Norge har innført en to-nivå-modell for tjenesteorganiseringen. Dette er ensbetydende med en utvikling mot en desentralisert beslutningsmodell og større autonomi for det lokale nivået og lokale ledere (Hovik og Stigen 2004). Både Trondheim og Drammen har endret boligtildelingsmodell. I Trondheim skjer tildelingen fortsatt sentralt i kommunen, mens man søknaden om bolig nå rettes til distriktene.

To-nivå-modellen betyr at mellomledernivået og etatsgrenser er fjernet. Tjenestesteder har blitt resultatenheter som rapporterer direkte til rådmannen. Denne modellen finnes nå i en betydelig andel av kommunene. Tradisjonelt var de kommunale velferdstjenestene inndelt i fagsektorer. Medvirkende årsaker til utviklingen mot en to-nivå-modell blir regnet for å være økende utgifter lokalt og selvstendige fagsektorer som har blitt oppfattet som et hinder for å få til lokale prioriteringer på tvers av de etablerte sektorgrensene (Hovik og Sigen 2004). Men samtidig er ikke det faglige ansvaret like tydelig i en to-nivå-modell som i en etatsmodell med en felles faglig ledelse.

I litteraturen framheves flere fordeler ved å desentralisere beslutninger (Galbraith 1994). Desentralisering kan føre til økt kapasitet for organisasjonen. Flere blir involvert i arbeidet, og den sentrale instansen får frigjort tid. En annen viktig fordel som framheves, og som er av særlig relevans for tjenesteytende arbeid, er at et desentralisert beslutningssystem gjør at de som kjenner brukeren, også er de som tar beslutningene. Dermed kan motivasjonen blant de med ansvar for å utføre arbeidet øke, og beslutningen blir tilpasset brukerens behov. I tillegg kan et desentralisert beslutningssystem gi økt mulighet for fleksibilitet. Det lokale nivået får mulighet til tilpasning. Samtidig kan det være ulemper (Galbraith 1994). De som skal ta beslutninger, kan mangle erfaring og kompetanse. Nyten av det å ha nær kontakt med brukeren kommer dermed ikke til sin rett. Desentralisert beslutningsmyndighet kan videre være ressurskrevende tidmessig fordi mange fra det lokale nivået bli involvert og skal gjøre de samme oppgavene.

Bergen hadde i selve prosjektperioden en *spesialisert sentralisert* modell i og med at kommunen prioriterte rusmisbrukere fram i boligkøen i perioden. Denne prioriteringen kom som et resultat av deltakelse i prosjektet. Denne modellen er ikke videreført etter prosjektslutt. Informanter fra Bergen etterlyser nå myndighet over boligtildelingen for å få mulighet til å prioritere i tråd med hvordan de vurderer behovene lokalt. Trondheim etterlyser derimot kompetanse blant de ansvarlige på det lokale nivået. De mangler kunnskap om boligvirkemidler. De har heller ikke den faglige kompetansen om boligetablering som den sentrale fagseksjonen har.

Bruk av Husbankens virkemidler til kjøp av egen bolig

Flere av kommunene har i regi av prosjektet i enkelttilfeller gitt hjelp til tidligere bostedsløse til å kjøpe en egen bolig. Bare Oslo har hatt kjøp av egen bolig som mål for et eget tiltak i regi av prosjektet. Dette er prosjektet Store barnefamilier. Prosjektet skulle være et samarbeidsprosjekt med aktuelle bydeler. Tanken var at kompetanse fra prosjektet skulle overføres til bydelene og dermed øke deres bruk av eieboligen som virkemiddel i bosetningen. Husbanken bidro med ekstra tilskuddsmidler.

Seks familier fikk i løpet av prosjektet hjelp til å kjøpe bolig. Totalt har tolv av familiene fått hjelp til boligetablering. Flere av familiene som var involvert i prosjektet, har tidligere vært sagt opp fra sine leieforhold på grunn av naboklager. Prosjektet har vært involvert i fire klagesaker. Prosjektets konklusjon var at flere barnefamilier kan hjelpes til å kjøpe bolig, men at det da forutsetter tilstrekkelig boligtilskudd, en skjønnsmessig vurdering av veiledende retningslinjer for livsoppholdssatser og at husholdet må få hjelp til kjøp. Denne typen systematisk søkelys på hjelp til kjøp av egen bolig til en utvalgt gruppe er ikke videreført. Derimot viser intervjuene i de andre kommunene at kommunen ønsker å bruke eieboligen som et virkemiddel for boligframskaffelse når det er aktuelt.

Frivillige organisasjoner

Fra statlig hold var det en oppfordring til prosjektet å samarbeide med frivillige organisasjoner. Tre frivillige organisasjoner ble med med egne prosjekter. Dette er Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Kirkens Sosialtjeneste. De hadde selv ansvar for å inngå avtaler og kontrakter med kommunene.

Noen av kommunene ble fra lokalt politisk hold pålagt samarbeid med frivillige organisasjoner i Prosjekt bostedsløse. Flere av kommunene har hatt denne typen samarbeid. Trondheim har hatt samarbeid med tre ulike frivillige organisasjoner. Oslo har

hatt samarbeid med Frelserarmeen og Kirkens Bymisjon. Stavanger har hatt samarbeid med Kirkens Bymisjon.

Det følgende eksemplet illustrer utfordringer i dette samarbeidet sett fra kommunene sin side. Kommunen finansierer nå driften i de frivillige tiltakene i Trondheim. Før Prosjekt bostedsløse hadde ikke Kirkens Sosialtjeneste og Kirkens Bymisjon drevet boligtiltak rettet mot rusmisbrukere i Trondheim. Det innebar at det ble brukt mye ressurser fra kommunene sin side til opplæring av og informasjon til organisasjonene om tilrettelegging og utforming av botilbudet og om kontraktsforhold. I tillegg bruker kommunen kontinuerlig ressurser til det administrative arbeidet av de frivillige bidragene. For kommunen er derfor utgiftene større enn om dette var kommunale tiltak. Prosjektleder og leder for boligkontoret setter spørsmålsteget ved om disse organisasjonene tilbyr noe som de selv ikke kunne bidra med. De har ikke opplevd at de frivillige har kommet med et eget bidrag utover det som kommunen finansierer. Dersom dette hadde vært kommunale tjenester, kunne kommunen brukt tjenestene mer fleksibelt i sammenheng med det øvrige tjenestetilbudet og de skiftende behovene som brukergruppen har. Også Stavanger peker på den manglende fleksibiliteten som samarbeid med frivillige kan innbære. Her inngikk kommunen en avtale med Kirkens Bymisjon om drift av et bokollektiv. Da kollektivet ble stående tomt, måtte kommunen likevel betale. Dersom kommunene selv hadde vært ansvarlige, ville de kunne bruke ressursene til andre brukere.

Intervjuer med representanter for de frivillige organisasjonene viser at det sett fra deres perspektiv er utfordringer knyttet til å få til et fleksibelt tjenestetilbud. De frivillige organisasjonene etterlyser avtaler som gir forutsigbarhet for dem. Finansiering via statlige prosjekter kan for organisasjonene bli usikkert fordi de ikke er sikret videreføring og selv har begrensede egne midler til drift. De er avhengig av å selge tjenestene sine til staten eller kommunen.

Bydel St. Hanshaugen har gode erfaringer med samarbeidet med Kirkens Bymisjon. Tilbudene inngår i boligkjeden i Oslo. Kommunen eier Schandorfs gate, men bymishjonen drifter. Bydel Grünerløkka referer også til positive erfaringer. Bydelen bygget her på et etablert samarbeid.

Eksempel Kong Karl Johans stiftelse

Men bildet er ikke entydig negativt når det gjelder samarbeid. At den frivillige organisasjonen har flere tilbud og lang erfaring, kan gi mulighet til et fleksibelt samarbeid. Når organisasjonen tilbyr flere tjenester, har den selv mulighet til fleksibilitet innenfor egen organisasjon. Lang erfaring kan gjøre at den har et særegent bidrag som kommunen selv ikke har. Kong Karl Johans stiftelse i Trondheim er et eksempel på dette. Dette er en privat stiftelse som lenge har arbeidet med rusmisbrukere i Trondheim kommune. Samarbeidet med Karl Johans stiftelse i Trondheim og Trondheim kommune har vært

vellykket. Kong Karl Johans stiftelse har flere andre tilbud rettet mot rusmisbrukere i kommunen. De driver nattkriseplasser. De som står uten tak over hodet, kan komme dit om kvelden, få mat, mulighet til en dusj og overnatting. Tilbudet åpner klokken åtte om kvelden, og beboerne må ut neste morgen etter frokost. Det var tidligere ti plasser her med fullt belegg hver natt. Fra 2006 gikk etterspørselen betraktelig ned. Stiftelsen har derfor redusert antall plasser til seks. Stiftelsen har i tillegg utvidet slik at det nå er en døgnplass. Bakgrunnen for dette er at enkelte kan være så dårlige at et nattopphold ikke er tilstrekkelig. I tillegg driver stiftelsen en rusinstitusjon, overnattingsplasser som er alternative plasser til institusjon, og leiligheter til personer med psykiske lidelser. Nedgangen i bruken av nattkrisetilbudet må ifølge lederen for stiftelsen forklares med den oppbyggingen som har vært i regi av Prosjekt bostedsløse.

Kommunen kjøper tjenester fra stiftelsen for 650 000 kroner per år til oppfølgingen i småhusene. De ansatte er innom beboerne hver dag. Én person er hovedansvarlig. Hun er der fra tre til fire dager i uken. To andre ansatte er der de andre dagene. De har valgt ikke å reise to og to sammen på besøk til beboerne. Slik tjenesten i dag er organisert, mener stiftelsen at den fungerer godt. De er med beboerne til ulike offentlige kontorer og behandlingstilbud dersom de har behov det. De er med en av beboerne for å handle en gang i uken. De hjelper til med rydding og vask ved behov. De er tilgjengelige på telefon for beboerne, og de ringer også beboerne når det er behov for det. I to av småhusene har det vært relativt omfattende konflikter mellom beboerne. Foreløpig har dette gått bra fordi en av beboerne har vært mye borte på grunn av fengselsopphold. Stiftelsen har ikke inntrykk av at beboerne har redusert sitt rusmisbruk, eller at den kriminelle aktiviteten er redusert etter at de fikk bolig. Ifølge leder for stiftelsen er den viktigste virkningen for beboerne at de opplever i større grad enn før å ha et verdig liv. Stiftelsen legger vekt på at de har godt samarbeid både med kommunen og andrelinjetjenesten når det gjelder tilbudene til beboerne i småhusene.

Stiftelsen eier et hus med leiligheter for ungdom. Huset ble bygget om med støtte av tilskuddsmidler fra Husbanken. Kommunen kjøper tjenester til oppfølging av beboerne av stiftelsen til 1,1 millioner per år. Her er det tilknyttet ansatte på dagtid og fast nattevakt. Stiftelsen jobber med tiltak sammen med kommunene rettet mot den enkelte og mot beboernes familie og nettverk. Beboerne har ansvarsgrupper. Flere har aktiviteter og arbeid på dagtid. Flere av ungdommene som har bodd her, har kommet seg videre til andre boligløsninger. Lederen for stiftelsen legger vekt på at de ser at flere er motiverte og har behov for hjelp til dette. Hun opplever at det er viktig å hjelpe ungdommene videre, siden dette er et botilbud der det er tillatt å bruke rusmidler. For de som er motiverte for å redusere rusmisbruk og for videre utdanning og arbeid, har tilbudet sin begrensing nettopp fordi det er tillatt med rusmisbruk.

Oppsummering

Flere av kommunene peker på at det å løse bostedsløshetsproblemer, ikke bare forutsetter at det utvikles nye spesialboliger, men at rusmisbrukere må sikres adgang til «vanlige boliger». Det å fortsette med utvikling av nye «spesialboliger» som er ment bare for rusmisbrukere, er det flere kommuner som har betenkeligheter med. Etter hvert har kommunene rettet seg mot den vanlige boligen som viktigste virkemiddel for boligetableringen. Det å sikre tilgang til «vanlig bolig» har ikke vært en like tydelig aktivitet i alle kommunene i løpet av prosjektperioden. Bergen og Oslo skiller seg ut som kommuner som har brukt en vanlig bolig som sentralt virkemiddel gjennom hele prosjektperioden.

Kapittel 7 Brukerperspektiv og erfaringer med ulike boligmodeller

Mange ulike boliger er etablert i løpet av prosjektperioden. Intervjuene viser at brukerne etterspør en vanlig bolig. Dette kan være mye forskjellig. Det sentrale for brukerne er at de kan oppfatte boligen som sitt hjem og et sted de kan være så lenge de ønsker. Intervjuene gir ikke grunn til å peke på noen boligtyper når det gjelder fysisk utforming eller annet som mer attraktive enn andre boligtyper. Dette funnet er i tråd med annen forskning og er ikke overraskende.

Først og fremst var det erfaringer med boliger med fellesskapsløsninger som brukerne hadde negative erfaringer med. Dette kapittelet presenterer en *oppsummering* av sentrale funn fra brukerstudien. Her drøfter vi spesielt bofellesskapsløsninger i lys av brukererfaringer med både «vanlige» boliger og kollektive boformer. Vi redegjør også spesielt for betydningen av å få hjelp til å holde kontroll over boligen, om brukererfaringer med å bo hos venner og bekjente fra rusmisbruksmiljøet og brukererfaringer med boligløsninger som ikke er en varig bolig. Det er viktig her å påpeke at vår studie av brukererfaringer baserer seg på samtaleintervju med et begrenset antall brukere. Andre deltakere i prosjektet kan ha andre erfaringer og synspunkt som ikke kommer fram her.

Brukerperspektiv – bolig og tjenester

Brukerintervjuene viser stor variasjon i hjelpebehov. Utviklingen underveis i prosjektene mot å legge vekt på tjenestemodeller som gir mulighet til individuell tilpasning, er i tråd med brukerbehovene. Relasjonen til tjenesteyter er avgjørende for hvordan brukerne opplever boligsituasjonen. Det at brukerne har en kontaktperson som de kjenner, og som de får tillit til, har stor betydning for mulighet til å kunne vedlikeholde en stabil boligsituasjon. Det at tjenesteyter viser forståelse, kan leve seg inn i brukers vanskelige situasjon, viser omsorg og respekt, bruker tid og kan gjøre mange ting sammen med brukeren, er alle forhold som går igjen som helt sentrale for brukerne. Dette er gjennomgående i alle brukerintervjuene. Intervjuene viser at hjelpebehovene

til brukeren varierer i ulike perioder. Det er derfor viktig å ha tjenestemodeller som kan tilpasse seg dette.

Vi har sett at det i prosjektene har vært drøftinger om hjelpen skulle rettet seg mot behandling eller mot «oppfølging». Oppfølging oppfattes som hjelp til ulike praktiske gjøremål, mens behandling oppfattes som samtaler med tanke på å oppnå rusfrihet eller i forbindelse med psykiske lidelser. I noen kommuner gir intervjuene inntrykk av at det ikke er en så klar todeling mellom behandling og oppfølging. I andre kommuner ser det ut til at tjenestetilbudet utformes slik at det både kan skape tillit, trygghet og gi praktisk «booppfølgingsarbeid» og samtidig bidra til motivasjon til endring.

Brukerintervjuene gir grunn til å stille spørsmålstegn ved todelingen av «booppfølging» og praktisk hjelp på den ene siden, og behandling og hjelp til rusfrihet eller med en psykisk lidelse på den andre siden. De som følger opp brukeren, tilbringer mye tid sammen med ham. Flere av brukerintervjuene viser at samtaler blir en integrert del av hjelpen. Kontakten med «booppfølgerne» kan være et motivasjonsbyggende arbeid. Det er eksempel på at brukerne har fått hjelp til å identifisere problemer og hjelp til å definere målsetninger for bedring og endring av livssituasjonen. Gitt den omfattende og langvarige kontakten som er mellom bruker og tjenesteyter, er det grunn til å se nærmere på innholdet i relasjonen og hvordan den brukes. I flere kommuner brukes det relativt omfattende ressurser til oppfølging av enkeltbrukere. Det er her behov for ytterligere forsknings- og utredningsarbeid for å få fram kunnskap om gode modeller for utforming av og innholdet i hjelpen for dermed å kunne utnytte disse tjenesteresursene på en best mulig måte.

Brukerintervjuene gir grunn til å peke på den sentrale betydningen kontakten med hjelpeapparatet har for livskvalitet. Det å ha en kontaktperson som brukerne er kjent med, og som de har fått et tillitsforhold til, har vært avgjørende for livskvalitet. Gjennom kontakten med denne personen får brukeren mulighet til å realisere andre ønsker og mål for tilværelsen. I enkelte faser kan kontakten være helt avgjørende. Betydningen av å ha en fast kontaktperson kan likevel variere fra bruker til bruker og vil være ulik i ulike faser. Intervjuene gir likevel ikke grunnlag for å peke på spesielle situasjoner eller perioder som der brukeren er mer sårbar og avhengig av hjelp. Flere av brukerne får hjelp av kontaktpersonen til kontakt med det øvrige hjelpeapparatet. Dette er en hjelp som de setter stor pris på.

Brukerintervjuene gir grunn for å peke på den trange økonomiske situasjonen til tidligere rusmisbrukere. Flere som deltok på intervju med oss, har lite igjen når faste utgifter er betalt. Personer som før har vært rusmisbrukere, og som nå er rusfrie, opplever at den økonomiske situasjonen er en klar begrensning for hvilke muligheter de har. Veien fram til en situasjon med inntekt og meningsfylt arbeid kan virke svært lang.

