

Katja Johannessen
og Evelyn Dyb

På ubestemt tid

**Døgnovernattingssteder og
andre former for kommunalt
disponerte boliger**



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

På ubestemt tid

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2009:17

Bostedsløse i Norge 2008
–en kartlegging

NIBR-rapport 2008:18

Et liv mellom bygningene
En kvalitativ studie av bostedsløse personers hverdag

NIBR-rapport 2008:15

På veg til egen bolig
Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007

Samarbeidsrapport
NIBR/KRUS/Byggforsk 2008

Løslatt og hjemløs
Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Katja Johannessen og Evelyn Dyb

På ubestemt tid

Døgnovernattingssteder og andre former for
kommunalt disponerte boliger

NIBR-rapport 2011:13

Tittel: **På ubestemt tid.**
Døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte boliger.

Forfatter: Katja Johannessen og Evelyn Dyb

NIBR-rapport: 2011:13

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-889-4

Prosjektnummer: O-2936

Prosjektnavn: Døgnovernatting

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Katja Johannessen

Referat: Prosjektet kartlegger kommunenes bruk av midlertidige botilbud samt kvaliteten i disse, gjennom en survey til et utvalg kommuner og midlertidige botilbud. I tillegg til å gi en oversikt over bruken av midlertidige botilbud og kvaliteten i disse, gir kartleggingen en oversikt over kommunenes ulike løsninger i saker som involverer vanskeligstilte på boligmarkedet.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Juni 2011
Antall sider: 192

Pris: kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2011

Forord

Vinteren 2010 utlyste Husbanken en anbuds konkurranse om å gjennomføre en kartlegging av bruken av og kvaliteten på døgnovernatningssteder og andre former for kommunalt disponerte midlertidige boliger. NIBR fikk oppdraget, og kartleggingen er gjennomført vinteren 2011. Forsker teamet ved NIBR har bestått av Evelyn Dyb (prosjektmedarbeider) og Katja Johannessen (prosjektleder). I prosjektet har det vært en viss arbeidsdeling. Dyb har skrevet kapittel 1, 2, 9 og 10, mens kapitlene 3-8 er skrevet av Katja Johannessen. Forskerne har sammen utformet prosjektet, og Johannessen har hatt hovedansvaret for datainnsamlingen. Begge forskere har lest, kommentert og gitt innspill til alle delene av rapporten.

Kartleggingen setter fokus på bruken av og kvaliteten på midlertidige botilbud sett fra to ulike ståsteder; kommunene og de midlertidige botilbudene som kommunene benytter seg av. Rapporten viser i all hovedsak ulik praksis i bruken av midlertidige botilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet. Midlertidige botilbud har hittil vært et vagt definert felt, og vi håper at denne rapporten kan bidra til økt kunnskap om temaet.

I gjennomføringen av kartleggingen har vi vært avhengig av at kommuner og midlertidige botilbud har delt sin kunnskap om feltet. Vi vil takke alle som velvillig har stilt opp, og besvart undersøkelsen i både kommuner og midlertidige botilbud. Kartleggingen har også knyttet til seg en referansegruppe som har bidratt med gode innspill underveis. Vi vil takke de som har deltatt i referansegruppa: Inger Alsos Raae, Bærum kommune, Anne Turid Nygaard, Bergen kommune, Karl Ove Hovland, Oslo kommune, Kate Pedersen og Ingvill Øvrewall, Frelsesarméen, Bodil Storm Olsen, NAV, Liv Kristensen og Benedikte Endresen, Kommunal- og regionaldepartementet, Anne Merete Hallan, Maja

Flåto og Hermund Urstad, Husbanken. Vi vil også takke Chris Saunders for oversettelse av sammendraget.

Kontaktperson i Husbanken har vært Anne Merete Hallan, vi ønsker å takke for et godt samarbeid.

Oslo, juni 2011

Evelyn Dyb
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	6
Sammendrag.....	10
Summary	19
1 Innledning.....	29
1.1 Ny forståelse av bostedsløshet.....	31
1.2 Problemstillinger for rapporten	32
1.3 Metode.....	33
1.4 Survey til kommunen.....	34
1.5 Survey til midlertidige botilbud.....	36
1.6 Vignetter.....	37
1.7 Sekundærdata.....	38
1.8 Referansegruppe.....	39
1.9 Organisering av rapporten.....	39
2 Midlertidige botilbud.....	40
2.1 Juridisk forankring	41
2.2 Et mangfold av botilbud	42
2.3 Hvor lenge er midlertidig?	44
2.4 Oppsummering	46
3 Bruken av midlertidige botilbud.....	47
3.1 Hvilke kommuner bruker midlertidige botilbud?.....	47
3.2 Hvilke tilbud bruker kommunene?.....	50
3.2.1 Midlertidige botilbud	51
3.2.2 Typer midlertidige botilbud kommunene benytter seg av	52
3.3 En av fem kommuner bruker natthjem.....	57
3.4 Antall opphold i midlertidig botilbud	62
3.5 Oppsummering	68
4 Hvem oppholder seg i midlertidig botilbud?.....	70
4.1 Grupper som oppholder seg i midlertidig botilbud...	71

4.2	Gjengangere i midlertidige botilbud.....	75
4.3	Tilgjengelighet i de midlertidige botilbudene.....	76
4.4	Barnefamilier og unge under 24 år.....	78
4.5	Oppsummering.....	83
5	Hvor lenge er midlertidig?.....	85
5.1	Vanligste lengde på opphold i midlertidige botilbud er under tre måneder.....	86
5.2	Lengste opphold i midlertidig botilbud.....	91
5.3	Noen grupper oppholder seg mer i midlertidige botilbud og har lengre opphold.....	96
5.4	Oppsummering.....	97
6	Årsaker til at personer trenger midlertidig botilbud.....	99
6.1	Innledning.....	99
6.2	Årsaker til bruk av midlertidig botilbud.....	100
6.3	Oppsummering.....	104
7	Kvalitet i midlertidige botilbud.....	106
7.1	Bruk av kvalitetsavtaler.....	107
7.1.1	Kommunene.....	107
7.1.2	Tilbyderne.....	109
7.1.3	De som ikke har kvalitetsavtaler.....	111
7.2	Oppfølging av kvalitetsavtaler.....	112
7.3	Krav til kvalitet.....	114
7.4	Døgnpris.....	117
7.5	Trygghet for beboerne.....	118
7.6	Oppsummering.....	121
8	Organisering av arbeid med midlertidige botilbud.....	123
8.1	Vedtak om midlertidig botilbud.....	127
8.2	Utviklingen i bruk av midlertidige botilbud.....	129
8.3	Oppsummering.....	131
9	Kommunenes praksis i bruken av midlertidige botilbud.....	133
9.1	Vignettene.....	135
9.1.1	Vignett A: Kvinne 35 med datter.....	136
9.1.2	Vignett B: Mann 22 år, arbeidsløs og løslatt fra fengsel.....	140
9.1.3	Vignett C: Kvinne med fem barn, flyktning.....	144
9.1.4	Vignett D: Eldre rusbruker med mange boforhold bak seg.....	148
9.1.5	Vignett E: Mann med kraftig rusbruk og psykisk lidelse.....	154

9.2	Oppsummering	160
10	Refleksjoner og mulige alternativer.....	161
10.1	Det mangfoldige feltet.....	161
10.2	Tilbud til ulike grupper.....	163
10.3	Begrepet midlertidig.....	164
10.4	Kvalitet og formål	164
10.5	Kan noen midlertidige botilbud bli varige?	165
	Referanseliste.....	167
Vedlegg 1	Kommunegrupper	172
Vedlegg 2	Tabeller	175
Vedlegg 3	Spørreskjemaer	177

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Antall kommuner i undersøkelsen, antall som har svart og svarprosent etter kommunegruppe	36
Tabell 2.1	Gruppering av tilbydere, andel og antall som har svart på spørreskjemaet i de ulike gruppene.	43
Tabell 2.2	Hovedmål og resultatmål for nasjonal strategi mot bostedsløshet	45
Tabell 3.1	Andel kommuner som har henvist personer/ husstander til midlertidig botilbud i 2010 etter kommunegruppe. Prosent. N: 85	48
Tabell 3.2	Andel kommuner som har henvist til midlertidige botilbud i <u>egen</u> kommune i 2010 etter kommunegruppe. Prosent. N:85.....	49
Tabell 3.3	Andel kommuner som har henvist til midlertidige botilbud i <u>andre</u> kommuner i 2010 etter kommunegruppe. Prosent. N: 85	49
Tabell 3.4	Type midlertidig botilbud kommunene henviser til. Prosent. N:85.....	52
Tabell 3.5	Private og kommunale botilbud kommuner har henvist til i 2010 etter kommunestørrelse. Prosent. N: 79.....	53
Tabell 3.6	Offentlige og private midlertidige botilbud med og uten fast avtale med en eller flere kommuner. Prosent. N: 79.....	53
Tabell 3.7	Typer tilbud kommunene har henvist til i 2010 etter kommunegruppe. Prosent. N: 85	55
Tabell 3.8	Fasiliteter kommunene oppgir finnes i tiltaket. Spørsmål 8-10. Prosent. N:20-22.....	59
Tabell 3.9	Begrunnelser for å bruke natthjem. Prosent N: 22.	60
Tabell 3.10	Antall opphold i midlertidig botilbud. Prosent. N: 85	64

Tabell 3.11	Antall opphold i midlertidig botilbud etter kommunegrupper. Prosent. N: 71	65
Tabell 3.12	Antall personer registrert av tilbyderne i 2010. Prosent. N: 85.....	66
Tabell 4.1	Ulike grupper som har oppholdt seg i midlertidig botilbud i 2010. Hver rad i tabellen representerer et spørsmål, og bare andel kommuner som har svart ja (krysset av) er med i tabellen. N: 85.....	71
Tabell 4.2	Vanligste alder blant personer som oppholder seg i midlertidig botilbud gruppert. Prosent. N: 85	73
Tabell 4.3	Vanligste alder gruppert blant personer som oppholder seg i midlertidig botilbud etter type botilbud. Prosent. N: 71.....	74
Tabell 4.4	Vanligste alder gruppert blant personer som oppholder seg i midlertidig botilbud etter målgrupper for tilbudet. Prosent. N: 63	75
Tabell 4.5	Andel tilbydere som har opplevd at personer selv har oppsøkt dem på grunn av manglende bolig. Prosent. N: 85.....	77
Tabell 4.6	Hvor ofte de som selv henvender seg får plass i midlertidig botilbud etter type tilbud. Prosent. N: 85.....	77
Tabell 4.7	Fasiliteter hos tilbydere som har hatt barnefamilier og barn/unge under 18 boende i 2010. Prosent.....	80
Tabell 5.1	<u>Vanligste</u> oppholdslengde for ulike grupper i midlertidig botilbud i 2010. Hver rad i tabellen representerer ett spørsmål, og bare andel kommuner som har svart ja (krysset av) er med i tabellen. Prosent. N: 85.....	87
Tabell 5.2	Svar fra tilbydere. Vanligste lengde på opphold i midlertidig botilbud. Prosent. N: 85.....	90
Tabell 5.3	<u>Vanligste</u> oppholdslengde i midlertidig botilbud etter om tilbudet er offentlig eller privat drevet. Prosent. N: 60.....	91
Tabell 5.4	<u>Lengste</u> opphold for ulike grupper i midlertidig botilbud. Hver rad i tabellen representerer ett spørsmål, og bare andel kommuner som har svart ja (krysset av) er med i tabellen. Prosent. N: 85	92
Tabell 5.5	<u>Lengste</u> opphold blant beboere i midlertidig botilbud. Svar fra tilbydere. Prosent. N: 68.....	93

Tabell 5.6	Lengste opphold blant beboere i ulike typer midlertidige botilbud. Prosent. N: 68.....	94
Tabell 5.7	<u>Lengste</u> opphold i midlertidig botilbud etter om tilbudet er innrettet for alle personer uten bolig og enkelte grupper. Prosent. N: 61.....	95
Tabell 5.8	<u>Lengste</u> opphold etter om tilbudet er innrettet mot noen spesifikke grupper. Prosent. N: 64	95
Tabell 6.1	Vanligste årsaker til at personer trenger midlertidig botilbud. Prosent. N: 85. Hver rad i tabellen representerer ett spørsmål, og bare andel kommuner som har svart ja (krysset av) er med i tabellen.	101
Tabell 7.1	Antall midlertidige botilbud kommunen har kvalitetsavtale med? Prosent. N: 85.....	108
Tabell 7.2	Andel botilbud kommunen har kvalitetsavtale med etter kommune grupper. Prosent. N: 65.....	109
Tabell 7.3	Kvalitetsavtaler med en eller flere kommuner? Prosent N: 85.....	110
Tabell 7.4	Andel tilbydere med og uten kvalitetsavtale etter type tiltak. N: 66. Prosent.	110
Tabell 7.5	Tilbydere med og uten kvalitetsavtale etter type driver. N 66. Prosent.....	111
Tabell 7.6	Andel tilbydere som har hatt besøk av tilvisende instans i 2010. N: 85. Prosent.....	113
Tabell 7.7	Besøk av tilvisende instans etter type tiltak. Prosent. N: 78.....	113
Tabell 7.8	Andel tilbydere som svarer at beboerne har tilgang på ulike fasiliteter. Prosent. N: 85.....	115
Tabell 7.9	Døgnpris i midlertidig botilbud. Prosent. N: 85.....	117
Tabell 7.10	Døgnpris etter type midlertidig botilbud. Prosent. N:85.....	117
Tabell 8.1	Fagetat/tjeneste i kommunen/bydelen som har ansvaret for tildeling av midlertidig botilbud. N: 85. Prosent.....	123
Tabell 8.2	Hvorvidt andre etater/instanser automatisk kobles inn når midlertidig botilbud tildeles. N: 85. Prosent.....	124
Tabell 8.3	Umiddelbar kontakt med kommunen ved utskrivelse på dagen. Etter type tiltak. N: 74. Prosent.....	126
Tabell 8.4	Andel kommuner som tildeler midlertidig botilbud etter vedtak. Prosent. N: 85.....	128

Tabell 8.5	Andel kommuner som tildeler midlertidig botilbud etter vedtak. Etter kommunegrupper. Prosent. N: 77.....	128
Tabell 8.6	Utvikling i bruk av/henvisning til midlertidig botilbud de siste tre årene etter kommunegruppe. Prosent. N: 85.....	129
Tabell 9.1	Kommunenes og bydelenes svar på vignettene.....	135
Tabell 9.2	Valgte løsninger for alle kommuner og for kommuner i og for kommuner i ulike kommunegrupper. Prosent. N: 62.....	137
Tabell 9.3	Valgte løsninger for alle kommuner og for kommuner i ulike kommunegrupper. Prosent. N: 62	141
Tabell 9.4	Vignett C: Valgte løsninger for alle kommuner og for kommuner i ulike kommunegrupper. Prosent. N: 63.....	145
Tabell 9.5	Vignett D: Valgte løsninger for alle kommuner og for kommuner i ulike kommunegrupper. Prosent. N: 62.....	149
Tabell 9.6	Vignett E: Valgte løsninger for alle kommuner og for kommuner i ulike kommunegrupper. Prosent. N: 58.....	155

Sammendrag

Katja Johannessen og Evelyn Dyb

På ubestemt tid

Døgnovernatningssteder og andre former for kommunalt disponerte boliger
NIBR-rapport 2011:13

Rapporten presenterer og drøfter funn fra en undersøkelse om bruken av og kvaliteten på døgnovernatningssteder og andre former for kommunalt disponerte midlertidige botilbud.

Datamaterialet som rapporten baserer seg på er innhentet gjennom en surveyundersøkelse til 107 kommuner og en survey til 145 midlertidige botilbud. I tillegg til survey har kommunene svart på en vignettundersøkelse som ble sendt ut sammen med kommunesurveyen.

Midlertidige botilbud

Midlertidig botilbud er sammensatt av to begreper som begge er vagt definert i lovverk og retningslinjer. Botilbudet skal tilfredsstillende noen kvalitetskrav, som å kunne disponere arealene, rommene, osv. hele døgnet, mulighet for matlaging og ivareta basale personlige behov tilgang til toalett, bad og holde seg med rent tøy.

De midlertidige botilbudene vi har undersøkt i denne kartleggingen kan deles inn i tre grupper:

- Døgnovernatningssteder
- Natthjem
- Andre former for midlertidige botilbud

I lovverket har man ikke noen klar definisjon av hvor lenge et opphold i midlertidig botilbud skal vare. Sakshandlingen ved NAV-kontorene følger Lov om sosiale tjenester og andre lover der

det aktuelt. All saksbehandling har innslag av faglig skjønn. Dette feltet – å sikre midlertidige botilbud til klienter uten bolig – er mer skjønnsbasert enn mange andre områder, noe funnene i rapporten også bekrefter og leverer argumenter for.

Bruken av midlertidige botilbud

Alle kommunegrupper unntatt den minste har henvist til midlertidig botilbud i løpet av 2010. 72 prosent av alle kommunene har henvist til tilbud i egen kommune, mens 40 prosent har henvist til midlertidige botilbud i andre kommuner. Det er sammenheng mellom kommunestørrelse og henvisning til midlertidige botilbud i egen kommune. Alle storbyene/bydelene har henvist til midlertidige botilbud i egen kommune, mens 39 prosent av kommunene i den minste kommunegruppen har henvist til tilbud i egen kommune. 35 prosent av kommunene i storbygruppen har henvist til midlertidige botilbud i andre kommuner. Kommunegruppe 2 med 10 000 – 39 999 innbyggere henviser oftest til midlertidige botilbud i andre kommuner (64 prosent).

Over halvparten av kommunene oppgir å ha henvist til både kommunale og private midlertidige botilbud. Syv prosent oppgir kun å ha henvist til kommunale midlertidige botilbud, mens en av fem kommuner svarer at de kun henviser til private midlertidige botilbud. Det er hovedsakelig de minste kommunene som kun henviser til private midlertidige botilbud. Kommuner med mer enn 40 000 innbyggere henviser oftest til både kommunale og private midlertidige botilbud.

”Hotell/pensjonat” er den typen midlertidige botilbud flest kommuner har henvist til i løpet av 2010 (61 prosent). Etter dette er det ”andre døgnovernattingstilbud (hospits o.l.)” som brukes av flest kommuner (49 prosent). Litt under halvparten av kommunene har henvist til ”campingplasser”. 40 prosent har henvist til kritesenter i løpet av 2010. En av fem kommuner har henvist til natthjem. Det er de største kommunene som bruker natthjem mest. Det er også de største kommunene som bruker ”andre døgnovernattingstilbud (hospits o.l.)” mest. Blant de minste kommunene er bruk av ”hotell/pensjonat” og ”campingplasser” mest utbredt.

64 prosent av kommunene som bruker natthjem oppgir at beboerne har enerom/familierom. 38 prosent oppgir at beboerne har et dagtilbud og 60 prosent av kommunene svarer at beboerne får tildelt plass for mer enn et døgn om gangen. Den viktigste begrunnelsen for bruk av natthjem er at det brukes når det er fullt andre steder. Over halvparten av kommunene oppgir dette som viktigste begrunnelse. 41 prosent av kommunene som bruker natthjem, bruker dem til enkelte grupper, hovedsakelig personer med rusproblemer. Natthjem brukes til personer i alderen 25 til 55 år.

Kommunene i undersøkelsen registrerer antall opphold i midlertidig botilbud svært ulikt. Med vår definisjon av opphold svarer 39 prosent av kommunene at de har registrert mindre enn 10 opphold i midlertidig botilbud i løpet av 2010. 21 prosent av kommunene har registrert mellom 11 og 50 opphold. Elleve prosent av kommunene har registrert mellom 51 og 150 opphold, mens en liten andel av kommunene oppgir å ha registrert mer enn 150 opphold i midlertidig botilbud.

Over 60 prosent av tilbyderne svarer at de har hatt mindre enn 50 vanskeligstilte personer ”boende” i 2010. 11 prosent svarer at de har hatt mellom 51 og 150 personer, og en liten andel svarer at flere enn 150 vanskeligstilte personer som har hatt opphold hos dem i 2010.

Grupper som oppholder seg i midlertidig botilbud

De gruppene flest kommuner oppgir å ha gitt midlertidig botilbud til er rusavhengige, personer med dobbeltdiagnose. 71 prosent av kommunene svarer at personer med rusavhengighet har oppholdt seg i midlertidig botilbud, og 58 prosent oppgir at personer med dobbeltdiagnose har oppholdt seg i midlertidig botilbud i 2010. Om lag halvparten av kommunene svarer at personer med kjent eller synlig psykisk lidelse har oppholdt seg i midlertidig botilbud. Halvparten av kommunene oppgir at unge mellom 18 og 24 har oppholdt seg i midlertidig botilbud, mens 41 prosent svarer at barnefamilier har hatt opphold i midlertidig botilbud i 2010. 39 prosent oppgir at økonomisk vanskeligstilte har hatt opphold i midlertidig botilbud.

Det er ingen av tilbyderne som oppgir at de fleste som oppholder seg i tilbudet er under 24 år. Over halvparten av tilbyderne oppgir

at flesteparten av beboerne er i aldersgruppene 25-44 år. Fordelt på type tilbydere viser dataene at over halvparten av "hotell/pensjonat" oppgir at de fleste vanskeligstilte beboere er under 34 år. Dette gjelder for om lag en tredel av "natthjem/døgnovernatting", "camping" og "familie/krisesenter". Nær halvparten av "natthjem/døgnovernatting" svarer at flest beboere tilhører aldersgruppen 35-44 år.

24 prosent av tilbyderne svarer at de har hatt barnefamilier boende i løpet av 2010. Seks midlertidige botilbud (syv prosent av tilbyderne) svarer at de har hatt barn/unge uten følge med pårørende boende i løpet av 2010. Tilbyderne som svarer at de har hatt barn/unge under 18 år boende, er de samme som har hatt barnefamilier boende. De fleste som oppgir å ha hatt disse to gruppene boende er "hotell/apartment", "midlertidig romutleie" og "midlertidige utleieboliger". Generelt skårer tilbydere som har hatt barnefamilier og barn/unge under 18 år boende bedre på alle mål av kvalitet i de midlertidige botilbudene, enn alle tilbyderne sett samlet. Barnefamilier og unge under 24 år har en vanlig oppholdslengde på mindre enn tre måneder i langt de fleste kommuner.

Lengde på opphold i midlertidig botilbud

Opphold i midlertidig botilbud skal være "midlertidig", men det finnes ingen klare definisjoner av hva midlertidig skal være. Kartleggingen viser at det er vanligere for noen grupper å ha lengre opphold i midlertidige botilbud enn for andre. Dette gjelder spesielt personer med rusavhengighet og personer med dobbeltdiagnose. 29 prosent av kommunene oppgir at vanligste oppholdslengde for personer med rusavhengighet er mer enn tre måneder. 27 prosent av kommunene oppgir også at vanligste oppholdslengde for personer med dobbeltdiagnose er mer enn tre måneder. Totalt 31 prosent av kommunene oppgir at de har hatt utenlandske statsborgere i midlertidig botilbud i løpet av 2010. 11 prosent oppgir at vanligste oppholdslengde for denne gruppen er mer enn tre måneder. For barnefamilier og unge under 24 år er det en liten andel av kommunene som oppgir at vanligste oppholdslengde i midlertidig botilbud er mer enn tre måneder. Lengste opphold i midlertidig botilbud skiller seg ikke mye fra vanlig oppholdslengde i svarene fra kommunene.

En av tre tilbydere oppgir at vanligste oppholdslengde i tilbudet er mindre enn tre måneder. 61 prosent av tilbyderne oppgir at de beboere som har bodd der lengst, har bodd der i mer enn tre måneder. Alle ”familie/krisesenter” og alle ”midlertidige botilbud under institusjonslovgivningen” svarer at lengste opphold er mer enn tre måneder. Dette gjelder for 77 prosent av ”natthjem/døgnovernatting”, halvparten av ”camping” og 39 prosent av ”hotell/pensjonat”. Det er hovedsakelig tilbydere innrettet mot spesifikke grupper som oppgir at lengste opphold er mer enn tre måneder.

Vanligste årsaker til at personer trenger midlertidig botilbud

67 prosent av kommunene oppgir at den vanligste årsaken til at personer trenger midlertidig botilbud er utkastelse fra bolig. Nesten alle kommunene i de tre største kommunegruppene oppgir at dette er vanligste årsaken til at personer trenger midlertidige botilbud. Etter utkastelse fra bolig er det flest kommuner som svarer at den vanligste årsaken til bruk av midlertidig botilbud er at personer bo hos venner og kjente. Andelen kommuner som oppgir dette som vanligste årsak synker med minkende kommune-størrelse. 22 prosent av kommunene oppgir at ”å sove ute” er den vanligste årsaken til at personer trenger midlertidig botilbud. 14 prosent av kommunene oppgir at løslatelse fra fengsel er den vanligste årsaken, mens konflikt i familien oppgis som vanligste årsak av 19 prosent av kommunene. Utskriving fra institusjon oppgir 17 prosent av kommunene som viktigste årsak. Denne årsaken er hovedsakelig oppgitt av de tre største kommune-gruppene. Vold i familien og samlivsbrudd er de kategoriene færrest kommuner oppgir som vanligste årsak til at personer trenger midlertidig botilbud. 13 prosent av kommunene svarer at det er ”andre årsaker” enn de som er nevnt i skjemaet

Kvalitet i midlertidige botilbud

Kun syv prosent av kommunene svarer at de har kvalitetsavtaler med alle tilbydere de benytter. 34 prosent svarer at de ikke har kvalitetsavtaler med noen tilbydere. 25 prosent av kommunene har kvalitetsavtale med de fleste tilbydere, og 11 prosent har kvalitetsavtaler med mindre enn halvparten av tilbyderne. I storbygruppen svarer 83 prosent av bydelene/byene at de har kvalitetsavtale med alle/de fleste tilbydere. I den minste

kommunegruppen er det ingen kommuner som svarer at de har kvalitetsavtaler med alle/de fleste tilbydere.

Blant tilbyderne er det like mange, om lag 40 prosent, som oppgir at de har kvalitetsavtale med en eller flere kommuner som ikke har det. Det er tilbydere i kategoriene ”natthjem/døgnovernatting”, ”familie/krisesenter” og ”midlertidig botilbud under institusjonslovgivningen” som oftest oppgir å ha kvalitetsavtale med en eller flere kommuner. Det er en større andel offentlig tilbydere som har kvalitetsavtale enn private tilbydere. Over halvparten, 57 prosent, av tilbyderne oppgir at de har hatt besøk av tilvisende instans i løpet av 2010.

90 prosent av tilbyderne oppgir at de har husordensregler som beboerne forplikter seg til å følge. De aller fleste tilbydere oppgir at utskrivelse eller bortvisning, er en sanksjon de kan bruke ved alvorlige brudd på husordensreglene. 72 prosent av tilbyderne svarer at de kan si opp/skrive ut beboere på dagen.

29 prosent av tilbyderne oppgir at beboerne kan være borte fra tilbudet en viss tid uten restriksjoner. 46 prosent, svarer at beboerne kan være borte under visse betingelser. Disse betingelsene handler mest om tidsbegrensninger og avtalt fravær. 41 prosent av tilbyderne svarer at beboerne kan ha besøk uten noen form for restriksjoner, mens nesten halvparten av tilbyderne oppgir at beboerne kan ha besøk under bestemte betingelser. Tilbyderne oppgir hovedsakelig tre betingelser her: Besøk kun av rusfrie personer, besøk innenfor et gitt tidsrom og besøk etter avtale.

Organisering av arbeidet med midlertidige botilbud

Ansvaret for tildeling av midlertidig botilbud ligger i all hovedsak hos NAV i alle kommunene. En av fire kommuner svarer at andre etater automatisk kobles inn når midlertidig botilbud tildeles. Omtrent like mange kommuner svarer at andre etater *ikke* kobles inn. I 37 prosent av kommunene kobles andre etater inn i noen situasjoner. Her er det store forskjeller mellom kommunegruppene. Hovedparten av kommunene oppgir at de kobler inn boligkontor eller tilsvarende instans. En del kommuner vil også koble inn helse- og omsorg, herunder rus og psykiatri.

Nær fire av fem midlertidige botilbud oppgir å kontakte kommunen umiddelbart når en beboer skrives ut på dagen.

Over halvparten, 59 prosent, av kommunene fatter alltid vedtak ved tildeling av midlertidig botilbud. 16 prosent tildeler oftest midlertidig botilbud etter vedtak, mens seks prosent av kommunene aldri tildeler midlertidig botilbud etter vedtak.

41 prosent av kommunene i undersøkelsen mener at det har vært en økning i bruken av midlertidige botilbud i løpet av de siste tre årene. Det er variasjon mellom kommunegruppene. 75 prosent av kommunene i kommunegruppe 1 og 15 prosent i den minste kommunegruppen mener at det har vært en økning. En tredel av alle kommunene mener at bruken av midlertidig botilbud er den samme, og 13 prosent mener at den har gått ned. Det er hovedsakelig de største kommunene som svarer at det har vært en nedgang i bruken av midlertidige botilbud i løpet av de siste tre årene.

Kommunenes praksis

Kommunene ble presentert for fem vignetter som de skulle svare på. Vignettene består av korte saker som omhandler ulike typer klienter. Kommunene er bedt om å svare på hvordan de ville ha løst saken. 62 kommuner har svart på vignettundersøkelsen.

Vignette A: Kvinne 35 år med datter. Kvinnen kastes ut av boligen til kjæresten, og oppsøker kommunen med et akutt boligbehov. Kvinnen har kvalifiseringsstønad som inntekt. Bruker i perioder mye alkohol.

Dette er en sak som majoriteten av NAV-kontorene ville tatt tak i og jobbet med. Over halvparten av kommunene ville valgt krisesenter for denne kvinnen. Forskjellene mellom kommunegruppene er store, og det er de største kommunene som oftest vil gi tilbud om krisesenter. 37 prosent av kommunene ville tilbudt kvinnen opphold på hotell/pensjonat. 18 prosent svarer at de ville forsøkt å framskaffe en kommunal eller privat bolig. 20 av NAV-kontorene sier at de vil koble inn andre instanser slik som barnevernet.

Vignette B: Mann 22 år som har sonet sin første dom. Har ingen utdanning og ingen jobb. Har tidligere bodd hos foreldre, men ønsker ikke å flytte tilbake dit. Bruker hasj og amfetamin i perioder.

Det klareste alternativet kommunene velger for denne personen er midlertidig botilbud, hospits og ulike typer døgnovernatting. Det

er hovedsakelig de største kommunene som vil tilby døgnovernatting. Flertallet av de små kommunene vil benytte campinghytte. Noen vil også henvise klienten til å ordne seg med familie eller bo hos venner og kjente en kort periode. Noen ytterst vil forsøke å finne en permanent leilighet til mannen. Over en tredel svarer at de ville gitt en eller annen form for oppfølging, først og fremst knyttet til rusproblemer.

Vignette C: Kvinnelig flyktning med fem barn. Kvinnen har bodd tre år i bosettingskommunen. Flytter til ny kommune og bor i en toroms leilighet. Huseier sier dem opp med to ukers varsel. Har ikke husleiekontrakt. Sosialhjelp som viktigste inntektskilde.

39 prosent av kommunene oppgir at de ville ha hjulpet kvinnen til å bli boende i leieforholdet. Her viser mange NAV-kontor at de har god kjennskap til Husleieloven. Majoriteten ville likevel ha akseptert utkastelsen. Mer enn ett av fem NAV-kontor ville ha valgt hotell/pensjonat, retur til bosettingskommunen og/ eller en kommunal eller privat bolig. Svært få kommuner nevner at kvinnen bor sammen med fem barn i en toroms leilighet.

Vignette D: Mann 46 år med store rusproblemer. Lever av sosialhjelp. Bor i kommunal bolig som han er begjært utkastet fra om to uker.

Over halvparten av kommunene svarer at de ville forsøkt å stoppe utkastelsen. Ett av tre NAV-kontor vil tildele mannen en plass i midlertidig døgnovernatting. Det er sammenheng mellom tilbud om døgnovernatting og kommunestørrelse. Det er flest blant de store kommunene som vil tilby denne formen for botilbud. En av tre kommuner redegjør for mulige langsiktige løsninger for mannen. I mange av løsningene som skisseres for mannen ligger det en forutsetning om samarbeid med andre aktører.