Tidligere rusmisbrukere legger stor vekt på betydning av at det finnes rusfrie nettverk som de kan delta i. Her er det stor forskjell mellom brukerne avhengig av om de har kontakt med brukerorganisasjoner og rusfrie brukernettsverk eller ikke. På dette

området ser det ut til at hjelpeapparatet kan gjøre mer for å gi brukeren hjelp til å komme i kontakt med aktuelle brukerorganisasjoner dersom de ønsker dette. Dette illustrerer også betydningen av at kommunene legger til rette for brukerorganisasjonenes virksomhet og gir mulighet til attraktive rusfrie møtesteder.

Boliger med fellesskapsløsninger

I flere av byene er det etablert bofellesskap eller bokollektiv. Både Trondheim, Stavanger, Drammen, Oslo, Kristiansand og de frivillige organisasjonene har gjort dette. Graden og typen av fellesskap som det er lagt opp til i disse boligene, varierer.

Et bokollektiv for ungdom i Kristiansand har fem boenheter. Kommunen finansierte oppussingen av et tidligere hybelhus. Midler fra Prosjekt bostedsløse ble brukt til å finansiere en prosjektlederstilling og ansatte i tiltaket. Kollektivet er for gutter fra 18 til 25 år. Beboerne har hvert sitt rom. Én av de fem boenhetene er mer atskilt fra resten og litt større. Beboerne har enkelte måltider sammen. Enda et eksempel er bokollektiv for ungdom i Oslo.

Flere av kommunene vurderer bofellesskapsløsninger som en mislykket satsing. Utfordringen med å få fellesskapsløsninger til å fungere gjelder ikke bare én brukergruppe. Det gjelder både bofellesskap som er rettet mot personer med et langvarig rusmisbruk, og fellesskapsløsninger som har målsetninger om rusfrihet og er innrettet mot personer som har gjennomført behandling. I flere kommuner er denne boligmodellen ikke videreført. I to av kommunene er bokollektivene lagt ned.

En kommune etablerte i oppstarten av Prosjekt bostedsløse et fellesskap med eldre rusmisbrukere. Dette ble etter kort tid avviklet fordi det oppsto for mange konflikter og uro. At brukerne har ulik misbrukshistorie, framheves som noe av årsaken til problemene. Nå er dette kollektivet gjort om til enkeltstående leiligheter uten noen fellesskapsfunksjoner.

En kommune opplevde omfattende problemer med en kollektiv boligløsning for ungdom og har tilført flere tjenester for å få dette til å fungere. Tromsø kommune har ikke opprettet boliger med fellesskapsløsninger i regi av Prosjekt bostedsløse, men tvert imot brukt Prosjektet bostedsløse til å redusere bruken av boligmodeller med fellesskapsløsninger. Årsaken til dette er nettopp egne negative erfaringer med denne typen løsninger. Kommunen har fra tidligere en del hybelhus der brukerne deler bad og andre fellesrom, som de fortsatt bruker. Kommunen ønsker å redusere bruken av disse.

Brukerperspektiv på bofellesskap

Et gjennomgående trekk fra intervjuene er at brukerne ikke ønsker fellesskapsløsninger. Dette funnet er i tråd med annen forskning og ikke overraskende. Brukeren etterspør vanlig bolig (Andersen mfl. 1993, Watson og Cooper 1992, Busch-Geertsema 2001). Samtidig er det en liten gruppe som ønsker ulike former for fellesskapsløsninger (Watson og Cooper 1992, Busch-Geertsema 2001). Brukerne ønsker og setter stor pris på en egen bolig som de kan oppfatte som sitt hjem. Ut fra et brukerperspektiv gir evalueringen grunnlag for å framheve følgende svakheter ved den kollektive boformen:

- Bofellesskapet representerer et tvunget felleskap for brukerne. For å få tilgang til en bolig må beboeren inngå i et felleskap med andre selv om dette er noe brukeren ikke ønsker.
- Fellesskapsløsninger kan være kilde til konflikter mellom beboerne. Boformen kan derfor føre til nye og ekstra problemer for den enkelte brukeren.
- Brukeren må forholde seg til andre personer som kan ha tunge hjelpebehov når de selv er i en vanskelig livssituasjon. Dette kan være krevende.
- Bofellesskap kan gi inntrykk av å være et behandlingstilbud. Brukere må da delta i et opplegg som har karakter av å være behandling uten at de har bedt om dette eller er motivert for det.
- Ved brudd på reglement skaper brukeren uro og utrygghet for de andre beboerne.
- Personalet må ta hensyn til de andre beboerne. Det hindrer mulighet til individuell tilpassing av tjenestetilbudet. Utkastelse kan bli en konsekvens av brudd på reglement, noe som kan få alvorlige negative konsekvenser for den som kastes ut.

Disse punktene ovenfor handler om at bofellesskapsløsningene kan få en uklar status for brukerne. Det skjer fordi boligen både skal være et privat hjem, samtidig som regler fastsatt og forvaltet av ansatte regulerer brukerens privatliv i boligen. På den andre siden, dersom det ikke er ansatte til stede, kan boligsituasjonen preges av uro, og boligen blir utrygg. Dette dilemmaet er ikke særegent for den kollektive boformen. Også brukere som får tildelt egen vanlig leilighet uten noen former for fellesskap, må ta imot besøk av ansatte og overholde regler som de fastsetter. For liten hjelp og støtte i leiligheten kan også skape utrygghet for disse brukerne. Fordelen for brukeren med fellesskapsløsninger er at det kan være ansatte til stede større deler av døgnet, som dermed kan skape en tryggere situasjon for brukeren. Dette vil ikke være mulig i en leilighet.

Men våre resultater her tyder på at det likevel er lettere for brukerne å oppleve en leilighet uten noen fellesskapsløsninger som et privat hjem, og at det er lettere for de ansatte å tilpasse hjelpen til den enkelte.

Det er flere årsaker til dette. En hovedårsak ser ut til å være at den kollektive boformen ikke gir mulighet til nødvendig individuell tilpasning for å bygge og utvikle motivasjon hos brukerne til å tilpasse seg en stabil boligsituasjon. Dette gjelder da først og fremst personer med omfattede rusproblem eller andre som av ulike årsaker er utrygge og har manglende tillit til hjelpeapparatet. Flere av våre informanter peker på at det overfor noen brukere vil kreve langvarig og omfattende kontaktarbeid for å få til en stabil boligsituasjon. Brukeren må utvikle tillit til de ansatte, tilhørighet til boligen og trygghet for at boligen skal fortsette å være hjemmet uansett hva som ellers skjer. Langvarig individuell tilpasning kan være nødvendig for å oppnå dette. På den måten bygges motivasjon hos brukeren for en stabil boligsituasjon. I bofellesskapsløsninger må de ansatte også ta hensyn til de andre beboerne. Regler må tilpasses alle. De ansatte reagerer med avvisning på brudd på regler av hensyn til de andre beboerne. For at brukerne skal oppleve boligen som aktuell for seg, må de få tillit til at de får beholde boligen og få hjelp på tross av perioder med uro og avtalebrudd og rusmisbruk.

En av kommunene har ikke brukt den kollektive boformen, men selvstendige leiligheter til personer med omfattende rusproblemer. Eksemplet herfra illustrerer betydningen av å ha en langsiktig bosetningsstrategi som handler om å bygge tillit. Ifølge de ansatte har det tatt svært lang tid før brukeren har skjont at de ansatte vil fortsette å gi hjelp og støtte, og at leiligheten fortsatt vil være brukerens hjem. Suksesskriteriene som ansatte her framhever, er å legge til rette for en langvarig kontaktetableringsperiode og et kontinuerlig motivasjonsarbeid. De ansatte har jobbet over lang tid for å få kontakt med brukeren. Selv om brukeren har vært borte fra boligen i lange perioder, og selv om det har vært perioder med uro i boligen, vedlikeholder de ansatte kontakten. De ansatte er oppsøkende og tilgjengelige for brukerne hele tiden. Tross uro og fravær fra boligen mister ikke brukeren boligen.

En annen årsak til at brukeren ikke oppfatter bofellesskap som et aktuelt tilbud, som kom fram gjennom brukerintervjuene, er at et bofellesskap har likheter med et behandlingstilbud selv om det formelt ikke skal være det. Dette framheves både av brukeren og av ansatte. Bofellesskap har mange trekk som minner om et behandlingstilbud i institusjon. Brukerne må delta på fellesmøter og besøk, bruk av rusmidler og husorden reguleres. Flere brukere forteller om negative erfaringer fra institusjonsopphold. Dette gjelder også først og fremst personer med et rusproblem og personer med langvarige hjelpebehov og flere institusjonsopphold.

En medvirkende årsak til at et institusjonslignende opphold ikke oppleves som aktuelt, kan også være at brukeren er engstelig for å mislykkes. De har erfaring med mislykkede institusjonsopphold og kanskje også gjentatte tvangsinnleggelse. Et nytt opphold i en institusjonslignende setting vil kunne frambringe en ny opplevelse av mislykkethet.

Disse årsakene til skepsis blant brukere til den kollektive boformen gjelder ikke i like stor grad tidligere rusmisbrukere som er rusfrie. Begrensninger knyttet til den

kollektive boformen har først og fremst å gjøre med risikoen for sanksjoner ved regelbrudd – ikke av hensyn til brukeren selv, men av hensyn til de andre beboerne. I tillegg kommer forstyrrelsene og uroen som andre brukere kan skape. Ingen av de voksne brukerne som har deltatt på intervju med oss, mener at de utvikler fellesskap med de andre beboerne i bokollektivene. Det er først og fremst kontakten med de ansatte som er verdifull. Ut over det oppleves fellesskapet som et tvungent fellesskap. Dette også noe som de ansatte framhever. Det er liten kontakt mellom beboerne, og de bruker i liten grad fellesarealene.

Ansattes perspektiv på bofellesskapsløsninger

På bakgrunn av intervjuene med ansatte kan det reises flere innvendinger mot den kollektive boformen. Disse innvendingene handler om at boligmodellen kan gjøre det vanskelig å få til en god utnyttelse av boligtilbudet. Årsakene til dette er flere.

- Fellesskapsløsninger krever at beboerne har noenlunde felles bakgrunn og problemkompleks. Det kan derfor være *vansker med å finne brukere som passer inn i den definerte målgruppen*.
- Kommunen *kan ikke bruke tilbudet til de som til enhver tid trenger det mest* fordi brukere ikke passer inn i den definerte målgruppen.
- Kommunen *får lite igjen for sin boligsatsing* fordi boenhetene blir stående tomme i perioder når det er vanskelig finne brukere som passer til målgruppen.

Punktene over omhandler problemer med å utnytte bokollektivene fordi det ikke alltid er mulig å finne brukere som passer inn. Mange av våre informanter peker på at beboerne i bofellesskapene ikke må være for forskjellige. Aller viktigst er det at brukere som er aktive rusmisbrukere, ikke må bo sammen med brukere som er rusfrie. Rusfrie brukere som tidligere har vært rusmisbrukere, har vansker med å opprettholde en rusfri tilværelse i et bofellesskap med rusmisbrukere. Dette poengterer både ansatte og brukere. Dette viser også annen forskning (Ytrehus og Drøpping 2004). Enkelte ansatte peker på problemer med fellesskapsløsninger der både kvinner og menn bor. Begrunnelsen for å ha eget bofellesskap for kvinner har sitt utgangspunkt i at kvinnene har et beskyttelsesbehov.

Intervjuene viser at ikke alle utflyttinger fra kollektivene er planlagte utflyttinger. Noen brukere velger å flytte på kort varsel uten at flyttingen er planlagt. Da er det utfordringer knyttet til å finne fram til nye brukere, særlig er dette tilfellet når kollektivet retter seg mot en relativt smal brukergruppe.

I de tilfellene der det er knyttet fast betjening til bofellesskapet som har sin arbeidsplass her, kan det også være problemer med å få til en god utnyttelse og utvikling av tjenesteressursene. Dette har sammenheng med følgende forhold:

- Når det er fast stasjonær betjening i huset, får kommunen en *dårlig utnyttelse av tjenestene* i de periodene beboerne ikke har behov for hjelp, eller når boenheter står tomme. Personalet «passer hus, ikke mennesker», som en av våre informanter uttalte.
- Når det er fast stasjonær betjening som ikke er nært knyttet til og inngår i kommunens øvrige tjenestetilbud, blir tilbudet i stor grad personavhengig og sårbart både når det gjelder kompetanse og turnover blant ansatte fordi få kjenner beboerne og deres behov.
- Når det er fast stasjonær betjening som ikke er nært knyttet til og inngår i kommunens øvrige tjenestetilbud, får ikke ansatte nytte godt av den kompetanseutviklingen og samkjøringen som skjer gjennom fellesaktiviteter i en større personalgruppe.

I punktene ovenfor har vi oppsummert svakheter ved den kollektive boformen. Intervjuene gir likevel grunnlag for å framheve og drøfte nyanser i erfaringer med bofelleskapsløsninger.

Bokollektiv for ungdom

Når det gjelder bruk av bolig med fellesskapsløsninger for ungdom, gir våre intervjuer både med de ansatte og med ungdommene grunn for å peke på at bofelleskap kan ha flere positive sider. For det første har dette å gjøre med at ungdommene kan ha en mer uavklart behovssituasjon sammenlignet med eldre brukere, både slik de selv oppfatter det, og slik hjelpeapparatet vurderer det. Den kollektive boformen gir de voksne mulighet til å være til stede gjennom hele dagen sammen med ungdommene på en annen måte enn om ungdommene hadde egen leilighet. Dermed får de ansatte se ungdommen i ulike situasjoner, og de får innsikt i og forståelse for de problemene ungdommene sliter med, og hvordan de kan hjelpe. Boligtilbudet blir ungdommenes møte med hjelpeapparatet. De får nær kontakt med hjelpeapparatet uten at de må gå gjennom institusjonsopphold, og uten at de må innta en pasientrolle. For ungdommene kan dette være positivt og fungere forebyggende når det gjelder videreutvikling av problemer fordi behov blir avdekket, og fordi tiltak kan settes i verk for å møte disse. Et eksempel på problem som avdekkes, er at ungdommenes rusproblemer kan vise seg å være mer alvorlige enn ungdommen selv har oppfattet det eller tidligere har framstilt det. Et annet eksempel som nevnes, kan være at det kan avdekkes sykdommer som gjør at ungdommene har behov for utredning i helsetjenesten.

For det andre, og ikke minst, kan ungdom ha behov for et mer helhetlig omsorgstilbud som en boform med vekt på felleskap kan tilby. Boformen gir mulighet for at ansatte kan skape et trygt og stabilt miljø med faste daglige rutiner og samtaler og kontakt mellom ungdommene og de ansatte. Ungdommene får mulighet til å følge opp

skole, arbeid eller andre dagtilbud. Ved hjelp av de ansatte kan ungdommene knytte kontakter og bli kjent med ulike hjelpetiltak. Alle tilla den omsorgen og oppmerksomheten de fikk av de voksne, stor vekt. Dette er en side ved boformen som ungdommen selv trekker fram som positiv. Ungdommene som deltok på intervju med oss, la stor vekt på det positive med muligheten til å delta på felles måltider. Det å få hjelp til å komme til for eksempel jobbintervjuer og legebesøk og andre avtaler er også viktig. De slipper å greie alt selv. Å få til et tjenestetilbud som bidrar til å opprettholde dagliglivets gjøremål og gi hjelp, ville ikke være mulig på samme måte dersom ungdommen hadde sin egen leilighet der de bare fikk sporadiske besøk.

En forutsetning for at kollektivet skal fungere positivt for ungdommene, er at det er tilknyttet tilstrekkelige tjenesterressurser. Dette er nødvendig, hvis ikke kan i verste fall boformen være en ekstrabelastning for ungdommene. En av ungdommene med lang botid i et bokollektiv legger vekt på at en absolutt forutsetning for at han skal kunne opprettholde en rusfri tilværelse, er at de andre som bor i bofellesskapet, er rusfrie. Han har selv vært rusmisbruker helt fra tidlig ungdom. Han sier at han ser når de andre ungdommene bryter reglene, selv om personalet ikke er klar over det. Han etterlyser mer oppfølging og kontroll fra personalet sin side både for egen del og for de andre ungdommene. Han gir uttrykk for bekymring for andre beboere fordi han mener verken enkelte av de andre ungdommene eller de ansatte tar rusproblemene alvorlig nok.

Alle ungdommene mener de har lite penger. Økonomien setter klare grenser for hva de har mulighet til å gjøre. De synes de betaler mye for seg i boligen, og at de har lite penger igjen å bruke til andre ting. Men de legger vekt på at fellesskapsløsningen som felles måltider og tilgang til andre ressurser i kollektivet gjør at de kan spare penger.

Ensomhet er et problem alle ungdommene framhever. Intervjuene viser at ungdommene er svært forskjellige og har ulik bakgrunn, behov og ressurser. Selv om ingen legger vekt på at de utvikler noe fellesskap eller nært bekjentskap med andre ungdommer i kollektivet, er inntrykket likevel at det at de bor flere sammen, gjør at de føler seg mindre ensomme.

Bortvisning fra bofellesskapet var en løsning som ble brukt som sanksjon mot ungdom ved et av bofellesskapene. Intervjuene med ungdommene viste at denne sanksjonen kan få alvorlige følger for dem. En annen forutsetning for at et bofellesskap for ungdom skal fungere, er at dette inngår i en helhetlig kommunal bosetningsstrategi overfor ungdommer med behov for hjelp til å få en stabil boligsituasjon. I et forebyggende perspektiv er det av stor betydning at kommunen har utviklet en slik helhetlig bolig- og omsorgsstrategi overfor ungdom. Det betyr at kommunen også må ha andre boliger tilgjengelig for ungdom som har behov for hjelp til å vedlikeholde en stabil boligsituasjon. Noen ungdommer kan finne ut at kollektivet ikke fungerer for dem. Det blir da viktig for kommunen å ha et alternativt boligtilbud tilgjengelig.

Hjelp til beskyttelse og kontroll over boligen

Både rusmisbrukere og tidligere rusmisbrukere refererer til behov for hjelp til kontroll og beskyttelse i boligen. I Prosjekt bostedsløse har det vært lagt vekt på å utvikle botilbud som tar hensyn til bostedsløse kvinners spesielle situasjon og behov. De har behov for hjelp til å holde personer borte som de ikke ønsker kontakt med. Intervjuene viser at kvinnene setter pris på det at ansatte gir hjelp til denne typen kontroll og beskyttelse. Men intervjuene viser også at menn har behov for denne typen hjelp.

En medvirkende årsak til at det er vanskelig å avvise andre rusmisbrukere, er at brukere har utviklet lojalitet og tilknytning til miljøet, og at de har innsikt i og forståelse for hva det betyr å stå uten bolig. Flere av brukerne formidler stor bekymring for andre bekjente som fortsatt har svært vanskelige boforhold.

Om å bo hos bekjente fra rusmisbruksmiljøet

Relasjonen til andre personer i rusmisbruksmiljøet kan også preges av utnyttning. Et viktig og gjennomgående funn fra flere brukerintervju er erfaringer med å være avhengig av å bo hos andre i misbruksmiljøet. Forutsetningen for å bo hos bekjente kan være at de må skaffe stoff til personen som disponerer boligen. For ungdommer som har blitt kastet ut av bofellesskap, så vi at alternativet for noen kan være å bo hos bekjente i rusmisbruksmiljøet. Flere sier at de da må bidra med gjenytelser. Ungdommene og andre brukere forteller om gjenytelser i slike situasjoner som noe som er satt i system, og som alle må tilpasse seg. Dette gjelder ikke bare ungdom. Også eldre brukere forteller om denne praksisen. Brukere i flere byer er kjent med og refererer til dette systemet. De som får overnatte, må bidra med stoff til den de bor oss. Kvinner forteller også om sex som en annen gjenytelse i slike situasjoner. Bortvisning uten at ungdommene får tilbud om annen bolig, kan derfor i verste fall bidra til seksuell utnyttelse. Det betyr at det å «bo hos bekjente» kan være en boform som i seg selv kan være ensbetydende med overgrep, og en bosituasjon som kan forverre situasjonen for brukeren. Selv om det ikke gjelder alle, er det en felles erfaring brukere fra flere byer har. Det viser at bostedsløshet kan føre til alvorlige avmakts- og overgrepssituasjoner.

Det som også er felles for flere av brukerne, er at de forteller om denne praksisen som en *velkjent og akseptert praksis*. Av enkelte blir denne praksisen nærmest framstilt som noe de godtar, og som en «normal» del av tilværelsen som rusmisbruker. Det at kommunen har boligtilbud av god kvalitet for akutte situasjoner, kan bidra til å hindre denne typen overgrepssituasjoner.

Boligløsninger som ikke er varige

De fleste ønsker seg en vanlig varig boligløsning med hjelp og støtte tilpasset individuelle behov. Intervjuene gir imidlertid grunn til å framheve noen nyanser i bruk av

boligløsninger som ikke skal være en varig bolig. Brukerne avviser ikke alltid dette. Dette har å gjøre med at *fasen etter et behandlingsopplegg* for å bli rusfri av flere av brukerne oppfattes som en *overgangsfase*. Brukere som har vært gjennom langvarige behandlingsopplegg for å bli rusavhengige, føler behov for hjelp og støtte etter avsluttet behandlingsopplegg. Denne overgangsfasen kjennetegnes ved at de føler seg svært sårbare og er usikre på egne evner til å mestre en rusfri tilværelse. Det har kostet dem svært mye krefter å komme gjennom et behandlingsopplegg. Flere har mange mislykkede behandlingsopplegg bak seg. Perioden oppfattes derfor av brukeren som en forlengelse av behandlingsopplegget. Sett fra deres perspektiv er det aller viktigste i denne perioden at de har en trygg boligsituasjon med tilgang til hjelp fra personalet ved behov. Dette handler om at personalet må lage kontroll- og støtterutiner som skaper trygghet. Det å få en egen varig boligløsning er ikke det primære i denne fasen. Dette trekkes fram av flere av brukerne som er rusfrie etter behandlingsopphold. De kan gjerne bo i boligkompleks med flere brukere i en mellomperiode. Forutsetningen er at det er tilgang til hjelp og støtte ved behov, og at tilbudet er rusfritt. Rusmisbruk blant andre brukere i samme boligkompleks skaper stor utrygghet og fungerer som en *trigger for eget rusmisbruk*. Brukeren har behov for et nettverk og daglige kontakter som ikke trigger misbruk. Dette peker mange på som en utfordring å få til.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi drøftet erfaringer med ulike boligløsninger. Intervjuene vi har gjennomført, gir ikke grunn til å peke ut noen boligtyper eller brukergrupper som skiller seg særlig ut når det gjelder boligbehov. Våre intervjuer viser at en vanlig bolig er det de fleste ønsker seg, og at mange har negative erfaringer med kollektive boligløsninger eller andre boligløsninger som legger opp til felleskap mellom beboerne.

Intervjuene kan tyde på at kvinner har behov for hjelp til beskyttelse i boligen slik at den skal bli trygg. Men også menn vi har intervjuet, har dette behovet. Våre intervjuer gir derfor ikke grunn til å peke ut kvinner spesielt. Men ikke alle vi har intervjuet, refererte til denne typen problemer. Det er her også viktig å påpeke at vi intervjuet et begrenset antall. Det er ikke gitt at alle vil oppleve dette på samme måte. Langt fra alle som har hjelp til en stabil bosituasjon, har tidligere kontakter som kan skape denne typen problemer for dem.

En brukerstudie gjennomført ved Fafo kan tyde på at *ynge* tidligere bostedsløse med alvorlige psykiske lidelser kan være særlig utfordrende å hjelpe og derfor krever godt tilpassede tiltak. Eldre har i større grad enn yngre blitt kjent med og akseptert egen situasjon og hjelpebehovene som følger av denne (Hansen 2006). Også undersøkelser fra andre land peker på at unge bostedsløse er en særlig sårbar gruppe som har store

akutte hjelpebehov, men at det også er gode muligheter til å gi hjelp for å komme ut av bostedsløsheten (Pleace og Quilgars 1999:107). Våre intervjuer gir også grunn for å peke på de spesielle bolig- og hjelpebehovene til de yngste brukerne. De kan ha behov for en boligsituasjon som kan tilby fellesskapsløsninger.

Kapittel 8 Samlet vurdering av videreføringen av tiltakene

Prosjekt bostedsløse har bidratt til større aksept for rusmisbrukeres rett til et sted å bo og vist betydningen av oppfølging for at brukere skal klare å holde på boligen. Prosjekt bostedsløse har bidratt til å sette boligspørsmål blant rusmisbrukere på dagsorden i kommunene.

Det er grunn til å peke på den sentrale rollen Husbanken har hatt både i tilretteleggingen og i videreføringen av erfaringer fra Prosjekt bostedsløse. Husbanken har i løpet av prosjektet opparbeidet seg legitimitet og kompetanse som blir verdsatt av kommunene vi har undersøkt. Kommunene har opplevd Husbanken som en viktig støttespiller. Dette har hatt betydning for videreføringen.

Vi har sett at de fleste av tiltakene som ble etablert i regi av Prosjekt bostedsløse, er videreført. Det har vært bred støtte til videreføringen. En viktig årsak til dette har å gjøre med bred oppslutning i kommunene om å bedre forholdene for rusmisbrukere. Bostedsløshet er et alvorlig velferdsproblem. Den samstemte støtten fra politisk hold viser at denne gruppens udekkede bolig- og hjelpebehov har blitt synlig for mange politiske aktører. En medvirkende årsak har vært at kommunene har jobbet systematisk i prosjektet for å sikre forankring på administrativt og politisk nivå, og ikke minst at prosjektet i realiteten mange steder var en videreføring av planer kommunene hadde fra før og hadde ønsket om å iverksette. Prosjektleder og nærmeste kommuneleder har i mange kommuner spilt en viktig rolle for de positive resultatene.

Avslutningsfasen i prosjekter er viktig og handler om forholdet til prosjektets omgivelser (Nylehn 2002). Prosjektavslutningen innebærer å oppsummere og evaluere. Flere faktorer vil være viktige når erfaringer fra prosjekter skal implementeres slik at de medfører endringer i lokalt utviklingsarbeid (Amdam og Amdam 2000). Det må være kapasitet og ressurser i tjenesteapparatet som gjør det mulig å videreføre nye praksiser. Det vil si at nødvendige ressurser må være tilgjengelige. Videre må organisasjonsstrukturer tilpasset nye praksiser være på plass.

Noen kommuner har valgt mer ressurskrevende tjenestemodeller enn andre. Kommunene har ulik bruk av bofellesskapsløsninger. Stasjonær betjening i bofellesskap kan være en ressurskrevende tjenestemodell. Flere av kommunene har endret bruk av kollektive boligløsninger med stasjonær betjening underveis i prosjektet. Det er utviklet nye mer fleksible tjenestemodeller tilpasset brukergruppens behov og ressursituasjonen

i kommunene. Det innebærer en tilpasning underveis i prosjektet til kommunale rammer og dermed større mulighet til videreføring. Prosjektene har utviklet kompetanse i løpet av prosjektperioden. Kommunene står fortsatt overfor utfordringer knyttet til å spre kompetanse om arbeidsmåter for å sikre rusmisbrukere en stabil bosituasjon til aktuelle tjenestesteder.

Med tanke på spredning og videreføring av arbeidsmetoder og prinsipper og med tanke på forankring av tjenestene i det ordinære tjenesteapparatet, kan det se ut som Oslo er et særtilfelle. Noen tiltak ble utviklet sentralt i kommunen som del av en helhetlig innsats for å redusere bruken av hospitsene og få til en bedre bosituasjon for vanskeligstilte grupper. Deler av det forebyggende arbeidet er videreført. Men deler av arbeidet er fortsatt basert på ulike former for statlige tilskudd til tiltak og prosjekter. Dette gjelder for eksempel for «styrking av bestillerenheten med koordinerende stilling for booppfølging» i bydel St. Hanshaugen som deltok i Prosjekt bostedsløse. Bydelen får tilskuddsmidler til to stillinger til dette arbeidet. Disse stillingene er finansiert av Sosial- og helsedirektoratet fra «Tilskuddsordningen til boligsosiale tjenester» fra 2004–2006 og ble videreført med andre tilskudd fra 2007. Bydelen har også hatt statlige midler til utvikling av prosjektet Tak til alle. I dette prosjektet inngår det statlige tilskuddsmidler til fire stillinger til oppfølging av bostedsløse. Intervjuene fra Oslo viser utfordringer knyttet til spredning av kompetanse til bydelene.

Bostedsløshet er et sektorovergripende problem og berøres derfor av ulike statlige faginstanser. Fordi lokale tiltak og prosjekt mot bostedsløshet er sektorovergripende, kan de defineres i lys av ulike faglige perspektiv. De kan defineres som et rusforebyggende tiltak, som tiltak som har med det psykiske helsearbeidet å gjøre, og som et tiltak i regi av frivillige organisasjoner. I tillegg er et nytt statlig perspektiv etablert i og med opprettelsen av tilskuddsordningen til «boligsosiale tjenester».

Intervjuene viser at mange ulike statlige instanser har vært inne i bildet og bidratt overfor kommunene i forbindelse med bostedsløshetsproblematikken. Vi har sett at flere kommuner ser samlet på ulike statlige tilskudds- og prosjektmidler. Det fører til en integrert bruk av denne typen tilskudd- og prosjektmidler. De ulike statlige midlene settes inn i en lokal sammenheng og ses i forhold til lokale målsetninger og praksiser. Dette fører til svært ulik bruk av prosjekt- og tilskuddsmidler i kommunene. Oversikten over de ulike tiltakene i regi av Prosjekt bostedsløse illustrerer dette.

Mange av byene har videreført prosjektene med støtte fra Sosial- og helsedirektoratets tilskudd til boligsosiale tjenester. Våre intervjuer viser at denne tilskuddsordningen har hatt liten selvstendig innvirkning på utformingen av prosjektene. Perioden med tilskuddsstøtte ble en forlengelse av prosjektperioden. I realiteten har derfor prosjektperioden ikke bare vært fire, men syv år. På bakgrunn av den sterke politiske støtten som har vært fra lokalt hold til Prosjekt bostedsløse og til videreføringen, er det grunn til stille spørsmål om kommunene hadde videreført prosjektene uavhengig av tilskuddsordningen fra Sosial- og helsedirektoratet. Det er grunn til å stille spørsmål om

tilskuddsperioden i større grad ville ha blitt brukt til videreutvikling av tiltak dersom denne siste perioden formelt hadde vært en forlengelse av Prosjekt bostedsløse og ikke finansiert med tilskuddsmidler fra Sosial- og helsedirektoratet.

Også de statlige organisasjonene må lære. Det er behov for kompetanseutvikling omkring bostedsløshetsspørsmålet også her. Det statlige bidraget må organiseres på en slik måte at det gir sikkerhet for at boligs spørsmål på statlig nivå blir integrert sammen med andre fagspørsmål.

Selv om det er behov for kompetanseutvikling blant ulike statlige aktører, er det likevel grunn til å reise spørsmål ved verdien av at mange ulike statlige aktører er inne i bildet og bidrar overfor samme fagfelt, i dette tilfellet bostedsløshet. Når mange aktører har ansvar for samme fagfelt, kreves mye tid til koordinering. Koordinering er ressurskrevende (Jacobsen 1993). Mye tid går til samhandling og møter. Mulighetene til å gå rett på sak reduseres. Det at det de siste årene har blitt gjennomført evaluering med dels overlappende problemstillinger omkring bostedsløshetsspørsmålet, og det at forskjellige evalueringer har samme tiltak og tjenester lokalt som sine studieobjekt, illustrerer behovet for å forenkle og samordne statens arbeid.

Brukerperspektivet på boligtilbudet

Kommunene har brukt Prosjekt bostedsløse til å etablere ulike boligtilbud til tidligere bostedsløse. De fleste som har deltatt på intervju med oss, er fornøyd med den hjelpen de har fått, og den boligen de er tilbudt. Brukerintervjuene bekrefter funn fra andre undersøkelser om at en «vanlig bolig» er den beste boligen. Først og fremst gjelder det at boligen og boligsituasjonen må tilpasses den enkelte, fordi det er store variasjoner i behov blant brukergruppen. Dette gjelder for de fleste gruppene som har deltatt på intervju med oss. Bolig med ulike felleskapsløsninger er ikke ønskelig.

Imidlertid gir våre intervjuer grunn til å peke på at enkelte ungdommer kan ha behov for mer kollektivlignende boformer. De yngste kan ha behov for omfattende omsorg og støtte. Forutsetningen er derfor at det ytes nok hjelp og støtte til ungdommene, hvis ikke kan en kollektiv boform i verste fall bidra til å forverre situasjonen for ungdommene. Her er det behov for ytterligere systematisk utviklingsarbeid for å finne fram til *bolig- og tjenestemodeller* som best kan møte denne gruppens behov.

Mange er tilfredse med å få sin egen faste bolig for første gang på lenge i regi av Prosjekt bostedsløse. Varige boligløsninger der brukere er trygge på at de får bo så lenge de har behov for, skaper stabilitet. Men også midlertidige boligløsninger kan være aktuelt i noen situasjoner slik brukeren ser det. Dette gjelder for personer som kommer fra behandlingsinstitusjon og skal mestre en tilværelse som rusfri.

Kapittel 9 Flyttestudie

Innledning

Gjennom personlige brukerintervjuer og en kartleggingsundersøkelse av brukerne i Prosjekt bostedsløse har vi i denne evalueringen forsøkt å frambringe bedre kunnskap om hvordan brukerne opplever tiltakene som er opprettet, og hvordan tiltakene påvirker brukernes boligsituasjon. Kartleggingene av bostedsløse i Norge viser at vi har mangelfull kunnskap om hvem de bostedsløse er, og hvilken bakgrunn de har. Dermed har vi også tilsvarende begrensede muligheter til å peke på mulige årsaker til og varighet av bostedsløshet for ulike grupper. Videre finnes det heller ingen studier med bred brukerrepresentasjon som tar for seg verdien av ulike offentlige tiltak og tjenestetilbud og virkninger på bostedsløshet.

Denne delrapporten redegjør for resultatene fra en kvantitativ brukerundersøkelse blant brukerne av tiltakene i Prosjekt bostedsløse. Formålet med studien har vært å kartlegge flyttemønster og bostabilitet. Sentrale spørsmål har blant annet vært: Hvor mange bor fremdeles i de tiltakene de flyttet inn i? Hvor mange har flyttet, og hva har de flyttet til? Hva er årsaker til eventuelle flyttinger (f.eks. hvor mange har flyttet som resultat av en planlagt eller ønsket strategi, og hvor mange flyttinger kan karakteriseres som uønskede?)? I tillegg til spørsmål om konkrete flyttinger har vi også stilt spørsmål om brukerne kunne tenke seg å flytte fra tiltaket.

I noen tilfeller kan flytting være en del av en planlagt og ønsket strategi, både ut fra brukerens perspektiv og på bakgrunn av tiltakets målsetning. På den andre siden kan flytting også være et resultat av en negativ prosess og bidra til en uheldig livssituasjon for brukeren. Det blir derfor viktig å klargjøre hva som har vært årsaken til flyttingene, og hvilken boligsituasjon brukeren har flyttet til.