Vignette E: Mann 35 år med alvorlige psykiske lidelser og kraftig rusbruk. Sover ute i skur og lignende. Har ikke oppsøkt sosialtjenesten. Har svært dårlig psykisk og fysisk helse.

Innleggelse på sykehus eller annen institusjon er den mest utbredte løsningen kommunene skisserer. Nesten like mange vil gi personen et tilbud i midlertidig døgnovernatting. Bruk av døgnovernatting er klart mer utbredt i de store kommunene. Noen kommuner vil gi tilbud om en form for skjermet bolig. Andre kommuner skriver at

de ikke har ansvaret for denne personen da han ikke har meldt et boligbehov til sosialtjenesten.

Funn og refleksjoner

Kapitlet gir en kort oppsummering av de mest sentrale funnene fra undersøkelsen og setter disse inn i et noe bredere perspektiv.

Særlig fire områder utpeker seg for videre drøfting:

- Mangfoldet av tilbud – et heterogent felt
- De ulike gruppene som befinner seg i midlertidige botilbud – tilbudet til de ulike grupper
- Forståelsen av og innholdet i begrepet midlertidig
- Kvalitet i tilbudene drøftet opp mot formålet med tilbudene

Summary

Katja Johannessen and Evelyn Dyb

For as long as it takes

Emergency shelters and types of temporary accommodation available to municipal authorities
NIBR Report 2011:13

The report presents and discusses findings from a study of the use and quality of emergency shelters and other forms of temporary accommodation available to municipal authorities.

The data on which the report relies were collected through one survey of 107 municipalities and another of 145 temporary accommodation providers. In addition to the surveys, the municipalities answered a vignette survey which was sent together with the questionnaire.

Availability of temporary accommodation

The phrase *temporary accommodation* consists of two terms neither of which is clearly defined in legislation and guidelines. Temporary housing must meet certain standards, however, such as being available to tenants day and night, facilities for cooking and basic personal hygiene such as access to WC, baths and clean clothes.

The temporary accommodation facilities we have investigated for this mapping study can be divided into three groups.

- Emergency shelters
- Overnight shelters
- Other forms of temporary housing

There is no clear definition in the legislation specifying what temporary accommodation means in terms of duration. The duty to assist people with a temporary place to stay is enshrined in the Social Services Act, but the act does not specify what it means by *temporary*. This particular field – providing temporary accommodation for homeless clients – relies more on discretion than many other areas, something the report also confirms and provides arguments for.

Use of temporary housing

We divide the municipalities into three groups: major cities with populations of >40,000; medium-sized municipalities with populations of 39,999–10,000; and small municipalities with populations of up to 9,999. In some of the analyses we also isolate the four largest cities, Oslo, Bergen, Trondheim and Stavanger. With the exception of Trondheim, we have sub-municipality-level data for these cities. With the exception of the group of small municipalities, all groups requisitioned temporary accommodation during 2010. 72 per cent of all municipalities requisitioned temporary housing in their own municipalities, while 40 per cent requisitioned the same in other municipalities. There is a correlation between municipal size and referrals to temporary accommodation in own municipality. All of the major cities/sub-municipalities requisitioned temporary accommodation in their own municipality, while 39 per cent of the municipalities in the group of small municipalities requisitioned temporary housing in their own municipality. 35 per cent of the municipalities in the major city group requisitioned temporary accommodation in other municipalities. The medium-sized municipalities were most likely to requisition temporary housing in other municipalities (64 per cent).

More than half of the municipalities report requisitioning both municipal and private temporary accommodation. 7 per cent report requisitioning only municipal temporary accommodation, while one in five report requisitioning only private accommodation. It is mainly the smallest municipalities which only requisition private accommodation. Municipalities with >40,000 pop. are most likely to requisition both municipal and private housing.

“Hotel/boarding house” is the type of temporary shelter most municipalities requisitioned in 2010 (61 per cent). This is followed by “other emergency shelters (hostels and the like)”, a category used by most municipalities (49 per cent). Slightly fewer than half of the municipalities requisitioned “place on a camping site”. 40 per cent referred homeless persons to crisis centres in 2010. The largest municipalities are the ones that use overnight shelters most. It is also the largest municipalities which use “other emergency shelters (hostels and the like)” most. The most used alternatives among the smallest municipalities are “hotel/boarding house” and “place on camping site”.

64 per cent of municipalities report that residents have single rooms / family rooms. 38 per cent report that residents have daytime access and 60 per cent of the municipalities say that residents are given accommodation for more than a day at a time. The most important reason for requisitioning emergency shelter is that the other places are full. More than half of the municipalities give this as the most important reason. 41 per cent of the municipalities which use emergency shelters use them for specific groups, mainly persons with substance dependency problems. Emergency shelters are used for persons in the age-group 25–55.

The municipalities in the survey use highly divergent methods of recording the number of stays in temporary accommodation. 39 per cent of the municipalities say they recorded fewer than ten stays in temporary housing in 2010. 21 per cent of the municipalities recorded between 11 and 50 stays. 11 per cent of the municipalities recorded between 51 and 150 stays, while a small percentage recorded more than 150 stays in temporary housing.

More the 60 per cent of the providers report having had fewer than 50 persons with acute needs “residing” in 2010. 11 per cent report having had between 51 and 150 persons, and a small percentage report more than 150 persons with acute needs residing in temporary accommodation in their municipalities in 2010.

Groups that use of temporary housing

The groups most municipalities report providing temporary accommodation for are persons with substance dependency and persons with a dual diagnosis. In 71 per cent of the municipalities persons with substance dependency were put up in temporary

accommodation, and in persons with a dual diagnosis in 58 per cent of the municipalities in 2010. About half of the municipalities report that persons with known or visible mental health problems stayed in temporary accommodation. Half of the municipalities report that young people aged 18–24 stayed in temporary accommodation, while 41 per cent report having had families with children staying in temporary housing in 2010. 39 per cent report having had persons in acute economic distress staying in temporary accommodation.

Stays by persons under 24 do not represent the majority of total stays in any of the municipalities. The majority of residents in more than half of the municipalities are in the age-group 25–44. Divided among types of providers, the data show that the under-34s make up the majority of distressed lodgers in the “hotel/boarding house” category. This applies to about a third of the “overnight shelter/emergency shelter”, “camping” and “family/crisis centre” categories. Nearly half of the “overnight shelter/emergency shelter” providers tell us that most of their lodgers belong to the age-group 35–44.

24 per cent of providers report having had families with children residing in temporary accommodation in 2010. Six temporary housing facilities (7 per cent of the providers) say they had children/adolescents lodging without carers during 2010. The providers who put up children/adolescents under 18 in temporary accommodation are the same as had families with children in temporary accommodation. The majority reporting having provided lodgings for these two groups are “hotel/apartment”, “temporary boarding room”, and “temporary rented dwellings”. In general, providers who had families with children/adolescents under 18 staying in temporary accommodation score better on all counts on the standard of the temporary facilities, than all providers put together. Families with children and young people under 24 usually stay less than three months in temporary housing.

Length of stay in temporary accommodation

Stays in temporary accommodation are supposed to be “temporary”, but there are no clear definitions of how temporary should be understood. The survey shows that some groups stay longer in temporary accommodation than others. This is particularly the case for people with substance dependency and

people with dual diagnoses. 29 per cent of the municipalities report the prevailing length of stay for people with substance dependency is in excess of three months. 27 per cent of the municipalities also give more than three months as the commonest length of stay for persons with dual diagnoses. Altogether, 31 per cent of the municipalities report having had non-Norwegian nationals in temporary housing during the course of 2010. 11 per cent report more than three months as the commonest length of stay for this group. For families with children and young people under 24, a small proportion of the municipalities report more than three months as the prevailing duration of stay in temporary accommodation. The longest stay in temporary housing is not appreciably different from usual duration in the responses from the municipalities.

For one in three providers the prevailing length of stay in temporary housing is less than three months. 61 per cent of providers report more than three months as the longest stays. All “family/crisis centres” and all “temporary accommodation pursuant to legislation applicable to institutional care” note more than three months as the longest length of stay. This applies to 77 per cent of “overnight shelter/emergency shelter” category, half of the “camping” category and 39 per cent of “hotel/apartment” category. It is mainly providers targeting specific groups that report over three months as the longest stays.

Commonest reasons people need temporary housing

67 per cent of the municipalities report eviction as the main reason for people needing temporary accommodation. Nearly all of the municipalities in the three largest groups of municipalities cite this as the prevailing reason. Following eviction, the next commonest reason for needing temporary housing according to the majority of the municipalities is because people are staying with friends and acquaintances. The proportion of municipalities giving this as the commonest reason declines with declining municipal size. 22 per cent of the municipalities cite “sleeping rough” as the commonest reason for needing temporary accommodation. 14 per cent of the municipalities cite release from prison as the commonest reason, while family conflicts provide the commonest reason for 19 per cent of the municipalities. Discharge from an institution is given by 17 per cent of the municipalities as the most important reason,

and mainly by the largest municipalities. Domestic violence and breakdown of relationships are the categories least likely to be mentioned by the municipalities as the commonest cause of people requiring temporary shelter. 13 per cent of the municipalities give “other reasons” than those specified in the questionnaire.

Standard of temporary accommodation

Only 7 per cent of the municipalities have entered into quality assurance agreements with all of their accommodation providers. 34 per cent say they have no quality assurance agreements with any of their providers. 25 per cent of the municipalities have quality assurance agreements with most providers, and 11 per cent with fewer than half of their providers. In the major city group, 83 per cent of the cities/sub-municipalities reportedly have quality assurance agreements with all/most providers. In the group with the smallest municipalities, none of the municipalities have quality assurance agreements with all/most of their providers.

Among the providers, there are as many, about 40 per cent, who say they have a quality assurance agreement with one or more municipalities which do not in fact have one. The providers in the categories “overnight shelter/emergency shelter”, “family/crisis centres” and “temporary accommodation pursuant to legislation applicable to institutional care” are most likely to report having a quality assurance agreement with one or more municipalities. A larger proportion of public providers have quality assurance agreements than private providers. More than half, 57 per cent, of providers report having been visited by the requisitioning authority during 2010.

90 per cent of providers have house rules which residents are obliged to follow. The great majority of providers cite discharge/expulsion as an available sanction for serious violations of the house rules. 72 per cent of the providers say they can ask residents to leave/discharge them without notice. 29 per cent of providers report that residents can be away from the facility for a certain time without restrictions. 46 per cent say that residents can be away from the facility under certain conditions. These conditions tend to deal with duration of absence and its arrangement in advance. 41 per cent of providers say residents are allowed to have visitors under certain conditions. The providers mainly report three conditions here. Visitors must be sober, stay no longer than

the stipulated time, and the visit should be arranged with the provider beforehand.

How the work on temporary housing provision is organised

The responsibility for allocating temporary housing lies primarily with the Norwegian Labour and Welfare Organisation (NAV) in every municipality. One in four municipalities say other agencies are automatically brought in whenever temporary housing is allocated. About the same number of municipalities say that other agencies are *not* automatically brought in. In 37 per cent of the municipalities, other agencies are brought in in some circumstances. There are significant differences among the groups of municipalities on this point. Most of the municipalities report notifying the housing office or corresponding body. Some municipalities also notify health and care services, including substance abuse and psychiatric services.

Nearly four in five temporary housing facilities report notifying the municipality immediately when they ask a resident to leave the same day.

More than half, 59 per cent, of the municipalities always allocate temporary housing on the basis of an administrative decision. 16 per cent allocate temporary housing usually after making an administrative decision, though 6 per cent of the municipalities never allocate temporary accommodation on the basis of an administrative decision.

41 per cent of the survey municipalities believe there has been a rise in the use of temporary accommodation over the past three years. There is variation among the groups of municipalities. 75 per cent of the municipalities in group 1 and 15 per cent in the group with the smallest municipalities believe such a rise has taken place. A third of all municipalities believe the use of temporary accommodation is the same, while 13 per cent believe it has declined. That a decline in the use of temporary housing over the past three years has taken place is something the largest municipalities are more likely than the others to believe.

Municipal practices

The municipalities were given five vignettes to fill in. The vignettes consist of short cases involving different types of client. The

municipalities were asked to say how they would have gone about solving the problem. 62 municipalities completed the vignette survey.

Vignette A: Female, 35, with daughter. The woman is thrown out of her male partner's home. Facing imminent homelessness she gets in touch with the municipal authorities. The woman's only income is a government training allowance. Binge drinker.

This is a situation most NAV offices say they would take seriously and attempt to alleviate. More than half of the municipalities would have requisitioned a crisis centre place for this woman. There are significant differences between the groups of municipalities, and it is the largest municipalities which are most likely to offer a place at a crisis centre. 37 per cent of the municipalities would have offered the woman a room at a hotel/boarding house. 18 per cent say they would have tried to get hold of a municipal or privately owned dwelling. 20 per cent of the NAV offices said they ask for assistance from other services such as the child welfare agency.

Vignette B: Male, 22, end of his first criminal conviction. Has no qualifications/skills and no job. Used to live with parents, but has no wish to move back with them again. Uses cannabis and amphetamine occasionally.

The clearest option selected by the municipalities for this person is temporary housing, place in a hostel, and various types of emergency shelter. A place at an emergency shelter is what the largest municipalities are most likely to offer. Most of the small municipalities would allocate a place in a cabin on a camping ground. Some would have told the client to make arrangements with family or friends/acquaintances as a provisional solution. A very small minority would have provided some sort of aftercare, mainly in connection with the client's substance abuse problem.

Vignette C: Female refugee with five children. The woman lived in a resettlement municipality for three years. Moved to a new municipality and lives in a rented two-room flat. The landlord gives them two weeks' notice. She has no tenancy contract. Main income is social assistance.

39 per cent of the municipalities say they would have worked to let the women stay on as a tenant in her present accommodation. On this point, many NAV offices demonstrate detailed understanding of the Tenancy Act. The majority would nevertheless have accepted the eviction. More than one in five NAV offices would have offered places at a hotel/boarding house, a return to the resettlement municipality and/or municipal or private housing. Very few municipalities mention that the women is living together with five children in a two-room flat.

Vignette D: Male, 46, severe substance abuse problems. Lives on social assistance. Lives in municipal accommodation but has been served with a two-week eviction order.

Over half of the municipalities say they would have attempted to halt the eviction. One in three NAV offices would allocate a temporary place at an emergency shelter. There is a correlation between offers of an emergency shelter and municipal size. It is mostly the larger municipalities which offer this form of housing provision. One in three municipalities would assess longer-term options for the man. Many of these options would require collaboration of other actors.

Vignette E: Male, 35, severe mental health problems and serious substance abuse. Sleeps rough in sheds and the like. Has not contacted the social services. Very poor mental and physical health.

Getting the man admitted to hospital or other form of institution is what most municipalities offer. Nearly as many would offer the person a temporary place at an emergency shelter. This is clearly the more prevalent option for the large municipalities. Some municipalities would offer a form of sheltered housing. Some municipalities deny having any responsibility for this person since he has not registered housing needs with the social services.

Findings and reflections

The chapter gives a brief summary of the most important findings from the study and places them in a somewhat wider perspective.

Four areas in particular would appear to call for further discussion:

- The variety of available options – a heterogeneous field

- The groups that make use of temporary accommodation – provisions for the individual groups
- Understanding and content of the term “temporary”
- Quality of accommodation provided discussed in light of the interventions’ purpose

1 Innledning

Midlertidig botilbud er en samlebetegnelse på ulike former for losji og innkvartering som tilbys personer uten et sted å bo. Midlertidig botilbud konstituerer et ulendt terreng. Formålet med denne rapporten og prosjektet er å lage et kart over dette ulendte – og diffuse - terrenget. Om vi forflytter oss fra metaforene og over til det konkrete: Denne rapporten bygger på en undersøkelse om bruken av midlertidige botilbud i norske kommuner og hva disse tilbudene består i. Det finnes ingen definisjon av eller bestemmelse om hva et midlertidig botilbud er. Midlertidig botilbud er institusjonelt forankret i lovverket som pålegger kommunen å skaffe et tilholdssted til personer og husstatter som er uten tak over hodet, men lovverket gir ingen beskrivelse av eller klare retningslinjer for tilbudet.

Historisk føyer midlertidige botilbud seg inn i rekken av skiftende betegnelser på anstalter og institusjoner som har huset uteliggere, hjemløse, husville, boligløse, osv. opp gjennom tidene. På samme måte som gruppene av boligløse har skiftet navn, har også anstaltene de har vært innkvartert i gått under ulike betegnelser. I flere hundre år ble boligløse innlosjert eller internert i arbeidshus, arbeidshjem og tvangsarbeideranstalter. Disse anstaltene var ofte ”bebodd” av flere grupper som hadde havnet der av høyst ulike årsaker. Beboerne kunne favne tiggere, prostituerte, tyver, psykisk syke, drukkenbolter og voldsmenn, med andre ord en blanding av ”verdige” og ”uverdige” trengende (f.eks. Midré 1988). Én ting hadde de felles; alle var fattige.

Den juridiske forankringen av arbeidsanstaltene finner vi i mange århundrer med fattigforordninger og senere fattiglover. I 1900 ble fattigloven fra midten av 1800-tallet endret og samtidig ble Løsgjengerloven vedtatt. Med Løsgjengerloven ble skillet mellom verdige og uverdige trengende tydelig markert og loven

kriminaliserte offentlig beruselse og løsgjengeri. Kriminalisering av løsgjengeri var ikke nytt, det lå allerede i fattiglovene. Arne Omsted (1949), bestyrer ved Oslos arbeidsanstalt Mangelsgården rundt århundreskiftet og ideologisk arkitekt for Opstad tvangsarbeidshus, skriver blant annet om ”belegget” ved Mangelsgården at de fleste var anbrakt der av politiet, men det var også en gruppe som selv ba om bli innlosjert om vinteren: ”De var alle sammen løsgjengere, som i sommerhalvåret levet på fri fot og ernærte sig på mer eller mindre ulovlig måte, men som om høsten gikk i hi i Mangelsgården”. I Mangelsgården ble de satt i arbeid, mange hadde en fast arbeidsplass eller oppgave og denne gruppa var i følge Omstad ”bærere av tradisjonen” i motsetning til de voldelige og vanskelige personene. Beskrivelsen av disse tradisjonsbærerne nærmer seg de mer romantiserende foretellingene om landstrykeren og den frie fuglen, som er en myte heller enn realitet (Swärd 2000).

Opstad arbeiderhus (åpnet i 1915) samler mange av datidens ideer om behandling av løsgjengeri og (gjentakende) beruselse; avsides plassering av institusjonen, isolasjon og hardt arbeid, som ble antatt å ha god innflytelse på klientellet. Man hadde også arkitektoniske løsninger som ga mulighet for å gruppere og klassifisere tvangsarbeiderne, blant annet i henhold til rømningsfare og hva slags arbeid det kunne settes til. Løsgjengeri var kriminalisert til de aktuelle paragrafene i Løsgjengerloven ble opphevet i 1970. ”Lovendringen hadde en siviliserende virkning på tenkning og behandling av herbergister og uteliggere som ikke kan overses”, oppsummerer Thomas Mathiesen (2010). Lovendringen var nok en milepæl, men tilbudene til denne gruppa av bostedsløse var likevel svært dårlige i flere tiår etter. Store herberger med sovesaler, som ”Krohgen” i Oslo, holdt stand til langt ut på 80-tallet. Alle de store byene og de fleste mellomstore og små byer hadde sine herberger, blokker og bygårder der de samlet byens alkoholister og i økende omfang opiatmisbrukere. Hospitsene i Oslo er kjent og kritisert (f.eks. Blinge 1995; Hermansdottir 2002) og etter hver ryddet opp i. Andre byer har avviklet ”rusblokka” og tilsvarende botilbud av mer eller mindre midlertidig karakter og dårlig kvalitet, men midlertidige botilbud er fremdeles en ofte valgt løsning, særlig for den gruppa av bostedsløse vi har beskrevet her.

1.1 Ny forståelse av bostedsløshet

Opp gjennom tidene er bostedsløshet, og tidligere tiders betegnelser, satt i sammenheng med personlige egenskaper, først og fremst motvilje mot arbeid og misbruk av rusmidler. I alle de nordiske landene anvendes i dag en forståelse av bostedsløshet som er bestemt ut fra situasjonen vedkommende befinner seg i. Ingrid Sahlin (1992) beskriver to ulike måter å definere bostedsløshet på: Hjemløshetsdefinisjoner kan inndeles i to hovedtyper. Den ene legger vekt på de hjemløse personenes asosiale og avvikende atferd og livsførsel. Den andre legger vekt på en boligrelatert definisjon i betydningen at personen mangler bolig, og klassifiserer bostedsløshet ut fra en materiell og juridisk boligsituasjon. Det er denne siste tilnærmingen som anvendes i kartlegginger av antall bostedsløse, først i Sverige (Borgny og Qvarlander 1993), så i Norge (Ulfrstad 1997) og senere i Danmark (Benjaminsen og Christensen 2007).

Norge har gjennomført fire landsomfattende kartlegginger av bostedsløse. Følgende definisjon av bostedsløshet er benyttet:

En person er bostedsløs når han eller hun mangler egen eid eller leid bolig og er i en av følgende situasjoner:

- personen mangler tak over hodet kommende natt
- personen er henvist til akutt eller midlertidig overnatting
- personen er under kriminalomsorgen og skal løslates inne to måneder
- personer er i institusjon og skal skrives ut innen to måneder
- personen bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger.

Andre sider ved personens situasjon, som avhengighet av rusmidler, sykdom og inntektskilder blir kartlagt, men disse er ikke en del av definisjonen. Den situasjonsbetingende og boligrelaterte definisjonen knytter også opphold i midlertidig botilbud tett opp til bostedsløshet. Opphold i midlertidig tilbud – akutt eller midlertidig overnatting – er en del av definisjonen.

I følge den siste kartleggingen av bostedsløse gjennomført i 2008 er det til en hver tid 6 091 bostedsløse personer i Norge. I tillegg

finnes det rundt 400 barn som er bostedsløse sammen med en forelder. Den største gruppen av bostedsløse (37 prosent) bor midlertidig hos venner, kjente og slektninger. Den nest største gruppa (23 prosent) er i midlertidige boalternativ. Kartleggingen er gjennomført i løpet av en uke (uke 48) og viser et tverrsnitt, det vil si hvor mange som er bostedsløse på et gitt tidspunkt. To av tre er bostedsløse over lengre tid eller har gjentakende perioder med bostedsløshet. En av tre er bostedsløse en kort periode og kanskje bare den ene gangen (Dyb og Johannessen 2009). Poenget vårt her er at tallet på personer som er bostedsløse i løpet et år ligger over 6 091, uten at vi kan fastslå et nøyaktig antall på årsbasis. Tallene er små. Andelen bostedsløse utgjør 1,27 promille av befolkningen. Selv om det dreier seg om lite antall personer innebærer bostedsløshet store utfordringer for mange kommuner.

1.2 Problemstillinger for rapporten

Rapporten er en presentasjon, analyse og drøfting av funnene i en undersøkelse om midlertidige botilbud bestilt av Husbanken. Den nøyaktige tittelen på oppdraget er ”Kartlegging bruken av og kvaliteten på døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte midlertidige boliger”.

Husbanken har i prosjektbeskrivelsen skissert en rekke konkrete problemstillinger som skal belyses og besvares i oppdraget. Disse problemstillingene er gruppert i fire kategorier:

Omfang og kunnskap: Hvilke kommuner benytter døgnovernattingssteder og natthjem? Hvorfor benytter kommunene midlertidige tilbud og hva er de vanligste formene? Har kommunene midlertidige tilbud til enkelte grupper for eksempel rusavhengige? Hvem oppholder seg i tilbudene?

Unge under 24 år og barnefamilier: Bruk og omfang av midlertidig botilbud for barnefamilier og unge under 24 år. Hvilken type tilbud blir denne gruppen tilbudt? Har kommunene egne tilbud til disse gruppene? Har kommunene inngått kvalitetsavtale for steder som tar imot barnefamilier og hvis ikke, hvorfor?

Kvaliteten og tjenestetilbudet; blant annet formelle krav som brannforskrifter og helseloven. Benyttes det kvalitetsavtaler og hvis ikke, hvorfor? Rutiner for inngåelse og oppfølging av

kvalitetsavtaler, og er det forskjeller i kvalitet og innhold på private og kommunale tilbud og tilbud i regi av frivillige organisasjoner? Den fysiske standarden på tilbudene. Hvorfor bruker noen kommuner natthjem og hva er innholdet i disse tilbudene?

Interne rutiner og organisering i kommunen: Hvordan er arbeidet med midlertidig botilbud i kommunen organisert? Benytter kommunen midlertidig botilbud i andre kommuner for sine brukere? Er det utarbeidet rutiner for arbeidet? Hvilke rutiner gjelder for videre oppfølging av beboerne? Utarbeides det f. eks. en oppfølgingsplan rundt den enkelte? Hvordan ser kommunene på bruken av midlertidig botilbud i sammenheng med mer langsiktige løsninger? Vurderer kommunene det som mulig å kunne redusere bruken av døgnovernatningssteder og natthjem ut fra dagens nivå?

Problemstillingene belyses ut over i rapporten og er i stor grad organisert i den rekkefølgen de er listet opp her.

Som antydnet i første del av dette kapitlet er ”midlertidig botilbud” et bredt og ikke tydelig avgrenset felt eller type tilbud. Vi tar opp igjen denne diskusjonen i kapittel 2, der vi går mer detaljert inn på hvordan midlertidig botilbud og kommunalt disponerte midlertidige boliger defineres og avgrenses i denne undersøkelsen.

1.3 Metode

”Kartleggingen skal omfatte både kommunale og private tilbud. Det er særlig viktig å få fram kunnskap om midlertidige botilbud, i kommuner av ulik størrelse, som gis til barnefamilier, unge under 24 år, samt opphold i slike tilbud som varer over tre måneder for alle grupper” (Utlysningen fra Husbanken).

For å belyse problemstillingene og innhente kunnskap fra ulike kommuner har vi brukt to surveyer; et spørreskjema til et representativt utvalg kommuner og et spørreskjema til de som driver midlertidige botilbud. I rapporten bruker vi samlebetegnelse **tilbyderne** om den siste gruppen.

Videre har vi brukt vignetter for å få kunnskap om praksis og saksbehandling ved NAV-kontorene i kommuner og bydeler i storbyene.

I surveyene har vi benyttet erfaringer og metodikk fra de nasjonale kartleggingene bostedsløse (f.eks. Dyb og Johannessen 2009; Hansen m.fl. 2006). Vi har også brukt – i hovedsak – det samme utvalget av kommuner og til en viss grad det samme utvalget av tilbydere som i kartleggingene av bostedsløse. Den viktigste begrunnelsen for å velge samme metodikk og utvalg av respondenter er at vi kunne anvende en oversikt over tilbydere som vi hadde innhentet i kartleggingen av bostedsløse. Oversikten over tilbyderne var, som vi skal redegjøre nærmere for, innhentet gjennom et utvalg kommuner og hører hjemme i disse kommunene. Dette er én grunn til å bruke kommuneutvalget. En annen grunn er at disse kommunene utgjør et representativt utvalg av norske kommuner (Dyb og Johannessen 2008).

I likhet med kartleggingen av bostedsløse har vi også gjennomført denne undersøkelsen i to trinn, men i en forenklet versjon. Trinn en består av en kartlegging av respondentene gjennom kontakt med kommunen. Her har vi 1) kartlagt hvem/hvilken instans i kommunen spørreskjemaet skal sendes til, og 2) bedt kommunene om en oversikt over hvilke midlertidige botilbud (tilbydere) de bruker. Respondentene i kommunene er NAV-kontorene, med ett unntak (Trondheim, som har svart samlet for hele byen). For oversikt over midlertidige tilbud har vi lagt til grunn respondentlisten (over tilbydere) fra kartleggingen av bostedsløse og fått den oppdatert fra kommunene. Trinn to er gjennomføring av selve surveyen, i dette tilfellet to surveyer.

De fleste kommuner som svarte på henvendelsen om å oppdatere listen over midlertidige botilbud føyde til nye og flere tilbydere på listen. Noen kommuner svarte også at de ikke har faste midlertidige botilbud som de bruker da de sjelden behøver slike tilbud. I de tilfellene de trenger et slikt tilbud løser de problemet på andre måter. Men noen oppga også navn på hotell, motell eller campingplass de brukte ofte, sporadisk eller en sjelden gang i blant.

1.4 Survey til kommunen

Utvalget fra kartleggingen av bostedsløse består av 100 kommuner i ulik størrelse. Kommunene er kategorisert i tre kommunegrupper etter antall innbyggere. Alle kommuner med folketall fra 40 000 innbyggere og over er med i utvalget. Disse kommunene omtales

som kommunegruppe 1 i analysen. Kommunegruppe 2 består av 20 kommuner med innbyggertall mellom 10 000 og 39 999. Dette tilsvarer et representativt utvalg av 25 prosent av kommuner i denne størrelsen. Kommunegruppe 3 med 9 999 innbyggere og færre omfatter 61 slike kommuner. Det vil si 20 prosent av alle kommunene i denne størrelsen. I deler av analysen har vi lagt til en egen kategori for storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger der det er hensiktsmessig¹. I tre av byene, Oslo, Bergen og Stavanger, har vi data for bydeler. Disse fire byene kalles da for ”storbyene” og de vil omfatte bydelsdata. For en mer fullstendig oversikt over kommunene i utvalget, se vedlegg 1.

I tillegg til kommunene som var med i utvalget i kartleggingen av bostedsløse personer i 2008 har vi tatt med kommuner som, i følge KOSTRA-tall fra 2009, har relativ høy bruk av midlertidige botilbud i forhold til innbyggertall. Vi valgte kommunene på grunnlag av flere indikatorer. Vi har sett på rapportert bruk av midlertidig botilbud, lengde på opphold i midlertidig botilbud og antall husstander med barn i midlertidig botilbud. Til sammen ble syv kommuner valgt ut i tillegg til det opprinnelige utvalget. To av kommunene tilhører kommunegruppe 2, og fem tilhører kommunegruppe 3. Da vi valgte kommuner på grunnlag av KOSTRA var det kun tilgjengelige tall for 2009. Fem av de syv kommunene er små kommuner og kan ha et relativt høyt antall personer i midlertidige botilbud, selv om det i realiteten dreier seg om få personer. Variasjoner i antall personer i midlertidig tilbud fra år til år vil gi store prosentvise utslag i disse små kommunene. For en av kommunene som ble valgt ut var situasjonen nettopp slik. Kommunen hadde noen få personer i midlertidig botilbud i 2009 og ingen i 2010.

Spørreskjemaene til NAV-kontorene i kommuner og bydeler ble sendt ut per post med mulighet for å svare elektronisk. Etter to påminnelser til kommunene har vi konsentrert innsatsen mot kommuner med mer enn 40 000 innbyggere. Av disse har vi fått svar fra alle med noen ytterst få unntak. Den samlede svarprosenten for kommunesurveyen endte på 68 prosent. Dette er en svært høy svarprosent for denne typen undersøkelser.

¹ I Oslo, Bergen og Stavanger har hver bydel bydelene svart på spørreskjemaet, mens Trondheim har svart samlet.

Vi har sett på hvilke kommuner som har svart- og ikke svart, og finner noen systematiske forskjeller. Tabell 1.1 under viser svarprosent for de ulike kommunegruppene.

Tabell 1.1 *Antall kommuner i undersøkelsen, antall som har svart og svarprosent etter kommunegruppe*

	Storbyer/ bydeler	> 40 000 (1)	10 000 – 39 999 (2)	< 9 999 (3)
Nettoutvalg	28	13	21	69
Antall som har svart	26	13	14	35
Svarprosent	93	100	67	50

Svarprosenten for kommunene minker med synkende kommunestørrelse. Alle kommuner i kommunegruppe 1 har svart på undersøkelsen. Blant storbyer og bydeler finner vi en svarprosent på 93. Vi har bydelsdata for Oslo, Bergen og Stavanger, mens Trondheim valgte å svare samlet. Omlag to tredeler av kommunene med 10 000 – 39 999 innbyggere har svart på undersøkelsen og halvparten av kommuner med færre enn 9 999 innbyggere har svart. Noen kommuner har svart så sent at vi ikke har lagt dem inn i datasettet. Vi har gått gjennom skjemaene og finner at de ikke gitt vesentlige endringer i resultatene og vi har brukt informasjon fra skjemaene der har vært mulig.