En svensk evaluering av tiltak til bostedsløse viser at det kan være svært vanskelig å finne fram til en god bolig for brukerne når de skal flytte ut av et tiltak (Socialstyrelsen 2006). Lignende problemer kan også tenkes for norske tiltak; brukerne kunne hatt glede av å få en annen bolig enn den de har fått i det aktuelle tiltaket. I den grad det er mulig å få opplysninger om dette på brukernivå fra kommunene, vil vi forsøke å se om det er brukere i tiltakene som er hindret fra å flytte fra tiltakene, og hva som eventuelt er årsaken til dette.

Variasjonen i flyttemønstrene og flyttepreferansene har vi forsøkt å belyse gjennom å knytte dette til både individuelle og strukturelle faktorer. Med individuelle faktorer

tenker vi på den enkelte brukers behovssituasjon, som for eksempel fase i livsløpet, eventuelle rusproblemer og psykiske lidelser. Strukturelle faktorer er knyttet til kjennetegn eller karakteristikk ved de ulike tiltakene, for eksempel om tiltaket er drevet av kommunene selv eller av frivillige organisasjoner, ulike bolig- og tjenesteløsninger og ulike tiltaksmodeller. De individuelle kjennetegnene ved brukerne blir nærmere beskrevet i kapittelets tredje avsnitt, mens en beskrivelse av brukerne langs de strukturelle kjennetegnene blir beskrevet i fjerde avsnitt.

Metode

Ifølge sluttevalueringen av Prosjekt bostedsløse ble totalt 31 tiltak med 368 boenheter etablert i løpet av tiltaksperioden (Dyb 2005). Både kommunene og de frivillige organisasjonene som mottok midler, skulle opprette oversikter over hvem som deltok som brukere av tiltakene². Det er disse registrene som utgjør utgangspunktet for utvalget i denne undersøkelsen. Organiseringen av de ulike tiltakene er nærmere beskrevet i kapittel 4 i del 1.

Det ble utarbeidet et skjema som skulle benyttes for å registrere opplysninger om alle brukerne som har mottatt et tilbud gjennom Prosjekt bostedsløse. Siden skjemaet måtte være felles for alle tiltakene, ble det utviklet i samarbeid med kontaktpersonene i tiltakene. Dette ble gjort ut fra en antakelse om at det er de som jobber i kommunen, som har best oversikt over hvilke brukeropplysninger som finnes tilgjengelig. Ideelt sett burde muligens skjemaet vært utfyllt av brukerne selv, men siden de fleste spørsmålene i registreringsskjemaet omhandlet faktiske forhold, ville det i mange tilfeller bare være mulig å samle inn disse opplysningene ved hjelp av ansatte i tiltakene. I tillegg antok vi at det var knyttet for stor risiko til svarandelen, dersom vi lot brukerne selv besvare skjemaene. Enkelte kontaktpersoner har imidlertid besvart skjemaene i samarbeid med brukerne selv.

Selv om de ansatte sannsynligvis har best oversikt over de faktiske forholdene i tiltakene, er det ikke sikkert at de har like god oversikt over opplysningene på individnivå. Når det gjelder spørsmål om livet til brukerne før de kom inn i tiltaket, er det derfor mulig at opplysningene fra de ansatte kan være en mulig feilkilde. I avveiningen mellom gode data om faktiske forhold eller opplysninger om brukernes tidligere liv, mener vi førstnevnte opplysninger veier tyngst.

Skjemaet skulle inneholde opplysninger både på individnivå og på tiltaksnivå. På individnivå ønsket vi for eksempel opplysninger om alder, kjønn, sivilstatus, familieforhold

² Ifølge anbudspapirene fra Husbanken skulle det finnes opplysninger på individnivå om brukerne i tiltaket.

(barn), rusmisbruk, registrerte «dobbeldiagnoser» og antall år/måneder i tiltaket og hvilke instanser som har bidratt til hjelp (helseinstitusjoner, distriktpsikiatrisk senter, sosialkontor, psykisk helsearbeid i kommunen), og vi ønsket opplysninger om opphold ved andre institusjoner i løpet av denne perioden (rusinstitusjoner, psykiatriske avdelinger, fengsel). Videre ønsket vi også å registrere de hjelpe- og tjenestetilbudene som brukerne mottar eller benytter seg av i dag. På tiltaksnivå skulle skjemaet inneholde spørsmål om bolig- og tjenestestatus, både i tiltaket og eventuelt etter utflytting. Når det gjaldt flytting fra tiltakene, ønsket vi opplysninger om hvorfor brukeren hadde flyttet. For brukerne som fremdeles bor i tiltaket, ønsket vi også opplysninger om det eksisterende planer eller ønsker om flytting, og hva som eventuelt var årsaken til disse planene eller ønskene (slik de ansatte vurderte det).

Selve datainnsamlingen foregikk via Internett. Spørreskjemaet ble sendt til kontaktpersonene for de ulike tiltakene som vedlegg til en e-post (som Word-fil). Mottaker kunne laste ned spørreskjemaet og velge mellom to måter å svare på: 1) Besvare skjemaet som Word-fil og returnere de besvarte skjemaene til oss som vedlegg til en e-post. 2) Alternativt kunne skjemaet skrives ut, besvares i papirformat og sendes til oss med vanlig postgang. De fleste valgte å besvare skjemaene på den førstnevnte måten.

Selv om både kommunene og de frivillige organisasjonene skulle ha opprettet oversikter over hvem som mottok et tilbud fra tiltakene, viste det seg at denne oversikten ikke var så bra som vi i utgangspunktet forventet. Problemet med manglende oversikt over brukergruppen er i og for seg ikke et særegent problem for tiltakene i Prosjekt bostedsløse. I evalueringen av Sosial- og helsedirektoratets tilskuddsordning til oppfølgingstjenester i egen bolig for bostedsløse og rusmisbrukere pekes det også på at kommunene generelt sett ikke har god oversikt over faktiske og potensielle brukere av igangsatte tiltak (Yttrehus mfl. 2007, Skog Hansen mfl. 2007). Den manglende oversikten førte til at flere tiltak mangler i vår undersøkelse. Dette gjelder blant andre tiltakene i Bergen og «bydelsprosjektet» i Oslo³. For Oslo mangler også to bydeler i forbindelse med ungdomsprosjektet og Store barnefamilier (Alna og Gamle Oslo).

Hovedbegrunnelsen for den manglende oversikten var i de fleste tilfellene knyttet til at prosjektmedarbeidere ikke var knyttet til tiltaket på undersøkelsestidspunktet (fordi de hadde sluttet eller var langtidssykmeldt⁴). Dette kan med andre ord bety at det ikke er ført tilstrekkelig med journaler i enkelte tiltak, og at brukeroversikten derfor kan være personavhengig.

I noen av boligprosjektene skulle det bare gis et tilbud over kort tid, og mange brukere har vært innom disse tiltakene i prosjektperioden. Her har det vært en stor

³ I tillegg var ett av prosjektene i Oslo et såkalt formidlingstiltak, slik at dette tiltaket ikke hadde brukere.

⁴ Dette gjelder Bergen, som kommer i en spesiell situasjon. Sykdom førte til at kommunen fikk informasjon om undersøkelsen for seint til at de kunne kontakte oppfølgere som kunne fylle ut skjemaene.

utfordring for kontaktpersonene å framskaffe tilstrekkelig med opplysninger om alle brukerne. Dette betyr at for enkelte tiltak der vi har fått opplysninger om brukere, har vi sannsynligvis ikke fått opplysninger om alle brukerne som har vært innom tiltaket⁵. Totalt sett fikk vi inn opplysninger om 222 brukere⁶. Tiltakstilhørigheten til disse brukerne er presentert i tabell 9.1.

Tabell 9.1 Tiltakstilhørighet blant brukerne. N=222

	Antall	Prosent
Oslo – Store barnefamilier	4	2
Oslo – Ungdom	10	5
Bergen	-	-
Trondheim	3	1
Stavanger	26	12
Kristiansand	13	6
Drammen	63	28
Tromsø	22	10
Kirkens Bymisjon	22	10
Frelsesarmeen	33	15
Kirkens Sosialtjeneste – Trondheim	21	10
Kirkens Sosialtjeneste – Oslo	5	2

Det er vanskelig å vite hvor stort frafall vi har i utvalget vårt, siden det totale antallet av brukere i de ulike tiltakene ikke er kjent. I sluttevalueringen var det bare antall tiltak og boenheter som ble telt og oppgitt (Dyb 2005). Antall boenheter vil imidlertid ikke være sammenfallende med antall brukere. Flere tiltak var for eksempel ment å skulle være midlertidige, slik at én boenhet kan være benyttet av flere brukere. Antall brukere som har mottatt et tilbud fra tiltakene i Prosjekt bostedsløse, er altså flere enn antall boenheter.

Problemene som er knyttet til frafall i denne undersøkelsen, gjør at det er høyst usikkert hvor representativ undersøkelsen er for alle brukerne av tiltakene i Prosjekt bostedsløse. For det første mangler vi brukere fra flere sentrale tiltak i Bergen og Oslo. Dersom brukerne av disse tiltakene er forskjellige fra brukerne vi har opplysninger om når det gjelder flytting og bostabilitet, vil det naturligvis føre til at våre analyser ikke gir

⁵ Fra et par av tiltakene ble det for eksempel oppgitt at de ikke hadde fylt ut skjema for brukere som døde under prosjektperioden.

⁶ I tillegg til disse 222, fikk vi også inn opplysninger om 5 brukere av Kirkens Sosialtjeneste på Hamar. Dette tiltaket var imidlertid ikke en del av Prosjekt bostedsløse, slik at disse 5 brukerne er holdt utenfor analysene.

et korrekt bilde av det generelle flyttmønsteret blant brukerne av Prosjekt bostedsløse. Frafall fører også til at det relativt sett blir veldig mange brukere fra Drammen. For det andre vet vi ikke hvor stor svarprosent vi har oppnådd i de tiltakene vi har fått brukeropplysninger fra. Dette betyr at vi heller ikke kan utelukke at brukerne vi har fått opplysninger om, er systematisk forskjellige fra dem vi ikke har fått opplysninger om. Samlet sett betyr dette at undersøkelsen vår i beste fall gir et grovt oversiktsbilde av hvordan Prosjekt bostedsløse har virket inn på noen av brukernes boligsituasjon.

Brukerne – individuelle kjennetegn

Målgruppen for Prosjekt bostedsløse var de aller mest vanskeligstilte bostedsløse med særlig vekt på mennesker med rusproblemer og «dobbeldiagnose» (rus/psykiatri). Denne vektleggingen gjenspeiles også i vårt utvalg. I tabell 9.2 kan vi se at omkring tre av fire brukere i vår undersøkelse hadde et rusmisbruk ved innflytting i tiltaket (77 prosent), mens i underkant av en femtedel ikke hadde et slikt problem (18 prosent). For 5 prosent av brukerne har vi ikke opplysninger om de hadde et rusmisbruk ved innflytting i tiltaket. Våre resultater bekrefter altså i stor grad at Prosjekt bostedsløse har vært et tiltak som i hovedsak har vært rettet mot rusmisbrukere.

Tabell 9.2 Andel som hadde et rusmisbruk ved innflytting i tiltaket. N= 217

	Prosent
Ja	77
Nei	18
Usikker / vet ikke	5

I tabell 9.3 presenteres en oversikt over ulike typer rusmisbruk blant brukerne i vår undersøkelse. Som vi ser, har omkring halvparten av brukerne et blandingsmisbruk av alkohol, narkotika eller legemidler. Dette er med andre ord brukere med tunge rusproblemer. Omkring én av fem er alkoholmisbruker (19 prosent), og omkring tilsvarende andel er misbrukere av narkotika (21 prosent). 3 prosent av brukerne har fått oppgitt at de er misbrukere av et legemiddel, mens vi ikke vet type misbruk på 8 prosent av brukerne.

Tabell 9.3 Andel brukere som har fått oppgitt noen av de nedenfor nevnte typene av rusmisbruk

	Kvinner	Menn	Alle
Alkohol	15	21	19
Narkotika	24	19	21
Legemiddel	-	4	3
Blandingsmisbruk	51	49	49
Usikker / vet ikke	10	7	8
N =	41	109	150

Mulighetene for å få kontroll over eget rusmisbruk og mulighetene til en stabil bopligssituasjon blir ofte sett på som to sider av samme sak. Våre resultater tyder på at deltakelse i Prosjekt bostedsløse også har hatt en positiv effekt på noen av brukernes rusmisbruk (se tabell 9.4). Det er imidlertid vanskelig ut fra vår undersøkelse å slå fast om det er deltakelsen i de ulike tiltakene som har medvirket til endringene, eller om endringene hadde kommet også uavhengig av deltakelsen (f.eks. om det er andre sider ved brukernes livssituasjon som er endret). På spørsmål om brukerens rusmisbruk har endret seg i løpet av perioden brukeren har bodd i tiltaket, blir det oppgitt at 21 prosent av brukerne har blitt rusfrie, og for 25 prosent har misbruket blitt redusert. I den grad vi kan legge vekt på disse tallene, har med andre ord en stor andel av brukerne fått kontroll eller fått en bedre kontroll over eget rusmisbruk. For omkring 36 prosent av brukerne er misbruket omtrent som ved innflytting i tiltaket, og for 5 prosent har misbruket økt.

Tabell 9.4 Andel brukere som oppgir at eget rusmisbruk har endret seg i løpet av perioden brukeren har bodd i tiltaket. N=203

	Prosent
Ja, personen er rusfri	21
Ja, misbruket har blitt redusert	25
Ja, misbruket har økt	5
Nei, misbruket er omtrent som ved innflytting i tiltaket	36
Usikker / vet ikke	13

Ved siden av rusmisbrukere skulle også personer med «dobbeldiagnose» vektlegges som en målgruppe for tiltakene. I tabell 9.5 kan vi se at 14 prosent av brukerne i vår undersøkelse har fått oppgitt en «dobbeldiagnose», mens 62 prosent ikke har en slik diagnose. I hvilken grad dette er en stor eller liten gruppe, er vanskelig å si. Det

er imidlertid grunn til å legge merke til at det er knyttet usikkerhet til omkring en fjerdedel av brukerne når det gjelder denne diagnosen (25 prosent). Usikkerheten som er knyttet til denne gruppen, kan bety at enkelte av disse brukerne ikke får dekket et behov de muligens har. Noen av disse brukerne var imidlertid under utredning da skjemaet ble fylt ut.

Tabell 9.5 Andel av brukerne som har fått oppgitt en «dobbeldiagnose» (rus/psykiatri). N=219

	Prosent
Ja	14
Nei	62
Usikker / vet ikke	25

Et poeng som framheves i internasjonal litteratur, er at mange av de bostedsløse veksler mellom ulike posisjoner eller situasjoner på eller ved siden av boligmarkedet: i egen bolig, på hospits, i hybelhus og hos venner og familie (Sahlin 1996). Dette innebærer en ustabil livssituasjon, der flytting mellom ulike boliger kan skje forholdsvis hyppig (se tabell 9.6). Blant brukerne i vår undersøkelse har omkring halvparten hatt slike hyppige flyttinger mellom ulike oppholdssteder før de kom inn i det aktuelle tiltaket (53 prosent). Dette betyr at problemet med ustabil boligsituasjon er omfattende. Ved siden av problemer knyttet til rus og psykiske lidelser vil sannsynligvis brukere med denne typen «boligkarrierer» ha et særlig behov for oppfølging for å kunne etablere en stabil boligsituasjon.

Tabell 9.6 Andel av brukerne som har hatt hyppige flyttinger mellom ulike oppholdssteder før de kom inn i det aktuelle tiltaket. N=222

	Prosent
Ja	53
Nei	33
Usikker / vet ikke	14

Demografiske kjennetegn

Prosjekt bostedsløse omfattet også andre brukergrepper enn den primære målgruppen med rusproblemer og dobbeltdiagnose. I det følgende vil vi derfor beskrive brukerne langs andre dimensjoner enn de som er benyttet over. Det finnes imidlertid ingen felles metode for å klassifisere bostedsløse eller tidligere bostedsløse, slik at sammensetningen av gruppen kan variere mellom ulike studier. Ofte kan vi imidlertid se at det skilles

mellom bostedsløse familier, unge bostedsløse, bostedsløse av ulikt kjønn og enslige bostedsløse (jf. Ytrehus 2006).

Om vi først tar utgangspunkt i brukernes alder (se tabell 9.7), ser vi at brukerne i undersøkelsen er forholdsvis jevnt fordelt etter alder. I internasjonal forskning blir det ofte argumentert for at bostedsløs ungdom bør vies spesiell oppmerksomhet (jf. Ytrehus 2006). Som vi ser, har vi ingen brukere under 20 år i vår undersøkelse. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at alderen som er oppgitt, er dagens alder. De yngste i vår undersøkelse var med andre ord i tenårene da Prosjekt bostedsløse ble startet opp.

Tabell 9.7 Aldersfordeling blant brukerne i undersøkelsen. N=222

	Prosent
20–29 år	23
30–39 år	31
40–49 år	26
50 år eller mer	20

I forskning omkring bostedsløshet og tiltak knyttet til bostedsløse blir kjønnsvariabelen gjerne knyttet til at kvinner og menn har ulike behov knyttet til bolig- og tjenestetilbudet (jf. Ytrehus 2006). Det kan derfor også være interessant å se nærmere på om brukernes mobilitet og stabilitet i tiltakene kan knyttes til kjønnsforskjeller.

Enslige bostedsløse menn utgjør den største gruppen av bostedsløse i Norge. Dette er også en gjennomgående tendens i mange andre land (Hansen mfl. 2004). Det er derfor ingen overraskelse at vi har klart flest menn blant våre brukere (se tabell 9.8). Hele 71 prosent av utvalget er menn.

Tabell 9.8 Kjønnfordeling blant brukerne i undersøkelsen. N=222

	Prosent
Kvinner	29
Menn	71

Som nevnt er det mest vanlige at bostedsløse er enslige. De enslige ble også pekt på som den dominerende sivile statusen blant brukergruppen av tiltakene i Prosjekt bostedsløse (Dyb 2005). I tabell 9.9 presenteres fordelingen av sivil status blant brukerne i vår undersøkelse. Tabellen viser at kun et lite mindretall av brukerne er samboere (9 prosent) eller gifte (4 prosent). Hele 87 prosent av brukerne er enslige (70 prosent) eller tidligere gift (17 prosent).

Tabell 9.9 Fordeling av sivil status blant brukergruppen. N=222

	Prosent
Enslige	70
Samboer	9
Gift	4
Tidligere gift	17

Det anslås at det finnes relativt få bostedsløse familier (én eller flere voksne sammen med ett eller flere barn under 18 år) i Norge i dag (Hansen mfl. 2004). Dette samsvarer også godt med fordelingen av barnefamilier blant brukerne i vår undersøkelse (se tabell 9.10). Samlet sett har bare 5 prosent av brukerne barn de bor sammen med. Disse barnefamiliene er i hovedsak deltakere i tiltaket Store barnefamilier.

Internasjonale studier har vist at bostedsløse familier som oftest består av enslige mødre med barn (Connolly 2000). Dette ser også ut til å stemme i vår undersøkelse. 11 prosent av de kvinnelige brukerne har barn de bor sammen med, mens bare 3 prosent av mennene har dette. Over halvparten av brukerne har ikke barn (56 prosent), og det er noen flere menn (60 prosent) enn kvinner (44 prosent) i denne gruppen. Selv om det er en forholdsvis beskjeden andel av brukergruppen som består av barnefamilier, er det en ikke ubetydelig andel som har barn de ikke bor sammen med. Hele 40 prosent av brukerne befinner seg i denne gruppen, og her er det ingen kjønnsforskjeller.

Tabell 9.10 Andel av brukerne som har barn eller ikke

	Kvinner	Menn	Alle
Har barn som en bor sammen med	11	3	5
Har barn som en ikke bor sammen med	44	38	40
Har ikke barn	44	60	56
N =	63	157	220

I all hovedsak var tiltakene i Prosjekt bostedsløse rettet mot nordmenn uten etnisk minoritetsbakgrunn. Av tiltakene er det bare Store barnefamilier i Oslo som var spesielt rettet mot brukere med opprinnelse utenfor Norge. Dette kommer også tydelig fram av tabell 9.11, som viser andel av brukergruppen som er flyktninger, eller som har etnisk minoritetsbakgrunn. Nærmere 90 prosent av brukerne er etnisk norske, mens 7 prosent er flyktninger, og 6 prosent har etnisk minoritetsbakgrunn.

Tabell 9.11 Andel brukere som er flyktninger, eller som har etnisk minoritetsbakgrunn. N=220

	Prosent
Flyktning	7
Etnisk minoritetsbakgrunn	6
Nei	88

Kilder til livsopphold

Brukerintervjuene gir grunn til å peke på den økonomiske situasjonen til tidligere rusmisbrukere (se kapittel 7 i del 1). I tillegg er det tidligere blitt pekt på at det å være marginalisert eller vanskeligstilt på boligmarkedet ofte kan knyttes til at livsoppholdet skal dekkes av en liten og ustabil inntekt (Hellevik og Nordvik 2004). Vi har ikke spurt om størrelsen på brukernes inntekt. Derimot spurte vi om hva som var brukerens viktigste kilder til livsoppholdet. Svarfordelingen på dette spørsmålet er presentert i tabell 9.12. Som vi ser, er det uførepensjon/attføring og økonomisk sosialhjelp som er de viktigste inntektskildene blant brukerne i vår undersøkelse. Når det gjelder økonomisk sosialhjelp, er det grunn til å merke seg at dette er en midlertidig støtteordning. I sammenheng med den politiske målsetningen om at man ønsker å etablere en stabil boligsituasjon for brukergruppen, er det interessant å se at så mange har en midlertidig støtteordning som viktigste kilde til livsoppholdet. Til sammenligning mottar bare omkring 20 prosent av brukergruppa bostøtte (ikke vist i tabell)⁷.

Tabell 9.12 Fordeling av brukernes viktigste kilde til livsopphold (flere svar mulig). N=222

	Prosent
Yrkesinntekt	6
Uførepensjon/attføring	48
Alderspensjon	1
Økonomisk sosialhjelp	49
Annet	3

⁷ Dette tallet må imidlertid ses i sammenheng med begrensningene av hvilke grupper som faller innenfor denne støtteordningen (f.eks. målgruppen for ordningen og boligkrav).

Bolig- og tjenesteløsninger – strukturelle kjennetegn

I dette delkapittelet skal vi presentere brukerne i undersøkelsen ut fra det bolig- og tjenestetilbudet de mottok i tiltaket de var brukere av. Bolig- og tjenesteløsningene i Prosjekt bostedsløse er nærmere beskrevet i kapittel 6 i del 1. Her vil vi derfor nøye oss med en generell beskrivelse ut fra opplysningene vi har fått inn i brukerundersøkelsen.

Erfaringer fra Prosjekt bostedsløse viste at mange av de mest vanskeligstilte har fått et stabilt bolig- og tjenestetilbud i regi av prosjektet. Prosjektet viste at tidligere bostedsløse fungerer godt i selvstendig bolig dersom de følges opp med kommunale tjenester, og at de fleste blir boende i leilighetene sine. Det ser ut til at leiligheter med alminnelige husordensregler og booppfølging gir bostabilitet for personer som tidligere har hatt svært ustabile boforhold. Sluttevalueringen pekte imidlertid på utfordringer knyttet til å få til en varig stabil bosituasjon for brukerne i Prosjekt bostedsløse også i framtiden. En spørreskjemaundersøkelse til deltakere i Prosjekt bostedsløse viste stort sprik i oppfatninger omkring hvorvidt tilbudet kunne gi et varig resultat (Dyb 2005). Tendensen var at personer med mye brukerkontakt hadde mindre tro på varige resultater enn de med lite brukerkontakt.

I sluttevalueringen blir det drøftet om boligene i prosjektet i realiteten er «boliggjorte institusjoner» framfor selvstendige boliger (Dyb 2005:54). Institusjonstrekkene kan knyttes til karakteristika ved boligene og boforholdene. Det dreier seg om kontraktsforhold som begrenser leietakerens rettigheter og stor grad av samlokalisering, til dels med preg av «merkellapphus». Institusjonstrekkene kan videre knyttes til organiseringen av tjenestene, først og fremst i boliger med fast ansatte og personalareal. Sluttrapporten peker på tre kriterier som kan være med å bestemme i hvor stor grad boligen har trekk fra institusjonssfæren, eller om den kan betegnes som en «vanlig bolig»:

- *Utforming og plassering av boligene:* kollektiver, hybler med og uten fellesareal, oppgangfellesskap, samlokaliserte boliger, enkeltboliger i blokker/bygårder og frittliggende boliger
- *Organisering av tjenestene:* fast bemanning på dagtid eller døgnturnus / boliger med personalareal, boliger med personalareal/baseleilighet, kontor eller annet rom for personalet, tjenestene organisert som ambulant team / hjemmetjeneste.
- *Kontraktsforhold:* (institusjon), ordinær husleiekontrakt eller kontrakt med klausulering av boligen

Tiltakene var forskjellige både med tanke på type botilbud og organisering av tjenestetilbudet. Ut fra de tre nevnte kriteriene kategoriserte man i sluttrapporten mellom fire ulike boligtyper: Spredte boliger/leiligheter og rekkehus (114 boenheter / 31 %),

samlokalisererte boliger uten fast tilknyttede tjenester (88 boenheter / 24 %), boliger med fast tilknyttede tjenester (162 boenheter / 44 %) og sykehjem (4 boenheter / 1 %). Med samlokaliserte boliger menes da boliger i samme oppgang, bygg, hybler med fellesareal og bokollektiv. De fleste botilbudene hadde klausulerte boliger, slik at dette kriteriet ga mindre mening i en firedelt kategorisering.

Når det gjelder boligløsninger som ble brukt i tiltakene, er det særlig bruk av institusjon og ulike kollektivløsninger som i utgangspunktet er lengst fra det vi kan definere som en «vanlig bolig». I tabell 9.13 ser vi fordelingen av boligtype blant brukergruppen i vår undersøkelse, fordelt etter om tiltaket er kommunalt, eller om det er drevet av en frivillig organisasjon. Generelt sett er boligløsninger med institusjon (2 prosent) og bokollektiv med hybel eller leilighet og fellesareal (26 prosent) minst utbredt i brukergruppen. Men om vi avgrenser oss til brukere av tiltak drevet av frivillige organisasjoner, ser vi at det er her vi finner brukerne som bor på institusjon, og majoriteten av de som bor i bokollektiv.

Tabell 9.13 Boligtype blant brukergruppen, fordelt etter om tiltaket er kommunalt, eller om det er drevet av en frivillig organisasjon – prosent (flere svar mulig)

	Kommunal	Frivillig	Alle
Institusjon (sykehjem)	-	6	2
Bokollektiv/hybel med fellesareal	12	30	19
Bokollektiv / egen leilighet med fellesareal	6	8	7
Bolig uten oppgangsfelleskap, men i et bygg der alle hybler/leiligheter er forbeholdt bestemte målgrupper	35	15	27
Enkelt bolig i blokk/bygård	11	19	14
Frittstående enkeltbolig	20	28	23
Enkeltboliger i rekke	11	1	8

Når det gjelder tjenesteløsningene i de ulike tiltakene, er fast bemanning tradisjonelt et trekk en gjenkjenner fra institusjoner. Ambulant oppfølging betyr at tjenesteyterne kommer til boligen til en avgrenset og i hovedsak avtalt tid. Begrenset tilstedeværelse av tjenesteyterne, både i tid og rom, bidrar til å trekke en slik tjenesteløsning mer i retning av «vanlig bolig» og vekk fra institusjonstrekkene (jf. Dyb 2005). I tabell 9.14 er ulike tjenesteløsninger blant brukergruppen presentert ut fra om tiltaket er kommunalt, eller om det er drevet av en frivillig organisasjon. Også her kan det se ut til at «institusjonsløsningen» er mest utbredt blant brukere av tiltak drevet av frivillige organisasjoner. Blant disse brukerne får 31 prosent tjenestene sine fra en fast bemanning, mens den tilsvarende andelen blant brukere av kommunale tiltak er 25 prosent. Prosentforskjellen er likevel ikke større enn at den kan skyldes tilfeldigheter

eller problemet vi har med frafall. Et annet problem vi står overfor når det gjelder tjenesteløsninger, er at spørsmålet vi stilte, muligens ikke har fungert så godt som vi hadde håpet. Omkring 40 prosent har blitt kodet til kategorien «Annet». Dette skyldes i all hovedsak at mange har oppgitt at brukerne mottar sine tjenester både fra en fast bemanning og en oppsøkende hjemmetjeneste. Den store andelen med kombinert tjenesteløsning gjør det vanskelig å skille mellom effekten av tiltak med fast bemanning og ambulant hjemmetjeneste.

Tabell 9.14 Tjenesteløsninger blant brukergruppen, fordelt etter om tiltaket er kommunalt, eller om det er drevet av en frivillig organisasjon – prosent

	Kommunal	Frivillig	Alle
Fast bemanning på dagtid i tilknytning til brukerens bolig	11	31	19
Fast bemanning på døgnturnus i tilknytning til brukerens bolig	14	-	8
Ambulant hjemmetjeneste	29	25	27
Stasjonære tjenester ved offentlig kontor	7	3	5
Annet (som oftest en kombinasjon)	40	42	40
N =	111	77	188

Med utgangspunkt i de to indikatorene på boligtyper og tjenesteløsninger har vi forsøkt å definere en ny variabel. Ut fra om tiltaket er drevet av kommunen eller en frivillig organisasjon, gir dette en fordeling av bolig- og tjenesteløsningene vi kan se i tabell 9.15. Som vi ser, er kategorien for «Annet» den dominerende kategorien. Dette skyldes som nevnt den store andelen som har en kombinert tjenesteløsning med både fast bemanning og ambulante tjenester. Effekten av denne kategorien vil være vanskelig å tolke i de videre analysene. Videre ser vi at kategoriene for bolig med fast bemanning og bolig med ambulant tjeneste er omtrent like store. Disse kategoriene utgjør hver for seg omkring en tredjedel av brukergruppen.

Tabell 9.15 Bolig- og tjenesteløsninger blant brukergruppen, fordelt etter om tiltaket er drevet av kommunen eller en frivillig organisasjon – prosent

	Kommunal	Frivillig	Alle
Institusjon	-	1	1
Bolig med fast bemanning	26	32	29
Bolig med ambulant/opsøkende tjeneste	31	24	28
Annet	43	43	43
N =	103	75	178

Ved siden av ulike bolig- og tjenesteløsninger har tiltakene også hatt ulike målsetninger med tanke på hvorvidt tilbudet skulle innebære en permanent bolig eller ikke. I sluttrapporten for evalueringen av Prosjekt bostedsløse blir det pekt på at de frivillige organisasjonene har hatt snevrere målgrupper enn mange andre tiltak, og at de har hatt en klarere målsetning om at boligtilbudet skal være mer permanent enn i de kommunale tiltakene (Dyb 2005). Dette kommer også delvis fram av tabell 9.16. Tabellen viser en fordeling av boligtilbudets varighet blant brukerne ut fra om tiltaket er drevet av kommunen eller en frivillig organisasjon. Generelt sett er det en overvekt av midlertidige boligløsninger (67 prosent). Denne overvekten er tydeligst blant brukere av de kommunale tiltakene, der hele 87 prosent av brukerne har fått et midlertidig boligtilbud. Blant brukerne av tiltak som er drevet av frivillige organisasjoner, ser vi derimot at mer enn halvparten bor i en bolig som er ment å skulle være permanent (53 prosent).

Tabell 9.16 Boligtilbudets varighet blant brukergruppen, fordelt etter om tiltaket er drevet av kommunen eller en frivillig organisasjon – prosent

	Kommunal	Frivillig	Alle
Midlertidig	87	31	67
Egen varig bolig	9	53	25
Usikker / vet ikke	4	16	9
N =	141	80	221

Graden av midlertidighet og permanens i boligtilbudet samt klassifisering av boligen langs en akse mellom «vanlig bolig» og institusjon kan også defineres ut fra hvilken type husleiekontrakt brukerne i tiltaket har. Med unntak av pasienter i den ene sykehjemsavdelingen fikk alle beboerne leiekontrakter (Dyb 2005). Mange av boligene var klausulert etter husleielovens paragraf 11-1 og 11-2. Forskjellen mellom de to paragrafene er at den førstnevnte omfatter utleie til personer med spesielle behov av *varig* karakter og sistnevnte til personer med spesielle behov av *midlertidig* karakter. Begrunnelsen for bruk av klausulerte kontrakter er at beboeren har behov for oppfølging og tjenester i boligen. Klausuleringen av kontrakten forplikter beboeren til å ta imot denne hjelpen, og klausulen kan betraktes som et kontrolltiltak. Intensjonen i lovteksten er å begrense leietakerens rettigheter i boligen.

Enkelte tiltak har valgt å benytte ordinære husleiekontrakter uten tilleggsklausul eller tilleggskrav. Et viktig argument for å velge ordinære husleiekontrakter har blant annet vært ønsket om å etablere et bomiljø basert på tillit og respekt. Ifølge sluttevalueringen har dette særlig vært et argument blant noen av de frivillige organisasjonene (jf. Dyb 2005).

Tabell 9.17 viser type husleiekontrakt blant brukergruppen, fordelt etter om tiltaket er drevet av kommunen eller en frivillig organisasjon. Generelt sett har omkring

halvparten av brukerne en klausulert husleiekontrakt (50 prosent), og 42 prosent har en ordinær leiekontrakt. Fordelingen av de ulike kontraktstypene er derimot svært forskjellig ut fra om tiltaket er drevet av kommunen eller en frivillig organisasjon. Blant brukere av kommunale tiltak er klausulerte kontrakter dominerende (64 prosent), mens situasjonen er omvendt blant brukere av tiltak drevet av frivillige organisasjoner. Her er ordinære husleiekontrakter den dominerende kontraktsformen (68 prosent).

Tabell 9.17 Type husleiekontrakt blant brukergruppen, fordelt etter om tiltaket er drevet av kommunen eller en frivillig organisasjon

	Kommunal	Frivillig	Alle
Ordinær husleiekontrakt	27	68	42
Klausulert bolig (§ 11-1 og § 11-2)	64	27	50
Institusjonsplass	-	3	1
Annet	10	3	7
N =	136	79	215

Ulike modeller for boligetablering

I sluttevalueringen for Prosjekt bostedsløse blir det pekt på tre modeller som kan danne utgangspunkt for arbeidet med å etablere en stabil boligsituasjon for bostedsløse (Dyb 2005). Disse blir beskrevet ut fra modellenes mål, metode og idégrunnlag. Den ene av modellene, «trappetrinnsmodellen», fikk imidlertid ikke noen utbredelse i prosjektet. Vi går derfor ikke noe nærmere inn på denne modellen her. De to andre modellene karakteriseres som «normaliseringsmodellen» og «kjedemodellen».

I normaliseringsmodellen skal tjenestene hjelpe beboeren til å klare seg i egen bolig. «Normalisering» betyr i denne sammenhengen ikke at beboeren tildeles en bolig han eller hun må klare seg i på egen hånd. Tvert imot tar modellen utgangspunkt i at en skal legge til rette for en mer eller mindre normalisert tilværelse ved å bruke nødvendige hjelpemidler og tjenester. Normalisering kan med andre ord også bety at man flytter en bruker fra en «vanlig bolig» til en tilpasset bolig, fordi brukeren ikke mestrer en tilværelsen i en vanlig bolig.