En del spørsmål er avgrenset til 2010.

1.5 Survey til midlertidige botilbud

I surveyen til tilbydere gikk vi bredt ut til alle midlertidige botilbud som kommunene har oppgitt at de bruker. Også i denne undersøkelsen ble skjemaet sendt ut per post med mulighet for å svare elektronisk. Vi har sendt ut en påminnelse til alle som ikke hadde svart innen svarfristen, og dette resulterte i flere svar og tilbakemeldinger fra tilbydere.

Respondentene i tilbyderundersøkelsen er alt fra ordinære hoteller og campingplasser i både store og små kommuner til ”hospits” og natthjem i de større kommunene. På forhånd var vi klar over at

bredden i utvalget, og de spesifikke problemstillinger vi ønsker å få belyst, sannsynligvis ville medføre at en del respondenter ikke ville kjenne seg igjen i spørsmålene, og derfor ikke ville svare på spørreskjemaet. Noen tilbydere har også tatt kontakt og meldt at de ikke var aktuelle for undersøkelsen.

Vi startet med et bruttoutvalg på 171 tilbydere som fikk tilsendt spørreskjemaer. Av disse har 25 tilbydere meldt tilbake at undersøkelsen ikke er relevant for dem. Det har vært ulike årsaker til at undersøkelsen ikke treffer, men hovedårsaken er at respondentene ikke oppfatter seg selv som et midlertidig botilbud, og heller ikke brukes som det av kommunene. En del institusjoner har for eksempel meldt tilbake at de som bor hos dem ikke bor der midlertidig. Etter å ha mottatt tilbakemeldingene fra tilbyderne sitter vi igjen med et nettoutvalg på 145 respondenter. Av disse var det 90 som svarte, hvilket gir oss en svarprosent på 62. Dette er generelt en svært tilfredsstillende svarprosent, og i denne undersøkelsen må vi karakterisere den som meget høy. Svarprosenten vi har fått i denne undersøkelsen fra tilbyderne skiller seg ikke markant fra den i kartleggingen av bostedsløse i 2008 (Dyb og Johannessen 2009).

I likhet med kommunesurveyen har vi også her avgrenset en del spørsmål til 2010.

1.6 Vignetter

Sammen med surveyen som ble sendt ut til kommunene sendte vi også ut en såkalt *vignettundersøkelse*. Vi har brukt vignetter for å få fram hvordan og hvorfor kommunene jobber forskjellig i forhold til bruk av midlertidige botilbud. Selv om det finnes et eksisterende lovverk som skal regulere bruken av midlertidige botilbud er mye av saksbehandlingen også avhengig av handlingsrommet innenfor kommuneøkonomien og tilgangen på egnede tiltak (Dyb m.fl. 2008, Myrvold m. fl 2002). Ved hjelp av vignettene kan vi se hvordan ulike kommuner handler ut i fra ulike lokale forutsetninger. I analysen av vignettene har vi sett på hvordan kommuner av ulik størrelse svarer på forskjellige boligutfordringer som ulike typer klienter kan oppleve. Vignettene gir mer konkret og utfyllende kunnskap om praksisen i kommunene og hvilke valg

det gjør overfor ulike situasjoner og personer uten bolig eller som er i ferd med å miste boligen sin.

Vignetter som metode i samfunnsforskning kan beskrives som korte historier om hypotetiske personer i bestemte situasjoner, som presenteres for en respondent som skal gi respons på saken (Jegerby og Soyden 2002). En måte å bruke vignetter på er å lage noen typiske klienthistorier som sendes ut til respondenter som skal gi en kort redegjørelse for hvordan de ville ha løst saken. Denne måten å bruke vignetter på har vært gjort tidligere med god erfaring (Knutagård 2009, Gerustad m.fl. 2004, Myrvold m.fl. 2002). I dette prosjektet har vi benyttet vignetter for å få et bilde av praksisen i kommunene og hvordan de håndterer ulike saker.

Vi har laget fem ulike vignetter basert på tidligere forskning og innspill fra ansatte i kommuner og andre deltakere i referansegruppen (se under). Vi la vekt på å lage klienthistorier som alle typer kommuner kan kjenne igjen. Alle typer kommune (kommunegrupper) har ”svart på” vignettene.

62 kommuner besvarte vignettene med alt fra stikkord til lengre beskrivelser. Noen kommuner svarte ikke på en eller to av vignettene. Men vi sitter likevel igjen med rundt 300 korte og lange beskrivelser av sakene. Vi har systematisert materialet ved å kvantifisere deler av det. Kvantifiseringen ble gjort etter flere gjennomganger og studier av materialet. Vi regner likevel vignettene som kvalitativt materiale som gir dybdekunnskap om kommunenes praksis.

1.7 Sekundærdata

Vi har benyttet rapporteringen fra kommunene i KOSTRA om bruk om midlertidige botilbud og blant annet sett på om det er store avvik mellom vår survey og KOSTRA-tallene. Et problem her er at KOSTRA-tallene vi har hatt tilgang til under analysene er fra 2009 og vi har brukt 2010 som tidsavgrensing. Videre har vi brukt data fra siste kartlegging av bostedsløse i drøftingen av enkelte funn fra surveyene i denne rapporten.

1.8 Referansegruppe

Kartleggingen har hatt en referansegruppe satt sammen av representanter fra Husbanken, Kommunal- og regionaldepartementet, tre kommuner, Frelsesarmeen og NAV. Gruppen har hatt to møter i løpet av prosjektperioden. Referansegruppen har gitt nyttige innspill i arbeidet med utformingen av surveyer og vignetter, og har også gitt kommentarer og innspill på våre funn i kartleggingen.

1.9 Organisering av rapporten

Rapporten er inndelt i ti kapitler inkludert innledning og oppsummering. Rapporten følger i stor grad problemstillingene for kartleggingen slik de er gjengitt i avsnitt 1.2. Innholdsfortegnelsen gir en god og rimelig detaljert oversikt over hvor i rapporten de ulike problemstillingene er behandlet. Tabelloversikten (også foran i rapporten) gir ytterligere veiledning om hvor leseren finner omtale av ulike temaer og problemstillinger.

2 Midlertidige botilbud

Innledningen til rapporten gir en kort framstilling over historiske røtter til midlertidig oppholdssteder, institusjoner osv. for bostedsløse og andre marginaliserte grupper. I oppdragsbeskrivelsen for dette prosjektet er botilbudene vi skal undersøke beskrevet og organisert i tre grupper. De tre gruppene er døgnovernatting, natthjem og andre midlertidige botilbud og kan kort beskrives slik:

Døgnovernattingssteder; botilbud som er basert på utleie av rom på døgnbasis – pensjonat, hotell, hospits, campinghytte – der personen kan oppholde seg hele døgnet. Noen av disse tilbudene er kategorisert som institusjon, selv om det driftes på samme vilkår som tilbud basert på døgnutleie.

Natthjem; et tilbud der den overnattende ikke disponerer rommet på dagtid. Natthjem og lignende tilbud kjennetegnes ofte av at de tilbyr en seng for natten. Flere har noen tilleggstjenester, som f.eks. et enkelt måltid, mulighet for å vaske tøy eller få utdelt rent tøy.

Andre midlertidige botilbud som ikke lar seg plassere i de to andre kategoriene, blant annet akutttilbud til ungdom og tilbud til flyktninger som venter på innflytting i egen bolig. Et annet eksempel er krisesenter for kvinner. Dette er ikke et tilbud til bostedsløse: kategorien er med i kartleggingen av bostedsløse, men personer som oppholder seg i krisesenter må også tilfredsstille definisjonen av bostedsløs for å bli registrert. Krisesenter kan karakteriseres som grensetilfelle, men vi har valgt å inkludere krisesentrene blant respondentene i tilbydergruppen.

Beskrivelsen over gjenspeiler at dette feltet omfatter et mangfold av tilbud og løsninger og derfor er utfordrende å avgrense og kartlegge. I denne kategorien finner vi også midlertidige botilbud til spesifikke grupper som rusavhengige, psykisk syke etc.

2.1 Juridisk forankring

Begrepet midlertidig botilbud og døgnovernatting har en juridisk forankring i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Sosialtjenesteloven). Paragraf 27 i Sosialtjenesteloven pålegger kommunene (”er forpliktet”) å finne midlertidig botilbud til dem som ikke klarer det selv. Framskaffelse av midlertidig botilbud til personer som står uten bolig og ikke klarer å ordne seg et oppholdssted selv, er en lovfestet plikt til å yte en individuell tjeneste til innbyggerne.

Plikten til å finne midlertidig bolig blir ofte holdt opp mot manglende juridisk forankring av plikten til å framskaffe en permanent bolig. Her sier Sosialtjenesteloven at kommunen i skal medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet (§ 15). Dette blir fortolket som en mer vag forpliktelse. Plikten til å ”medvirke” blir imidlertid styrket i andre deler av loven. I lovens formålsparagraf (§ 1) heter det at ”formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet”.

Boligen som en viktig velferdskomponent er både diskutert og utforsket, og man kan neppe bestride at en rimelig trygg bolig er en viktig plattform for deltakelse på ulike arenaer i samfunnet og for den enkeltes livskvalitet (f.eks. Dyb m.fl. 2004). Edgar og Meert (2004) legger til grunn at en trygg bolig og bosituasjon består av tre grunnleggende komponenter eller ”domener”: 1) Et fysisk domene som omfatter en rimelig standard på boligen i henhold til ”vanlig” boligstandarden i samfunnet. 2) Et juridisk domene som sikrer beboeren og husstanden lovlig disposisjonsrett til boligen; en gyldig leiekontrakt, skjøte eller en annen form for sikker disposisjonsrett til boligen. 3) Et sosialt domene i betydningen mulighet for det vi med et enkelt begrep kan kalle privatliv². Når et eller flere av disse domenenene er fraværende vil personene og husstanden være i en usikker boligsituasjon, ha dårlige boforhold eller være bostedsløs. Med utgangspunkt i de tre domenenene utviklet Edgar og Meert et klassifiseringssystem for grader av hjemløshet

² <http://www.feantsa.org/code/EN/pg.asp?Page=484>

og usikre og utilfredsstillende bosituasjoner; Europeiske typologien av hjemløshet og eksklusjon i boligsektoren (ETHOS). ETHOS innførte blant annet et klart skille mellom natthjem og lignende, der vedkommende må forlate stedet på dagtid, og andre former for midlertidige tilbud til bostedløse. Den førstnevnte kategorien er nærmere å være uten tak over hodet/bo ute. I 2007 slo daværende Sosial- og helsedirektoratet fast at natthjem, der brukeren må være hele eller deler av dagen, ikke fyller kvalitetskravene til midlertidige botilbud etter Sosialtjenesteloven og *Rundskriv om kvalitetskrav til midlertidig tilbud* [U-5/2003].

2.2 Et mangfold av botilbud

Ut over visse kvalitetskrav nedfelt i Rundskriv U-5/2003 og Rundskriv U-10/2002 *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boligforhold*, samt krav i Plan- og bygningsloven med forskrifter om tilfredsstillende bygningsmasse, finnes det ingen spesifisering av hva et midlertidig botilbud er. Avgrensingen til en bolig er tydeligere. Her i landet legger vi stor vekt på disposisjonsform, det vil si om man har en ordinær eller juridisk gyldig leiekontrakt eller er rettmessig eier av boligen. Men avgrensingen til midlertidige boliger har også her noen gråsoner. Mange kommuner, og blant disse de store kommunene i landet, tildeler kommunale boliger til vanskeligstilte med tidsbegrensning i kontrakten. Mange har tre år som normal leietid. Leietiden kan også være kortere. Begrensning i leietiden innebærer at boligene vanligvis er klausulert, det vil i prinsippet si at leietakeren har en viss begrensning i disposisjonsretten til boligen. Ordinære kommunale utleieboliger til vanskeligstilte med begrenset kontrakt regnes ikke som midlertidig botilbud.

Men også her finnes det noen uklare grensetilfeller. Noen kommuner bruker kommunale boliger også i akutte situasjoner og behov for midlertidige løsninger. I likhet med andre typer midlertidige tilbud finnes det ikke en entydig oppfatning av eller bestemmelse om hva midlertidig er i denne sammenheng. Dette belyses videre i siste del av dette kapitlet.

Gruppering av midlertidige tilbydere i denne undersøkelsen tar utgangspunkt i situasjonene som konstituerer bostedsløshet i kartleggingene av bostedsløse (jfr. kapittel 1.1), men vi har gjort noen tilpasninger. Inndelingen er gjengitt i tabell 2.1 under. Disse

kategoriene er brukt i spørreskjemaet til tilbyderne der de er bedt om å plassere seg i en av gruppene. Tabell 2.1 viser også hvor mange respondenter som identifiserte seg innenfor de ulike gruppene.

Tabell 2.1 *Gruppering av tilbydere, andel og antall som har svart på spørreskjemaet i de ulike gruppene.*

Type tilbud/tilbyder	Prosent	Antall
Hotell/pensjonat	21	18
Natthjem o.l.	6	5
Camping	11	9
Familiesenter	4	3
Krisesenter	4	3
Midlertidig tilbud/institusjon	20	17
Døgnovernatting/hospits	13	11
Annet	22	19
Sum	101	85

De største gruppene er ”hotell/pensjonat”, ”midlertidige tilbud/institusjon” og ”annet”. En av fem (22 prosent) kjenner seg ikke igjen i noen av de andre åtte kategoriene og svarer derfor ”annet”. ”Annet”- er her konkretisert til apartment, leilighetshotell og gjestgiveri og tilbydere som for eksempel leier ut både campinghytter og driver hotell eller pensjonat og derfor ikke passer i bare én av de andre kategoriene. Andre oppgir utleie av rom til kommunen og det vi kan kalle kortsiktig/kriseutleie av leiligheter og rom. Enkelte av tilbudene synes å være svært lokale ordninger og omtales ikke av hensyn til respondentenes anonymitet. De typiske døgnovernattingstilbudene er klassifisert både under ”Midlertidig tilbud/institusjon” og ”Døgnovernatting/ hospits”. De midlertidige tilbudene (hybelhusene) drevet av Oslo kommune ved Rusmiddeletaten, er formelt institusjoner og klassifisert under ”Midlertidige tilbud/institusjon”. Det samme gjelder for lignende tilbud i Bergen og i andre store byer. De to kategoriene ”Midlertidige tilbud” og ”døgnovernatting” omfatter i all hovedsak samme type tilbud og slås de sammen utgjør de en tredel av alle tilbyderne som har svart. Campingplasser er ingen stor gruppe. Fem natthjem har svart. Tatt i betraktning at natthjem er et begrenset tilbud i et fåtall kommuner, er antall som har svart

rimelig bra. ”Familiesenter” og ”krisesenter” har i liten grad svart på spørreskjemaet. Vi vet fra kartleggingen av bostedsløse at mange krisesentre ikke definerer sine brukere som bostedsløse, selv om noen av dem faller inn under definisjonen.

Halvparten av tilbudene forbeholdt spesifikke målgrupper, den største gruppa (22 respondenter), er for rusmiddelbrukere eventuelt kombinasjonen rus/psykisk lidelse og legemiddelasistert rehabilitering. Enkelte tilbud er for kvinner med rusavhengighet. Et lite antall tilbud er forbeholdt personer uten rusproblemer/ rusfri sone og noen svært få er for flyktninger, voldsutsatte eller foreldre med små barn og/eller gravide.

Oversikten over respondentene i surveyen til tilbyderne gjenspeiler og bekrefter at midlertidige botilbud og akuttløsninger for personer uten et sted å bo representerer et mangfold av løsninger med et betydelig innslag av lokale tilpasninger. Presentasjon og analyse av vignettene (kapittel 9) styrker dette inntrykket. Det er lite regulert felt der det lokale NAV-kontoret, og til en viss grad den enkelte saksbehandler synes å ha et stort rom for skjønn og mulighet for å finne ad hoc-løsninger.

2.3 Hvor lenge er midlertidig?

Vi ser at botilbudene og akutte løsninger kan være mange. Begrepet midlertidig botilbud savner også en klar avgrensning av begrepet midlertidig. I offentlige dokumenter finner vi føringer om hva en bør legge i begrepet midlertidig, men som denne undersøkelsen viser og andre undersøkelser har vist (f.eks. Drøpping 2005, Dyb m.fl. 2008, Dyb m.fl.2006) brukes denne type tilbud i alt fra noen døgn til flere måneder og i noen tilfeller år.

Den nasjonale strategien mot bostedsløshet 2005-2007 *På vei til egen bolig* har som mål at ingen skal tilbringe mer enn tre måneder i midlertidig botilbud (se også St.meld nr 23 *Om boligpolitikken*). I Rundskriv U-10/2002 *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boligforhold* nevnes midlertidig husvære, men det eneste som skrives om lengden på opphold i midlertidig botilbud er at ”det viktigste er at tilbud om midlertidig husvære er midlertidig” (s.28). Dette følger også funnene til Drøpping (2005) i en studie av hvordan kommunene ivaretar sin plikt til å finne midlertidig husvære og

Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet (Dokument nr. 3:8 [2007-2008]).

I den nasjonale strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet var flere av målene knyttet opp til bruken av midlertidig husvære. Målene for strategien er gjengitt i tabell 2.2.

Tabell 2.2 *Hovedmål og resultatmål for nasjonal strategi mot bostedsløshet*

Hovedmål	Resultatmål
Motvirke at folk blir bostedsløse	Antall begjæringer skal reduseres med 50 prosent og antall gjennomførte utkastelser med 30 prosent Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved løslatelse fra fengsel Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved utskrivelse fra institusjon
Bidra til god kvalitet ved døgnovernatting	Ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale
Bidra til at bostedsløse raskt får tilbud om varig bolig	Ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud

Kilde: På vei til egen bolig, strategidokument.

Evalueringen av strategien mot bostedsløshet viser at kommunene vurderer sin egen måloppnåelse som litt over middels i forhold til målet om at ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud. Kommunene oppgir mangel på boliger generelt og tilrettelagte boliger som viktigste årsaken til at de ikke har nådd både dette og andre mål i strategien (Dyb m.fl. 2008). Plikten til å hjelpe klienter med permanent bolig er vagere formulert i Lov om sosiale tjenester og kommunene har ikke samme plikten til å framskaffe en bolig som de har til å sørge for at klientene har tak over hodet.

Svendsen (2003) har studert bostedsløse personers rett til midlertidig husvære og trekker fram at ”begrepet ’midlertidig’ har til hensikt å gi uttrykk for en målsetting om at hjelpen ikke skal være en permanent løsning” (s.64). Svendsen knytter begrepet midlertidig til selvhjelpsprinsippet da hjelpetiltak etter sosialtjenesteloven må ha en midlertidig karakter for at selvhjelpsprinsippet skal realiseres. I denne sammenhengen fremhever Svendsen at sosialtjenestelovens intensjon er at

avhengighet av sosialtjenesten skal være midlertidig, hvilket innebærer at den enkelte skal få hjelp til å finne egen bolig på sikt.

2.4 Oppsummering

Midlertidig botilbud er sammensatt av to begreper som begge er vagt definert i lovverk og retningslinjer. Botilbudet skal tilfredsstillende noen kvalitetskrav, som å kunne disponere arealene, rommene, osv. hele døgnet, mulighet for matlaging og ivareta basale personlige behov tilgang til toalett, bad og holde seg med rent tøy. Dette åpner i stor grad for skjønnsbasert saksbehandling. Videre har man ikke noen klar definisjon av hvor lenge et opphold i midlertidig botilbud skal vare. Sakshandlingen ved NAV-kontorene følger naturligvis Lov om sosiale tjenester og andre lover der det aktuelt. All saksbehandling har innslag av faglig skjønn. Dette feltet – å sikre midlertidige botilbud til klienter uten bolig – er mer skjønnsbasert enn mange andre områder, noe våre funn også bekrefter og leverer argumenter for.

3 Bruken av midlertidige botilbud

Ulike former for midlertidige tilbud er benyttet til personer uten bolig i mange tiår. De store byene hadde hospitser, som var en mellomting mellom pensjonat og herberge. Mindre kommuner har brukt pensjonat, campinghytter og hybler eller hybellignende tilbud til bostedsløse personer (f.eks. Solheim 2000). Etter hvert er det utviklet et til dels svært heterogent tilbud av midlertidig løsninger til personer som ikke har bolig.

I dette kapitlet drøfter vi hvordan kommunene bruker midlertidige botilbud. Kapitlet viser at bruken av midlertidige botilbud avhenger av hvem de vanskeligstilte på boligmarkedet i kommunen er, og hva slags type midlertidige botilbud kommunene har tilgang på. Noen kommuner har ikke egne midlertidige botilbud til vanskeligstilte i det hele tatt og er avhengig av å benytte tilbud i andre kommuner, mens andre kommuner kan ha mange ulike former for midlertidige botilbud. Bruk av midlertidige botilbud har også en sammenheng med boligmarkedet i kommunene. Det kan være forskjell i tilgangen til permanente boligløsninger i kommunene, hvilket kan medføre at kommuner har ulike behov for midlertidige løsninger til personer som ikke finner fast bolig. I det følgende analyseres data fra surveyene til kommuner og midlertidige botilbud som kan belyse hvordan midlertidige botilbud brukes, og hvilken type tilbud som brukes.

3.1 Hvilke kommuner bruker midlertidige botilbud?

I spørreskjemaet til kommunene har vi begrenset spørsmålet til om kommunene har henvist personer/husstander til midlertidig

botilbud i 2010. Kommuner som svarte nei på dette spørsmålet er likevel bedt om å fylle ut andre relevante spørsmål i skjemaet. Tabell 3.1 viser hvordan kommunene har svart på spørsmålet om tildeling av midlertidig botilbud.

Tabell 3.1 *Andel kommuner som har henvist personer/husstander til midlertidig botilbud i 2010 etter kommunegruppe. Prosent. N: 85*

	Storbyer	>40 000 (1)	10 000- 39 999 (2)	<9 999 (3)	Total
Har henvist til midlertidig botilbud	100	100	100	55	82
Har ikke henvist til midlertidig botilbud	0	0	0	46	18
Sum	100	100	100	101	100

Tabell 3.1 viser at alle kommunene i kommunegruppe 1, 2 samt storbyene har henvist personer/husstander til midlertidig botilbud i løpet av 2010. Totalt har 82 prosent av kommunene har henvist personer/husstander til midlertidig botilbud i 2010. I kommunegruppe 3 er det om lag halvparten av kommunene som har henvist personer/husstander til midlertidig botilbud i 2010. I kapittel 1 så vi at det i hovedsak er små kommuner som ikke har svart i denne undersøkelsen, og det er nærliggende å tenke seg at noen små kommuner har unnlatt å svare på undersøkelsen fordi de ikke har henvist til midlertidige botilbud i 2010, og derfor ikke finner problemstillingene relevante.

Kommuneutvalget favner alt fra de største byene til kommuner med færre enn 10 000 innbyggere. Fra kartleggingen av bostedsløse vet vi at noen kommuner kan også benytte seg av tilbud i andre kommuner. Tabell 3.2 og 3.3 viser hvilke kommuner som bruker tilbud i egen kommune og hvilke som henviser til tilbud i andre kommuner. Det ene utelukker ikke det andre. En kommune kan henvise til tilbud i egen kommune og samtidig henvise til tilbud i andre kommuner.

Tabell 3.2 *Andel kommuner som har henvist til midlertidige botilbud i egen kommune i 2010 etter kommunegruppe. Prosent. N:85*

	Storbyer	> 40 000 (1)	10 000- 39 999 (2)	< 9 999 (3)	Total
Ja	100	92	79	39	72
Nei/ikke aktuelt	0	8	21	61	28
Sum	100	100	100	100	101

Tabell 3.2 viser at 72 prosent av alle kommunene har henvist til midlertidig botilbud i egen kommune. Vi ser at andel kommuner som har henvist til midlertidige botilbud i egen kommune synker systematisk med kommunestørrelse. Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger alle har henvist til midlertidige botilbud i egen kommune i 2010. 92 prosent av kommuner med mer enn 40 000 innbyggere har henvist til midlertidig botilbud i egen kommune. 79 prosent av kommunene i kommunegruppe 2 har henvist til midlertidige botilbud i egen kommune, mens langt under halvparten (39 prosent) av de minste kommunene i utvalget har henvist til midlertidige botilbud i egen kommune. I tabell 3.1 ser vi at det kun var i denne kommunegruppen det fantes kommuner som ikke hadde henvist til midlertidig botilbud i 2010 i det hele tatt.

Tabell 3.3 *Andel kommuner som har henvist til midlertidige botilbud i andre kommuner i 2010 etter kommunegruppe. Prosent. N: 85*

	Storbyer	> 40 000 (1)	10 000- 39 999 (2)	< 9 999 (3)	Total
Ja	35	58	64	27	40
Nei/ikke aktuelt	65	42	36	73	60
Sum	100	100	100	100	101

40 prosent av alle kommunene i undersøkelsen har henvist til midlertidige botilbud i andre kommuner. Fordelingen mellom kommunene er jevnere når det gjelder henvisninger til midlertidige botilbud i andre kommuner enn i egen. I kommunegruppe 2 finner vi den høyeste andelen kommuner som har henvist til midlertidige botilbud i andre kommuner (64 prosent). Dette er imidlertid bare litt høyere enn kommunegruppe 1 der andelen er 58 prosent. I

kommunegruppen ”storbyer” har 35 prosent henvist til midlertidige botilbud i andre kommuner enn sin egen. Litt mer enn en av fire kommuner i den minste kommunegruppen svarer at de har henvist til midlertidige botilbud i andre kommuner enn sin egen.

Selv om det ikke er en så stor andel av kommunene som svarer at de henviser til midlertidige botilbud i andre kommuner enn sin egen, viser data fra surveyen til tilbyderne at mange tilbud brukes av flere kommuner. Omlag to tredeler svarer at to eller flere kommuner benytter tilbudet. Mange tilbydere har også oppgitt kommuner som ikke er med i utvalget vårt. Tilbudene brukes altså ofte av flere kommuner, men flesteparten av kommunene i kartleggingen oppgir at de hovedsakelig henviser til midlertidige botilbud i egen kommune. Sannsynligvis bruker de tilbud i andre kommuner sporadisk når de ikke finner en plass i et tilbud i egen kommune.

3.2 Hvilke tilbud bruker kommunene?

Det finnes mange ulike typer midlertidige botilbud. Tilbudene kan være offentlige eller private og de kan henvende seg til ulike grupper. I denne kartleggingen har vi laget kategorier av tilbud som kommunene og tilbyderne henholdsvis har svart på om de benytter eller tilhører (se kapittel 2). Kategoriene som er brukt til å fange opp de forskjellige typer botilbud er:

- Hotell/pensjonat
- Natthjem og lignende der hele/deler av dagen tilbringes ute
- Campingplass/- vogn/- hytte
- Familiesenter
- Krisesenter
- Midlertidig botilbud under institusjonslovgivningen
- Andre døgnovernattingstilbud (hospits og lignende)

Begge surveyene gir oss informasjon om hva slags tilbud kommunene bruker. I og med at de midlertidige botilbudene som er med i kartleggingen er oppgitt av kommunene vet vi at de brukes av kommunene. I surveyen til kommunene har vi spurt om

hvilken type midlertidige botilbud de bruker og kjennetegn ved disse.

3.2.1 Midlertidige botilbud

Botilbudene kan enten være statlige, kommunale eller private. De kan også være drevet av frivillige organisasjoner med støtte fra stat eller kommune. Vi har bedt tilbyderne om å svare på om de er offentlig eller privat drevet. Tre av fire tilbydere i kartleggingen svarer at de er privat drevet. Når vi ser på hvilke kategorier som oftest er offentlige botilbud og hvilke som er private er det få overraskelser. Stort sett alle hoteller/pensjonater og campingplasser er private. Familiesentrene er private og krisesentrene er i hovedsak offentlige. I kategorien midlertidig botilbud under institusjonslovgivningen er det om lag halvparten av respondentene som oppgir at de er private. I kategorien ”andre døgnovernatningssteder” er det hovedsakelig private aktører (82 prosent svarer at de er privat drevet). For natthjemmene som har svart på undersøkelsen er faktisk litt under halvparten offentlig drevet.

Den største forskjellen mellom offentlig eller privat drevet tilbud, er at private tilbydere i større grad kan utforme tilbudet slik de ønsker, og ta inn- eller la være å ta inn- ulike grupper mennesker. Men dette er også avhengig av om de private tilbyderne har avtale med kommunen om å drive et tilbud til bostedsløse og andre vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er vanskeligere for kommunen å bestemme over private tilbydere, disse reguleres i hovedsak gjennom kvalitetsavtaler med kommunen. Kvalitetsavtaler og bruken av disse drøftes nærmere i kapittel 7.

Det finnes ulike årsaker til at personer trenger midlertidig husvære, og hvem som trenger botilbud kan også variere sterkt. Kvalitetsveilederen (Rundskriv U-5/2003) fremhever for eksempel at kommunene må ha tilbud om midlertidig husvære til barnefamilier, barn og unge som er forsvarlig og egner seg for denne gruppen. Å plassere barnefamilier, barn og unge sammen med personer med store rusproblemer vil være uheldig, og et er lagt sterke føringer på kommunene for å ha et differensiert tilbud av midlertidige botilbud som kan brukes overfor ulike grupper og i forskjellige situasjoner. I det følgende gjennomgås data som belyser hva slags midlertidige botilbud kommunene bruker.

3.2.2 Typen midlertidige botilbud kommunene benytter seg av

Forskjellige typer midlertidige botilbud kan ha ulik utforming og være tilpasset ulike grupper mennesker. Noen tilbud er offentlig drevet og er primært opprettet for bostedsløse personer, mens andre midlertidige botilbud for eksempel kan ha turister som hovedmålgruppe, men likevel brukes av kommunene i forbindelse med personer som trenger midlertidig botilbud. Det er interessant å se på hva slags type tilbud kommunene bruker, og om det er sammenheng mellom størrelse på kommunene og hvilke tilbud de vanligvis bruker til vanskeligstilte på boligmarkedet. Denne delen av rapporten viser hvordan kommunene har svart på spørsmålene om hvilken type tilbud de bruker.

Tabell 3.4 *Type midlertidig botilbud kommunene henviser til. Prosent. N:85*

	Alle kommuner
Kommunale	7
Private	22
Begge deler	8
Begge deler, mest kommunale	28
Begge deler, mest private	23
Annet	5
Ikke aktuelt/ubesvart	7
Sum	100

Totalt er det størst andel kommuner som svarer at de bruker både kommunale og private botilbud, enten med overvekt av private eller kommunale. Halvparten (51 prosent) av kommunene plasserer seg innenfor disse to svarkategoriene. Videre er det en relativt høy andel kommuner, 22 prosent, som svarer at de kun bruker private midlertidige botilbud. Det er kun syv prosent som svarer at de utelukkende bruker kommunale midlertidige botilbud.

Tabell 3.5 *Private og kommunale botilbud kommuner har henvist til i 2010 etter kommunestørrelse³. Prosent. N: 79*

	Storbyer	> 40 000 (1)	10 000 – 39 999 (2)	< 9 999 (3)	Total
Kommunale	4	0	14	11	8
Private	4	18	29	39	23
Begge deler	92	82	57	36	65
Annet	0	0	0	14	5
Sum	100	100	100	100	101

Hvilke typer midlertidige botilbud kommunene bruker har i noen grad sammenheng med kommunestørrelse. Andelen kommuner som kun bruker private midlertidige botilbud øker systematisk med synkende kommunestørrelse. Omvendt ser vi at det er systematiske forskjeller i bruken av både private og kommunale tilbud. Bruk av kommunale tilbud er hyppigst for kommunegruppe 2. Det er ingen kommuner i kommunegruppe 1 som svarer at de utelukkende bruker kommunale tilbud. 14 prosent av kommunene i kommunegruppe 3 har svart ”annet”, men ingen har spesifisert hva slags tilbud det dreier seg om.

I spørreskjemaet til tilbyderne har vi spurt om de har faste avtaler med kommuner om å ta imot personer som trenger midlertidig botilbud. Hensikten med dette spørsmålet er å få fram i hvilken grad kommuner har faste avtaler med henholdsvis private og offentlige tilbydere om midlertidig botilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet, eller om bruken er mer sporadisk. Tabellen under viser hvordan svarene fra tilbyderne fordeler seg.

Tabell 3.6 *Offentlige og private midlertidige botilbud med og uten fast avtale med en eller flere kommuner. Prosent. N: 79*

	Offentlig drevet	Privat drevet
Fast avtale	81	49
Ikke fast avtale	19	51
Sum	100	100

³ I denne tabellen er det til dels få enheter i noen av svarkategoriene. Vi har likevel valgt å sette inn tabellen da den viser noen viktige tendenser.

Fire av fem offentlig drevne midlertidige botilbud har fast avtale med en eller flere kommuner om å ta i mot personer som trenger midlertidig botilbud. Halvparten av de private tilbyderne har faste avtaler med en eller flere kommuner. Tabell 3.4 viser at det er flere kommuner som oppgir å bruke private botilbud enn kommunale. At det er færre private tilbydere som har faste avtaler med kommunene kan bety at disse tilbudene brukes mer tilfeldig eller sporadisk enn de kommunale. At de offentlige midlertidige botilbud oftere har fast avtale med en eller flere kommuner om å ta i mot personer som trenger bolig er ikke overraskende, da det er en større andel offentlige midlertidige botilbud som er opprettet primært for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Surveyen til tilbyderne viser at alle tilbydere som har fast avtale med en eller flere kommuner har blitt kontaktet i forbindelse med opphold for personer uten bolig i løpet av 2010. Det kan tyde på at når kommunene inngår faste avtaler med tilbydere, så blir de også brukt. Dette gjenspeiler sannsynligvis at kommuner med faste avtaler jevnlig har behov for å benytte midlertidig botilbud til sine klienter. Det er kategoriene ”natthjem/døgnovernatting” og ”midlertidig botilbud under institusjonslovgivningen” som har størst andel tilbydere med faste avtaler (henholdsvis 56 og 70 prosent har faste avtaler). I kategorien ”hotell/pensjonat” er det om lag en av fem tilbydere som har fast avtale om å ta i mot personer som trenger midlertidig botilbud. Det er ingen i kategoriene ”camping” og ”familie/krisesenter” som oppgir å ha fast avtale med en eller flere kommuner.

Typene midlertidig botilbud kommunene henviser til sier noe om hva slags tilbyd kommunene har tilgang til.

Tabell 3.7 *Typer tilbud kommunene har henvist til i 2010 etter kommunegruppe. Prosent. N: 85⁴*

	Storby	> 40 000 (1)	10 000- 39 999 (2)	< 9 999 (3)	Total
Hotell/pensjonat	85	100	57	30	61
Andre døgnovernattings- tilbud (hospits o.l.)	100	58	43	9	49
Natthjem o.l.	46	33	14	3	22
Campingplass/-vogn/- hytte	54	58	64	30	47
Midlertidig kommunal bolig	27	50	43	18	29
Familiesenter	27	0	0	3	9
Krisesenter	50	50	71	15	40
Midlertidig botilbud under institusjonslovgivningen	46	17	50	0	25
Annet	15	17	7	6	11

Tabell 3.7 viser hvor stor andel av kommunene i de ulike kommunegruppene som har henvist til forskjellige typer midlertidige botilbud. "Hotell/pensjonat" er den typen midlertidig botilbud som flest kommuner har henvist til i løpet av 2010. 61 prosent av kommunene svarer at de har henvist til hotell og/ eller pensjonater. Tilbudet flest kommuner bruker etter "hotell/pensjonat" er "andre døgnovernattingstilbud (hospits o.l.)". Totalt 49 prosent av kommunene har henvist til andre døgnovernattingssteder. Litt under halvparten av kommunene svarer at de har henvist personer/husstander til campingplass/-vogn/-hytte. Det er nesten like mange kommuner som henviser til "campingplasser" som til "andre døgnovernattingstilbud". 40 prosent av kommunene oppgir at de har henvist til krisesenter i løpet av 2010. Dette er et interessant funn da krisesenter i utgangspunktet ikke skal brukes som midlertidig botilbud til personer som av ulike årsaker mangler bolig, men skal hjelpe (hovedsakelig) kvinner som på grunn av vold og/ eller trakassering trenger et skjermet sted de kan bo. Et krisesenter har tatt kontakt med oss i forbindelse med kartleggingen og forklart at de får henvendelser fra kommuner

⁴ Mange kommuner/bydeler bruker flere typer midlertidige botilbud. Alle respondenter som har svart at de bruker de forskjellige tilbudene er tatt med i denne tabellen. Tabellen summerer derfor ikke til 100.

som ønsker å benytte dem som midlertidig botilbud. Krisesenteret sier oftest nei til denne typen henvendelser, nettopp fordi personer som står uten bolig ikke er i målgruppen. Likevel har de noen opphold hvert år som skyldes boligmangel, men dette er en liten andel av de samlede oppholdene. Kartlegging av bostedsløse (Dyb og Johannessen 2008) viser imidlertid at vold i hjemmet er en av årsakene til at folk blir bostedsløse. Noen av de som er i krisesenter kan ikke flytte ”hjem” til voldsutøveren, og noen av disse må sannsynligvis ha hjelp til å finne en ny bolig. Disse faller klart inn under definisjonen av bostedsløshet.

Tabell 3.7 viser videre at om lag en av fem kommuner svarer at de har henvist til natthjem i løpet av 2010. Betegnelsen henvist kan i noen tilfeller være litt misvisende da det ikke er praksis å henvise til natthjem i alle kommuner. Natthjem er et akutttilbud til personer som står uten tak over hodet kommende natt. At 22 prosent av kommunene likevel svarer ja til at de har henvist til natthjem i løpet av 2010 må vi anta betyr at de faktisk har henvist personer dit. I KOSTRA-tallene for 2009 er det 20 kommuner av alle i hele landet som oppgir å ha benyttet natthjem. Tallene i vår undersøkelse er ikke direkte sammenlignbare. Det er likevel interessant at nesten like mange (faktisk antall) kommuner i denne utvalsundersøkelsen svarer at de har henvist til natthjem. Kommunenes bruk av natthjem analyseres nærmere i del 3.3.

Det er en del variasjon mellom kommunene når det gjelder bruk av ulike typer tilbud. Vi ser at den minste kommunegruppen jevnt over har mindre bruk av alle typer midlertidige botilbud enn de større kommunene. Dette kan ha sammenheng med at ca. halvparten av kommunene i denne kommunegruppen svarer at de ikke har henvist til midlertidig botilbud i 2010 (jfr. tabell 3.1). Det kan også ha sammenheng med at små kommuner har færre midlertidige botilbud som de henviser til, mens hver av de store kommunene henviser til mange ulike typer tilbud. Tabell 3.7 viser at det er de største kommunene som bruker natthjem mest. 46 prosent av storbyene svarer at de har henvist til natthjem, mens det kun er tre prosent av de minste kommunene som svarer dette. Vi ser den samme tendensen i bruken av ”andre døgnovernattingssteder (hospits o.l.)”. Alle kommunene/bydelene i storbygruppen og ni prosent i den minste kommunegruppen har henvist til denne typen tilbud. Bruken av hotell/pensjonat er mest utbredt i kommunegruppe 1 der alle kommunene har svart at de har henvist

til denne typen tilbud. Bruken av krisesenter er høyest blant kommuner med mellom 10- og 39 999 innbyggere. I denne kommunegruppen svarer 71 prosent av kommunene at de har henvist til krisesenter i 2010. Tilsvarende har 15 prosent av kommunene i den minste kommunegruppen henvist til krisesenter i 2010. Halvparten av storbyene/bydelene og kommunegruppe 1 har henvist til krisesenter i 2010. Bruken av midlertidige botilbud under institusjonslovgivningen varierer betraktelig mellom kommunene. Blant storbyene/bydelene og i kommunegruppe 2 svarer rundt halvparten av kommunene at de benytter denne typen tilbud, mens ingen i kommunegruppe 3 har henvist til midlertidige botilbud under institusjonslovgivningen i 2010.

3.3 En av fem kommuner bruker natthjem

Natthjem brukes her som en samlebetegnelse for midlertidige botilbud der hele eller deler av dagen tilbringes ute. Natthjem er en type midlertidig botilbud som skiller seg fra de andre kategoriene omtalt i del 3.2 da det ikke er et midlertidig botilbud som oppfyller kvalitetskravene i rundskriv U-5/2003. I et brev til Fylkesmannen i Vest-Agder fremhever daværende Sosial- og helsedirektoratet at dersom beboerne må ut på dagtid mot sin vilje uten at de tilbys annet husvære, er dette et brudd på forsvarlig standard. Videre fremhever brevet at ”Bruk av midlertidige boliger der beboerne må være ute hele dagen kan vanskelig anses som forenlig med kvalitetskravene i rundskrivet [U-5/2003] (Sosial- og helsedirektoratet 2007, s.3). Natthjem oppfyller altså ikke kravene til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 27.

I spørreskjemaet har vi spurt etter om kommunene har *henvist* til ulike typer tilbud. Fordi opphold på natthjem i større grad er basert på oppmøte enn på henvisning og vedtak fra kommunen, har kommunen mindre oversikt over opphold i natthjem enn de har i andre typer tilbud⁵. Natthjem oppfyller som nevnt ikke kravene i Sosialtjenesteloven til et forsvarlig tilbud og vedtak om tildeling av en plass i natthjem som er derfor ikke i henhold til loven. Et interessant funn er at over halvparten av kommunene som oppgir at de benytter natthjem svarer at midlertidig botilbud

⁵ Tilbakemelding fra kommuner i undersøkelsen.

alltid tildeles etter vedtak. Det kan bety at noen kommuner faktisk fatter vedtak på opphold i natthjem⁶. I spørreskjemaet er det spurt etter hvilke tiltak kommunen henviser til. Vi antar at dette gjelder faktiske henvisninger fra kommunen, og at beboere som selv kommer uten å ha vært i kommunen kommer i tillegg til disse.

Noen kommuner utvider tilbudet av midlertidig husvære om vinteren. Dette kan gjøres på forskjellige måter, men det dreier seg stort sett om lavterskeltilbudene der man kan sove en eller noen få netter. De utvidede vintertilbudene vi har kjennskap til legges inn i allerede eksisterende midlertidige botilbud, og ligner til en viss grad natthjem i formen. Ingen av vintertilbudene er blant respondentene blant tilbyderer. Vi har derfor ikke informasjon om midlertidige løsninger som settes opp i perioder med behov for ekstra sengeplasser til personer som ellers sover ute i denne undersøkelsen.

Svar fra kommunen

I tabell 3.7 så vi at 22 prosent av alle kommunene oppgir at de har henvist til natthjem i løpet av 2010. Nesten halvparten av bydelene i storbyene har henvist personer til natthjem. Andelen kommuner som har henvist til natthjem synker med minkende kommune-størrelse. I spørreskjemaet til kommunene har vi fire spørsmål spesielt knyttet til bruken av natthjem. Disse spørsmålene er besvart av kommuner som har tilgang til natthjem. Dette er de samme kommunene og bydelene som svarer at de henviser til natthjem.

22 kommuner svarer at de har tilgang på natthjem og lignende tilbud. Her presenterer vi hvordan disse kommunene fordeler seg på spørsmålene som angår natthjem.

Tabell 3.8 viser svarene på tre forskjellige spørsmål til kommunene som benytter natthjem. Tabellene viser hvor mange som har svart ja på hvert av spørsmålene. Vi vil presisere at tabellen er satt sammen av tre ulike variable.

⁶ Vi har spurt kommunene om midlertidig botilbud tildeles etter vedtak i kommunen. Det er imidlertid en mulighet at noen kommuner som har svart ja på dette spørsmålet, fatter vedtak på opphold i natthjem etter lov om sosiale tjenester kapittel 4 og ikke § 27.

Tabell 3.8 *Fasiliteter kommunene oppgir finnes i tiltaket. Spørsmål 8-10. Prosent. N:20-22⁷.*

8. Enerom/familierom	64
9. Beboerne har dagtilbud	38
10. Beboerne får plass for mer enn ett døgn om gangen	60

Tabell 3.8 viser at om lag to tredeler av kommunene som har tilgang på natthjem oppgir at beboerne har enerom eller familierom. Det betyr at ca. en tredel av kommunene benytter natthjem bruker steder der beboerne deler rom med en eller flere andre. Mangel på eget rom innskrenker mulighetene til privatliv betraktelig, og at en tredel av kommunene benytter natthjem der beboerne ikke har eget rom støtter opp under avgjørelsen om at natthjem ikke skal fungere som et midlertidig botilbud. Vi vil presisere at flere kommuner kan ha oppgitt samme natthjem (vi vet ikke hvilke(t) natthjem den enkelte kommune bruker) og vi vet ikke hvor mange natthjem som har enerom og hvor mange som har rom med flere senger.

38 prosent av kommunene svarer at natthjemmet de har tilgang til har et tilbud på dagtid. Et av argumentene Sosial- og helsedirektoratet bruker for at natthjem ikke tilfredsstillende kvalitetskravene til midlertidige botilbud er usikkerheten knyttet til ikke å vite om man får sove samme sted neste natt. Direktoratet framhever at ”denne type utestengning gjør det vanskelig for beboerne å kunne delta i alminnelige aktiviteter (...)” (Sosial- og helsedirektoratet 2007, s.3). Som nevnt i innledningen er natthjem og å sove ute i samme hovedkategori av bostedsløshet i ETHOS (Europeiske typologier av hjemløshet og eksklusjon i boligsektoren).

Svarene fra kommunene på spørsmål 8 og 9 i tabell 3.8 understøtter vurderingene daværende Sosial- og helsedirektoratet gjorde i 2007, da de understreket at natthjem ikke tilfredsstillende kravene til midlertidig botilbud på grunn av manglende mulighet for livsutfoldelse og privatliv.

⁷ 22 kommuner har svart på spm. 8, 21 kommuner har svart på spm. 9 og 20 kommuner har svart på spm. 10.

Tabell 3.8 viser at i over halvparten, 60 prosent, av kommunene som har tilgang til natthjem får beboerne tildelt plass for mer enn et døgn om gangen. Det kan tyde på at natthjem, i det minste i noen tilfeller, brukes som mer ordinære midlertidige botilbud enn et akutt sted å sove for en natt. Vi kan ikke ut fra foreliggende data si noe om hvor mange personer som får tildelt plass i natthjem i flere netter.

I spørreskjemaet er kommunene bedt om å svare på hvorfor de bruker natthjem og lignende tilbud. Tabell 3.9 viser hvordan svarene fordeler seg. I dette spørsmålet hadde respondentene mulighet til å krysse av for flere grunner til at de bruker natthjem, tabellen summerer derfor ikke til hundre

Tabell 3.9 *Begrunnelser for å bruke natthjem. Prosent N: 22.*

Årsak	Prosent
Brukes når det er fullt andre steder	54
Brukes til enkelte grupper	41
Andre årsaker	36
Har ingen andre midlertidige botilbud	32
Lettere tilgjengelig enn andre tilbud	9
Billigere enn andre tilbud	0

Tabellen viser at den vanligste begrunnelsen for at natthjem brukes er når det er fullt andre steder. 54 prosent av kommunene, 12 kommuner, svarer at dette er den vanligste begrunnelsen. Dernest brukes natthjem til enkelte grupper (41 prosent). Ni av ti oppgir at de bruker natthjem til rusmiddelbrukere. En av tre kommuner oppgir at det bruker natthjem fordi de ikke har andre typer midlertidige botilbud. Ingen kommuner oppgir at de bruker natthjem fordi det er billigere enn andre tilbud. Dette kan enten være fordi natthjem ikke er billigere enn andre tilbud i de aktuelle kommunene, eller fordi kommunene ikke tenker på pris i bruk av midlertidige botilbud. En av tre kommuner oppgir at det er andre årsaker til at de bruker natthjem enn de som er listet opp i skjemaet. Her varierer årsakene noe, men flere har svart at de bruker natthjem fordi klienten selv ønsker det. Et par kommuner fremhever også at dette er tilbud som klientene selv kan velge å benytte uten at NAV er kontaktet. En kommune bruker natthjem

når klienter er utestengt fra andre tilbud og en kommune skriver at noen få personer ønsker dette tilbudet framfor andre tilbud..

Svar fra natthjemmene

Fra surveyen til tilbyderne har vi fått svar fra fem midlertidige botilbud som selv plasserer seg innenfor kategorien natthjem. Det lave antallet gjør at vi ikke fermstiller dataene i tabeller, men kommenterer de mest relevante funnene i tekstform.

Alle natthjemmene i undersøkelsen svarer at de i løpet av 2010 er blitt kontaktet av kommuner i forbindelse med opphold for personer uten bolig. Antall forespørsler fra kommunene i løpet av 2010 varierer mellom 2 og 20. Antall personer som oppholdt seg i natthjem fordi de manglet bolig er imidlertid langt høyere og spenner seg fra rundt 40 personer til over 130. Det betyr at mange beboere i natthjem selv oppsøker tiltaket. Svarene fra natthjemmene viser at ingen har hatt beboere under 24 år boende i 2010. Ett av natthjemmene bekrefter at de har hatt barnefamilie(r) i sitt botilbud i løpet av 2010, men vi vet ikke om hvor mange familier dette gjelder. Natthjem brukes til personer i alderen 25 til 55 år. Verken de yngste eller eldste aldersgrupper henvises til eller oppsøker natthjemmene.

Natthjemmene i undersøkelsen svarer alle at målgruppen er personer i aktiv rus. Personer som selv oppsøker tilbudet får alltid eller oftest plass. De fleste natthjem tilbyr mulighet for vask av tøy, rene håndklær og rent sengetøy. Mellom 2 og 14 personer deler bad og toalett på natthjemmene i vår undersøkelse. Alt i alt fremstår natthjemmene som akutte løsninger som beboerne selv kan oppsøke for overnatting. Natthjem er et meget enkelt lavterskeltilbud, og nettopp derfor er det særlig interessant at noen av natthjemmene svarer at de har beboere som har bodd der i mer enn seks måneder. Den vanligste lengden på opphold varierer mye mellom natthjemmene og de fleste er ikke så lange som seks måneder eller mer. Et natthjem svarer at vanligste lengde er to uker, et annet svarer at det er mellom 1-20 dager. Et av natthjemmene svarer også at det vanligste er en natt, men at noen kan sove der flere netter. Til slutt er det en som svarer at vanligste lengde varierer og at noen oppholder seg der mer eller mindre fast, mens andre er der noen få netter og opp til tre måneder.

Samtlige natthjem oppgir en døgnpris på null kroner per beboer. Noen har imidlertid også svart at det er kommunen som betaler

for oppholdet. Dette kan tyde på at betaling av natthjem foregår på en annen måte enn det gjør ved andre midlertidige botilbud som i stor grad oppgir en døgnpris.

3.4 Antall opphold i midlertidig botilbud

For å følge med på utviklingen i bruken av midlertidige botilbud ble det opprettet nye spørsmål i KOSTRA⁸ i 2004. Definisjonen av midlertidig botilbud som brukes i KOSTRA er lik den vi bruker i denne kartleggingen.

Midlertidige botilbud er botilbud der det ikke inngås husleiekontrakt slik det gjøres ved tildeling av mer varig kommunalt disponert bolig. Natthjem regnes ikke som et midlertidig botilbud, da man vanligvis må ut av natthjemmet på dagtid.

Kilde: KOSTRA

De nye spørsmålene i KOSTRA omfattet bruk av midlertidig botilbud ved løslatelse fra fengsel, utskrivning fra institusjon, om kommunen bruker midlertidig botilbud uten kvalitetsavtaler, antall opphold og lengden på oppholdene. I dag har man tatt ut en del av spørsmålene, blant annet spørsmål knyttet til bruk av midlertidig botilbud etter løslatelse/utskrivning fra fengsel/institusjon. Dette er gjort på grunn av at kommunene hadde store vanskeligheter med å rapportere på disse tallene (Dyb m.fl. 2008). I dag rapporterer kommunene om antall husstander som oppholdt seg i midlertidig botilbud i løpet av et gitt år⁹, antall opphold over tre måneder, antall husstander med barn under 18 år i midlertidig botilbud og lengde på oppholdet. I tillegg rapporterer kommunene om bruk av natthjem samt bruk av korttidskontrakter i ordinære boliger.

I denne kartleggingen har vi definert opphold i midlertidig botilbud annerledes enn det er definert i KOSTRA. Dersom en husstand har hatt flere opphold skal husstanden telles én gang i

⁸ KOmune-STat_Rapportering. Kommunenes faste rapporteringssystem til Statistisk sentralbyrå.

⁹ Dersom en husstand har hatt flere opphold i midlertidig botilbud skal husstanden telles én gang i KOSTRA.

følge veiledningen til skjema 13 i KOSTRA. Vi har imidlertid bedt kommunene om å oppgi *antall opphold* i midlertidig botilbud. Dersom en husstand har hatt flere opphold i midlertidig botilbud i 2010 skal alle opphold telles med. Et opphold regnes fra en person ”flytter inn” i et midlertidig botilbud til vedkommende ”flytter ut”. Dersom det foreligger flere vedtak på det samme opphold skal det likevel telles som ett opphold. Dersom en person flytter til et annet midlertidig botilbud i løpet av vedtaksperioden, teller dette som et nytt opphold. Noen kommuner har kontaktet oss for å avklare definisjonen av antall opphold. Våre data viser at kommuner sannsynligvis har rapportert ulikt på antall opphold. I Oslo kommune rapporterer bydelene for eksempel ikke om klienter som oppholder seg i Rusmiddelstatens institusjoner. Fra kartleggingen av bostedsløse personer vet vi at en del bostedsløse oppholder seg her, men disse telles altså ikke med i rapporteringen om opphold i midlertidige botilbud til kommunen, og er dermed heller ikke tatt med i denne kartleggingen.

Fra surveyen til tilbyderne ser vi at disse institusjonene rapporterer om en del personer som har hatt opphold i løpet av 2010. Rusmiddelstaten har egne statistikker over beboere i disse tiltakene som kommunen kan bruke, men bydelene har ikke tilgang til tallene. I forbindelse med denne kartleggingen har vi vært i kontakt med flere bydeler i Oslo som har meldt fra at de ikke har rapportert antall opphold i botilbud som ikke regnes som midlertidige botilbud (for eksempel rusmiddelstatens institusjoner).

Kommunenes ulike måter å registrere antall opphold på kommer tydelig fram i denne undersøkelsen. Sammenlignbare kommuner oppgår så forskjellige tall at vi anser det som lite sannsynlig at tallene avspeiler reelle forskjeller mellom kommunene. Et eksempel er to kommuner som begge ligger i samme pressområde, og som har en del av de samme sosiale utfordringene, rapporterer helt ulikt antall opphold i midlertidig botilbud. Kommunene er litt ulike i størrelsen, men det er ikke avgjørende forskjeller. Den minste av de to kommunene oppgir å ha registrert over 1500 opphold i midlertidige botilbud i 2010, mens den største av de to oppgir fem opphold i 2010. Et annet eksempel som illustrerer kommunenes ulike måter å rapportere på er en av storbyene som samlet har rapportert om et langt høyere antall opphold enn de andre storbyene. Forskjellen er så stor at den verken kan skyldes tilfeldigheter, eller at denne byen skal ha så mange flere opphold i

midlertidig botilbud enn de andre byene. Tallene for denne kommunen er kvalitetssikret gjennom samtaler med vedkommende som har svart på skjemaet. At kommunene i undersøkelsen rapporterer så ulikt på antall opphold er i seg selv et interessant funn i denne undersøkelsen.

Antall opphold – kommuner

Totalt har kommunene rapportert om 32180 registrerte opphold i 2010. Som nevnt over registrerer kommunene antall opphold veldig ulikt. Tallet er derfor mer interessant som et bilde på kommunenes rapportering i denne undersøkelsen framfor et reelt tall på antall opphold i midlertidige botilbud. I rapporteringen til KOTRA oppgir kommunene hvor mange personer og husstander som i løpet av et år har oppholdt seg i midlertidig botilbud. En person som har flere opphold i løpet året telles én gang. Siden vi har registrert det totale antall opphold kan ikke tallene sammenlignes med KOSTRA-tallene.

Tabell 3.10 *Antall opphold i midlertidig botilbud. Prosent. N: 85*

Antall opphold	Prosent
< 10	39
11-50	21
51-150	11
151-500	9
> 500	4
Ubesvart	16
Sum	100

I tabell 3.10 har vi gruppert antall opphold i fire intervaller. Det er flest kommuner som i løpet av 2010 har registrert 10 opphold eller færre i midlertidig botilbud (39 prosent). Om lag en av fem kommuner har registrert mellom 11 og 50 opphold i midlertidig botilbud i 2010. Samlet betyr det at over halvparten av kommunene (60 prosent) har registrert mindre en 50 opphold i midlertidig botilbud i 2010. 11 prosent av kommunene har registrert mellom 51 og 150 opphold, mens ni prosent har registrert mellom 151-500 opphold. Fire prosent av kommunene har registrert mer enn 500 opphold.

Tabell 3.11 viser antall opphold i midlertidig botilbud i de ulike kommunegruppene.

Tabell 3.11 *Antall opphold i midlertidig botilbud etter kommunegrupper. Prosent. N: 71*

	Storbyer	>40 000 (1)	10 000 – 39 999 (2)	< 9 999 (3)	Total
< 10	0	10	36	90	47
11-50	47	20	46	7	25
51-150	21	40	0	3	13
151-500	26	20	9	0	11
> 500	5	10	9	0	4
Sum	99	100	100	100	100

Det er store variasjoner mellom kommunegruppene i forhold til antall opphold i midlertidig botilbud. I denne tabellen er det imidlertid få enheter i noen av kategoriene, og flytting av intervallgrensene for opphold kan gi store prosentvise utslag. Videre kan tallene for storbyer i denne tabellen være misvisende da Trondheim har svart samlet mens de andre storbyene har svart bydelsvis¹⁰. Vi har tatt med tabellen for å vise fordelingen mellom kommunegruppene.

I all hovedsak viser tabell 3.11 at små kommuner rapporterer om få opphold og store kommuner rapporterer om mange opphold. Kommunegruppe 1 og 2 har størst andel kommuner som oppgir å ha registrert mer enn 500 opphold i midlertidig botilbud. I alle kommunegruppene med unntak av kommunegruppe 3 er det kommuner som har registrert mer enn 500 opphold i midlertidig botilbud i 2010. I den minste kommunegruppen er det ingen kommuner som har registrert mer enn 150 opphold. Her har de aller fleste kommuner registrert 10 opphold eller færre.

Antall personer i midlertidig botilbud – tilbyderne

Tilbyderne består av en svært heterogen gruppe og vi antok i utgangspunktet at de ikke har noe felles eller sammenlignbart system for å registrere beboerne. Vi antok videre at en del tilbydere, for eksempel campingplasser og pensjonat, ikke hadde et system for å skille personer innlosjert som bostedsløse fra andre

¹⁰ Kategorien ”storbyer” gir ingen oversikt over storbyene som helhet fordi den, med unntak av Trondheim, viser tall for hver bydel.

gjester. Blant tilbydere forventer vi derfor enda større variasjon i hvordan de teller antall opphold enn i kommunene. Vi har derfor spurt tilbyderne om hvor mange *personer* som har hatt opphold hos dem i løpet av 2010. Det er ikke alle kommuner som er med i kartleggingen som har oppgitt hvilke midlertidige botilbud de bruker. Videre brukes mange av botilbudene av flere kommuner. Dataene fra de to undersøkelsene er således ikke direkte sammenlignbare. I spørreskjemaet til tilbyderne har vi presisert at vi er interessert i antall personer som har hatt opphold fordi de manglet bolig. Noen tilbydere svarer at de har hatt over 40 000 personer boende i 2010. De få tilbyderne som har svart så høye tall er ikke tilbud som brukes primært for vanskeligstilte på boligmarkedet, og vi antar derfor at det er så mange de har hatt boende totalt. Tilbudene ligger også i kommuner som ikke tilsier at de skal ha så mange vanskeligstilte personer boende i løpet av ett år. Dette gjelder imidlertid noen ytterst få respondenter.

Tabell 3.12 *Antall personer registrert av tilbyderne i 2010. Prosent. N: 85*

Antall personer	Prosent
< 10	35
11-50	32
51-150	11
151-500	9
> 500	4
Ubesvart	9
Sum	100

Antall personer oppgitt av respondentene er svært likt det som ble oppgitt av antall opphold av kommunene (se tabell 3.10). Langt over halvparten (67 prosent) har hatt mindre enn 50 vanskeligstilte personer ”boende” i 2010. 11 prosent svarer at de har hatt mellom 51-150 personer og ni prosent har hatt mellom 150-500 personer ”boende”. Fire prosent har hatt mer enn 500 personer som har oppholdt seg i tilbudet i 2010. I disse fire prosentene ligger det noen få tilbydere som vi antar har misforstått spørsmålet og svart på det totale antall beboere i 2010. Ser vi bort fra disse, er det hovedsakelig i byer med mer enn 40 000 innbyggere vi finner midlertidige botilbud der mer enn 150 personer har oppholdt seg der på grunn av manglende bolig.

Antall opphold og antall personer i midlertidig botilbud er mål på hvor mye tilbudene brukes. Den nasjonale strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet hadde egne resultatmål som omhandlet reduksjon i bruken av midlertidige botilbud til ulike grupper og lengde på oppholdene. KOSTRA har vært brukt som rapporteringssystem for dette. Spørsmålene i KOSTRA har vært endret underveis, og er nå tilpasset det kommunene klarer å svare på. En del spørsmål er også tatt ut av skjemaet på grunn av svakheter i rapporteringen. I denne undersøkelsen har vi gjort et forsøk på å få kommunene til å svare på hvor mange *opphold* de har registrert i midlertidige botilbud framfor antall *busstander*. Det har vist seg at kommunene har ulik praksis og ulike måter å rapportere på, som gjør at det er en viss usikkerhet knyttet til tallene presentert i denne rapporten. Erfaringene fra denne kartleggingen gjenspeiler på mange måter uklarheten på dette feltet (se også kapittel 2).

I arbeidet med å redusere bruken av opphold i midlertidige botilbud er det flere utfordringer en bør ta hensyn til. For det første er det knyttet usikkerhet til registreringen av antall opphold og antall personer som benytter midlertidige botilbud. Det viser både denne rapporten og rapporten som Fafo i sin tid utarbeidet om midlertidige botilbud (Drøpping 2005). Dyb m.fl (2008) viste at kommunene i undersøkelsen hadde store problemer med å rapportere om bruken av midlertidige botilbud til KOSTRA, og at tallene ble usikre som følge av dette. Drøpping (2005) finner videre at ansatte i sosialtjenestens førstelinjetjeneste hadde liten kunnskap om sosialtjenestens statistikkproduksjon. Dette er uheldig da det ofte er førstelinjetjenesten som har best kunnskap om det faktiske sosialfaglige arbeidet som utføres i kommunene. Drøpping fremhever også at kommunene benytter forskjellige registreringsverktøy og at dette er et hinder for sammenligning av tall mellom kommuner.

En annen problemstilling, som trekkes fram i studien til Drøpping, er muligheten for at registreringsmetodene ”skjuler” tallene for antall opphold og personer i midlertidig botilbud. En del informanter i studien til Drøpping mener at det er en fare for at ”bruken av hospits gjemmes bort i andre regnskaper” (s.47).

3.5 Oppsummering

Dette kapitlet har drøftet hvordan kommunene i undersøkelsen bruker midlertidige botilbud. Kapitlet har gått igjennom hva slags type tilbud kommunene bruker, bruken av natthjem som midlertidig botilbud samt antall opphold og antall personer som oppholder seg i midlertidige botilbud.