Kjedemodellen karakteriseres som mindre ambisiøs, mindre optimistisk og mer realistisk i synet på vanskeligstilte og marginaliserte gruppers mulighet til å klare seg i egen bolig. Modellen legger til grunn at en overgangsfase mellom to boliger skal være klart avgrenset. Den skal med andre ord ikke bestå av en evigvarende opplæring eller oppdragelse med mål å skulle bevege seg over i noe annet, slik for eksempel trappetrinnsmodellen legger til grunn. Avgrensningen i kjedemodellen kan defineres med ulike mål. Tid er ikke nødvendigvis den eneste måleenheten for overgangsfasen. Den kan for eksempel også defineres ut fra beboernes alder. Beslutninger om at beboere

må flytte fordi det viser at boligen eller tjenestene ikke passer, eller beboeren ber om et annet tilbud, inngår ikke i definisjonen av en kjedemodell.

Med utgangspunkt i den kategoriseringen som ble gjort av tiltakene i sluttevalueringen (tabell 5.2 på side 76 i Dyb 2005), har vi definert en ny variabel som deler brukergruppen inn i brukere av tiltak som er basert på normaliseringsmodellen og kjedemodellen. Resultatet av denne inndelingen er presentert i tabell 9.18. Tabellen viser fordelingen av de to arbeidsmodellene i brukergruppen ut fra om tiltaket er drevet av kommunen eller av en frivillig organisasjon. Generelt sett fordeler brukergruppen seg i nærmest to like store grupper mellom tiltak som benyttet normaliseringsmodellen og kjedemodellen. Fordelingen varierer imidlertid forholdsvis mye ut fra om tiltaket er drevet av kommunen eller en frivillig organisasjon. Blant brukere av kommunale tiltak tilhører 63 prosent et tiltak som benyttet en normaliseringsmodell. Blant brukere av tiltak drevet av frivillige organisasjoner tilhører imidlertid nærmere tre av fire tiltak som benyttet en kjedemodell (73 prosent).

Tabell 9.18 Arbeidsmodeller for boligetablering blant brukergruppen, fordelt etter om tiltaket er drevet kommunalt eller av en frivillig organisasjon – prosent

	Kommunalt	Frivillig	Alle
Normaliseringsmodell	63	27	50
Kjedemodell	37	73	50
N =	141	81	222

Mobilitet og bostabilitet

Et sentralt formål med denne studien er å kartlegge hvor lenge brukerne blir boende i de ulike tiltakene, samt avdekke hva som er de viktigste årsakene til at beboerne eventuelt flytter eller blir boende. Både flytting og bofasthet kan være planlagt og ønsket, men de kan også være uønskede konsekvenser av prosesser som kan knyttes til egenskaper ved brukerne selv og/eller til egenskaper ved tiltakene de er brukere av.

Om vi først ser på gjennomsnittslengde brukerne har vært beboere i de ulike tiltakene, finner vi at denne lengden særlig varier med brukerens alder. På tiltaksnivå varier gjennomsnittlig botid med om tiltaket er drevet kommunalt eller av en frivillig organisasjon, med bolig- og tjenesteløsninger og med ulike arbeidsmodeller.

Tabell 9.19 viser en fordeling av gjennomsnittlig botid i tiltaket ut fra brukernes alder. Som vi ser, er det særlig de yngste brukerne som skiller seg ut med kort botid. Her har nærmere fire av ti brukere en gjennomsnittlig botid på seks måneder eller kortere (37 prosent), og inkluderer vi alle dem som har en gjennomsnittlig botid på ett år eller

mindre, stiger andelen til hele 63 prosent. Dette kan på den ene siden ha sammenheng med at de unge sannsynligvis ikke har rukket å bo særlig lenge på egenhånd. På den annen siden mener vi dette resultatet også kan ses i sammenheng med at ungdom er en gruppe som i mange tilfeller trenger en spesiell oppfølging med omfattende omsorg og støtte (se også presentasjonen av brukerperspektivet i kapittel 7 i del 1). Ungdom befinner seg fremdeles tidlig i livsløpet og boligkarrieren, slik at behovssituasjonen ofte kan være uavklart. For å få denne behovssituasjonen avklart, kan derfor gruppen ha behov for særskilt oppmerksomhet og behandling.

Tabell 9.19 Gjennomsnittlig botid i tiltaket, fordelt etter brukerens alder – prosent

	20-29 år	30-39 år	40-49 år	50 år eller eldre	Alle
6 måneder eller mindre	37	14	13	12	19
7–12 måneder	26	17	38	20	25
13–24 måneder	16	44	16	22	26
25–36 måneder	2	8	9	20	9
37 måneder eller mer	20	18	24	27	22
N =	51	66	55	41	213

Når det gjelder egenskaper ved tiltakene, er det særlig tiltak som er drevet av frivillige organisasjoner (se tabell 9.20), og boligløsninger med fast bemanning (se tabell 9.21) som skiller seg ut med kort botid. Eventuelle årsaker til denne flyttingen kommer vi nærmere tilbake til nedenfor.

Tabell 9.21 Gjennomsnittlig botid, fordelt etter tiltakets bolig- og tjenesteløsning – prosent*

	Bolig med fast bemanning	Bolig med ambulant oppfølging	Annet
6 måneder eller mindre	47	8	8
7–12 måneder	25	18	31
13–24 måneder	25	37	19
25–36 måneder	-	10	13
37 måneder eller mer	4	27	29
N =	49	49	72

* Kategorien «institusjon» inneholder bare én bruker og er utelatt fra analysen.

Når det gjelder forskjellen i botid mellom bolig med fast bemanning og bolig med ambulant oppfølging (tabell 9.21), er det vanskelig å si hva som ligger til grunn for denne forskjellen. På den ene siden kan forskjellen ha sammenheng med at det er brukere med

minst problemer som først og fremst mottar ambulante tjenester. På den andre siden kan forskjellen også ses i sammenheng med at boliger med fast bemanning muligens primært er midlertidige boliger. Bolig med fast bemanning kan med andre ord være et tilbud svært vanskeligstilte brukere får for å etablere en mer stabil boligsituasjon. Når situasjonen blir mer bedre eller mer stabil, flyttes de muligens over til boliger med ambulant oppfølging.

Flytting fra tiltakene

Når vi nå har sett på variasjonen i gjennomsnittlig botid brukerne har i de ulike tiltakene, er det naturlig å se nærmere på hvor mange av tiltakenes brukere som har flyttet, og hva som er de viktigste årsakene til at de har flyttet. Når det gjelder analysene nedenfor, bør de som nevnt tolkes med en viss forsiktighet. Det store frafallet i vår undersøkelse gjør at det er knyttet stor usikkerhet til omfanget av og mulige forklaringer på mønsteret i brukernes flyttinger og bostabilitet⁸.

Samlet sett har over halvparten av brukerne flyttet fra tiltaket (57 prosent, se tabell 9.22). Her er det også særlig brukernes alder som forklarer variasjonen på individnivå, og det er nok en gang de yngste brukerne som skiller seg ut med høyest flyttefrekvens. Hele 86 prosent av brukerne i den yngste aldersgruppen har flyttet fra tiltaket de fikk et tilbud fra. Mellom de andre aldersgruppene er det liten variasjon. Der ligger andelen som har flyttet, mellom 40 til 50 prosent. Vår tolkning av denne alderseffekten er den samme som vi beskrev for variasjonen i gjennomsnittlig botid i tiltakene; ungdom er sannsynligvis en brukergruppe som krever ekstra omsorg og støtte. I den grad disse særskilte behovene ikke kartlegges og imøtekommes, vil det være vanskelig å etablere denne brukergruppen i en stabil boligsituasjon.

Tabell 9.22 Andel som har flyttet fra tiltakene, fordelt etter brukerens alder – prosent

	20-29 år	30-39 år	40-49 år	50 år eller eldre	Alle
	86	56	46	41	57
N =	49	68	57	44	218

Når det gjelder egenskaper ved tiltakene, peker også her tiltakenes bolig- og tjenesteløsning seg ut som en viktig forklaringsvariabel (se tabell 9.23). Selv om forskjellene ikke er store, er det nok en gang tiltak som benytter bolig med fast bemanning, som peker seg ut med høyest flyttefrekvens blant brukerne. I disse tiltakene har 74 prosent av brukerne flyttet, mens omkring halvparten av brukerne i tiltak med andre boligløs-

⁸ Tiltakene i Bergen blir for eksempel ofte omtalt som prosjekter med stor bostabilitet.

ninger har flyttet. Boliger med fast bemanning er som nevnt en boligløsning som har sterke likhetstrekk med institusjoner. Som vi så i kapittel 7 i del 1, ønsker imidlertid brukerne som oftest en «vanlig bolig». Slike boligpreferanser kommer også fram i denne brukerundersøkelsen, noe vi kommer tilbake til nedenfor. At boliger med fast bemanning har en høyere andel av fraflytting enn andre boliger, kan med andre ord ses i sammenheng med brukernes ønsker om en mer normal boligsituasjon.

Tabell 9.23 Andel som har flyttet fra tiltakene, fordelt etter tiltakets bolig- og tjenesteløsning – prosent*

	Bolig med fast bemanning	Bolig med ambulant oppfølging	Annet
	74	54	46
N =	50	50	74

* Kategorien «institusjon» inneholder bare én bruker og er utelatt fra analysen.

Boligløsninger med fast bemanning vil ofte være et midlertidig boligtilbud. En høyere andel fraflytting fra boliger med fast bemanning trenger derfor ikke være et uttrykk for at beboerne er misfornøyde med boligtilbudet. Fraflyttingen kan være en konsekvens av at boligtilbudet ikke er ment å skulle være permanent. I tabell 9.24 kan vi se at andelen som har flyttet fra tiltakene, varierer med boligtilbudets varighet. Mens bare 39 prosent av brukerne i tiltak med varige boligløsninger har flyttet, er tilsvarende andel i andre tiltak i overkant av 60 prosent.

Tabell 9.24 Andel som har flyttet fra tiltakene, fordelt etter boligtilbudets varighet – prosent

	Midlertidig	Varig	Usikker
	63	39	65
N =	146	54	17

Om vi ser på hvilke grunner som oppgis for at brukeren flyttet fra tiltaket, ser vi at det generelt sett er flere som har flyttet frivillig fra tiltaket enn ufrivillig (se tabell 9.25). Det er likevel såpass mange som 14 prosent som har flyttet som følge av en utkastelse. Med utgangspunkt i at Prosjekt bostedsløse skulle være en satsing mot de vanskeligst stilte bostedsløse, kan en jo stille spørsmålstegn ved om bruk av utkastelse er rimelig overfor denne brukergruppen.

Den vanligste årsaken til flytting er at brukeren selv har tatt initiativ til å flytte til en annen bolig. Vi vet imidlertid ikke hva som ligger bak en frivillig beslutning om å flytte. I den grad denne beslutningen er et resultat av at brukeren «gir opp», ikke

mestrer boligsituasjonen eller ikke har fått tilstrekkelig eller riktig hjelp, vil naturligvis også frivillige flyttinger være problematiske. Omkring en tredjedel av flyttingene har et slikt initiativ som begrunnelse (35 prosent). I underkant av hver femte flytting har skjedd som følge av at tiltaket ble avsluttet eller skal avsluttes (17 prosent). Selv om dette ikke er en stor andel, er den likevel ikke ubetydelig. Til sammenligning er for eksempel andelen som har flyttet som ledd i en planlagt strategi der brukeren har et mindre tjenestebehov, kun 10 prosent.

Tabell 9.25 Oppgitte flyttegrunner/årsaker. N=132

	Prosent
Eget initiativ til annen bolig	35
Utkastelse	14
Økt tjenestebehov	7
Mindre tjenestebehov	1
Ledd i planlagt strategi der brukeren har et mindre tjenestebehov	10
Brukeren ønsket ikke lenger tilbudet	4
Tiltaket ble avsluttet eller skal avsluttes	17
Tilbud om institusjonsplass	1
Krav fra sosialtjenesten	10
Usikker / vet ikke	2

Flyttebehov og ønsker om flytting

Selv om en beboer ikke har flyttet, kan det likevel tenkes at det kunne vært behov for å flytte beboeren til en annen bolig. I tabell 9.26 presenteres andelen som oppgir at det kunne vært behov for å flytte brukeren til en annen bolig. Som vi ser, blir det oppgitt et slik behov for omkring en fjerdedel av brukergruppen (23 prosent). Siden ingen av våre individuelle eller strukturelle indikatorer viser noen systematisk variasjon omkring dette gjennomsnittet, synes dette behovet også å være rimelig tilfeldig fordelt i brukergruppen. På den annen side kan det også tenkes at vi ikke har lyktes med å finne gode nok forklaringsvariabler når det gjelder dette behovet. Uansett betyr mangelen

Tabell 9.26 Andel som oppgir at det kunne vært behov for å flytte brukeren til en annen bolig. N=147

	Prosent
Behov for å flytte brukeren	23
Ikke behov for å flytte brukeren	49
Usikker / vet ikke	28

på gode forklaringsvariabler at vi også mangler gode forklaringer på hva som ligger til grunn for dette behovet for å flytte brukerne til en annen bolig.

Vi har også spurt om brukeren selv har gitt uttrykk for at han eller hun ønsker å flytte fra tiltaket. I tabell 9.27 presenteres svarfordelingen på dette spørsmålet ut fra boligtilbudets varighet. Generelt sett ser det ut til at omkring hver tredje bruker har gitt uttrykk for flytteønsker (33 prosent). Andelen som oppgir flytteønsker, er imidlertid klart størst blant dem som bor i et midlertidig boligtilbud. Blant disse brukerne har 45 prosent gitt uttrykk for ønsker om å flytte til en annen bolig. Til sammenligning har bare 11 prosent av dem som bor i varige boligtilbud, gitt uttrykk for ønsker om å flytte. Vi finner ingen systematisk variasjon i brukernes flytteønsker ut fra de øvrige forklaringsvariablene.

Tabell 9.27 Andel som oppgir at brukeren har gitt uttrykk for at han eller hun ønsker å flytte, fordelt etter boligtilbudets varighet

	Midlertidig	Varig	Usikker	Alle
Har gitt uttrykk for ønsker om å flytte	45	11	11	33
Har ikke flytteønsker	46	72	37	52
Usikker / vet ikke	9	17	53	15
N =	126	47	19	192

Vi har allerede vært inne på det, både i beskrivelsen av brukerperspektivet i kapittel 7 i del 1 og i analysene over; en viktig begrunnelse for at brukerne flytter eller ønsker å flytte ut av tiltakene, er sannsynligvis behov og ønsker om en mer normal boligsituasjon. Dette kommer også tydelig fram av tabell 9.28. Tabellen viser begrunnelser for brukernes behov og ønsker for å flytte til en annen bolig. Den klart vanligste begrunnelsen for behov og ønsker om å flytte er at beboeren ønsker en mer normal bosituasjon (46 prosent). Der nest kommer endringer i brukernes hjelpebehov (19 prosent pga. større hjelpebehov og 12 prosent pga. mindre hjelpebehov) som viktige begrunnelser for å flytteønsker og -behov. Vi ser også at 8 prosent oppgir mistrivsel på grunn av naboforhold som en viktig begrunnelse for ønsker om å flytte til en annen bolig. Mistrivsel kan her både vise til problemer knyttet til andre beboere i et bofellesskap (f.eks. problemer knyttet til rus og bråk fra andre beboere) og beboere i nabolaget (f.eks. problemer knyttet til såkalt NIMBY-effekter).

Når en beboer har behov for eller har ønsker om å flytte og likevel blir boende i tiltaket, kan dette være et uttrykk for ufrivillig bofasthet. Tabell 9.29 viser begrunnelsene som er oppgitt for at brukeren ikke har blitt flyttet ut fra behov eller egne ønsker om å flytte til annen bolig. I nærmere 46 prosent av tilfellene kan bofastheten knyttes til at beboeren selv ikke ønsker å flytte. Dette kan med andre ord ikke vurderes som en uønsket bofasthet – i alle fall ikke fra brukerens side. Når bofastheten derimot knyttes

Tabell 9.28 Begrunnelser for brukerens flytteønsker/-behov. N=108

	Prosent
Større hjelpebehov	19
Mindre hjelpebehov	12
Ønsker mer normal bosituasjon	46
Mistrivsel på grunn av naboforhold	8
Annet	15

til begrunnelser om at det ikke finnes boliger (26 prosent), eller at man ikke har greid å skaffe alternativ bolig (28 prosent), vil det være rimeligere å vurdere situasjonen som uønsket. Kommunenes problemer med å skaffe til veie «vanlige» og individuelt tilpassede boliger er også blitt pekt på i evalueringsstudien av Sosial- og helsedirektoratets tilskuddsordning til oppfølgingstjenester (Ytrefhus mfl. 2007 og Skog Hansen mfl. 2008). Der ga flere av kommunene uttrykk for at de i og for seg ikke mangler boliger, men de har ikke tilgang på en differensiert nok boligmasse.

Tabell 9.29 Begrunnelser for at brukeren ikke har blitt flyttet ut fra behov eller egne ønsker. N=81

	Prosent
Finnes ikke boliger	26
Har ikke greid å skaffe alternativ bolig	28
Beboeren ønsker ikke flytte	38
Annet	7

Kommunenes problemer i forbindelse med boligframskaffelse kommer er også fram i denne rapportens første del (se kapittel 6). Flere av kommunene peker for eksempel på at en løsning på bostedsløshetsproblemer ikke bare forutsetter at det utvikles nye spesialboliger, men at vanskeligstilte også må sikres tilgang til «vanlige boliger». Mange understreker at det viktigste hinderet for en bedret bosituasjon for mange brukere i dag, rett og slett er mangel på gode boliger.