Dataene viser at alle kommunegrupper unntatt den minste har henvist til midlertidig botilbud i løpet av 2010. 72 prosent av alle kommunene har henvist til tilbud i egen kommune, mens 40 prosent har henvist til midlertidige botilbud i andre kommuner. Kommunene kan ha henvist til midlertidige botilbud i egen og i andre kommuner. Det er sammenheng mellom kommunestørrelse og henvisning til midlertidige botilbud i egen kommune. Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger har alle henvist til midlertidige botilbud i egen kommune, mens 39 prosent av kommunene i den minste kommunegruppen har henvist til tilbud i egen kommune. 35 prosent av kommunene i storbygruppen har henvist til midlertidige botilbud i andre kommuner. Kommunegruppe 2 med 10 000 – 39 999 innbyggere henviser oftest til midlertidige botilbud i andre kommuner (64 prosent).

Over halvparten av kommunene oppgir å ha henvist til både kommunale og private midlertidige botilbud. Syv prosent oppgir kun å ha henvist til kommunale midlertidige botilbud, mens en av fem kommuner svarer at de kun henviser til private midlertidige botilbud. Det er hovedsakelig de minste kommunene som kun henviser til private midlertidige botilbud. Kommuner med mer enn 40 000 innbyggere henviser oftest til både kommunale og private midlertidige botilbud.

Kapitlet drøfter hvilken type midlertidige botilbud kommunene henviser vanskeligstilte på boligmarkedet til. "Hotell/pensjonat" er den typen midlertidig botilbud flest kommuner har henvist til i løpet av 2010. Etter dette er det "andre døgnovernattingstilbud (hospits o.l.)" som brukes av flest kommuner (49 prosent). Litt under halvparten av kommunene har henvist til "campingplasser". 40 prosent av kommunene har henvist til krisesenter i løpet av 2010. En av fem kommuner har henvist til natthjem. Det er de største kommunene som bruker natthjem mest. Det er også de største kommunene som bruker "andre døgnovernattingstilbud

(hospits o.l.)” mest. Blant de minste kommunene er bruk av ”hotell/pensjonat” og ”campingplasser” mest utbredt.

Kommunene som bruker natthjem er i spørreskjemaet bedt om å utdype bruken. 64 prosent av kommunene som bruker natthjem oppgir at beboerne har enerom/familierom. 38 prosent oppgir at beboerne har et dagtilbud. 60 prosent av kommunene oppgir at beboerne får tildelt plass for mer enn et døgn om gangen. Med tanke på at natthjem ikke er godkjent for bruk som midlertidig botilbud anser vi dette tallet som høyt. Den viktigste begrunnelsen for bruk av natthjem er at det brukes når det er fullt andre steder. Over halvparten av kommunene oppgir dette som viktigste begrunnelse. 41 prosent av kommunene som bruker natthjem bruker dem til enkelte grupper, hovedsakelig personer med rusproblemer. Natthjem brukes til personer i alderen 25 til 55 år.

Kommunene i undersøkelsen registrerer antall opphold i midlertidig botilbud svært ulikt. I denne undersøkelsen er kommunene bedt om å telle antall opphold, fra en person ”flytter inn” til en ”person flytter ut”. Denne måten å telle på skiller seg fra rapporteringen i KOSTRA, der kommunene skal telle antall husstander som har opphold i løpet av et år. Med vår definisjon svarer 39 prosent av kommunene at de har registrert mindre enn 10 opphold i midlertidig botilbud i løpet av 2010. 21 prosent av kommunene har registrert mellom 11 og 50 opphold. Elleve prosent av kommunene har registrert mellom 51 og 150 opphold, mens en liten andel av kommunene oppgir å ha registrert mer enn 150 opphold i midlertidig botilbud.

Tilbyderne i undersøkelsen har svart på hvor mange vanskeligstilte personer som har hatt opphold hos dem i 2010. Over 60 prosent av tilbyderne har hatt mindre enn 50 vanskeligstilte personer har oppholdt seg hos dem i 2010. 11 prosent har hatt mellom 51 og 150 personer ”boende”, og en liten andel svarer at de har hatt flere enn 150 vanskeligstilte personer har hatt opphold hos dem i 2010.

4 Hvem oppholder seg i midlertidig botilbud?

Midlertidig botilbud skal brukes til personer som av ulike grunner befinner seg i en nødssituasjon. Det kan gjelde alle grupper mennesker, men det er noen grupper som er overrepresentert. Dette dreier seg ofte om de som er mest vanskeligstilt på boligmarkedet, og som har andre problemer i tillegg til problemer med å finne bolig. I den norske boligpolitikken har det de siste årene vært et særskilt fokus på at unge og barnefamilier skal oppholde seg minst mulig i midlertidig botilbud. Et av målene i strategien På vei til egen bolig var at ingen skulle oppholde seg i midlertidig botilbud etter løslatelse fra fengsel og utskrivning fra institusjon. Hvem som oppholder seg i midlertidige botilbud er en viktig diskusjon i forhold til hvem som prioriteres til varige boligløsninger framfor lange opphold i midlertidige botilbud (jfr. kapittel 5). Kartleggingene av bostedsløse viser at det er bostedsløse med rusavhengighet som oppholder seg mest og lengst i midlertidige botilbud. Vignettene viser at kommunene skisserer ulike løsninger for ulike ”typer vanskeligstilte”. Bruk av ulike typer midlertidige løsninger til forskjellige typer vanskeligstilte utdypes i kapittel 9.

I denne delen av rapporten skal vi gjennomgå data som belyser hvem som oppholder seg i midlertidige botilbud. Vi bruker data både fra surveyen til kommunene og tilbyderne for å belyse problemstillingene. Etter tilbakemelding fra kommuner i referansegruppen har vi ikke bedt kommunene om å svare på hvilken type tilbud de forskjellige gruppene oppholder seg i. Dette hadde vært interessant å vite mer om, men for å gjøre spørreskjemaet så enkelt som mulig å fylle ut for kommunene valgte vi å ta ut spørsmål om hvor de ulike gruppene oppholder seg. I spørreskjemaet til tilbyderne har vi spurt om hvilken aldersgruppe

de fleste beboere tilhører, men ikke hvilke andre kjennetegn beboerne har.

4.1 Grupper som oppholder seg i midlertidig botilbud

Et viktig mål i strategien mot bostedsløshet 2005 – 2007 var å redusere bruken av midlertidige botilbud. Strategien ble avsluttet i 2007, men målene er opprettholdt. Et en del arbeidet med å redusere antall opphold og varigheten på oppholdene er få mer kunnskap om hvem som oppholder seg i slike tilbud. Tabell 4.1 viser andelen kommuner som har svart ja til at de nevnte gruppene har oppholdt seg i midlertidig botilbud i 2010.

Tabell 4.1 *Ulike grupper som har oppholdt seg i midlertidig botilbud i 2010. Hver rad i tabellen representerer et spørsmål, og bare andel kommuner som har svart ja (krysset av) er med i tabellen. N: 85.*

Grupper	Andel kommuner
Personer med rusavhengighet	71
Personer med rusavhengighet og kjent eller synlig psykisk lidelse	58
Personer med synlig eller kjent psykisk lidelse	54
Unge 18-24 år	52
Familier med barn	41
Økonomisk vanskeligstilte	39
Andre utenlandske statsborgere	31
Flyktninger	18
Personer med kjent eller synlig fysisk lidelse	14
Andre grupper ¹¹	6
Barn/unge under 18 år uten følge med pårørende	3

¹¹ Gruppen ”andre” kan stort sett fordeles mellom de eksisterende svarkategoriene.

Tabell 4.1 viser at 71 prosent av alle kommunene svarer at personer med rusavhengighet har oppholdt seg i midlertidig botilbud i 2010. Personer med rusavhengighet er den gruppen som flest kommuner svarer har oppholdt seg i midlertidig botilbud i 2010. Etter personer med rusavhengighet er det flest kommuner som svarer at personer med rusavhengighet og kjent eller synlig psykisk lidelse oppholdt seg i midlertidig botilbud i 2010. Denne gruppen omtales gjerne som personer med dobbeltdiagnose. Begrepet refererer hovedsakelig til personer som både er rusavhengige og er psykisk syke, men i realiteten dreier det seg ofte om personer som ikke har noen diagnose i det hele tatt (Statens helsetilsyn; Gerdner & Sundin 1998). Vi vil i denne rapporten bruke betegnelsen personer med dobbeltdiagnose om denne gruppen.

54 prosent av kommunene svarer at personer med kjent eller psykisk lidelse og rusmisbruk har hatt opphold i midlertidig botilbud. Det er disse tre gruppene flest kommuner bekrefter har bodd i midlertidig botilbud i 2010. Nokså overraskende svarer rundt halvparten av kommunene i undersøkelsen at unge mellom 18-24 år har oppholdt seg i midlertidig botilbud i 2010. Det er videre en nokså høy andel kommuner som svarer at barnefamilier har oppholdt seg i midlertidig botilbud i 2010 (41 prosent). Unge personer under 24 år og barnefamilier i midlertidige botilbud drøftes nærmere i del 4.4. Om lag en tredel av kommunene svarer at økonomisk vanskeligstilte og andre utenlandske statsborgere har oppholdt seg i midlertidig botilbud. En av grunnene til at ”andre utenlandske statsborgere” er skilt ut som en egen gruppe er at vi var interessert i fange opp om det er andre grupper med utenlandsk bakgrunn enn flyktninger som benytter midlertidige botilbud. tabell 4.1 viser at flere kommuner har ”andre utenlandske statsborgere” i midlertidig botilbud enn antall kommuner som svarer at flyktninger har oppholdt seg der. Vi har spurt etter utenlandske statsborgere og ikke personer med utenlandsk bakgrunn. Dessverre vet vi ikke noe mer om hvem som befinner seg innenfor denne gruppen, men det hadde vært interessant å vite mer om det er bestemte grupper slik som arbeidsinnvandrere eller andre som benytter midlertidige botilbud. Det hadde også vært interessant å se om personer med flyktningstatus går over i midlertidig botilbud etter at de har fått innvilget opphold i Norge, men dette ligger utenfor rammen av denne studien.

14 prosent av kommunene svarer at personer med kjent eller synlig fysisk lidelse har oppholdt seg i midlertidig botilbud i 2010. Tre prosent av kommunene oppgir å ha barn/unge under 18 år uten følge med voksne i midlertidig botilbud i 2010. Tre prosent utgjør noen ytterst få kommuner og det er bare store kommuner som oppgir å ha denne gruppen i midlertidige botilbud. Ut fra denne undersøkelsen kan vi si at opphold for barn/unge under 18 år i midlertidige botilbud forekommer, men i liten grad. Hvor mange personer det gjelder og hvem disse er kan vi ikke si noe om ut fra foreliggende data.

I undersøkelsen til tilbyderne har vi spurt om hvilken aldersgruppe de fleste beboere tilhører. Tabellen under viser tilbyderens svar.

Tabell 4.2 *Vanligste alder blant personer som oppholder seg i midlertidig botilbud gruppert. Prosent. N: 85*

Alder	Prosent
< 24 år	0
25-34 år	26
35-44 år	28
45-55 år	8
> 55 år	6
Annet	15
Ikke aktuelt/ubesvart	17
Sum	100

Tabellen viser at de fleste som oppholder seg i midlertidig botilbud er i alderen 25-44 år. Ingen av tilbyderne oppgir å ha flest beboere som tilhører den yngste aldersgruppen. Det betyr ikke at ingen tilbydere har beboere i den aldersgruppen, men det er ikke den vanligste aldersgruppen. At ingen svarer at unge under 24 år er deres vanligste beboergruppe kan tyde på at denne gruppen plasseres spredt. Det er flest tilbydere som svarer at de fleste beboere tilhører aldersgruppen 35-44 år, men nesten like mange svarer at de fleste beboere tilhører aldersgruppen 25-34 år. Det er en liten andel tilbydere som har flest beboere over 45 år. Kategorien ”annet” er nokså stor her, 15 prosent av tilbyderne svarer dette. De fleste tilbydere som har spesifisert alderskategorier under ”annet” svarer at de har mer enn en aldersgruppe, og derfor

ikke har krysset av for en enkelt gruppe. Noen svarer også at de har hele familier.

Tabell 4.3 *Vanligste alder gruppert blant personer som oppholder seg i midlertidig botilbud etter type botilbud. Prosent. N: 71*

	Hotell/ Pensjonat	Natthjem/ Døgnover- natting.	Camping	Familie/ krisesenter	Institusjon	Annet
< 34 år	55	33	38	33	19	20
35-44 år	18	47	12	17	44	40
> 45 år	18	13	13	0	31	13
Annet	9	7	38	50	6	28
Sum	100	100	101	100	100	101

Tabell 4.3 viser hvilke aldersgrupper flest beboere tilhører etter type tilbud. Her har vi slått sammen noen alderskategorier og noen typer tiltak, for å få flere enheter i hver kategori og en mer robust analyse. Det er ingen som har svart at den vanligste aldersgruppen er under 24 år eller yngre, og derfor er den yngste gruppen i tabellen ”under 34 år”. Det er få som har svart at den vanligste aldersgruppen er 55 år eller mer, og denne aldersgruppen er derfor slått sammen med aldersgruppen 45-55 år.

Tabellen viser at over halvparten av hoteller/pensjonater svarer at den vanligste aldersgruppen er under 34 år. Det er størst andel tilbydere som ikke er spesielt innrettet mot bostedsløse personer som har flest beboere under 34 år. I kategorien ”døgnovernatting/natthjem” svarer nesten halvparten av tilbyderne at de fleste beboerne tilhører aldersgruppen 35-44 år. Også i kategorien ”midlertidige botilbud under institusjonslovgivingen” oppgir nærmere halvparten at de fleste beboere er mellom 35 og 44 år. Det kan altså se ut som at yngre aldersgrupper i større grad benytter midlertidige botilbud som ikke primært er innrettet mot personer uten bolig (se tabell 4.4).

Tabell 4.4 *Vanligste alder gruppert blant personer som oppholder seg i midlertidig botilbud etter målgrupper for tilbudet. Prosent. N: 63*

	Primært for personer uten bolig	For alle grupper	Total
Under 34 år	21	44	30
35-44 år	47	16	35
Over 45 år	16	20	18
Annet	16	20	18
Sum	100	100	101

Tabell 4.4 viser at personer under 34 år primært oppholder seg i midlertidige botilbud som ikke er innrettet for personer uten bolig. For aldersgruppen 35-44 år er det motsatt, denne gruppen oppholder seg oftere i tilbud som primært er innrettet for personer uten bolig. For aldersgruppen ”over 45 år” er andelen i de to kategoriene botilbud omtrent den samme.

Fra kartleggingen av bostedsløse personer i 2008 vet vi at det er om lag like mange kvinner og menn som oppholder seg i midlertidige botilbud. Aldersmessig er største andelen innenfor aldersgruppen 45-64 år som oppholdt seg i midlertidig botilbud (Dyb og Johannessen 2009).

4.2 Gjengangere i midlertidige botilbud

Over halvparten av kommunene, 54 prosent, svarer at de har hatt personer som har brukt midlertidig botilbud mer enn 2 ganger i 2010. 38 prosent svarer at de ikke har hatt personer som har hatt flere opphold i midlertidig botilbud, og en liten andel kommuner har svart ”vet ikke” eller ikke svart på spørsmålet. De som har svart ja på spørsmålet er bedt om å spesifisere hvor mange personer dette gjelder. Her varierer svarene sterkt mellom kommunene. Antall personer som har flere opphold i midlertidig botilbud varierer fra 1 til over 100. Det er to kommuner som har svart et ekstremt høyt antall sett i forhold til antall innbyggere i kommunen, som vi behandler særskilt. Kommuner som har over 20-30 personer som har hatt mer enn to opphold i midlertidig botilbud i 2010 er stort sett kommuner med mer enn 40 000 innbyggere. Det er imidlertid et par kommuner i kommunegruppe

2 som oppgir at mer enn 20 personer har hatt mer enn to opphold i midlertidig botilbud i 2010.

I tilknytning til spørsmålene over har vi spurt kommunene hvilke botilbud hyppige brukere oftest får tilbud om. Her ser vi at det er sammenheng mellom type tilbud og kommunestørrelse. De kommuner som svarer hospits eller andre lavterskeltilbud, er stort sett kommuner med mer enn 40 000 innbyggere. I de mindre kommunene er det vanligste tilbudet til hyppige brukere camping(hytter) og lignende tilbud. Noen kommuner svarer også natthjem, også disse tilhører kommunegruppe 1 og storbyene.

4.3 Tilgjengelighet i de midlertidige botilbudene

Tilgjengelighet til midlertidige botilbud handler ikke kun om hvordan kommunene skaffer plasser til personer som har henvendt seg til kommunen. Det er også mange midlertidige botilbud som opplever at vanskeligstilte på boligmarkedet selv oppsøker dem når de har behov for midlertidige husvære. Tabell 4.5 viser at nesten tre av fire midlertidige botilbud er blitt oppsøkt av personer som ikke har bolig uten at de er henvist fra kommunen. Det er like mange som svarer at de ikke har opplevd at personer selv har oppsøkt dem fordi de trenger bolig, som det er tilbydere som svarer at det ikke er aktuelt. At så mange har opplevd at vanskeligstilte personer selv har oppsøkt dem betyr at en del henvendelser til de midlertidige tilbudene gjøres utover de henvendelsene kommunene selv foretar. Dette er interessant sett i lys av at retten til midlertidig botilbud er en naturalytelse, noe som medfører at sosialtjenesten må finne konkret husvære til den enkelte. Sosialtjenesten/NAV-kontoret kan ikke overlate søker til selv å finne et sted å bo. Årsakene til at personer selv oppsøker midlertidige botilbud har vi dessverre ikke data på. Da det vanligvis er kommunene som betaler for oppholdet, vil de fleste opphold i siste ende gå igjennom kommunen. Men det er også en del personer som må betale hele eller deler av oppholdet selv, som for eksempel personer med varige trygdeytelser og pensjon eller andre faste inntektskilder. Selv om andel bostedsløse personer med lønnsinntekt er svært lav, finnes det likevel en liten gruppe. Og det er personer som får inntekter av ulovlig eller gråsonevirksomhet.

Tabell 4.5 *Andel tilbydere som har opplevd at personer selv har oppsøkt dem på grunn av manglende bolig. Prosent. N: 85*

Tilbydere som har opplevd at personer selv har oppsøkt tilbudet	Prosent
Ja	73
Nei	13
Ikke aktuelt/ubesvart	14
Sum	100

I surveyen til tilbyderne har vi videre spurt om personer som selv har oppsøkt tilbudene fordi de manglet bolig vanligvis får plass. Tabell 4.6 viser hvordan svarene fra tilbyderne fordeler seg på de ulike typer tilbydere. Vi ser også av totalen i kolonne helt til høyre hvor ofte vanskeligstilte på boligmarkedet vanligvis får plass.

Tabell 4.6 *Hvor ofte de som selv henvender seg får plass i midlertidig botilbud etter type tilbud. Prosent. N: 85*

	Hotell/ pensjonat	Natthjem/ Døgnovern.	Camping	Familie/ krisesenter	Institu- sjon	Annet	Total
Alltid/oftest	22	56	56	50	41	37	41
Noen ganger	22	6	11	0	18	21	15
Sjelden/aldri	22	38	22	17	18	16	22
Ikke aktuelt	33	0	11	33	23	26	21
Sum	99	100	100	100	100	100	99

41 prosent av tilbyderne svarer at personer som selv oppsøker tilbudet vanligvis eller alltid får plass. 15 prosent svarer at de får plass noen ganger, mens 22 prosent svarer at de sjelden eller aldri får plass. 21 prosent av tilbyderne svarer at dette ikke er aktuelt. Blant de som svarer at personer som selv oppsøker tilbudet oftest eller alltid får plass, ser vi at dette gjelder for rundt halvparten av tilbudene i kategoriene "natthjem/døgnovernatting", "camping" og "familie/krisesenter". Når det gjelder tallene for "familie/krisesenter" er det grunn til å ta et lite forbehold da det er forholdsvis få enheter og dermed et spinkelt materiale i denne kategorien. I kategorien "hotell/pensjonat" er det minst andel tilbydere som svarer at personer som selv oppsøker tilbudet oftest eller alltid får plass. I kategorien "natthjem/ døgnovernatting" er det i tillegg til å være størst andel tilbydere som svarer at personer

som selv oppsøker dem oftest eller alltid får plass, en stor andel som svarer at de sjelden eller aldri får plass (36 prosent). Det kan virke som om tilbydere i denne kategorien enten har en praksis der personer som kommer selv oftest får plass eller sjelden får plass. Det er få tilbydere i denne kategorien som plasserer seg i ”mellomkategorien” ”noen ganger”. Det er ingen i denne kategorien som svarer at det ikke er aktuelt for dem. Blant de andre typer tilbydere fordeler svarene seg mer jevnt mellom kategoriene.

4.4 Barnefamilier og unge under 24 år

Barnefamilier og unge personer under 24 år har i den senere tid fått et særskilt fokus i forhold til bostedsløshet og uholdbare boligsituasjoner. I tildelingsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet til Husbanken fremheves arbeidet med disse gruppene spesielt (Tildelingsbrev til Husbanken 2011). Kartleggingen av bostedsløse i 2008 viste at det har vært en økning i andel bostedsløse personer under 24 år siden den første kartleggingen i 1996. Videre viste kartleggingen at om lag 400 barn var bostedsløse sammen med foreldrene sine.

I denne kartleggingen har vi tatt med spørsmål knyttet spesielt til unge og barnefamilier. I surveyen til kommunene har vi spurt om hvilke grupper som har oppholdt seg i midlertidig botilbud samt hvor lenge det lengste oppholdet har vart, og hvor lenge de vanligste oppholdene har vart. I disse spørsmålene dekkes gruppene ”barnefamilier”, ”unge mellom 18 og 24” og ”unge under 18 uten følge med pårørende”. I surveyen til tilbyderne har vi spurt om noen barnefamilier har hatt opphold i tilbudet i 2010, samt om unge under 18 år uten følge med pårørende har hatt opphold der i 2010. Til tilbyderne har vi unnlatt å ta med et spørsmål om alderskategorien 18-24 år. Dette er gjort av hensyn til de mange ulike respondentene i undersøkelsen, som har svært ulik befatning med vanskeligstilte på boligmarkedet.

24 prosent (20 tilbydere) svarer at de har hatt barnefamilier boende i løpet av 2010¹². Syv prosent (seks tilbydere) svarer at barn/unge

¹² I tillegg er det 2 tilbydere som har svart så sent at de ikke er lagt inn i datasettet, som også har svart at de har hatt barnefamilier boende i 2010.

under 18 år uten følge med pårørende har oppholdt seg der i 2010. Alle som har hatt unge under 18 år boende har også hatt barnefamilier boende. I spørreskjemaet er det presisert at vi er interessert i barn/unge under 18 år som ikke har følge med pårørende. Vi må derfor anta at de som har svart ja på dette spørsmålet ikke refererer til familier som har bodd der. Det er et lite antall (seks tilbydere) som har hatt barn/unge under 18 år boende. Vi kan si at dette forekommer, men det er lite utbredt.

Tilbudene er der barn/unge under 18 år og barnefamilier har oppholdt seg er overlappende, og i analysen for de to gruppene presenterer vi de fleste funnene samlet. Dette gjelder spesielt hvilke fasiliteter som finnes hos tilbyderne. På grunn av få enheter i begge gruppene har vi ikke satt opp tabeller for alle dataene, men valgt å beskrive funnene i tekstform.

Av det vi kan se av dataene har verken barnefamilier eller unge under 18 år bodd i døgnovertatningstilbud av "hospitstypen". De fleste som har oppgitt at barnefamilier har hatt opphold hos dem er "hotell/apartment", "midlertidig romutleie" og "midlertidige utleieboliger" (private og kommunale). Disse er kategorisert som "annet" i spørreskjemaet. Etter kategorien "annet" oppholder barnefamilier seg mest i "hotell/pensjonat" og i "familie/krisesenter". 15 prosent av tilbydere som oppgitt å ha hatt barnefamilier boende i 2010 faller inn under kategorien "camping", mens ti prosent av de som svarer at de har barnefamilier boende er kategorisert som "natthjem/døgnovertatning". Ingen unge under 18 år uten følge med pårørende oppholder seg i "natthjem/døgnovertatning" eller midlertidig botilbud under institusjonslovgivningen.

Halvparten av tilbyderne som har hatt barn/unge under 18 år uten følge med pårørende boende i 2010 regner seg som tilbud primært for personer uten bolig. Dette gjelder for 42 prosent av tilbyderne som har hatt barnefamilier boende. Det er altså relativt mange av tilbudene som benyttes til disse to gruppene som primært er innrettet for personer uten bolig. Vi kan ikke, på bakgrunn av at tilbudene primært er for personer som ikke har bolig, trekke den slutningen at det er tilbud der det bor mange vanskeligstilte samlet eller at barnefamilier bor sammen med tunge rusmiddelbrukere. Vi vet imidlertid at de to gruppene ikke kun oppholder seg i tilbud for

familier. Vignettene (kapittel 10) viser at kommunene ikke vil innlosjere barnefamilier i "hospits".

I forhold til betaling for oppholdene er det for begge gruppene hovedsakelig "kommunen" eller "kommune og beboer" som betaler for oppholdet. I noen få tilfeller er det beboeren alene som betaler for oppholdet.

Fasiliteter som tilbys i de midlertidige botilbud

Tilbyderne er i surveyen bedt om å oppgi hvilke fasiliteter som finnes i tiltaket. I det følgende gjennomgås hvilke fasiliteter som finnes i de midlertidige botilbudene som har hatt barnefamilier og barn/unge under 18 år uten følge med pårørende boende i 2010.

Tabell 4.7 *Fasiliteter hos tilbydere som har hatt barnefamilier og barn/unge under 18 boende i 2010. Prosent.*

Fasiliteter	Prosent
Anledning til vask av tøy	95
Mulighet for matlaging	90
Nøkkel til eget rom	90
Enerom/familierom	87
Rent sengetøy minst en gang i uka	80
Rene håndklær minst en gang i uka	80
Tilgang på eget toalett	75
Tilgang på eget bad	75
Mulighet for å skjerme seg fra personale og andre beboere	75
Kjøleskap på rommet/boenheten	65
Egen leilighet	60
Nøkkel til botilbudet	53
Mulighet for oppbevaring av møbler/større gjenstander	25

Tabell 4.7 viser fasiliteter som finnes hos tilbydere som har hatt barnefamilier og barn/unge under 18 år uten følge med pårørende boende i 2010. Fasilitetene som er tatt med her er i henhold til kvalitetskravene som nevnes i Rundskriv 05/2003. Av tabellen kan vi se at det er variasjon i forhold til tilgangen til de ulike

fasilitetene. Ingen fasiliteter har 100 prosent score, hvilket betyr at det ikke er noen fasiliteter som alle tilbydere svarer at beboerne har tilgang på.

Anledning til vask av tøy er den fasiliteten som flest tilbydere svarer at beboerne har tilgang på (95 prosent). 90 prosent av tilbyderne svarer at beboerne har nøkkel til eget rom, men det er likevel noen barnefamilier og barn/unge under 18 på steder der de ikke har nøkkel til sin egen boenhet. 87 prosent av tilbyderne svarer at beboerne har eget rom, enten familierom eller enerom. 80 prosent svarer at beboerne får rent sengetøy og rene håndklær en gang i uka. En av fire tilbydere svarer at beboerne ikke har tilgang på eget toalett og bad. Det er alt fra en til seks personer som deler bad og toalett. Fasilitetene færrest tilbydere svarer at beboerne har tilgang på er ”mulighet for oppbevaring av møbler eller andre større gjenstander” og ”nøkkel til botilbudet”. Det er ikke overraskende at disse to fasilitetene ikke er så utbredt da tilbyderne er midlertidige botilbud der det kan være vanskelig å oppbevare større gjenstander. I tillegg er ”hotell/pensjonat” godt representert her, og det er ikke vanlig med egen nøkkel til denne typen botilbud. Dersom det er døgnbemanning i tilbudene er dette et mindre problem, men om det er slik at beboerne ikke kan bevege seg fritt inn og ut av tilbudet på grunn av manglende nøkkel til tilbudet, må dette sies å være et element som hindrer livsutfoldelse under oppholdet (jfr. brev fra daværende Sosial- og helsedirektorat). Sammenlignet med alle tilbyderne i undersøkelsen har tilbudene som benyttes til barnefamilier og barn/unge under 18 år høyere score på samtlige ”kvalitetsvariabler” enn alle tilbyderne sett samlet (se tabell 7.8).

Kvalitet i midlertidige botilbud er tett knyttet opp til hvilke fasiliteter beboerne har tilgang på. Dette er delvis fordi at det midlertidige botilbudet ikke skal hindre livsutfoldelse for den enkelte, og i noen tilfeller fungere som en ”bolig”. For at kommunene skal sikre tilbudets standard anbefaler Arbeidsdepartementet at kommunene inngår kvalitetsavtaler med tilbyderne av midlertidige botilbud. Det er kun 35 prosent av tilbyderne som svarer at de har hatt barnefamilier og barn/unge under 18 år uten følge med pårørende som har kvalitetsavtale med en eller flere kommuner. For alle tilbyderne sett samlet er det 40 prosent som har kvalitetsavtale. Kategorien ”hotell/pensjonat” og ”camping” som er godt representert her, har generelt lavere andel

tilbydere med kvalitetsavtale enn andre typer tilbud. Dette kan være en viktig forklaring på den lave andel tilbydere med kvalitetsavtale som har hatt barnefamilier og barn under 18 år boende.

Lengde på opphold i midlertidig botilbud

I kommunesurveyen har vi spurt om hvilke grupper som har oppholdt seg i midlertidig botilbud i 2010. Vi har også spurt om den vanligste lengden på oppholdet og hvor lange de lengste oppholdene var for de ulike gruppene. Svarene på disse spørsmålene er drøftet i kapittel 5. Her skal vi fremheve noen funn om barnefamilier og unge under 24 år.

41 prosent av kommunene svarer at familier med barn har oppholdt seg i midlertidig botilbud i 2010. Da denne kartleggingen ikke er basert på individdata vet vi ikke noe om hvor mange familier dette gjelder i hver kommune. Tall fra KOSTRA 2009 viser at kommunene rapporterte at 133 barnefamilier oppholdt seg i midlertidig botilbud. Oppholdene var fordelt på 37 kommuner eller 8,5 prosent av alle norske kommuner. Vi ser altså at det er en svært stor avstand mellom andel kommuner som i denne undersøkelsen har hatt barnefamilier boende og KOSTRA-tallene, som vi ikke kan forklares med tilgjengelige data og undersøkelser.

Over halvparten (52 prosent) av kommunene svarer at unge mellom 18 og 24 år har oppholdt seg i midlertidig botilbud i 2010. For unge under 18 år uten følge med pårørende gjelder dette tre prosent av kommunene. Det lave antall kommuner som oppgir at unge under 18 år har hatt opphold i midlertidig botilbud viser at fenomenet forekommer, men her mangler vi også informasjon for å si noe mer om dette funnet.

For alle de tre gruppene nevnt her er det flest kommuner som svarer at den vanligste oppholdstiden i midlertidig botilbud er under tre måneder. Det er likevel seks prosent av kommunene som svarer at vanligste oppholdslengde for barnefamilier i midlertidig botilbud er mer enn tre måneder. Andelen kommuner som svarer at vanlig oppholdslengde for unge mellom 18-24 år er mer enn tre måneder er også seks prosent. Ingen svarer at vanligste lengde opphold i midlertidig botilbud for unge under 18 år er mer enn tre måneder. Dess større kommunen er desto høyere andel er det som svarer at vanlig oppholdslengde i midlertidig botilbud er

mer enn tre måneder for barnefamilier og unge mellom 18-24 år (se tabeller i vedlegg 2).

I denne kartleggingen har vi sett at relativt mange kommuner svarer at barnefamilier og unge under 24 år har hatt opphold i midlertidig botilbud i 2010. Oppholdene er i de fleste kommuner er vanligvis under tre måneder, men noen store kommuner svarer at vanligste oppholdslengde er mer enn tre måneder. Kartleggingen av bostedsløse i 2008 viste at størsteparten av bostedsløse personer som hadde daglig omsorg for barn oppholdt seg midlertidig hos venner og kjente. En stor andel (24 prosent) bodde i midlertidig boalternativ. Over halvparten av bostedsløse under 24 år oppholdt seg hos venner og kjente (Dyb og Johannessen 2009).

Kartleggingen av bostedsløse viser at det er en stor andel vanskeligstilte barnefamilier og unge under 24 år som ikke oppholder seg i midlertidig botilbud. Dette understreker at denne kartleggingen av kommunenes bruk av midlertidige botilbud gir en annen type informasjon og kunnskap enn de landsomfattende kartleggingene av bostedsløse.

4.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gått i gjennom hvem som oppholder seg i midlertidige botilbud. Analysen er basert på data fra surveyene til kommunene og til tilbyderne. Kapitlet viser hvilke grupper kommunene oppgir at har oppholdt seg i midlertidige botilbud i løpet av 2010, tilgjengeligheten i de ulike tilbudene samt en grundigere analyse av gruppene ”barnefamilier” og ”unge under 24 år”.

De gruppene flest kommuner oppgir å ha gitt midlertidig botilbud til er rusavhengige, personer med dobbeltdiagnose. 71 prosent av kommunene svarer at personer med rusavhengighet har oppholdt seg i midlertidig botilbud i 2010. 58 prosent av kommunene oppgir at personer med dobbeltdiagnose har oppholdt seg i midlertidig botilbud. Om lag halvparten av kommunene svarer at personer med kjent eller synlig psykisk lidelse har oppholdt seg i midlertidig botilbud. 52 Prosent av kommunene oppgir at unge mellom 18 og 24 har oppholdt seg i midlertidig botilbud i 2010. 41 prosent av kommunene svarer at barnefamilier har hatt opphold i midlertidig

botilbud. 39 prosent oppgir at økonomisk vanskeligstilte har hatt opphold i midlertidig botilbud.

Det er ingen av tilbyderne som oppgir at de fleste som oppholder seg i tilbudet er under 24 år. Flesteparten av tilbyderne oppgir at størsteparten av beboerne deres er i aldersgruppene 25-34 år og 35-44 år (henholdsvis 26 og 28 prosent oppgir disse aldersgruppene). Fordelt på type tilbydere viser dataene at over halvparten av "hotell/pensjonat" oppgir at de fleste vanskeligstilte beboere er under 34 år. Dette gjelder for om lag en tredel av "natthjem/døgnovernatting", "camping" og "familie/krisesenter". Nær halvparten av "natthjem/døgnovernatting" svarer at flest beboere tilhører aldersgruppen 35-44 år.

24 prosent av tilbyderne svarer at de har hatt barnefamilier boende i løpet av 2010. Seks midlertidige botilbud (syv prosent av tilbyderne) svarer at de har hatt barn/unge uten følge med pårørende boende i løpet av 2010. Tilbyderne som svarer at de har hatt barn/unge under 18 år boende er de samme som har hatt barnefamilier boende. De fleste som oppgir å ha hatt disse to gruppene boende er "hotell/apartment", "midlertidig romutleie" og "midlertidige utleieboliger". Generelt skårer tilbydere som har hatt barnefamilier og barn/unge under 18 år bedre på alle mål av kvalitet i de midlertidige botilbudene. Barnefamilier og unge under 24 år har en vanlig oppholdslengde på mindre enn tre måneder i langt de fleste kommunene.

5 Hvor lenge er midlertidig?

Forrige kartlegging av bostedsløse i Norge viser at 26 prosent av alle bostedsløse oppholder seg i midlertidig boalternativ eller akutt overnatting. En av fire av disse oppholder seg der i mer enn seks måneder, og 23 prosent oppholder seg der i mellom 3 uker og 6 måneder (Dyb og Johannessen 2009). Med tanke på at kartleggingen ble gjennomført et år etter at den nasjonale strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet som hadde klare resultatmål om maksimumlengde på 3 måneder for opphold i midlertidig botilbud ble avsluttet, må dette anses som et høyt tall. Riksrevisjonens undersøkelse våren 2007 fant også at midlertidig botilbud brukes mer enn tre måneder (Riksrevisjonen 2007-2008). En ny rapport fra Oslo kommune viser at andelen personer som oppholder seg i midlertidig botilbud i mer enn tre måneder i Oslo har økt jevnt siden 2007 (Kommunerevisjonen 2011). Disse studiene tatt i betraktning er det interessant at Drøpping (2005) fant at mange av kommunene i studien selv opererte med en øvre tidsramme på tre måneder for opphold i midlertidig botilbud. Svendsen (2003) legger vekt på at ”begrepet ’midlertidig’ skal gi uttrykk for en målsetting om at hjelpen ikke skal være en permanent løsning. Utgangspunktet er at hjelp fra sosialtjenesten skal være midlertidig. Målet er at den enkelte skal få hjelp til å finne permanente løsninger på problemene og ikke bli varig avhengig av sosialstønad.

I denne kartleggingen har vi spurt både tilbydere og kommuner om lengden på opphold for personer som oppholder seg i midlertidig botilbud. Vi har spurt om den vanligste lengden, og varigheten på de lengste oppholdene. I det følgende presenteres resultatene fra de to undersøkelsene.

5.1 Vanligste lengde på opphold i midlertidige botilbud er under tre måneder

I surveyen til kommunene har vi spurt ”har noen av følgende grupper hatt opphold i midlertidig botilbud i 2010, og i tilfelle hva har vært den vanligste lengden på oppholdet for hver av gruppene?” På dette spørsmålet kunne kommunene krysse av for kategoriene ”Inntil 3 uker”, ”3 uker - 3 mnd”, ”3-6 mnd”, ”over 6 mnd” og ”ikke aktuelt”. De mange svaralternativene for hver gruppe gir oss få enheter i hver kategori, og vi har derfor valgt å slå sammen kategoriene slik at vi kan se opphold på mer eller mindre enn tre måneder for hver gruppe. Å gjøre et skille på tre måneder gir også mening i forhold til målene i den nasjonale strategi mot bostedsløshet slik det også er drøftet i innledningen. At vi får oppgitt den vanligste lengden betyr at en del antakeligvis vil oppholde seg både kortere og lengre i midlertidige botilbud. Vi minner om at denne kartleggingen ikke sier noe om individene som oppholder seg i midlertidig botilbud. Vi vet for eksempel ikke hvor mange personer det dreier seg om i hver kommune.

Tabell 5.1 *Vanligste oppholdslengde for ulike grupper i midlertidig botilbud i 2010. Hver rad i tabellen representerer ett spørsmål, og bare andel kommuner som har svart ja (krysset av) er med i tabellen. Prosent. N: 85*

Grupper	Inntil 3 mnd	Mer enn 3 mnd	Total
Personer med rusavhengighet	42	29	71
Personer med synlig eller kjent psykisk lidelse	42	12	54
Personer med kjent eller synlig fysisk lidelse	12	2	14
Personer med rusavhengighet og kjent eller synlig psykisk lidelse	31	27	58
Familier med barn	35	6	41
Barn/unge under 18 år uten følge med pårørende	3	0	3
Unge 18-24 år	46	6	52
Flyktninger	13	5	18
Andre utenlandske statsborgere	20	11	31
Økonomisk vanskeligstilte	32	7	39
Andre grupper ¹³	5	1	6

Tabell 5.1 viser to forskjellige ting. 1) den viser hvilke grupper kommunene har tildelt gitt midlertidige botilbud til, og 2) den viser hvor lenge de oppholder seg der. I denne delen av rapporten skal vi konsentrere oss om lengde på oppholdene. De ulike gruppene som oppholder seg i midlertidige botilbud er drøftet i forrige kapittel.

Om lag halvparten av kommunene i undersøkelsen har hatt unge personer under 24 år i midlertidig botilbud i 2010. 46 prosent oppgir at en vanlig oppholdslengde på inntil tre måneder. Videre

¹³ Gruppen ”andre” kan stort sett fordeles mellom de eksisterende svarkategoriene.

viser tabellen at 41 prosent av kommunene oppgir at barnefamilier har bodd i midlertidig botilbud i løpet av 2010. I oppdragsbeskrivelsen fra Husbanken er NIBR bedt om se spesielt på unge personer under 24 år og barnefamilier. I del 4.4 drøftes funnene om disse to gruppene mer grundig.

Gruppen flest kommuner oppgir å ha bodd i midlertidig botilbud i 2010 er personer med rusavhengighet (71 prosent av kommunene). 29 prosent av kommunene oppgir at opphold på mer enn tre måneder er den vanligste lengden på oppholdene. Personer med dobbeltdiagnose er den gruppen som flest kommuner oppgir å ha opphold i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder. Gruppen "andre utenlandske statsborgere" oppgis også å ha relativt lange opphold i midlertidig botilbud. Samlet er det kun 31 prosent av kommunene som oppgir at denne gruppen oppholder seg i midlertidig botilbud, og 11 prosent oppgir at vanlig oppholdslengde er mer enn tre måneder.

Vi har nå sett den vanligste lengde på opphold i midlertidige botilbud fordelt på grupper. I det følgende presenteres hvordan de viktigste gruppene fra tabell 5.1 fordeler seg etter kommunegrupper. Tallene er presentert i vedlegg 2 bak i rapporten.

I kommunegruppe 3 er det kun personer med rusavhengighet og personer med dobbeltdiagnose som vanligvis bor mer enn tre måneder i midlertidig botilbud. For alle andre grupper er den vanligste oppholdslengden inntil tre måneder i denne kommunegruppen. Innenfor de andre kommunegruppene varierer vanlig oppholdslengde i større grad. Rusavhengige er den gruppen i flest kommuner vanligvis har opphold i midlertidige botilbud i mer enn tre måneder. Det er størst andel av kommuner og bydeler i storbygruppen som oppgir at rusavhengige har en vanlig oppholdslengde på mer enn tre måneder (64 prosent). Videre svarer 43 prosent av kommunene i kommunegruppe 2 at vanlig oppholdslengde for denne gruppen er mer enn tre måneder. En av tre kommuner i kommunegruppe 1 svarer at vanlig oppholdslengde for rusavhengige i midlertidig botilbud er mer enn tre måneder.

For personer med kjent eller synlig psykisk lidelse varierer vanlig oppholdslengde etter kommunestørrelse. 40 prosent av storbyene/bydelene svarer at vanligste oppholdslengde for denne gruppen er mer enn tre måneder. For kommunegruppe 1 og 2 gjelder dette for om lag ti prosent av kommunene.

For barnefamilier oppgir langt de fleste kommuner at denne gruppen vanligvis er i midlertidig botilbud i inntil tre måneder. Det er likevel noen kommuner/bydeler i storbygruppen og i kommunegruppe 1 som svarer at vanligste oppholdslengde for denne gruppen er mer enn tre måneder.

Personer med dobbeltdiagnose er den gruppen som flest kommuner oppgir å ha gitt midlertidig botilbud til i 2010 etter personer med rusavhengighet. Personer med dobbeltdiagnose er også den gruppen som størst andel kommuner oppgir å ha en vanlig oppholdslengde på mer enn tre måneder i midlertidig botilbud, sett i forhold til hvor mange som totalt svarer at de har denne gruppen i midlertidig botilbud. Personer med dobbeltdiagnose som vanligvis oppholder seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud er mer utbredt i storbyene/bydelene og kommunegruppe 1 enn i de mindre kommunene.

Rundt halvparten av kommunene oppgir at unge under 24 år har fått midlertidig botilbud i 2010. Fordelt på kommunegrupper viser dataene at opphold på mer enn tre måneder i midlertidig botilbud for denne gruppen kun gjelder for storbygruppen og kommunegruppe 1.

Dataene for vanligste lengde på opphold i midlertidige botilbud viser at det er noen grupper som vanligvis har lengre opphold i midlertidige botilbud enn andre. Dette gjelder spesielt for personer med rusavhengighet, personer med dobbeltdiagnose og til en viss grad utenlandske statsborgere som ikke faller innenfor kategorien flyktninger. Disse gruppene har de lengste oppholdene. Vi har ikke spurt etter årsakene til lengden på opphold i midlertidige botilbud for de ulike gruppene, men det er nærliggende å tenke at de gruppene som oppholder seg lengst i midlertidig botilbud er de som kommunene har størst utfordringer med å finne egnede boliger til. Fordelt på kommunegrupper ser vi at for spesielt rusavhengige og personer med dobbeltdiagnose, er det en høy andel store kommuner som oppgir at disse to gruppene vanligvis har opphold i midlertidig botilbud på mer enn tre måneder. En mulig tolkning er at det i de større byene er vanskeligere å skaffe egnede boliger til de aller mest vanskeligstilte på grunn av det store presset i boligmarkedet. Fra kartleggingen av bostedsløse i 2008 vet vi at andelen bostedsløse personer med rusavhengighet er like stor i alle kommunegruppene. Hvordan kommunene løser saker

knyttet til nettopp rusavhengighet og personer med dobbeltdiagnose analyseres nærmere i kapittel 9.

Tilbyderne er i surveyen bedt om å svare på hva den vanligste lengden på oppholdene for personer uten bolig er. De ble ikke bedt om å velge i mellom ulike svarkategorier slik kommunene gjorde, men skrive inn hva den vanligste lengden på opphold var i 2010. 60 av 85 tilbydere svarte på dette spørsmålet. Vi bruker de samme svaralternativene som i spørreskjemaet til kommunene.

Tabell 5.2 *Svar fra tilbydere. Vanligste lengde på opphold i midlertidig botilbud. Prosent. N: 85*

Lengde på opphold	Prosent
Inntil 3 mnd	33
Mer enn 3 mnd	25
Annet	13
Ubesvart	29
Sum	100

En av tre tilbydere svarer at vanligste lengde på midlertidige opphold er inntil tre måneder, mens en av fire tilbydere svarer at vanligste oppholdslengde for beboerne er mer enn tre måneder. 13 prosent svarer det vi har kategorisert som ”annet”. I denne kategorien finner vi en del som svarer at den vanligste lengden på opphold er mellom noen dager og mange måneder, opp til flere år. Andelen tilbydere som svarer at vanlig oppholdslengde er mer enn tre måneder er høyere enn det kommunene svarer, med unntak av noen få grupper. Mange av de midlertidige botilbudene, som har svart på denne undersøkelsen, oppgir at det er flere kommuner som benytter tilbudet. Vi kan derfor ikke direkte sammenligne svarene fra kommunene med svarene fra tilbyderne. Det er likevel interessant at tilbyderne rapporterer om lengre opphold enn det kommunene gjør.

Det er forskjell i vanligste lengde på opphold i private og offentlige midlertidige botilbud. Tabell 5.3 viser at oppholdene er betydelig lengre i offentlig enn i privat drevet tilbud.

Tabell 5.3 *Vanligste oppholdslengde i midlertidig botilbud etter om tilbudet er offentlig eller privat drevet. Prosent. N: 60*

	Offentlig drevet	Privat drevet	Total
Inntil 3 mnd	20	56	47
Mer enn 3 mnd	53	29	35
Annet	27	16	18
Sum	100	101	100

Det er en langt større andel offentlig drevet tilbydere som oppgir at vanlig oppholdslengde er mer enn tre måneder enn det er private. Over halvparten av de offentlige tilbyderne oppgir at vanlig oppholdslengde er mer enn tre måneder. For private tilbydere oppgir over halvparten av vanligste oppholdslengde er mindre enn tre måneder. Dette kan ha sammenheng med hva slags type tilbud som er offentlig og privat drevet. Hotell/pensjonat og campingplasser er i hovedsak privat drevet, mens krisesentre og midlertidige botilbud under institusjonslovgivningen i hovedsak er drevet offentlig. Kategorien døgnovernatting (hospits o.l.) er i hovedsak kategorisert som private aktører. De store forskjellene i vanlig oppholdslengde mellom private og offentlige midlertidige botilbud indikerer at kommunene bruker ulike typer tilbud forskjellig. Som en oppfølging av dette prosjektet hadde det vært interessant å se nærmere på hvilke grupper som oppholder seg i de ulike typer midlertidige botilbud. Det kan være en sammenheng mellom hvilken type tilbud som brukes, gruppene de brukes til og lengden på oppholdene.

5.2 Lengste opphold i midlertidig botilbud

I tillegg til spørsmålene om den vanligste lengden på opphold i midlertidig botilbud har vi spurt kommunene og tilbyderne hva de lengste oppholdene er. Det er tydelig at dette ikke er et entydig spørsmål, spesielt ikke for kommunene. I forbindelse med surveyen har flere kommuner kontaktet oss for å forsikre seg om hva vi mener med et opphold i midlertidig botilbud (jfr. del 3.4).

I spørreskjemaet til kommunene har vi stilt følgende spørsmål:
 ”Hva var det lengste oppholdet for personer i de ulike gruppene i

2010?». Spørsmålet er i skjemaet formulert på samme måte som for vanligste lengde på opphold. I fremstillingen av resultatene har vi slått sammen kategorier på samme måte som i tabell 5.1. Det er litt færre kommuner som har svart på spørsmålene om lengste opphold enn som har svart på spørsmålet om vanligste oppholdslengde.

Tabell 5.4 *Lengste opphold for ulike grupper i midlertidig botilbud. Hver rad i tabellen representerer ett spørsmål, og bare andel kommuner som har svart ja (krysset av) er med i tabellen. Prosent. N: 85*

Grupper	Inntil 3 mnd	Mer enn 3 mnd	Total
Personer med rusavhengighet	24	46	70
Personer med synlig eller kjent psykisk lidelse	26	26	52
Personer med kjent eller synlig fysisk lidelse	9	6	15
Personer med rusavhengighet og kjent eller synlig psykisk lidelse	18	37	55
Familier med barn	32	7	39
Barn/unge under 18 år uten følge med pårørende	5	1	6
Unge 18-24 år	32	14	46
Flyktninger	11	6	17
Andre utenlandske statsborgere	17	14	31
Økonomisk vanskeligstilte	20	17	37
Andre grupper	2	4	6

For rusavhengige ser vi at nesten halvparten av kommunen svarer at lengste opphold er mer enn tre måneder og 37 prosent sier at lengste opphold for personer med dobbeltdiagnose er over tre måneder. Ikke overraskende er det en større andel kommuner som svarer at ”lengste opphold” er mer enn tre måneder, enn som sier at ”vanligste lengde” på oppholdene er over tre måneder.

I surveyen til tilbyderne har vi også spurt om lengste opphold for beboerne. Spørsmålet til tilbyderne lød som følger ”Hvor lenge har de beboere som har vært lengst hos dere bodd der?”. Fordi skjemaet er sendt til et bredt spekter av midlertidige tilbud, også de som ikke har vanskeligstilte på boligmarkedet som målgruppe, har vi spesifisert at vi er interessert i lengden på opphold for personer som bor der fordi de mangler bolig.

Både kommuner og tilbydere er spurt om hva lengste opphold i midlertidig botilbud er. Kommunene er bedt om å svare for ulike grupper, mens tilbyderne kun skulle svare på hvor lenge de beboere med lengst opphold har vært der. Grunnen til at spørsmålene ikke er stilt likt i de to surveyene, er at mens en kommune kan ha mange typer klienter, har et midlertidig botilbud sannsynligvis kun noen få eller en enkelt gruppe vanskeligstilte på boligmarkedet. Vi vet ikke om tilbyderne registrerer lengde på opphold bedre eller dårligere enn kommunene.

I spørsmålet til tilbyderne har vi spesifisert at dette gjelder personer som bor der fordi de mangler bolig. Tilbyderne kunne svare på flere ulike kategorier tidsopphold, i fremstillingen av resultatene har vi valgt den samme inndelingen som over; inntil tre måneder og mer enn tre måneder.

Tabell 5.5 *Lengste opphold blant beboere i midlertidig botilbud. Svar fra tilbydere. Prosent. N: 68.*

Lengde på opphold	Prosent
Inntil 3 mnd	19
Mer enn 3 mnd	61
Ubesvart/Ikke aktuelt	20
Sum	100

Tabell 5.5 viser at over halvparten av tilbyderne svarer at de som bor lengst i deres tilbud har bodd der i mer enn tre måneder. En av

fem svarer at de beboere som har bodd der lengst har bodd der i inntil tre måneder. 20 prosent har enten ikke svart på spørsmålet, eller svart at det ikke er aktuelt for dem.

Når vi ser på hva lengste opphold blant beboere er i de ulike typer midlertidige botilbud, ser vi at de aller fleste svarer at de som har vært der lengst har opphold på mer enn tre måneder.

Tabell 5.6 *Lengste opphold blant beboere i ulike typer midlertidige botilbud. Prosent. N: 68*

	Hotell/ Pensjonat	Natthjem/ Døgnov.	Camping	Familie/ Krisesenter	Midlt. Inst.	Annet	Total
Inntil 3 mnd	62	23	50	0	0	8	24
Mer enn 3 mnd	39	77	50	100	100	92	77
Sum	101	100	100	100	100	100	101

Her er det til dels få enheter i noen av kategoriene. Camping har 8. Familie/Krisesenter har 5 enheter.

I denne tabellen vises lengden på de lengste oppholdene etter type tiltak. Vi har slått sammen kategoriene ”natthjem og andre døgnovernatningssteder” og ”krisesenter og familiesenter”. Selv om vi har slått sammen kategorier er det fortsatt noen kategorier med få enheter, det gjelder spesielt ”familiesenter/krisesenter og ”camping”. Vi har likevel valgt å ta dem med her for å vise fordelingen av lengste opphold i denne typen tiltak.

For alle typer tiltak, med unntak av hotell/pensjonat, svarer den største andelen at lengste opphold er mer enn tre måneder. Det er altså flere som svarer at lengste opphold er mer enn tre måneder enn mindre enn tre måneder. For familiesenter/krisesenter og midlertidig institusjon gjelder det alle som har svart på spørsmålet. I kategorien natthjem/andre døgnovernatningssteder svarer tre av fire at lengste opphold er mer enn tre måneder. Dette er et interessant funn da tiltak som faller innenfor disse kategoriene skal være midlertidige og akutte boløsninger. På dette spørsmålet svarer en høy andel av tilbyderne, hvilket betyr at det er lite usikkerhet knyttet til disse tallene.

I kapittel 3 så vi at noen midlertidige botilbud er innrettet mot noen spesifikke grupper. Noen tilbud er også primært for personer som ikke har egen bolig, mens andre kanskje har helt andre

målgrupper som for eksempel turister. De som ikke har vanskeligstilte på boligmarkedet som den primære målgruppen kan likevel tilby midlertidig botilbud til personer som ikke har egen bolig. Hoteller, pensjonater og campingplasser er eksempler på slike steder. Fordi tilbyderne i denne kartleggingen er så ulike er det fruktbart å se på hvor lange de lengste oppholdene er for ulike typer tiltak. Nedenfor vises lengste opphold for beboere i midlertidige tilbud som er myntet på personer uten bolig og i tilbud som er innrettet mot spesifikke grupper.

Tabell 5.7 *Lengste opphold i midlertidig botilbud etter om tilbudet er innrettet for alle personer uten bolig og enkelte grupper. Prosent. N: 61.*

	Tilbudet er primært for personer uten bolig	Tilbud for spesifikke grupper	Total
Inntil 3 mnd	8	40	21
Mer enn 3 mnd	92	60	79
Sum	100	100	100

Tabell 5.7 viser at 92 prosent av tilbudene som har vanskeligstilte på boligmarkedet som målgruppe, har beboere som har bodd der i mer enn tre måneder. For tilbydere som brukes av alle grupper, svarer 60 prosent at de som har vært der lengst, har vært der mer enn tre måneder. Totalt svarer flest tilbydere at de som har bodd der lengst har bodd der i mer enn tre måneder.

Tabell 5.8 *Lengste opphold etter om tilbudet er innrettet mot noen spesifikke grupper. Prosent. N: 64*

	Tilbudet er innrettet mot spesifikke grupper	Tilbudet er ikke rettet inn mot spesifikke grupper	Total
Inntil 3 mnd	8	48	23
Mer enn 3 mnd	92	52	77
Sum	100	100	100

I tabell 5.8 vises fordelingen av lengste opphold etter om tilbudet er innrettet mot spesifikke grupper eller ikke. Tilbud for spesifikke grupper har oftest personer i aktiv rus som målgruppe. Nesten alle

tilbud som retter seg mot spesifikke grupper svarer at de beboere som har vært der lengst, har vært der i mer enn tre måneder. For midlertidige botilbud som ikke er innrettet mot spesifikke grupper gjelder dette om lag halvparten. Dette er veldig lik fordeling som i tabellen over, hvilket kan ha sammenheng med at et av fem tilbud som primært er for personer som ikke har egen bolig også er rettet inn mot spesifikke grupper, slik at kategoriene til dels er overlappende.

5.3 Noen grupper oppholder seg mer i midlertidige botilbud og har lengre opphold.

Det er tydelig at opphold i midlertidige botilbud ikke alltid er kortvarige og midlertidige. På spørsmålet om hva den vanligste lengden på opphold i midlertidige botilbud er svarer de fleste kommuner under tre måneder for alle gruppene. Det er imidlertid noen grupper som oftere oppholder seg lengre i midlertidige botilbud, dette gjelder spesielt personer med rusavhengighet og personer med dobbeltdiagnose. Opphold i midlertidig botilbud for personer som mangler bolig inngår i definisjonen av bostedsløshet. Denne kartleggingen har vist at det ikke er uvanlig med opphold i midlertidig botilbud som varer over tre måneder. Hva dette skyldes kan vi ikke si noe om ut fra foreliggende data, men det er nærliggende å tenke seg at manglende retningslinjer for kommunene når det gjelder lengde på opphold i midlertidige botilbud, kan ha innvirkning på hvordan kommunene jobber med personer som oppholder seg i midlertidig husvære. Evalueringen av På vei til egen bolig viste at kommunene selv mente at de ikke nådde målene for strategien delvis på grunn av at de manglet egnede boliger (Dyb m.fl. 2008). At problemet med lange opphold i midlertidige botilbud er mest utbredt i de store byene, kan tyde på at fenomenet henger sammen med et presset boligmarked der det kan være vanskelig å finne boliger til personer som ikke klarer det selv.

Langt de fleste kommuner oppgir at personer med rusavhengighet og dobbeltdiagnose oppholder seg mer enn tre måneder i midlertidige botilbud. Vi kan ikke ut fra foreliggende data si noe om hvor mange personer det gjelder. Det er imidlertid interessant at så mange kommuner oppgir de samme gruppene. Dette kan

tyde på at kommunene har vanskeligheter med å finne egnede boligløsninger til disse gruppene, eller det kan tyde på at disse gruppene ikke prioriteres til permanente boliger.

Resultatet av lange opphold i midlertidige botilbud kan være utsosialisering fra samfunnet. Dyb m.fl. (2004) fremhever at fast bolig er en avgjørende faktor når det gjelder deltakelse i samfunnet. For personer i aktiv rus, og personer som i tillegg til rusproblemer har psykiske lidelser, kan lange opphold i midlertidig husvære bety at de innlemmes i en kultur som medfører ytterligere utsosialisering fra samfunnet. Dette gjelder spesielt for personer som oppholder seg i midlertidige botilbud der det bor mange med samme problemer (Flåto og Johannessen 2010, Hermannsdottir 2002). Internasjonal forskning viser også at desto lenger personer er bostedsløse desto vanskeligere er det for dem å integreres i samfunnet (Snow & Anderson 1993; Farrington & Robinson 1999). En del personer som trenger hjelp til å finne midlertidig botilbud vil sannsynligvis også ha et behov for hjelp til å finne varig bolig. Dette gjelder kanskje spesielt personer som har andre problemer i livet i tillegg til boligproblemet. I følge Lov om sosiale tjenester skal NAV-kontoret/sosialtjenesten medvirke til å skaffe bolig til de som trenger det, men det ligger ingen forpliktelse til å stille en bolig til disposisjon. Dette ligger delvis på den bostedsløse selv. For personer som har vært bostedsløse lenge og kanskje andre problemer i tillegg, kan det være vanskelig å finne tid og krefter til å være på boligjakt, med eller uten hjelp fra kommunen. Videre kan manglende kunnskap om hvordan man går fram for å skaffe seg bolig være et hinder for å få permanent bolig for personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

5.4 Oppsummering

Opphold i midlertidig botilbud skal være ”midlertidig”, men det finnes ingen klare definisjoner av hva midlertidig skal være (se kapittel 2). I dette kapitlet analyseres lengden på opphold i midlertidig botilbud. Dataene er hentet fra kommunesurveyen og surveyen til tilbyderne.

Kartleggingen viser at det er vanligere for noen grupper å ha lengre opphold i midlertidige botilbud enn for andre. Dette gjelder spesielt personer med rusavhengighet og personer med

dobbeltdiagnose. 29 prosent av kommunene oppgir at vanligste oppholdslengde for personer med rusavhengighet er mer enn tre måneder. 27 prosent av kommunene oppgir også at vanligste oppholdslengde for personer med dobbeltdiagnose er mer enn tre måneder. Totalt 31 prosent av kommunene oppgir at de har hatt utenlandske statsborgere i midlertidig botilbud i løpet av 2010. 11 prosent oppgir at vanligste oppholdslengde for denne gruppen er mer enn tre måneder. For barnefamilier og unge under 24 år er det en liten andel av kommunene som oppgir at vanligste oppholdslengde i midlertidig botilbud er mer enn tre måneder. Lengste opphold i midlertidig botilbud skiller seg ikke mye fra vanlig oppholdslengde i svarene fra kommunene.

En av tre tilbydere oppgir at vanligste oppholdslengde i tilbudet er mindre enn tre måneder. En av fire oppgir at vanligste oppholdslengde er mer enn tre måneder. 61 prosent av tilbyderne oppgir at de beboere som har bodd der lengst har bodd der i mer enn tre måneder. Alle ”familie/krisesenter” og alle ”midlertidige botilbud under institusjonslovgivningen” svarer at lengste opphold er mer enn tre måneder. Dette gjelder for 77 prosent av ”natthjem/døgnovernatting”, halvparten av ”camping” og 39 prosent av ”hotell/pensjonat”. Det er hovedsakelig tilbydere innrettet mot spesifikke grupper som oppgir at lengste opphold er mer enn tre måneder.

6 Årsaker til at personer trenger midlertidig botilbud

6.1 Innledning

Et grunnleggende prinsipp i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen er at sosialhjelp skal være et sikkerhetsnett for den enkelte når vedkommende ikke klarer seg selv.

Kommunene yter derfor blant annet inntektssikring gjennom sosialhjelp og kvalifiseringsstønad. Krav på midlertidig husvære ligger innenfor sosialtjenesteloven, og gjelder for personer som ikke klarer å finne midlertidig botilbud selv. Det er rom for en viss tolkning av loven i forhold til at kommunen plikter å finne midlertidig botilbud for ”dem som ikke klarer det selv”. Svendsen (2003) fremhever imidlertid at ”formuleringen ”ikke klarer” forutsetter en vurdering av klientens fremtidige muligheter, og således ikke gir grunnlag for en tilbakeskuende vurdering. Det er derfor ikke relevant om en klient selvforskyldt har kommet i en situasjon hvor vedkommende har behov for hjelp, eller om klienten har hatt behov for hjelp over lengre tid” (s.48). Kravet på hjelp til midlertidig botilbud kommer også fram i forarbeidene til sosialtjenesteloven i Ot. Prp. Nr 29 (1990-1991)¹⁴. At klientene har rett på midlertidig husvære uavhengig av årsak til bostedsløsheten, har stor betydning for de aller mest vanskeligstilte som ofte kan oppleve at deres vanskelige livssituasjon er til hinder når de skal inn i fast bolig (Dyb m.fl. 2004, Sahlin 1998).