Situasjonen etter utflytting

Som vi har sett, har over halvparten av brukerne i vår undersøkelse flyttet til annen bolig. I dette kapittelet vil vi derfor se nærmere på hva tiltakene vet om disse brukernes situasjon etter flytting. Vi vet for eksempel lite om hva som skjer med dem som kastes

ut av egen bolig. Erfaringer fra Sverige viser også at det kan være vanskelig å spore opp personer som er kastet ut (Löfstrand 2002). Vi kan derfor ikke utelukke at det kan være brukere som har flyttet ut av tiltakene, som det ikke er mulig å finne fram til, eller som tiltakene ikke har opplysninger om. Det at brukergruppen er en gruppe med omfattende tjenestebehov, kan imidlertid gjøre at kommunalt ansatte fortsatt har oversikt over disse selv om de nå ikke lenger bor i tiltakene.

Det viser seg at tiltakene ofte har liten oversikt over brukere som har flyttet, og det er ingen forskjell på om brukeren har flyttet frivillig eller blitt kastet ut. Tabell 9.30 viser andel utflyttede brukere som tiltakene oppgir at de ikke vet eller er usikre på dagens situasjon for når det gjelder noen utvalgte opplysninger, fordelt etter tiltakstype. Som vi ser, mangler tiltakene opplysninger for mellom 41 til 55 prosent av utflyttede brukere. Minst oversikt har de over endringer i brukernes bolig- og tjenestesituasjon, der de mangler opplysninger for over halvparten av brukerne. De har noe bedre oversikt over andel av de utflyttede brukerne som mottar oppfølging i dag. Videre ser det også ut til at kommunale tiltak har noe bedre oversikt over utflyttede brukere enn tiltak som er drevet av frivillige organisasjoner. Dette kan som nevnt ha sammenheng med at dette er en brukergruppe med omfattende tjenestebehov, og at det er lettere for kommunalt ansatte å ha oversikt over disse brukerne enn for ansatte i frivillige organisasjoner der brukerne fremdeles mottar kommunale tjenester.

Tabell 9.30 Andel utflyttede brukere som tiltakene oppgir at de ikke vet eller er usikre på dagens situasjon for når det gjelder nedenfor nevnte opplysninger, fordelt etter tiltakstype – prosent (ikke gjensidig utelukkende kategorier)

	Kommunalt tiltak	Frivillig tiltak	Alle
Endringer i brukerens bosituasjon	46	63	52
Andel som mottar oppfølging i dag	37	49	41
Endringer i tjenestetilbudet	44	77	55

I den grad tiltakene har oversikt over endringer i utflyttede brukeres boligsituasjon, ser det ut til at flertallet har flyttet til en bedre boligsituasjon enn de hadde i tiltaket (24 prosent). Bare 9 prosent har flyttet til en antatt verre boligsituasjon. Det er naturligvis knyttet stor usikkerhet til disse opplysningene, men i utgangspunktet ser det altså ut til at brukere ofte flytter til et bedre eller minst like bra boligtilbud som de har hatt i tiltakene. Dette må nok ses i sammenheng med at flyttinger ofte skjer som følge av brukernes egne ønsker eller som ledd i en planlagt strategi der brukeren har et mindre tjenestebehov.

Tabell 9.31 Endringer i brukerens boligsituasjon etter flytting. N=117

	Prosent
Til det bedre	24
Omtrent lik som situasjonen i tiltaket	15
Til det verre	9
Usikker / vet ikke	52

En annen mulig indikator på at utflyttede brukere ofte flytter til en bedre boligsituasjon, er at nærmere en tredjedel (32 prosent) ikke mottar oppfølgingstjenester (se tabell 9.32). Dette kan imidlertid også være en indikator som kan vekke bekymring, siden dette også kan være brukere som fremdeles har et stort tjenestebehov til tross for at de har flyttet ut av tiltaket.

Tabell 9.32 Andel som mottar oppfølgingstjenester i dag (etter flytting). N=118

	Prosent
Ja	27
Nei	32
Usikker / vet ikke	41

Blant dem som fremdeles mottar oppfølgingstjenester etter utflytting, ser det også ut til at tjenestetilbudet har blitt redusert for flertallet (se tabell 9.33).

Tabell 9.33 Endringer i tjenestetilbudet blant dem som mottar oppfølgingstjenester (etter flytting). N=71

	Prosent
Tjenestetilbudet har blitt økt	10
Tjenestetilbudet har blitt redusert	24
Innholdet i tjenestetilbudet har blitt endret	9
Nei	3
Usikker / vet ikke	55

Oppsummering og avslutning

Formålet med denne brukerundersøkelsen har vært å kartlegge flyttemønster og bostabilitet blant brukere av Prosjekt bostedsløse. Våre resultater tyder på at flytting fra tiltakene som oftest skjer frivillig eller som ledd i en planlagt strategi. I overkant av hver syvende bruker som har flyttet, har flyttet på grunn av en utkastelse. Dette er i utgangspunktet ikke så stor andel, men andelen er likevel stor nok til at en kan spørre seg om denne typen sanksjon er hensiktsmessig i et tiltak som Prosjekt bostedsløse. I den grad flyttingen er motivert av at brukeren ikke opplever tilbudet i tiltaket som godt nok for sitt behov, kan også den frivillige flyttingen være problematisk. Vi har imidlertid ikke spørsmål i vår undersøkelse som kan avdekke slike flyttemotiver.

Uavhengig av om flyttingen har skjedd frivillig eller som resultat av tvang, har tiltakene liten oversikt over hva som skjer med brukerne etter at de har flyttet ut av tiltakene. For de brukerne tiltakene har oversikt over, ser det imidlertid ut til at brukerne som oftest flytter til en bedre boligsituasjon enn den de hadde i tiltaket. Omkring en tredjedel mottar ikke oppfølgingstjenester etter utflytting. Hva dette betyr, er ikke godt å si. På den ene siden kan dette være et uttrykk for at brukeren ikke lenger har behov for slike tjenester, men på den annen side kan det også være et uttrykk for at brukerne ikke får de tjenester de muligens har behov for. Våre data gir ikke grunnlag for å konkludere i den ene eller andre retningen. Den store usikkerheten som er knyttet til situasjonen etter utflytting, er imidlertid problematisk. Hvem fanger opp og har oversikt over brukere som flytter ut av tiltakene?

Blant de som fremdeles bor i de ulike tiltakene, finnes det brukere som både kunne ha behov for og som har gitt uttrykk for at de ønsker å flytte. Blant disse finner vi brukere som både har et større og et mindre hjelpebehov, men hovedbegrunnelsen for flytteønsken er ønsker om en mer normal bosituasjon. I den grad vi kan snakke om ufrivillig bofasthet i tiltakene, kan det synes som om dette i stor grad kan knyttes til begrensninger i kommunenes boligtilbud. Både kommunene som deltok i Prosjekt bostedsløse, og andre kommuner som har hatt spesielle satsinger knyttet til bostedsløshetsproblematikken (se f.eks. Ytrehus mfl. 2007 og Skog Hansen mfl 2007), ser ut til å ha problemer knyttet til det å kunne tilby boliger som er spesielt tilpasset brukernes behov. I vår undersøkelse viser dette seg ved at begrunnelsene for at brukere ikke har flyttet selv om de har behov for det eller ønsker det, hovedsakelig er knyttet til at det ikke finnes boliger, eller at man ikke har greid å skaffe en alternativ bolig. En viktig utfordring for kommunene framover vil med andre ord være å kunne tilby en differensiert boligmasse som kan ivareta brukernes ulike boligbehov.

Avslutningsvis vil vi nok en gang understreke at det er knyttet en viss usikkerhet til analysene i denne undersøkelsen. Denne usikkerheten kan i stor grad knyttes til frafallsproblematikk. Vi mangler opplysninger om brukere av flere sentrale tiltak i Bergen og Oslo, og vi kan ikke være sikre på at de brukerne vi har opplysninger om,

er representative for tiltakene de har vært deltakere i. Frafallet må ses i sammenheng med at tiltakene har hatt mindre oversikt over brukerne enn det som var forventet (bl.a. fra Husbankens side). I utgangspunktet var det forventet at tiltakene mer eller mindre skulle journalføre opplysninger om brukerne. Dette ser i mange tilfeller ikke ut til å være gjort. Tvert imot ser det ut til at opplysningene og oversikten over brukerne er svært personavhengig. Dersom slike nøkkelpersoner blir syke eller bytter jobb, forsvinner også oversikten over brukerne. Dette er en lite tilfredsstillende praksis, som kommunene/tiltakene bør forbedre.

Litteratur

- Amdam, J. og R. Amdam (2000), *Kommunikativ planlegging*. Det norske Samlaget.
- Anderson, I., P. Kemp og D. Quilgars (1993), *Singel Homeless People*. York: Center for Housing Policy, University of York.
- Burt, M. m.fl. (2003), «Helping America's homeless. Emergency Shelter or affordable housing?» *Journal of Urban Affairs*, 25(3):388–389.
- Busch-Geertsema, V. (2001), «Når hemløse själva får bestämma – bostäder åt hemlösa i Tyskland». I: SOU (2001:95), *Att motverka hemlöshet – En sammanhållen strategi för samhället*. Statens offentliga utredningar.
- Connolly, D. (2000), *Homeless mothers. Face to Face with Women and Poverty*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Dyb, E. (2005), *Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*. Byggforsk skriftserie 7.
- Edgar, B. (2005), *Third review of policies on homelessness in Europe*. Brussels: Feantsa.
- Galbraith J. R. (1994), *Competing with flexible lateral organizations*. Addison-Wesley Publishing Company, s 6–8.
- Gustavsen, B. (1990), *Strategier for utvikling i arbeidslivet*. Oslo: TANO.
- Hansen, T., A. Holm og S. Østerby (2004): *Bostedsløse i Norge 2003 - en kartlegging*. Prosjektrapport 371. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Hellevik, T. og V. Nordvik (2004): *Forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*. NOVA-skriftserie 4/04. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Jacobsen, D.I. (1993), «Hvorfor er samarbeid så vanskelig? Tverrfaglig samarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv». I: Repstad, P., red., *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Tano.
- Lundin, R. A. og A. Söderholm (1995), «A theory of the temporary organization.» *Scandinavian Journal of Management*, 11(4): 437–455.

- Löfstrand, C. (2001), «Resan ut. Studie av lokal vräkningspolicy». I: *Bostadslöshet som problem och politikk*. TemaNord 2002:558. Nordiske Ministerrådet.
- Neale, J. (1997), «Homelessness and theory reconsidered.» *Housing Studies*, 4, 1, pp. 47–61.
- Nylehn, B. (2002), *Prosjektorganisering. Teorigrunnlag og implikasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget AS.
- Pleace, N. og D. Quilgars (1999), «Youth homelessness». I: Rugg, J., red., *Young People, Housing and Social Policy*. USA/Canada: Routledge.
- Sahlin, I. (1996), *På gränsen til bostad. Avvisning, utvisning, spesialkontrakt*. Lund: Arkiv förlag.
- Skog Hansen, I.L. (2006), *Bo- og tjenestebehov hos personer med psykiske lidelser. En brukerstudie*. Fafo-rapport 519. Oslo: Fafo
- Skog Hansen, I. L., H. Gautun, Å. Langsether og H. C. Sandlie (2007), *Ikke bare bare å bo. Sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgingstjenester i bolig for bostedsløse og rusmisbrukere*. Fafo-rapport 2007:38. Oslo: Fafo.
- St.meld. nr. 50 (1998–99), *Utjamningsmeldingen*.
- Ulfstad, L.-M. (1997), *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Prosjektrapport nr. 216. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Westhagen, H. (1984), *Prosjektarbeid: styring, organisering og ledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ytrehus, S. og J. A. Drøpping (2004), *Den vanskelige fortsettelsen. En kartlegging av tjenester til tidligere bostedsløse*. Fafo-rapport nr. 448. Oslo: Fafo.
- Ytrehus, S. (2006), *Bostedsløshet – Kunnskapsstatus og aktuelle problemstillinger*. Notat.
- Ytrehus, S., I. L. Skog Hansen, Å. Langsether, H. C. Sandlie og A. Skårberg (2007), *Tjenester til bostedsløse i ti kommuner*. Fafo-rapport 2007:23. Oslo: Fafo.

Vedlegg

Intervjuguide bruker

1. Livssituasjonen

Familieforhold

Utdanning /arbeid

Forsørging

2. ”Hjelpebehovene”

Årsaker til problemer med å opprettholde en stabil boligsituasjon

Behov for hjelp for å få til en stabil boligsituasjon.

4. Bolighistorien – bodd hvor sammen med hvem?

Beskrive ulike bosteder

Når har det gått galt- mistet boligen/stått i fare for å miste boligen?

Hva kunne vært gjort for å unngå dette?

5. Tjenestetilbud tidligere

Hva slags hjelp har hun/han hatt tidligere før hjelpen

6. Boligsituasjon i dag.

Vurdering av boligsituasjonen i dag.

Beskrive denne.

Hva opplever de som en god bolig/god boligsituasjon.

7. Tjenestetilbud i dag (tjenester og oppfølgingstilbud som ytes i forbindelse deltakelse i prosjektet)

Hjelp i dag, fra hvem og på hvilken måte?

8. Deltakelse i prosjekt bostedløs

Bakgrunnen for deltakelsen

Erfaringer med deltakelsen.

Intervjuguide - ansatt

Rollen til intervjupersonen – oppgaver og rolle til intervjupersonen og etaten i prosjektet

Opprettelsen

Bakgrunnen for opprettelsen av prosjektet

Initiativet til opprettelsen

Lokale aktører i oppstartsfasen, stilling og posisjoner

Videreføringen av prosjektene

Virkemidler i videreføringen

Begrunnelse for videreføringen

Boliger

Type/antall boliger

Tidspunkt for opprettelse

Utvikling av de ulike boligprosjektene

Ansaret for utvikling av prosjektene

Begrunnelse for boligvalg

Videreføring av boligtilbudet

Hvordan er boligprosjektene videreført

Begrunnelse for videreføringen

Boligframskaffelsen

Ansvar for å framskaffe

Ansvar for drift

Forankring av ansvaret for boligene

Hvor/hvordan er ansvaret for boligene forankret?

Tjenester

Ansvar for tjenestetilbudet,

Begrunnelse for valg av tjenestested og forankring

Utforming av tjenestetilbudet

Begrunnelse for valg av utforming

Hvor mange var ansatt i tiltakene

Ansattes funksjon/oppgaver

Endringer underveis i prosjektet og etter prosjektslutt

Samarbeidspartnere

Etatens samarbeidspartnere omkring prosjektet og videreføringen

Beskrivelse/vurdering av oppgaver og roller.

Samarbeid omkring brukergruppen i dag?

Spesifikk på videreføringen

Er tiltakene som ble startet opp i forbindelse med Prosjekt bostedsløse fortsatt i drift

Beskrivelse av disse

Begrunnelse for videreføringen

Er det noen tiltak som er avsluttet?

Beskrivelse av disse

Begrunnelse for avslutninga

Tiltak utviklet i regi av prosjektet, men iverksatt etterpå

Hvilke

Beskrivelse av disse

Er de fortsatt i drift?

Forskjeller mellom de tiltakene som ble etablert innen Prosjekt bostedsløse og de som ble iverksatt først etterpå?

Avgrensing av brukergruppen

Hvordan har etaten avgrenset brukergruppen/bestemt hvem som skal tilhøre prosjektet?

Begrunnelse for avgrensingen

Politiske myndigheter

Hvilken rolle har de politiske myndighetene spilt i prosjektet og i videreføringen?

Hvilken rolle har politiske myndigheter spilt overfor etatens arbeid i prosjektet?

Hvilken rolle har politiske myndigheter spilt i utformingen av tilbudet?

Spørreskjema

Du får denne henvendelsen i egenskap av å være kontaktperson for et prosjekt som hadde tilskuddsmidler fra Prosjekt bostedsløse (2000-2004).

Som du sikkert husker, ble du i midten av mars kontaktet i forbindelse med at vi ønsket dine kommentarer til et spørreskjemautkast til evalueringsprosjektet ”Prosjekt bostedsløse 2 år etter”. Vi takker for de nyttige tilbakemeldingene vi fikk i denne runden. Utsendelsen av det endelige spørreskjemaet har blitt utsatt flere ganger, blant annet fordi det har tatt tid å få de nødvendige godkjennelsene om fritak fra taushetsplikten fra Sosial- og helsedirektoratet. Disse godkjennelsene er nå bekreftet.

Fafo og NOVA er nå godt igang med evalueringen. I evalueringen er det som tidligere nevnt lagt opp til en kartleggingsstudie av brukerne av de tiltakene som fikk midler fra Prosjekt bostedsløse. Etter avtale med Husbanken skal kartleggingen skje på bakgrunn av et felles spørreskjema for alle tiltakene, der tiltakslederne skal fylle ut skjemaene. Dette spørreskjemaet følger som vedlegg i denne e-posten. Skjemaene skal inneholde opplysninger på individnivå om brukerne. ***Det skal altså fylles ut ett skjema for hver bruker.*** Utvalget for undersøkelsen er beboere/brukere som har fått et tilbud i prosjektperioden.

Spørreskjemaet er vedlagt som Word-dokument. Dette skjemaet kan du laste ned og besvare elektronisk (husk å kopiere opp et skjema til hver bruker!). Du kan da ”bevege” deg i spørreskjemaet ved hjelp av musen eller ved hjelp av tabulatortasten, og du kan krysse av ved å trykke på musen eller ved å skrive inn ett kryss eller tall. Elektroniske skjemaer kan returneres til undertegnede per e-post. Alternativt kan du skrive ut et skjema per bruker og fylle disse ut manuelt. Da må skjemaene sendes til undertegnede ved *NOVA, Munthesgate 29, Postboks 3223 Elisenberg, 0208 Oslo.*

På grunn av stram tidsplan, er det ønskelig med kommentarer til spørreskjemaet i løpet av uke 37 og senest fredag **14. september** 2007.