I denne kartleggingen har vi spurt kommunene om hva de vanligste årsakene er til at personer trenger midlertidig botilbud. Å si noe om årsaksforhold i denne sammenheng kan være fruktbart i

¹⁴ Brev til Fylkesmannen i Vestfold fra Sosial- og helsedirektoratet.

forhold til å bidra til at hjelpeapparatet skal rettes inn mot de riktige gruppene med nødvendige tiltak. Det er imidlertid ikke uproblematisk å se etter årsaker til bostedsløshet i en undersøkelse som denne (jfr. Dyb m.fl. 2004; Dyb og Johannessen 2009). I hovedsak går diskusjonen ut på at man kan skille mellom strukturelle og individuelle forklaringer når det gjelder årsaker til bostedsløshet. De strukturelle forklaringene er knyttet til faktorer som for eksempel mangel på boliger og/ eller tilgjengelige boliger, økning i arbeidsledigheten eller andre endringer i arbeidsmarkedet. Endringer i de strukturelle faktorene har innvirkning på boligmarkedet og treffer ofte de mest vanskeligstilte først (Dyb 2002). Individuelle forklaringer tar utgangspunkt i "egenskaper" ved individet. Dette kan være rusavhengighet, voldelig atferd, psykiske lidelser eller andre trekk ved individet som kan gjøre det vanskelig for dem å skaffe bolig. Individuelle forklaringer på bostedsløshet er også knyttet til faktorer som ikke nødvendigvis er forårsaket av individet selv, som for eksempel vold og/ eller konflikt i hjemmet som gjør at vedkommende ikke kan bo der lenger (Dyb og Johannessen 2009). Bostedsløshet vil i mange tilfeller oppstå på grunn av en kombinasjon mellom strukturelle og individuelle faktorer, og det kan være vanskelig for hjelpeapparatet å svare på hvorfor en person er bostedsløs. Videre kan bostedsløsheten ha vart i lengre perioder, og det kan derfor være vanskelig å si noe om hva som er den "egentlige årsaken" til bostedsløsheten. Langvarig bostedsløshet involverer ofte sammensatte situasjoner, og ikke egenskaper ved personen. Årsaker til at personer trenger midlertidig botilbud er lettere å svare på da dette er knyttet til en situasjon som vedkommende opplever her og nå og formidler til hjelpeapparatet.

6.2 Årsaker til bruk av midlertidig botilbud

I denne kartleggingen er spørsmålene om årsaker til at personer trenger midlertidig botilbud knyttet til situasjoner kommunene opplever at klientene befinner seg i. Vi har lagt oss nær kategoriene som ble brukt i kartleggingen av bostedsløse i 2008. Vi har spurt kommunene "Hva er den vanligste årsaken til at personer trenger midlertidig botilbud?". Kommunene er bedt om å oppgi de tre viktigste årsakene uten å rangere dem.

Tabell 6.1 *Vanligste årsaker til at personer trenger midlertidig botilbud. Prosent. N: 85. Hver rad i tabellen representerer ett spørsmål, og bare andel kommuner som har svart ja (krysset av) er med i tabellen.*

	Storbyer	>40 000 (1)	10 000 – 39 999 (2)	< 9 999 (3)	Total
Utkastelse fra bolig	85	92	100	30	67
Bor hos venner og kjente	73	50	50	27	48
Sover ute	31	25	36	9	22
Konflikt i familien	15	25	14	21	19
Utskriving fra institusjon	19	17	29	9	17
Løslatelse fra fengsel	15	17	36	3	14
Venter på innflytting i bolig	15	8	7	12	12
Vold i familien	4	17	0	12	8
Samlivsbrudd	0	17	7	9	7

Tabell 6.1 viser de viktigste årsaker kommunene oppgir til at personer trenger midlertidig botilbud fordelt på kommunegrupper. Kolonnen til høyre viser den totale andelen av de 85 kommunene som har krysset av for den gitte årsaken. Tabellen er satt opp slik at den årsaken flest kommuner oppgir står øverst i tabellen. I det følgende drøftes noen av de viktigste funnene knyttet til årsaker til at personer trenger midlertidig botilbud.

Totalt er det 67 prosent av kommunene som svarer at utkastelse fra bolig er en av de vanligste årsakene til at personer trenger midlertidig botilbud. Alle kommunene i kommunegruppe 2 svarer at utkastelse fra bolig er en av de vanligste årsakene til at personer trenger midlertidig botilbud. For kommunegruppe 1 og storbygruppen gjelder dette for henholdsvis 92 og 85 prosent av kommunene/bydelene. I den minste kommunegruppen er det om lag en av tre kommuner som svarer at utkastelse er den vanligste årsaken til at personer trenger midlertidig botilbud. At utkastelser

er tett forbundet med bostedsløshet er ikke noe nytt. I strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet var det et eget resultatmål å redusere antall utkastelser med 50 prosent. I kartleggingen av bostedsløse i 2008 så vi også at utkastelse fra bolig var en av de viktigste problemsituasjonene i livet til bostedsløse personer (Dyb og Johannessen 2009). I kapittel 9 går vi igjennom hvordan kommunene i undersøkelsen vil løse ulike saker knyttet til behov for midlertidig botilbud, blant annet som følge av utkastelse.

Etter utkastelse er den hyppigste årsaken kommunene oppgir til at personer trenger midlertidig botilbud er at de bor hos venner og kjente. Rundskriv U-5/2003, veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære, fremhever at midlertidig husvære bare skal benyttes i akutte situasjoner, og nevner for eksempel brann, utkastelse og familiebrudd som eksempler på slike akutte situasjoner. Å bo hos venner og kjente kan både være en akutt situasjon- at man akkurat har flyttet dit, eller det kan være en situasjon som ha vart i lengre tid. Ovenfor belyste vi noen av sidene ved behov for midlertidig botilbud, og viste at loven kan tolkes dit hen at personer har krav på hjelp uansett hvor lenge de har vært i situasjonen. Det betyr at selv om en person har bodd lenge hos venner og bekjente, for så oppsøker kommunen med et boligbehov, har han/hun krav på midlertidig bolig. Om lag halvparten av kommunene svarer at å bo hos venner og kjente er den vanligste årsaken til at personer trenger midlertidig husvære. Det er størst andel kommuner/bydeler i storbygruppen som oppgir dette som årsak (73 prosent). Andelen kommuner som svarer at vanligste årsaken er å bo hos venner og kjente synker med kommunestørrelse, og 27 prosent av de minste kommunene svarer at dette er vanligste årsak. I kartleggingen av bostedsløse så vi at den viktigste oppholdsformen bostedsløse i 2008 var hos venner og kjente (Dyb og Johannessen 2009).

Etter ”utkastelse fra bolig” og ”bor hos venner og kjente” er det å sove ute den årsaken flest kommuner oppgir (22 prosent av kommunene). Dette er et overraskende funn når vi sammenholder dataene med kartleggingen av bostedsløse, der to prosent av alle bostedsløse under kartleggingen ikke hadde ordnet overnatting for kommende natt. Kartleggingen av bostedsløse foregår i slutten av november/ begynnelse av desember, og det kan tenkes at en del personer som sover ute resten av året trekker inn i vintermånedene. Men at det å sove ute oppgis som den tredje vanligste

årsaken til at personer trenger midlertidig botilbud i denne kartleggingen er et interessant funn. Det er imidlertid viktig å huske på at vi i denne undersøkelsen ser på andel kommuner som svarer på vanligste årsaker, og ikke antall individer som opplever den gitte situasjonen. Behov for midlertidig botilbud fordi man sover ute er vanligst i kommuner med 10 000 – 39 999 innbyggere og i storbyene (henholdsvis 31 og 36 prosent). Dernest kommer kommunegruppe 1 og 3. I den minste kommunegruppen er det ni prosent som oppgir dette som en av de vanligste årsakene til at personer trenger midlertidig botilbud. En studie gjort av Oslo kommune vinteren 2009 viser at nærmere halvparten av de som bodde ute i Oslo hadde bodd ute i mer enn 2 uker. Av disse hadde 41 prosent fått tilbud om midlertidig botilbud (Oslo kommune 2009).

Det er tilsynelatende et stort sprik mellom denne studien og kartleggingene av bostedsløse som viser at to prosent (rundt 120 personer) av alle bostedsløse sover ute. Her er det nødvendig å poengtere at de to studiene er svært ulike. Tallene fra denne studien viser antall kommuner som sier at personer trenger midlertidig botilbud gjennom *et helt år* fordi de sover ute. Vi vet ikke hvor mange personer det dreier seg om. Den landsomfattende kartleggingen av bostedsløse viser antall personer som faktisk sover ute i løpet *en uke* i året.

Manglende bolig ved løslatelse fra fengsel er en kjent problemstilling innenfor arbeidet med bostedsløse, og at personer som løslates fra fengsel ikke skal bo i midlertidig botilbud var et eget mål innenfor strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet (Dyb m.fl. 2006; Dyb m.fl. 2008). Det er relativt få kommuner i denne undersøkelsen som oppgir at løslatelse fra fengsel som en av de vanligste årsakene til bruk av midlertidig botilbud (totalt 14 prosent av kommunene). Det er imidlertid nokså store variasjoner mellom kommunegruppene. Mens det er tre prosent av kommunene i den minste kommunegruppen som svarer at løslatelse fra fengsel er en av de vanligste årsakene til at personer trenger midlertidig botilbud, er det 36 prosent av kommunene i kommunegruppe 2 som svarer dette. Det er mulig å tolke resultatene slik at løslatelse fra fengsel blir en mindre viktig årsak til at personer trenger midlertidig botilbud fordi mange som løslates gjør det til en adresse hos venner og kjente og melder sitt boligproblem til kommunene på et senere tidspunkt.

Kommunenes rapportering beror i så fall på at de i liten grad vet når en klient løslates fra fengsel. En annen mulig tolkning er at fokuset på bolig og løslatelse har medført at kommuner og fengsler i dag arbeider godt sammen, og at det derfor ikke er så mange som oppgir løslatelse som en viktig årsak til at personer trenger midlertidig botilbud.

Konflikt i familien oppgir en av fem kommuner som en av de viktigste årsakene til at personer trenger midlertidig botilbud. Dette er en viktigere årsak for de minste kommunene enn for eksempel det å sove ute er. Utskriving fra institusjon er også en årsak en del kommuner oppgir som den viktigste årsaken til at personer trenger midlertidig botilbud. Dette er mest utbredt i de tre største kommunegruppene. ”Venter på innflytting i bolig” er samlet sett ikke oppgitt som en veldig vanlig årsak til at personer trenger midlertidig botilbud. Det er hovedsakelig storbyene/bydelene som svarer at dette er en vanlig årsak. Dette underbygger at opphold i midlertidig botilbud i storbyene og de større kommunene i større grad er knyttet til mangel på egnede boliger enn det er i de mindre kommunene.

Vold i familien og samlivsbrudd er de to kategoriene som færrest kommuner mener er årsaken til at personer trenger midlertidig botilbud. Vi ser imidlertid at i den minste kommunegruppen er det større andel kommuner som oppgir denne årsaken enn det er for alle kommunegruppene samlet.

Det 13 prosent av kommunene som krysser av for svarkategorien ”annet”. Årsakene som oppgis her er stort sett knyttet til at vedkommende er rusavhengig. ”Manglende boevne” trekkes også inn som årsak her. Noen av kommunene som svarer ”annet” på dette spørsmålet skriver at de ikke har henvist til midlertidige botilbud.

6.3 Oppsummering

Dette kapitlet analyserer kommunenes svar på de vanligste årsakene til at personer trenger midlertidige botilbud. Kategoriene brukt her ligger nær kategoriene som ble brukt i forbindelse med problemsituasjoner for bostedsløse personer i kartleggingen av bostedsløse i 2008. Kommunene kunne krysse av for tre årsaker

som de mener er den vanligste årsaken til at personer trenger midlertidig botilbud.

67 prosent av kommunene svarer at den vanligste årsaken til at personer trenger midlertidig botilbud er utkastelse fra bolig. Nesten alle kommunene i de tre største kommunegruppene oppgir at dette er vanligste årsaken til at personer trenger midlertidige botilbud. Etter utkastelse fra bolig er det flest kommuner som svarer at den vanligste årsaken til bruk av midlertidig botilbud er å bo hos venner og kjente. Andelen kommuner som oppgir dette som vanligste årsak synker med minkende kommunestørrelse, og er altså vanligst i de større kommunene. 22 prosent av kommunene oppgir at "å sove ute" er den vanligste årsaken til at personer trenger midlertidig botilbud. 14 prosent av kommunene oppgir at løslatelse fra fengsel er den vanligste årsaken, mens konflikt i familien oppgis som vanligste årsak av 19 prosent av kommunene. Utskriving fra institusjon oppgir 17 prosent av kommunene som viktigste årsak. Denne årsaken er mest svart av de tre største kommunegruppene. Vold i familien og samlivsbrudd er de kategoriene færrest kommuner oppgir som vanligste årsak til at personer trenger midlertidig botilbud. 13 prosent av kommunene svarer at det er "andre årsaker" enn de som er nevnt i skjemaet.

7 Kvalitet i midlertidige botilbud

I følge Rundskriv U-5/2003 skal kommunene sørge for at tilbud er tilgjengelig når behovet for midlertidige husvære oppstår. Fordi behovet for midlertidige botilbud varierer sterkt mellom kommunene, vil det være forskjellige løsninger i bruken av slike tilbud i de ulike kommunene. Ikke alle kommuner har egne midlertidige botilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet. I noen kommuner kan opphold i midlertidig botilbud være så sjeldne at de ikke har noen faste tilbud som de bruker¹⁵. Disse kommunene kan bruke tilbud i andre kommuner, eller finne på kreative løsninger dersom behovet for midlertidig husvære plutselig skulle melde seg.

Det er forskjell på midlertidige botilbud som kommunene selv driver og private midlertidige botilbud der kommunen leier plass til personer som trenger det. De kommunale botilbudene eies og drives av kommunen selv, mens de private drives av private aktører og/eller frivillige organisasjoner. Uavhengig av hvem som driver tilbudene, er det behov for visse kvalitetskrav, spesielt når det gjelder botilbud til sårbare grupper (Drøpping 2005). Tidligere ble det ikke stilt krav til de såkalte hospitsene som ble drevet av private, og heller ikke til de kommunale. Tilbudene var ofte både dyre og svært dårlige (Hermannsdottir 2002). I 2003 ble det derfor utarbeidet en veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5 (i dag lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 27). Formålet med rundskrivet var å veilede kommunene i arbeidet med å sikre forsvarlig kvalitet ved midlertidige botilbud. I rundskrivet fremheves det at kommunene bør utarbeide og inngå avtaler med tilbydere av

¹⁵ Noen kommuner har i forbindelse med denne kartleggingen meldt tilbake at undersøkelsen ikke er aktuell for dem da de ikke bruker midlertidige botilbud.

midlertidige botilbud. Slike avtaler blir i dag gjerne omtalt som kvalitetsavtaler. Kvalitetsavtaler er et nyttig verktøy for kommunene å bruke i forhold til det å følge opp og etterprøve kvalitetskravene som er satt. Kommunene oppfordres til å inngå avtaler med tilbydere av midlertidig husvære i egen kommune, og i andre kommuner dersom de benytter midlertidige botilbud der.

Som nevnt tidligere var et av målene i strategien På vei til egen bolig at ingen skulle tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale. I evalueringen av strategien finner Dyb m.fl. (2008) at en av fire kommuner oppgir at de har nådd målet om ikke å tilby døgnovernatting uten kvalitetsavtale. Kommunerevisjonen i Oslo kommune har nylig sett på hvordan kommunen bruker private midlertidige botilbud, og konkluderer med at Oslo kommune ikke har nådd målet sitt om ikke å bruke døgnovernattingssteder uten kvalitetsavtale. Den vanligste begrunnelsen er at det ikke var ledige plasser ved steder med kvalitetsavtale (Kommunerevisjonen 2011). Rundskriv U-5/2003 fremhever at det var Oslo som opprinnelig begynte med kvalitetsavtaler, og veilederen for kvalitetsavtaler bygger på mye av arbeidet Oslo kommune har gjort.

I det følgende skal vi se på kommunenes bruk av kvalitetsavtaler med midlertidige botilbud, hvordan disse følges opp samt si noe om innretningen på tilbudene i forhold til minstekrav til fysisk standard på botilbudet.

7.1 Bruk av kvalitetsavtaler

7.1.1 Kommunene

I surveyen til kommunene har vi stilt følgende spørsmål ”Hvor mange midlertidige botilbud har kommunen kvalitetsavtale med?”. Tabell 7.1 viser hvordan svarene fra kommunene fordeler seg.

Tabell 7.1 *Antall midlertidige botilbud kommunen har kvalitetsavtale med? Prosent. N: 85*

Botilbud kommunen har kvalitetsavtale med	Prosent
Alle	7
De fleste	25
Under halvparten	11
Ingen	34
Ikke aktuelt/ubesvart	24
Sum	101

Det er en langt større andel kommuner som svarer at de ikke har kvalitetsavtale med noen midlertidige botilbud (34 prosent), enn det er kommuner som svarer at de har kvalitetsavtale med alle (syv prosent). En krysskjøring med spørsmål om kommunen har henvist til midlertidige botilbud i 2010, viser at 28 prosent av de som svarer at de ikke har kvalitetsavtale med noen midlertidige botilbud heller ikke har henvist til slike tilbud i 2010. Det betyr at 72 prosent av de som ikke har kvalitetsavtale med noen faktisk har henvist til midlertidige botilbud i 2010. En av fire kommuner svarer at de har kvalitetsavtaler med de fleste midlertidige botilbud og 11 prosent svarer at de har kvalitetsavtaler med under halvparten av de midlertidige botilbudene de bruker. Det er 24 prosent som ikke har svart på spørsmålet eller har svart "ikke aktuelt". Av de kommunene som svarer "ikke aktuelt" på spørsmålet om kvalitetsavtaler har over halvparten henvist til midlertidig botilbud i 2010.

Tabell 7.2 viser om det er en sammenheng mellom andel botilbud kommunene har kvalitetsavtaler med og kommunestørrelse.

Tabell 7.2 Andel botilbud kommunen har kvalitetsavtale med etter kommunegrupper. Prosent. N: 65

	Storbyer	> 40 000 (1)	10 000 – 39 999 (2)	< 9 999 (3)	Total
Alle/de fleste	83	33	46	0	42
Under halvparten	17	67	55	100	59
Sum	100	100	101	100	101

Kvalitetsavtaler er mest utbredt i de store byene. Fire av fem storbyer/bydeler har kvalitetsavtale med alle eller de fleste midlertidige botilbud de bruker. I kommunegruppe 2 har nesten halvparten av kommunene kvalitetsavtale med alle eller de fleste tilbydere. I den minste kommunegruppen er det ingen kommuner som oppgir å ha kvalitetsavtale med alle eller de fleste midlertidige botilbud. I kommunegruppe 1 oppgir en av tre å ha kvalitetsavtaler med alle eller de fleste tilbydere. I del 3.2 viste vi at de store kommunene i større grad enn de små bruker både kommunale og private midlertidige botilbud. I de to minste kommunegruppene svarer en større andel kommuner at de kun bruker private tilbud. Selv om kvalitetsavtaler brukes til både offentlige og privat drevet tilbud, er det interessant å se at de kommunegruppene som har lavest andel kommuner med kvalitetsavtaler med alle eller de fleste tilbydere, også er de gruppene der størst andel kun benytter private midlertidige botilbud. Dette kan ha sammenheng med at små kommuner ofte bruker tilbud som hotell og campingplasser, som brukes mer sporadisk og dermed ikke er ”nødvendig” å lage kvalitetsavtaler med.

7.1.2 Tilbyderne

Vi har også spurt tilbyderne om de har kvalitetsavtaler med kommunene. Tabellen under viser hva tilbyderne har svart.

Tabell 7.3 *Kvalitetsavtaler med en eller flere kommuner? Prosent N: 85*

Kvalitetsavtaler med kommune(r)	Prosent
Ja	40
Nei	38
Ubesvart/Ikke aktuelt	22
Sum	100

Tabell 7.3 viser at det er omtrent like mange tilbydere som har kvalitetsavtale med en eller flere kommuner som ikke har det. 22 prosent av tilbyderne har enten ikke svart på spørsmålet eller svart at det ikke er aktuelt for dem. Tilbyderne er også spurt om de har blitt kontaktet av kommuner i forbindelse med opphold for personer uten bolig i 2010. Rundt halvparten av de som er kontaktet av kommuner i forbindelse med opphold for personer uten bolig, har kvalitetsavtale med en eller flere kommuner.

Tabell 7.4 *Andel tilbydere med og uten kvalitetsavtale etter type tiltak. N: 66. Prosent.*

	Hotell/pen sjonat	Natthjem/ Døgnovernatting	Camping	Familie/ krisesenter	Midlt. Inst	Annet
Ja	31	77	0	75	71	47
Nei	69	23	100	25	29	53
Sum	100	100	100	100	100	100

Tabell 7.4 viser fordelingen av tilbydere med og uten kvalitetsavtale etter type tilbud. For det første viser tabellen at det ikke er noen av tilbyderne i kategorien "campingplass/ vogn/ hytte" som har kvalitetsavtale. Videre er det langt under halvparten av hoteller/pensjonater som har kvalitetsavtale. Dette kan ha sammenheng med det vi tidligere har nevnt, nemlig at disse tilbudene brukes mer sporadisk og derfor ikke i like stor grad trenger å følges opp gjennom kvalitetsavtaler. Kategoriene "natthjem" og "andre døgnovernattingssteder" slått sammen er den gruppen der størst andel respondenter har kvalitetsavtale. Tre av fire i denne gruppen oppgir å ha kvalitetsavtale. Også blant krisesenter/familiesenter og midlertidige botilbud under institusjonslovgivningen er det langt over halvparten som oppgir å ha kvalitetsavtale.

Kvalitetsavtaler er mest relevant for midlertidige botilbud som tar i mot mange personer som oppholder seg der på grunn av en vanskelig boligsituasjon. Totalt er det 49 prosent av de midlertidige botilbudene som primært er for personer som ikke har egen bolig. Av disse er det 48 prosent som har kvalitetsavtale med en eller flere kommuner.

I utgangspunktet skulle man tro at kvalitetsavtaler i hovedsak gjelder for private tilbydere der kommunene kjøper plasser til personer som trenger midlertidig botilbud. Tabell 7.5 viser imidlertid at to tredeler av tilbydere som svarer at de er offentlig drevet, har kvalitetsavtaler med en eller flere kommuner. Tabellen viser at det faktisk er en større andel offentlig drevet tilbydere som har kvalitetsavtale enn for de private tilbyderne.

Tabell 7.5 *Tilbydere med og uten kvalitetsavtale etter type driver. N 66. Prosent.*

	Offentlig	Privat	Total
Kvalitetsavtale	67	48	52
Ikke kvalitetsavtale	33	52	48
Sum	100	100	100

7.1.3 De som ikke har kvalitetsavtaler

Det kan være ulike årsaker til at tilbydere ikke har kvalitetsavtaler med kommuner. Det kan være fordi de sjelden har vanskeligstilte personer boende, eller det kan være fordi tilbudet er kommunalt og derfor ikke trenger en avtale med kommunen. I spørreskjemaet til tilbyderne har vi spurt om ”dersom dere ikke har kvalitetsavtale, hva er årsaken til det”. I og med at skjemaet er sendt ut til et bredt utvalg av aktører har vi også fått mange ulike typer svar på dette spørsmålet.

I svarene fra tilbyderne er det en del som svarer at de ikke har kvalitetsavtale fordi de er kommunale foretak. Over så vi at det er flere offentlige drevne tiltak som har kvalitetsavtale enn det er private som har det. Det kan være forskjell på kommunale og statlige tiltak i forhold til hvem kommunene ønsker å inngå avtaler med. I denne rapporten har vi ikke analysert kvalitetsavtaler i forhold til om de offentlige virksomhetene er kommunale eller statlige, men det kan hende at det ligger noen forklaringer i dette

skillet. Vi kan ut fra våre resultater si at noen tilbydere svarer at de ikke har kvalitetsavtale fordi de er kommunale.

I den grad svarene på spørsmålet kan kategoriseres ser vi en interessant kategori som vi kan kalle "vet ikke". Her finner vi svar som "Vet ikke hva dette er", "Hva er det?", "Ikke hørt om". Dette er de mest ekstreme svarene vi finner i datamaterialet, og er selvfølgelig ikke representative for tilbydere av midlertidige botilbud. Det er likevel interessant at kommunen bruker midlertidige botilbud som ikke vet hva kvalitetsavtaler er.

Noen tilbydere svarer at det ikke er aktuelt fordi de ikke har fått tilbud om kvalitetsavtale fra kommunen, mens en tilbyder svarer at det ikke er aktuelt fordi de er et hotell.

7.2 Oppfølging av kvalitetsavtaler

I veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære skriver Arbeidsdepartementet at "Før kommunen tar i bruk midlertidig husvære bør det gjøres en vurdering av tilbudets standard" (s.1). Og videre bør det inngås avtale med eieren av tilbudet i de tilfeller kommunene tenker å bruke tilbudet flere ganger. Rundskrivet fremhever også at sosialtjenesten må ha adgang til husværet, og til nødvendige dokumenter, for å føre tilsyn med at avtalen blir fulgt.

I kartleggingen er tilbyderne spurt om "har tilvisende instans besøkt botilbudet/virksomheten?". På spørsmålet kunne respondentene svare "ja", "nei" eller "ikke aktuelt". De som svarte ja ble bedt om å spesifisere hvor mange besøk de har hatt i 2010. Vi har kun spurt tilbyderne om besøk fra tilvisende instans. Årsaken til dette er at noen av kommunene i utvalget kan bruke mange ulike typer tilbud, og dersom vi skulle ha spurt dem om oppfølging av hvert enkelt tilbud kunne vi risikere at de ikke klarer å svare på spørsmålet, og i tillegg kunne vi ha risikert en lavere svarprosent på undersøkelsen.

Tabell 7.6 *Andel tilbydere som har hatt besøk av tilvisende instans i 2010. N: 85. Prosent*

Besøk av tilvisende instans	Prosent
Ja	57
Nei	22
Ikke aktuelt/ubesvart	21
Sum	100

Tabell 7.6 viser at over halvparten av tilbyderne har hatt besøk av tilvisende instans i 2010. Det er en like stor andel som svarer at de ikke har hatt besøk av tilvisende instans som de som svarer "ikke aktuelt" eller ikke har svart på spørsmålet. Det er interessant å se på hvilke tiltak kommunene besøker mest. Tabell 7.7 viser hvilke typer midlertidige botilbud som svarer at de har hatt besøk av tilvisende instans.

Tabell 7.7 *Besøk av tilvisende instans etter type tiltak. Prosent. N: 78*

	Hotell/ Pensjonat	Natthjem/ Døgnov.	Camping	Familie/ Krisesenter	Midlt. Inst.	Annet
Besøk	50	67	44	25	88	61
Ikke besøk	31	20	56	0	6	28
Ikke aktuelt	19	13	0	75	6	11
Sum	100	100	100	100	100	100

Vi ser her at "midlertidige botilbud under institusjonslovgivningen" er den typen tiltak der størst andel svarer at de har hatt besøk av tilvisende instans. For "familie/krisesenter" svarer 75 prosent at problemstillingen ikke er aktuell. Dette kan ha sammenheng med det vi har vært inne på før, nemlig at krisesenter i utgangspunktet ikke skal brukes som midlertidig botilbud. Vi må nevne at det er få enheter i denne kategorien, og at fordelingen derfor slår kraftig ut om en eller to tilbydere svarer det ene eller det andre. For "hotell/pensjonat" og "campingplass/-vogn/-hytte" svarer rundt halvparten at de har hatt besøk av tilvisende instans.

Når vi ser hvilke typer tiltak som har hatt besøk av tilvisende instans i sammenheng med om de har kvalitetsavtale eller ikke er det 84 prosent av tilbydere med kvalitetsavtale(r) som har hatt besøk av tilvisende instans. Dette gjelder for halvparten av de som ikke har kvalitetsavtaler.

Antall besøk fra tilvisende instans varierer veldig fra tilbyder til tilbyder. En tilbyder har svart at de hadde besøk av tilvisende instans 100 ganger i 2010. Da har de telt med ansvarsgruppemøter som antakeligvis har foregått i det midlertidige botilbudet. En respondent spesifiserer at NAV er hovedinnsøker og hovedsamarbeidspartner, og ofte kommer på besøk i forbindelse med ansvarsgruppemøter. En del tilbydere svarer at innsøkende instans har vært der en gang i 2010. De resterende fordeler seg mellom 1 og 100 besøk, med overtall av opp til 50 besøk.

7.3 Krav til kvalitet

I rundskriv 05/2003 Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester fremhever Arbeidsdepartementet en del kvalitetskrav som kan inngå i en kvalitetsavtale. Departementet understreker at avtalene skal ivareta et minimumskrav, og at det er opp til kommunene å utvide dem etter behov. Følgende kvalitetskrav nevnes i forslaget til kvalitetsavtaler:

- Botilbudet skal være innredet etter formålet.
- Beboere skal ha mulighet for matlaging.
- Beboerne skal ha god tilgang til bad og toalett.
- Beboere skal ha tilgang til vask av tøy.
- Utleier er ansvarlig for å rengjøre rom og utstyre med rent sengetøy og rene håndklær for hver ny beboer som flytter inn. Ved lengre opphold skal det legges fram rent sengetøy og rene håndklær en gang i uka.
- Beboere har rett til privatliv.
- Beboere skal ha mulighet for å motta besøk

Kvalitetskravene som nevnes her gir mulighet for tolkning. At beboerne skal ha ”god” tilgang til bad og toalett sier ikke noe annet enn at de skal ha tilgang til slike fasiliteter. Det stilles ikke krav til hvor mange man kan dele bad og toalett med før tilgangen ikke lenger er god. Det vil også være forskjell på om det er familier eller enslige som skal dele bad og toalett. Det samme tolkningsrommet gjelder for ”mulighet for matlaging”. Det er stor forskjell på om man har tilgang til et kjøkken i en boenhet som for eksempel en hytte, eller om man har tilgang til et felles utendørs kjøkken på en

campingplass. Kvalitetsveilederen er ment som veiledende og kommunene kan selv utforme kvalitetsavtaler med midlertidige botilbud. Vi har ikke spurt kommunene eller tilbyderne om hva slags kvalitetsavtaler de har, men det hadde vært interessant å se på om kommunene skiller på kvalitetsavtaler med ulike tilbydere som er ment å huse ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet.

I kartleggingen har vi spurt både kommuner og tilbydere om disse fasilitetene finne i de midlertidige botilbud. Under vises hvordan tilbyderne har svart på dette spørsmålet. Svarene fra kommunene har vi kryssjekket med svarene fra tilbyderne og kommenterer dem der det er relevant.

Tabell 7.8 *Andel tilbydere som svarer at beboerne har tilgang på ulike fasiliteter. Prosent. N: 85*

Fasiliteter	Prosent
Anledning til vask av tøy	88
Nøkkel til eget rom	86
Rent sengetøy minst en gang i uka	78
Rene håndklær minst en gang i uka	78
Mulighet for matlaging	77
Kjøleskap på rommet/boenheten	73
Enerom/familierom	72
Mulighet for å skjerme seg fra personale og andre beboere	67
Tilgang på eget toalett	61
Tilgang på eget bad	61
Nøkkel til botilbudet	41
Egen leilighet	40
Mulighet for oppbevaring av møbler/større gjenstander	15

Anledning til vask av tøy er den fasilitet flest tilbydere svarer at beboerne har tilgang på (88 prosent). Deretter er det 86 prosent av tilbyderne som svarer at beboerne har nøkkel til eget rom. Det er 8 prosent som svarer at beboerne ikke har nøkkel til eget rom, de resterende svarer at det ikke er aktuelt eller ikke har svart på spørsmålet. Ikke å ha nøkkel til sin egen boenhet betyr at beboerne i stor grad blir avhengige av personalet for å komme inn, hvilket

igjen betyr en kraftig innskrenkning i mulighetene for privatliv i botilbudet. Under halvparten, 41 prosent, svarer at beboerne har egen nøkkel til botilbudet. Natthjem og midlertidige botilbud under institusjonslovgivningen er de som oftest svarer at beboere ikke har egen nøkkel til botilbudet. Tilgang på rent sengetøy og rene håndklær samt mulighet for matlaging og kjøleskap på rommet er alle fasiliteter som de fleste tilbydere oppgir at beboerne har tilgang på. Tilgang på eget toalett og bad er det 61 prosent av tilbyderne som oppgir at beboerne har tilgang på. Bad og toalett deles med mellom 1 og 20 personer. Tre tilbydere svarer at 20 personer deler bad og toalett, mens det er fem tilbydere som svarer at 10 personer deler bad. Fire tilbydere svarer at 10 personer deler toalett. Bad deles oftere med fem personer eller mer enn det toaletter gjør.