Forskningsinstituttene Fafo og NOVA er underlagt offentlighetslovens bestemmelser om taushetsplikt og behandler alle opplysninger vi samler inn i tråd med dette. Opplysningene fra denne undersøkelsen vil ikke bli gjengitt på en måte som gjør det mulig å identifisere den enkelte bruker.

Prosjektet er på vanlig måte meldt til NSD. Eventuelle spørsmål angående spørreskjemaet og undersøkelsen kan rettes til undertegnede.

Personopplysninger:

1. Hva er brukerens alder?:

2. Hvilket kjønn har brukeren?

- ☐ Kvinne
- ☐ Mann

3. Hvilken sivilstatus har brukeren?

- ☐ Aleneboende
- ☐ Samboer
- ☐ Gift
- ☐ Tidligere gift

4. Har brukeren barn?

- ☐ Har barn en bor sammen med
- ☐ Har barn som en ikke bor sammen med
- ☐ Har ikke barn

5. Har brukeren regelmessig kontakt med ...?

- ☐ Egne barn
- ☐ Ektefelle/partner
- ☐ Foreldre/søsken
- ☐ Venner
- ☐ Annet (*spesifiser*):
- ☐ Vet ikke/usikker

6. Er brukeren flyktning eller har personen etnisk minoritetsbakgrunn?

- ☐ Ja, flyktning
- ☐ Ja, etnisk minoritetsbakgrunn
- ☐ Nei

7. Hvilket tiltak tilhører brukeren?

- ☐ Oslo – ”Bydelsprosjektet”
- ☐ Oslo – ”Store barnefamilier”
- ☐ Oslo – ”Ungdom”
- ☐ Oslo – ”Formidling”
- ☐ Bergen
- ☐ Trondheim
- ☐ Stavanger
- ☐ Kristiansand

- ☐ Drammen
- ☐ Tromsø
- ☐ Kirkens Bymisjon
- ☐ Frelsesarmeen
- ☐ Kirken sosialtjeneste

8. Hvor lenge har brukeren vært tilknyttet tiltaket (*i mnd*)?:

9. Hva er brukerens (eller de to) viktigste kilden til livsopphold?

- ☐ Yrkesinntekt
- ☐ Uførepensjon/attføring
- ☐ Alderspensjon
- ☐ Økonomisk sosialhjelp
- ☐ Annet (*spesifiser*):

10. Mottar brukeren bostøtte?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

11. Har brukeren et rusmisbruk nå?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Registrerer ikke denne typen opplysninger
- ☐ Usikker/vet ikke

12. Hva ”ja” i spørsmål 10; hva slags misbruk?

- ☐ Alkohol
- ☐ Narkotika
- ☐ Legemiddel
- ☐ Blandingsmisbruk
- ☐ Usikker/Vet ikke

13. Deltar brukeren i program for legemiddel assistert behandling (LAR)?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Usikker/vet ikke

14. Hadde brukeren et rusmisbruk ved innflytting i tiltaket?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Usikker/vet ikke

15. Har rusmisbruket endret seg i løpet av perioden brukeren har bodd i tiltaket?

- ☐ Ja, personen er rusfri
- ☐ Ja, misbruket har blitt redusert
- ☐ Ja, misbruket har økt
- ☐ Nei, misbruket er omtrent som ved innflytting i tiltaket
- ☐ Usikker/vet ikke

16. Har brukeren en ”dobbeldiagnose”?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Usikker/vet ikke

Bolig- og tjenesteopplysninger (situasjonen ved tiltakets starttidspunkt):

17. Hva slags boligsituasjon hadde brukeren rett før tiltaket?

- ☐ Rusinstitusjon
- ☐ Psykiatrisk avdeling
- ☐ Fengsel
- ☐ Hospits
- ☐ Campingvogn
- ☐ Egen leiebolig
- ☐ Hos venner
- ☐ Hos familie
- ☐ Var uten fast bolig
- ☐ Usikker/vet ikke

18. Har brukeren hatt hyppige flyttinger mellom ulike oppholdssteder før han/hun kom inn i tiltaket?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

Boligen:

19. I hva slags type bolig bor/bodde brukeren i tiltaket? (*flere svar mulig*)

- ☐ Institusjon (sykehjem)
- ☐ Bokollektiv/hybel med fellesareal
- ☐ Bokollektiv/egen leilighet med fellesareal
- ☐ Bolig (hybel/leilighet) i oppgangsfellesskap
- ☐ Bolig (hybel/leilighet) uten oppgangsfellesskap, men i et bygg der alle hybler/leiligheter er forbeholdt bestemte målgrupper
- ☐ Enkelt bolig i blokk/bygård
- ☐ Frittstående enkeltbolig (f.eks. enebolig eller rekkehus)
- ☐ Enkeltboliger i rekke

20. Hvem eier boligen brukeren bor i?

- ☐ Kommunal utleie
- ☐ Privat utleier
- ☐ Frivillig organisasjon
- ☐ Brukeren selv
- ☐ Annet (*spesifiser*):

21. Er boligtilbudet i tiltaket ment å skulle være midlertidig eller varig?

- ☐ Midlertidig bolig
- ☐ Egen varig bolig
- ☐ Usikker/vet ikke

22. Hvilken type kontrakt benyttes i boligtilbudet?

- ☐ Ordinær husleiekontrakt
- ☐ Husleiekontrakt med klausulering av boligen (§ 11-1)
- ☐ Husleiekontrakt med klausulering av boligen (§ 11-2)
- ☐ Institusjonsplass
- ☐ Annet (*gi en kort beskrivelse*):

23. Hvor lang varighet har kontrakten?

- ☐ Ikke leiekontrakt
- ☐ Tidsbestemt leieavtale under 1 år
- ☐ Tidsbestemt leieavtale på 1 til 3 år
- ☐ Tidsbestemt leieavtale for mer en 3 år
- ☐ Tidsubestemt leieavtale
- ☐ Ikke kontrakt
- ☐ Annet (*spesifiser*):

24. Dersom det er avtalt kortere leietid enn 3 år; Hva er den viktigste grunnen til dette?

- ☐ Boligen er/var uegnet
- ☐ Prøveperiode for leier
- ☐ Boligen inngår i et opplegg for botrening
- ☐ Det er avtalt at leieforholdet opphører ved endt behandling
- ☐ Det er avtalt at leieforholdet opphører ved tilbud om annen, passende bolig

25. Dersom det er benyttet tidsbestemt leieavtale; skal denne evt. fornyes?

- ☐ Skal ikke fornyes
- ☐ Avgjøres etter en individuell vurdering
- ☐ Usikker/vet ikke

26. Hvilke betingelser ble det stilt til brukeren for at han eller hun skulle få tilbud fra tiltaket? (kryss av for alle betingelser som ble stilt; *flere svar mulig*)

- ☐ Et nærmere spesifisert oppfølgningsprogram
- ☐ Godta de til enhver tid gjeldende husordensregler
- ☐ Begrensninger i sin rolle som beboer (f.eks. begrensning i retten til å motta besøk, adgang for utleier til å ta seg inn i boenheten under visse betingelser og forbud mot å nyte rusmidler i boligen/på eiendommen ol.)
- ☐ Beboeren godkjente de reaksjoner utleieren vil bruke ved brudd på ulike bestemmelser i avtalen
- ☐ Beboeren godkjente at bruk av rusmidler i boligen/på eiendommen gir utleier rett til å avvikle boforholdet
- ☐ Usikker/vet ikke

27. Er det spesielle husordensregler for boligen?

- ☐ Nei
- ☐ Ja
- ☐ Usikker/vet ikke

28. Hvis det er laget spesielle husordensregler for boligen; hva går disse ut på? (*flere svar mulig*)

- ☐ Begrensning i retten til besøk
- ☐ Begrensning i retten til bruk av rusmidler i boligen
- ☐ Begrensning i retten til bruk av rusmidler i fellesarealene
- ☐ Rett for utleier til å ta seg inn i boligen uten å be om samtykke fra beboer
- ☐ Usikker/vet ikke

Tjenestetilbudet:

29. Hvilke instanser har bidratt med hjelp til brukeren?

- ☐ Distriktpsikiatrisk senter
- ☐ Sosial kontor
- ☐ Psikiatrisk hjemmetjenester
- ☐ Kommunens hjemmetjenester
- ☐ Fast bemanning i tilknytning til boligen
- ☐ Egne helsetjenester for gruppen (f.eks. feltsykepleie)
- ☐ Familien
- ☐ Frivillige
- ☐ Annet (*spesifiser*):

30. Hvor er brukerens tjenestetilbud lokalisert?

- ☐ Fast bemanning på dagtid i tilknytning til personens bolig
- ☐ Fast bemanning på døgnturnus i tilknytning til personens bolig
- ☐ Ambulant / oppsøkende hjemmetjeneste
- ☐ Stasjonære tjenester ved offentlig kontor
- ☐ Annet (*spesifiser*):

31. Dersom tjenestetilbudet er fastbemannet; hvordan er personalbasen organisert? (*flere svar mulig*)

- ☐ Er hele tiden til stede i fellesarealer
- ☐ Fast treffetid
- ☐ Bidrar med hjelp ved behov
- ☐ Personalbase; fellesareal/kontor/leilighet

32. Dersom det benyttes ambulant team/opsøkende hjemmetjeneste; hvor ofte kommer tjenesteyterne til boligen (*omtrentlig*)?

- ☐ Flere ganger om dagen
- ☐ Daglig
- ☐ Ukentlig
- ☐ Annenhver uke
- ☐ Månedlig eller sjeldnere

33. Dersom det benyttes ambulant team/opsøkende hjemmetjeneste; hvor stort er omfanget av tjenestene (*timer pr. uke*)?:

34. Hvilken instans yter oppsøkende/ambulerende hjelp?

- ☐ Sosialkontor
- ☐ Hjemmetjenesten
- ☐ Psykiatritjenesten
- ☐ Rustjenesten
- ☐ Rus- og psykiatritjeneste
- ☐ Egen booppfølgingstjeneste
- ☐ Annet (*spesifiser*):

35. Er noen av følgende virkemidler blitt brukt i oppfølgingen av brukeren?

- ☐ Individuell plan
- ☐ Tiltaksplan
- ☐ Samarbeidskontrakt
- ☐ Ansvarsgruppe

36. Hva slags type tjenester har brukeren mottatt (*flere svar mulig*)?

- ☐ Hjelp til å skaffe til veie ulike rettigheter (bostøtte, trygderettighet osv.)
- ☐ Økonomisk rådgivning
- ☐ ADL-trening
- ☐ Veiledning for å få dagtilbud/aktiviteter (arbeid, utdanning, fritidstilbud osv.)
- ☐ Nettverksarbeid
- ☐ Tilrettelegging av varig bolig
- ☐ Behandling/oppfølging for rusmisbruk
- ☐ Psykiatrisk behandling/oppfølging
- ☐ Annet (*spesifiser*):

37. Har tjenestetilbudet til personen endret seg i løpet av tiltaket?

- ☐ Tjenestetilbudet har blitt økt
- ☐ Tjenestetilbudet har blitt redusert
- ☐ Innholdet i tjenestetilbudet er endret
- ☐ Nei
- ☐ Usikker/vet ikke

38. Hvordan samsvarer tjenestetilbudet i forhold til brukerens behov?

- ☐ Det er godt samsvar mellom tilbud og behov
- ☐ Brukeren har behov for mer oppfølging
- ☐ Brukeren har behov for mindre oppfølging
- ☐ Usikker/vet ikke
- ☐ Annet (*spesifiser*):

Eventuell flytting eller planlagt flytting:

39. Har brukeren hatt opphold andre steder i løpet av tiltaksperioden?

- ☐ Annen bolig
- ☐ Ja, rusinstitusjoner
- ☐ Ja, psykiatriske avdelinger
- ☐ Ja, fengsel
- ☐ Nei

40. Hvor mange opphold har brukeren hatt (*antall*)?:

41. Hvor lange har disse oppholdene vært (*antall mnd*)?:

42. Bor brukeren fremdeles i tiltaket?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

43. Eksisterer det flytteplaner for brukeren?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Usikker/Vet ikke

44. Dersom person/bruker har flyttet eller det planlegges utflytting; hva er grunnen/årsaken til flyttingen?

- ☐ Flyttet etter eget initiativ til annen bolig
- ☐ Utkastelse
- ☐ Flyttet på grunn av økt tjenestebehov
- ☐ Flyttet på grunn av mindre tjenestebehov
- ☐ Flyttet som ledd i en planlagt strategi der brukeren har et mindre tjenestebehov
- ☐ Bruker ønsket ikke lenger tilbudet
- ☐ Tiltaket ble avsluttet eller skal avsluttes
- ☐ Usikker/vet ikke

45. Dersom person/bruker ikke har fått fornyet kontrakt, har fått oppsigelse eller er kastet ut av bolig; hva var begrunnelsen for utkastelsen?

- ☐ Husleierestanser
- ☐ ”Husbråk”
- ☐ Utkastelse på grunn av rusing
- ☐ Brudd på samarbeidskontrakter
- ☐ Annet (*spesifiser*):
- ☐ Usikker/vet ikke

46. Dersom det ikke planlegges flytting; kunne det likevel vært behov for å flytte brukeren til en annen bolig?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Usikker/vet ikke

47. Har brukeren gitt uttrykk for at han eller hun ønsker å flytte?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Usikker/vet ikke

48. Dersom det kunne vært behov for eller eksisterer et ønske fra brukeren selv om å flytte til en annen bolig; hva er årsaken til dette behovet?

- ☐ Større hjelpebehov
- ☐ Mindre hjelpebehov
- ☐ Ønsker mer normal bosituasjon
- ☐ Mistrivsel på grunn av naboforhold
- ☐ Annet (*spesifiser*):

49. Dersom det kunne vært behov for eller eksisterer et ønske fra personens selv om å flytte til en annen bolig; hvorfor har ikke personen blitt flyttet?

- ☐ Finnes ikke boliger
- ☐ Har ikke greid å skaffe tilveie en alternativ bolig
- ☐ Beboeren ønsker ikke å flytte
- ☐ Annet (*spesifiser*):

Bolig- og tjenesteopplysninger – situasjonen etter eventuell flytting fra tiltaket:

50. I hvilken type bolig/institusjon bor brukeren i dag?

- ☐ Bokollektiv
- ☐ Oppgangsfellesskap (samlokaliserte boliger)
- ☐ Enkelt bolig i blokk/bygård
- ☐ Frittstående enkeltbolig (f.eks. enebolig eller rekkehus)
- ☐ Enkeltpoliger i rekke
- ☐ Rusinstitusjon
- ☐ Psykiatrisk avdeling
- ☐ Fengsel
- ☐ Hospits
- ☐ Familier
- ☐ Venner
- ☐ Usikker/vet ikke

51. Hvordan har bosituasjonen til brukeren endret seg etter at han eller hun flyttet ut av tiltaket?

- ☐ Til det bedre
- ☐ Omtrentlig lik som situasjonen i tiltaket
- ☐ Til det verre
- ☐ Usikker/vet ikke

52. Mottar brukeren oppfølgingstjenester i dag?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke

53. Dersom brukeren mottar oppfølgingstjenester i dag; har tjenestetilbudet blitt endret?

- ☐ Tjenestetilbudet har blitt økt
- ☐ Tjenestetilbudet har blitt redusert
- ☐ Innholdet i tjenestetilbudet er endret
- ☐ Nei
- ☐ Usikker/vet ikke

54. Dersom brukeren mottar oppfølgingstjenester i dag; hvordan er tjenestetilbudet organisert?

- ☐ Fast bemanning på dagtid
- ☐ Fast bemanning på døgnturnus
- ☐ Ambulant / oppsøkende hjemmetjeneste

55. Hvilken type leiekontrakt har brukeren i dag?

- ☐ Ordinær husleiekontrakt
- ☐ Husleiekontrakt med klausulering av boligen (§ 11-1 og § 11-2)
- ☐ Institusjonsplass
- ☐ Usikker/vet ikke

På rett vei

I denne rapporten presenteres en evaluering av Prosjekt bostedsløse. Prosjekt bostedsløse ble opprettet i 2000 som et fireårig, nasjonalt forsøksprosjekt med siktemål å utvikle metoder og modeller for arbeidet med å motvirke og forebygge bostedsløshet. De syv største kommunene (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Drammen og Tromsø) og tre frivillige organisasjoner (Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Kirkens Sosialtjeneste) har deltatt i prosjektet. Evalueringen viser hvordan tiltakene i Prosjekt bostedsløse er videreført to år etter prosjektavslutning og brukernes erfaringer med hjelpen de har fått i regi av prosjektet. Evalueringen baserer seg på intervju med ansatte i kommunene og i de frivillige organisasjonene og brukere i prosjektene, og på opplysninger fra skjema der det er registrert hvordan det har gått med brukerne som har mottatt et tilbud gjennom Prosjekt bostedsløse.

Senter for studier av fattigdom, sosialhjelp og sosial integrasjon (Fami) er et forskningssamarbeid mellom Fafo og NOVA.

Senteret er tildelt miljøstøtte fra Norges forskningsråd ved Velferdsforskningsprogrammet for perioden 2003–2008.

For mer informasjon, se www.fami.no.

Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon

Fami

N O V A

*Norsk institutt for forskning
om oppvekst, velferd og aldring*



Fafo

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

Fafo-rapport2008:06
ISBN 978-82-7422-615-9
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20048