15 prosent av tilbyderne svarer at beboerne har mulighet til å oppbevare større gjenstander slik som møbler og lignende. I midlertidige botilbud er det ikke meningen at man skal flytte inn med egne møbler, men for noen personer kan det midlertidige botilbudet være en type overgangsbolig der man bor mens man venter på å flytte inn i noe nytt. I en slik situasjon kan det være gunstig å ha mulighet for oppbevaring av møbler. Videre kan lange opphold i midlertidig botilbud medføre at noen beboere ønsker å ta inn sine egne møbler i boenheten.

Generelt fremstår kvaliteten i de midlertidige botilbudene som bra i forhold til kvalitetsveilederen. Kravene gir imidlertid et visst rom for tolkning, og det samme gjør dataene i denne undersøkelsen. Men at en stor andel av tilbyderne tilfredsstillter kravene til kvalitet selv om mange ikke har kvalitetsavtaler er positivt. Et rimelig spørsmål er om det er nødvendig med kvalitetsavtaler når kvaliteten jevnt over er god. Vi mener at kvalitetsavtaler er et viktig verktøy som kommunene kan bruke når de skal velge potensielle tilbydere. Kvalitetsavtaler gir også mulighet for kommunene til å etterprøve krav til kvalitet som tilbyderne har gått med på skal finnes i tilbudet. Det vil videre være mulig for kommunene å spesifisere nærmere hvilken standard det skal være i tilbudet dersom det foreligger en kvalitetsavtale mellom tilbyderen og kommunen.

7.4 Døgnpris

I surveyen til tilbyderne har vi spurt hvilken døgnpris som betales per beboer. I det følgende skal vi se på resultatene av analysen.

Tabell 7.9 *Døgnpris i midlertidig botilbud. Prosent. N: 85.*

Døgnpris	Prosent
< 500 per døgn	49
> 500 per døgn	28
Annet	9
Ubesvart	13
Sum	99

Tabell 7.9 viser at om lag halvparten av de midlertidige botilbudene oppgir å ha en døgnpris på under 500 kroner. Noen har oppgitt månedspris, og her har vi regnet ut døgnprisen på grunnlag av det. 28 prosent svarer at de har en døgnpris på mer enn 500 kroner. Kategorien ”annet” fanger opp tilbydere som ikke har svart direkte på spørsmålet, men for eksempel har svart ”det kommer an på størrelsen på boligen”, ”varierer etter hvor de bor” og så videre.

Tabell 7.10 *Døgnpris etter type midlertidig botilbud. Prosent. N:85.*

	Hotell/pensjonat	Natthjem/Døgnovernatting	Camping	Familie/krisesenter	Midlt. Inst	Annet
< 500	38	81	50	80	43	60
> 500	44	19	38	0	50	27
Annet	19	0	13	20	7	13
Sum	101	100	101	100	100	100

Tabell 7.10 viser hvordan de ulike typer midlertidige botilbud fordeler seg i forhold til døgnpris. Det er en del variasjon i svarene til de ulike tilbyderne. ”Hotell/pensjonat” har den laveste andelen tilbydere som svarer at døgnprisen er under 500 kroner (38 prosent). For ”midlertidige botilbud under institusjonslovgivningen” er det 43 prosent som svarer at døgnprisen er under 500 kroner, og 50 prosent som svarer at døgnprisen er over 500 kroner. ”Natthjem og andre døgnovernattingssteder” har den

høyeste andel tilbydere som svarer at døgnprisen er under 500 kroner. I del 3.3 viste vi at hovedparten av natthjemmene svarer at de har en døgnpris på null kroner. I kategorien ”familie/krisesenter” er det 80 prosent som svarer at døgnprisen er under 500 kroner, og ingen som svarer at den er over 500 kroner.

Systematisert kunnskap om priser på midlertidige botilbud er noe som kan brukes videre i kommunenes boligsosiale arbeid. Alternativet til midlertidige botilbud er for de fleste en permanent bolig. Ved å synliggjøre hva det koster å ha personer boende i midlertidig botilbud kan en, sett fra et økonomisk ståsted, argumentere for og i mot bruken av penger til midlertidig botilbud framfor mer permanente løsninger (eks. Barlindhaug m.fl. 2011). Boligsosialt arbeid i kommunene må selvfølgelig ta langt flere hensyn, men i forhold til økonomi, kan det være nyttig å se på døgnpriser i midlertidige botilbud.

7.5 Trygghet for beboerne

Mye av diskusjonen knyttet til bruk av midlertidig botilbud er usikkerheten som følger med denne boformen. For personer som oppholder seg i midlertidig botilbud, det være seg natthjem eller hotell, er tanken hele tiden at oppholdet skal være midlertidig. At noen opphold i midlertidige botilbud kan bli særdeles lange (Flåto og Johannessen 2010), berører ikke det faktum at beboerne kun skal bo der midlertidig og tilbudet derfor er utformet for midlertidige opphold. Krisesenter kan være et unntak da dette i utgangspunktet skal brukes som et oppholdssted for personer som har opplevd vold og/ eller andre traumer.

En del av utryggheten som medfølger opphold i midlertidig husvære skyldes uvissheten av hvor lenge man egentlig kan bo der (Johannessen 2008). I denne kartleggingen har vi gjort et forsøk på å ”operasjonalisere” denne utryggheten i noen spørsmål til tilbyderne angående utformingen av tiltakene. Spørsmålene er knyttet til hvor stabil bosituasjonen er for de som oppholder seg der, og hva som eventuelt gjøres når en beboer må flytte.

Et spørsmål i spørreskjemaet er ”har dere husordensregler som beboeren forplikter seg til å følge?”. 90 prosent av tilbyderne har svart bekreftende på dette spørsmålet. At så mange har

husordensregler er kanskje ikke så overraskende, det er tross alt veldig vanlig med husordensregler- også i ordinære sameier og borettslag. Husordensregler er oftest til for å holde en viss orden samt beskytte medbeboere for eventuelt støy eller andre uromomenter. Når husordensregler er på plass er det også lettere å sanksjonere de som bryter dem. Tilbyderne er bedt om å svare på hva slags sanksjoner som anvendes ved alvorlige brudd på reglene. De aller fleste tilbydere svarer at utskrivning eller bortvisning er sanksjoner som brukes ved alvorlige brudd på reglene. Noen spesifiserer at beboeren må til samtale først. En del tilbydere svarer at sanksjonen er utskrivelse på dagen, mens andre nevner ulike tidsfrister og oppsigelsestider. En tilbyder skriver ”utkastelse, som andre leiligheter”. Dette tolker vi som om det er vanlig oppsigelsestid. Alle andre som svarer at de har oppsigelsestid har tidsfrister som er langt kortere enn de tre månedene som er vanlig i følge husleieloven. Det er 72 prosent av tilbyderne som svarer at de kan si opp/skrive ut beboere på dagen. 11 prosent svarer at de ikke kan gjøre det. Halvparten av de som kan si opp/skrive ut beboere på dagen svarer at de har kvalitetsavtale med en eller flere kommuner.

Diskusjonen knyttet til bruk av natthjem, som vi har referert i del 3.3, dreier seg i stor grad om at utestenging fra husværet på dagtid gjør det vanskelig for beboerne å kunne delta i alminnelige daglige aktiviteter, og videre forhold knyttet til å kunne leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre (brev fra Sosial- og helsedirektoratet). Diskusjonen som i stor grad handler om mulighetene til å leve et normalt liv mens man oppholder seg i midlertidig husvære er egentlig gjeldende for alle typer midlertidig husvære, ikke kun natthjem og andre steder der beboerne må oppholde seg ute på dagtid.

Vi har i kartleggingen til tilbyderne spurt om ”har beboerne mulighet til å være borte en viss tid før han/hun mister plassen?”. 29 prosent av tilbyderne har svart at beboerne kan være borte en viss tid uten restriksjoner. De aller fleste, 46 prosent, svarer at beboerne kan være borte under spesielle betingelser. Tilbyderne som svarer dette er bedt om å spesifisere hvilke betingelser som gjelder. En del av svarene tilbyderne oppgir er knyttet til tidsbegrensninger. Beboerne kan være borte noen døgn før han/hun mister plassen. Noen svarer at beboerne kan være borte lengre, så lenge plassen blir betalt for. Etter restriksjoner i forhold

til tidsbegrensning er den vanligste restriksjonen som tilbyderne oppgir at beboerne kan være borte fra tiltaket dersom det er avtalt.

Et tredje element som er knyttet til trygghet for beboerne, og muligheten til å leve et så normalt liv som mulig, er om de kan motta besøk eller ikke. Også her har tilbyderne hatt mulighet til å svare at beboerne har mulighet til å motta besøk under spesielle betingelser og så spesifisere betingelsene. Langt de fleste tilbydere svarer at beboerne kan motta besøk. 41 prosent av tilbyderne svarer at beboerne har mulighet til å motta besøk uten restriksjoner. 44 prosent svarer at de kan motta besøk under spesielle betingelser. Når vi ser nærmere på hvilke betingelser tilbyderne nevner er det tre vilkår som nesten alle tilbyderne kan plasseres innenfor: Besøk kun av rusfrie personer, besøk innenfor et gitt tidsrom og besøk etter avtale.

Selv om disse restriksjonene gir en viss mening, er det likevel noen betenkeligheter ved at så mange tilbydere svarer at besøk kan foregå med visse restriksjoner. For eksempel kan det være personer som selv bruker illegale rusmidler, og som i stor grad omgås andre som bruker rusmidler som oppholder seg steder der de ikke kan ta i mot besøk fra personer som ikke er rusfrie. Restriksjonen kan i verste fall føre til at personene som oppholder seg i botilbudet får redusert sin livskvalitet gjennom sosial isolasjon. Man kan argumentere for at besøk kan foregå utenfor botilbudet, men for personer som kanskje ikke har så god råd og med venner og bekjente i samme situasjon kan det være vanskelig å delta på sosiale aktiviteter som enten koster penger eller foregår i det offentlige rom.

Besøk og mulighet til å være borte fra botilbudet uten å miste plassen, er faktorer knyttet til det å ha mulighet for privatliv mens man oppholder seg i midlertidig botilbud. Retten til privatliv fremheves også i veilederen for kvalitetskrav til midlertidig husvære. Selv om midlertidig botilbud skal brukes i akutte situasjoner, har vi sett at det for noen grupper brukes i lengre perioder. Noen grupper kan også oppholde seg så lenge i ulike midlertidige botilbud at det til slutt blir en mer eller mindre permanent boligsituasjon for dem (Flåto og Johannessen 2010). I definisjonen av bostedsløshet regnes personer som oppholder seg i midlertidig botilbud som bostedsløse. En av grunnene til dette er at det, delvis på grunn av utformingen og delvis på grunn av

tidsbegrensningen, ikke kan kalles en bolig (se kapittel 2). Når vi ser på hvilke begrensninger beboerne i de midlertidige botilbudene i denne undersøkelsen har, støtter dette opp om at midlertidige botilbud sjelden kan fungere som et godt alternativ til en permanent bolig.

7.6 Oppsummering

Dette kapitlet går igjennom ulike aspekter knyttet til kvalitet i midlertidige botilbud. Vi har sett på i hvilken grad kvalitetsavtaler benyttes, hvordan kvalitetsavtalene følges opp samt tilgang på ulike fasiliteter i midlertidige botilbud. Vi har også sett på i hvilken grad midlertidige botilbud skaper trygge rammer for beboerne.

Kun syv prosent av kommunene svarer at de har kvalitetsavtaler med alle tilbydere de benytter. 34 prosent svarer at de ikke har kvalitetsavtaler med noen tilbydere. 25 prosent av kommunene har kvalitetsavtale med de fleste tilbydere, og 11 prosent har kvalitetsavtaler med mindre enn halvparten av tilbyderne. I storbygruppen svarer 83 prosent av bydelene/byene at de har kvalitetsavtale med alle/de fleste tilbydere. I den minste kommunegruppen er det ingen kommuner som svarer at de har kvalitetsavtaler med alle/de fleste tilbydere.

Blant tilbyderne er det like mange, om lag 40 prosent, som oppgir at de har kvalitetsavtale med en eller flere kommuner som ikke har det. Det er tilbydere i kategoriene ”natthjem/døgnovernatting”, ”familie/krisesenter” og ”midlertidig botilbud under institusjonslovgivningen” som oftest oppgir å ha kvalitetsavtale med en eller flere kommuner. Det er en større andel offentlig tilbydere som har kvalitetsavtale enn private tilbydere. Over halvparten, 57 prosent, av tilbyderne oppgir at de har hatt besøk av tilvisende instans i løpet av 2010.

Halvparten av tilbyderne oppgir at de har en døgnpris på under 500 kroner. 28 prosent har døgnpris på mer enn 500 kroner. 80 prosent av tilbyderne i kategoriene ”natthjem/døgnovernatting” og ”familiesenter/krisesenter” oppgir en døgnpris på under 500 kroner. I kategorien ”hotell/pensjonat” oppgir nesten halvparten av tilbyderne en døgnpris på mer enn 500 kroner.

Midlertidig botilbud skal i utgangspunktet være midlertidig. Men på grunn av manglende husleiekontrakter i slike midlertidige opphold opplever beboerne en viss usikkerhet knyttet til denne boligsituasjonen. Vi har i denne undersøkelsen operasjonalisert noe av denne usikkerheten i noen spørsmål som kan knyttes til trygghet i boligsituasjonen for beboerne.

90 prosent av tilbyderne oppgir at de har husordensregler som beboerne forplikter seg til å følge. De aller fleste tilbydere oppgir at utskrivelse eller bortvisning er en sanksjon de kan bruke ved alvorlige brudd på husordensreglene. 72 prosent av tilbyderne svarer at de kan si opp/skrive ut beboere på dagen.

For 29 prosent av tilbyderne kan beboerne være borte fra tilbudet en viss tid uten restriksjoner. De aller fleste, 46 prosent, svarer at beboerne kan være borte under visse betingelser. Disse betingelsene handler mest om tidsbegrensninger og avtalt fravær. 41 prosent av tilbyderne svarer at beboerne kan ha besøk uten noen form for restriksjoner, mens nesten halvparten av tilbyderne oppgir at beboerne kan ha besøk under bestemte betingelser. Tilbyderne oppgir hovedsakelig tre betingelser her: Besøk kun av rusfrie personer, besøk innenfor et gitt tidsrom og besøk etter avtale.

8 Organisering av arbeid med midlertidige botilbud

Kommunene som er utøvere av boligpolitikken må legge til rette for lokale forhold, hvilket innebærer at det boligsosiale arbeidet kan være organisert nokså ulikt i de forskjellige kommunene. Oppgavene kan være spredt på ulike enheter i kommunene eller være samlet et sted. Ansvar for tildeling av midlertidige botilbud kan også ligge forskjellige steder i kommunen, selv om det tradisjonelt har ligget hos sosialkontoret og nå NAV.

I kartleggingen vi spurte kommunene ”hvilke(n) fagetat/tjeneste i kommunen har ansvaret for tildeling av midlertidig botilbud?”. I og med at det boligsosiale arbeidet i kommunene kan være fragmentert, er det fruktbart å vite hvor kommunene har lagt ansvaret for tildeling av midlertidige botilbud. Resultatene fra kartleggingen viser, ikke overraskende, at det hovedsakelig er NAV/sosialtjensten som har ansvaret for tildeling av midlertidige botilbud. Tabell 8.1 viser hvordan ansvaret for tildeling av midlertidige botilbud er i de ulike kommunegruppene.

Tabell 8.1 *Fagetat/tjeneste i kommunen/bydelen som har ansvaret for tildeling av midlertidig botilbud. N: 85. Prosent.*

	Storbyer	> 40 000 (1)	10 000 – 39 999 (2)	< 9 999 (3)	Total
NAV/ sosialtjensten	100	92	93	91	94
Boligkontoret	0	8	7	3	4
Andre	0	0	0	6	2
Sum	100	100	100	100	100

Ansvar for tildeling av midlertidige botilbud ligger i all hovedsak hos NAV i alle kommunegruppene. En liten andel kommuner i kommunegruppe 1, 2 og 3 svarer at ansvaret ligger hos boligkontoret. I den minste kommunegruppen svarer noen få kommuner at ansvaret ligger i kategorien ”andre”. Denne kategorien lar seg imidlertid plassere inn under de to andre. Noen kommuner har svart at ansvaret ligger flere steder- at det er et samarbeid mellom flere fagetater/tjenester. Dette gjelder stort sett samarbeid mellom NAV/sosialtjenesten og boligkontoret og/ eller rustjenesten.

Selv om ansvaret for tildelingen av midlertidige botilbud ligger et sted i kommunen er det all grunn til å samarbeide med andre fagetater/tjenester i forhold til arbeidet med de vanskeligstilte det gjelder. I surveyen til kommunene har vi spurt om andre etater eller instanser automatisk kobles inn når midlertidig botilbud tildeles. Ved å se på om dette automatisk skjer kan vi si noe om rutinene for det boligsosiale arbeidet i kommunene.

Tabell 8.2 *Hvorvidt andre etater/instanser automatisk kobles inn når midlertidig botilbud tildeles. N: 85. Prosent.*

	Storbyer	> 40 000 (1)	10 000 – 39 999 (2)	< 9 999 (3)	Total
Ja	23	25	29	24	25
Nei	42	17	43	15	28
I noen situasjoner	31	58	29	36	37
Ikke aktuelt	4	0	0	24	11
Sum	101	100	101	99	101

En av fire kommuner svarer at andre etater/instanser automatisk kobles inn ved tildeling av midlertidig botilbud. Fordelt på kommunegruppene ser vi at dette er nokså jevnt mellom kommunegruppene. Det er om lag en av fire kommuner som svarer at andre etater/instanser *ikke* kobles inn når midlertidig botilbud tildeles. Her er det derimot store forskjeller mellom kommunegruppene. Mens det er 43 prosent av kommunene i kommunegruppe 2 som svarer nei på spørsmålet, er det kun 15 prosent i den minste kommunegruppen som svarer nei. I

kommunegruppe 1 er det en tilsvarende lav andel som svarer nei på spørsmålet, og i storbyene/bydelene er det 42 prosent. Hele 58 prosent av kommunene i kommunegruppe 1 svarer at andre etater/instanser kobles inn i noen situasjoner. Samlet for alle kommunene gjelder dette 37 prosent. Storbyene/bydelene og kommunegruppe 3 er de eneste som har kommuner som svarer ”ikke aktuelt”. Det er faktisk nesten en fjerdedel av de minste kommunene som svarer dette.

Kommunene har også svart på hvilke etater/instanser som kobles inn. Her svarer de aller fleste kommuner at boligkontoret eller tilsvarende instans kobles inn. En del kommuner vil også koble inn helse- og omsorg, herunder rus og psykiatri. Et par kommuner oppgir at de vil kontakte teknisk etat eller tilsvarende.

De kommunene som kobler inn andre etater/instanser i noen situasjoner gjør ofte dette når de ser at det er behov for at flere etater må til for å avhjelpe situasjonen.

I tillegg til å spørre kommunene om andre etater/instanser automatisk kobles inn for å få vite noe om rutinene deres, har vi spurt dem spesifikt om rutinene. Spørsmålet er formulert slik i skjemaet ”dersom kommunen har rutine for oppfølging av personer i midlertidig botilbud, spesifiser dette”. Her har kommunene fått muligheten til å skrive fritt om rutinene.

Å koble inn booppfølgingstjeneste eller planlegge besøk i det midlertidige botilbudet innen en viss tid virker som de mest utbredte rutinene kommunene skriver om. ”Det skal lages en plan og foretas besøk senest etter 14 dager”, skriver en kommune. En annen kommune skriver ”Det skal lages korte vedtak på opphold, tett oppfølging av klientene ved samtaler og besøk på de midlertidige botilbudene”. Denne kommunen fremhever også at klientene skal få bistand til å søke om permanent bolig. Det er flere kommuner som tenker langsiktig planlegging i forhold til fast bolig. En kommune skriver for eksempel ”Brukere som kan skaffe bolig på det åpne markedet må føre boliglogg. Andre får hjelp til å søke kommunal bolig”. En annen kommune skriver ”Ingen skriftlig rutine. Men når noen tilbys midlertidig bolig, settes det vanligvis opp en samtale raskt med saksbehandler ift. bolig framover”.

Det er ikke kun kommunenes rutiner som har betydning for beboerne som oppholder seg i midlertidige botilbud. Det kan skje ting i tiltakene som kommunen ikke har mulighet til å vite noe om, med mindre beboeren selv eller tiltaket gir beskjed til kommunen. Slike tilfeller kan for eksempel være knyttet til situasjoner der beboere skrives ut/kastes ut på dagen. I surveyen til tilbyderne har vi spurt om de kontakter kommunen umiddelbart i tilfelle en beboer skrives ut/kastes ut. 67 prosent av tilbyderne svarer at de kontakter kommunen umiddelbart. Vi antar at de kontakter hjemkommunen til beboeren eller vertskommunen som formidler kontakt videre til hjemkommunen.

Tabell 8.3 *Umiddelbar kontakt med kommunen ved utskrivelse på dagen. Etter type tiltak. N: 74. Prosent.*

	Hotell/ Pensjonat	Natthjem/ Døgnov.	Camping	Familie/ Krisesenter	Midlt. Inst.	Annet
Ja	86	62	57	50	100	78
Nei	0	8	0	0	0	0
Ikke aktuelt	14	31	43	50	0	22
Sum	100	101	100	100	100	100

Tabell 8.3 viser om hvor stor andel av de midlertidige botilbudene som kontakter kommunen umiddelbart ved utskrivelse etter type tiltak. Halvparten av tiltakene eller derover svarer at de kontakter kommunen umiddelbart ved utskrivning/utkastelse i alle kategoriene av midlertidige botilbud. Blant ”midlertidige botilbud under institusjonslovgivningen” svarer alle tilbyderne som har svart på spørsmålet at de kontakter kommunen umiddelbart. Deretter er det størst andel (86 prosent) i kategorien ”hotell/pensjonat” som kommunen umiddelbart ved utskrivelse/utkastelse. Blant ”natthjem og andre døgnovernattingssteder” er det litt over 60 prosent som svarer at de kontakter kommunen umiddelbart ved utskrivning/utkastelse.

At så mange tilbydere har rutiner for å kontakte kommunen ved utkastelse tyder på at det er en viss samhandling mellom de som tilbyr midlertidig husvære og kommunene som har ansvaret for klientene. At kategorien ”hotell/pensjonat” som er en kategori tilbydere som først og fremst består av private aktører har en så stor andel tilbydere som svarer at de kontakter kommunen

umiddelbart ved utskrivning/utkastelse må bety at det er god kontakt mellom private aktører på markedet og kommunene som kjøper plasser der. En del campingplasser svarer at spørsmålet ikke er aktuelt. Hva dette kan komme av vet vi ikke.

8.1 Vedtak om midlertidig botilbud

I følge lov om sosiale tjenester § 27 skal det alltid fattes enkeltvedtak ved innvilgelse eller avslag på søknader om midlertidig botilbud. Helst skal vedtakene fattes i forkant av at en person flytter inn i et midlertidig botilbud, men fordi noen tilbud, som vi har sett over, gir opphold til personer som selv oppsøker tilbudet er dette ikke alltid mulig. Om vedkommende oppsøker botilbudet utenfor åpningstiden til NAV/sosialkontoret, er det mulig å fatte vedtak dagen etter som gjelder for foregående natt og tiden framover. Det kan også fattes muntlig vedtak som senere bekreftes skriftlig. Det fattes ikke vedtak om opphold i natthjem og lignende tilbud da disse ikke er godkjente midlertidige botilbud. Vedtak om midlertidig botilbud er spesielt fordi det er en naturlytelse som sier at kommunen skal finne et konkret tilbud til vedkommende. At midlertidig botilbud skal tildeles etter vedtak utløser noen klagerettigheter for klientene som får vedtaket. Det kan være ulike årsaker til at personer klager, men de har mulighet til å klage på både innhold og lengde på vedtaket. En person kan også klage på vedtaket dersom vedkommende opplever å få tilbud om midlertidig botilbud som ikke passer for han/henne. Det kan for eksempel være en ungdom som får vedtak på opphold i et tilbud hvor det bor mange eldre personer med store tilleggsproblemer. Dersom det ikke er fattet vedtak har klienten ingen klagerettigheter.

I denne kartleggingen er kommunene spurt om midlertidig botilbud fattes etter vedtak. Tabell 8.4 viser at 59 prosent av kommunene svarer at det alltid fattes vedtak om tildeling av midlertidig botilbud. 16 prosent av kommunene svarer at det oftest fattes vedtak, mens 14 prosent av kommunene svarer at det sjelden eller aldri fattes vedtak om tildeling av midlertidig botilbud.

Tabell 8.4 *Andel kommuner som tildeler midlertidig botilbud etter vedtak. Prosent. N: 85.*

Fatter vedtak	Prosent
Alltid	59
Oftest	16
Ca halvparten av gangene	2
Sjelden	8
Aldri	6
Ikke aktuelt/ubesvart	9
Sum	100

Fordelt på kommunegrupper ser vi av tabell 8.5 at det er ikke er noen systematisk sammenheng mellom kommunestørrelse og tildeling av midlertidig botilbud etter vedtak. Kommunegruppe 1 har lavest andel kommuner som oppgir at de alltid eller oftest tildeler midlertidig botilbud etter vedtak. Dernest er det den minste kommunegruppen som har lavest andel kommuner som svarer dette. Blant storbyene/bydelene er det 96 prosent som oppgir å alltid eller oftest tildele midlertidig botilbud etter vedtak. I kommunegruppe 2 er andelen 85 prosent.

Tabell 8.5 *Andel kommuner som tildeler midlertidig botilbud etter vedtak. Etter kommunegrupper. Prosent. N: 77.*

	Storbyer	> 40 000 (1)	10 000 – 39 999 (2)	< 9 999 (3)	Total
Alltid/oftest	96	67	85	74	82
Halvparten av gangene eller mindre	4	33	15	26	18
Sum	100	100	100	100	100

Den største andelen kommuner tildeler alltid eller oftest midlertidig botilbud etter vedtak. Det er likevel en betydelig andel kommuner som svarer at de gjør det under halvparten av gangene. Seks prosent svarer at de aldri tildeler midlertidig botilbud etter vedtak. Sett i lys av at alle tilbud om opphold i midlertidig botilbud skal tildeles etter vedtak er dette et interessant funn. Manglende

vedtak går, som nevnt over, utover klagerettighetene til klientene som skulle ha hatt vedtak på tjenesten.

8.2 Utviklingen i bruk av midlertidige botilbud

Det har i de senere årene vært et økt fokus på å få ned bruken av opphold i midlertidige botilbud. Spesielt har det vært fokus på barnefamilier, unge og personer som løslates/utskrives fra fengsel/institusjon. I denne kartleggingen har vi spurt kommunene om hvordan utviklingen i bruken av/henvisningen til midlertidig botilbud har vært de siste tre årene. En av grunnene til at vi har spurt etter en periode på tre år er at bruken av midlertidige botilbud i små kommuner kan variere fra år til år. En annen årsak er at den nasjonale strategien mot bostedsløshet, med egne resultatmål som omhandlet bruk av midlertidig botilbud, ble avsluttet i 2007. Det er interessant å se hvordan utviklingen har vært i kommunene siden den gang.

Tabell 8.6 viser hvordan kommunene svarer på spørsmålet om utvikling i bruk av/henvisning til midlertidige botilbud.

Tabell 8.6 *Utvikling i bruk av/henvisning til midlertidig botilbud de siste tre årene etter kommunegruppe. Prosent. N: 85*

	Storbyer	> 40 000 (1)	10 000 – 39 999 (2)	< 9 999 (3)	Total
Økning	50	75	57	15	41
Den samme	27	8	29	46	32
Har gått ned	23	17	14	3	13
Ikke aktuelt	0	0	0	36	14
Total	100	100	100	100	100

41 prosent av kommunene svarer at det har vært en økning i bruken av/henvisning til midlertidig botilbud de siste tre årene. En av tre kommuner svarer at bruken er den samme, mens kun 13 prosent svarer at den har gått ned. 14 prosent svarer "ikke aktuelt". Det er hovedsakelig kommuner som ikke har henvist til midlertidig botilbud i 2010 som svarer "ikke aktuelt" på dette spørsmålet. Økningen i bruk av midlertidige botilbud har vært høyest i kommunegruppe 1, der tre av fire kommuner rapporterer om en

økning de siste tre årene. Rundt halvparten av kommunene i kommunegruppe 2 og storbyer/bydeler har hatt en økning i bruken/henvisning til midlertidig botilbud. 15 prosent av kommunene i den minste kommunegruppen har hatt økning. I kommunegruppen ”storbyer” er det størst andel kommuner/bydeler som svarer at bruken av midlertidige botilbud har gått ned (23 prosent). Det er systematisk sammenheng med nedgang i bruken av midlertidige botilbud og minkende kommunestørrelse. Kommunegruppe 1, som hadde den største økningen, har også den nest største nedgangen i bruken av midlertidige botilbud. I denne kommunegruppen er det kun åtte prosent som svarer at bruken er den samme. I de andre kommunegruppene er det om lag en tredel som svarer at bruken er den samme, med unntak av kommunegruppe 3 der bruken av/henvisning til midlertidig botilbud er den samme for nesten halvparten av kommunene.

De viktigste tiltakene for å redusere bruken av midlertidig botilbud er i følge kommunene ”flere boliger” og ”mer oppfølging”, både i bolig og ellers. Spørsmålet om viktigste tiltak for å redusere bruken av midlertidige botilbud var et åpent spørsmål i surveyen, og mange kommuner har svart utfyllende på spørsmålet. Når vi systematiserer svarene er det mange kommuner som, etter ”flere boliger” og ”bedre oppfølging”, vektlegger ”økonomisk bistand og veiledning”. Innenfor denne kategorien ligger også et ønske om å kunne hjelpe klienter med å styre økonomien bedre. En del kommuner svarer også at råd og veiledning om hvordan klientene skal gå fram for å skaffe bolig er et viktig tiltak. Samarbeid med andre aktører er det en del kommuner som trekker fram som et viktig tiltak. Aktørene som nevnes oftest er private utleiere og spesialisthelsetjenesten. Et par kommuner nevner også samarbeid med Husbanken gjennom Husbankens kommunesatsning¹⁶. Noen kommuner nevner at de ønsker å ansette, eller nylig har ansatt, boveiledere eller boligframskaffere. Et par kommuner svarer at boligsosial handlingsplan er et viktig verktøy.

Flere boliger, spesielt tilpassede boliger, og mer booppfølging er de to viktigste tiltakene kommunene nevner. I analysen av svarene der kommunene kommer med konkrete tiltak de mener kan redusere

¹⁶ http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/~/.link.aspx?_id=BBC399228E7442BBBDA124F9EE4FA21E&_z=z

bruken av midlertidige botilbud, er det to tendenser som utmerker seg. For det første trenger kommunene flere boliger som er tilrettelagt for vanskeligstilte på boligmarkedet. En del kommuner skriver bare "flere kommunale boliger" eller svar som ligner på dette, men flesteparten av de som ønsker flere boliger har svar som ligner på det følgende: "Flere ulike botilbud tilpasset de ulike grupper". Ikke alle svarer dette direkte, men i fremstillingen av ulike tiltak virker det som om tilpassede boliger og tjenester er det som trengs. I dette ligger også et ønske om å hindre utkastelser. Mange av svarene til kommunene handler direkte eller indirekte om å hindre utkastelser. Dette stemmer godt overens med funnene i kapittel 6 der vi viste at størsteparten av kommunene mener at utkastelse er en av de viktigste årsakene til at personer trenger midlertidig botilbud. En stor andel av kommunene vektlegger oppfølgingstjenester og råd og veiledning om for eksempel økonomi som viktige tiltak for å redusere bruken av midlertidige botilbud. Andre kommuner svarer mer direkte at et viktig tiltak er å hindre utkastelser. Samarbeid med andre aktører kan også indirekte være en måte å hindre utkastelser, da man gjennom samarbeid kan øke informasjonsstrømmen og forhåpentligvis bidra til å avverge utkastelser.

Analysen av hvilke tiltak kommunene mener er viktigst for å redusere bruken av midlertidige botilbud viser at kommunene er nokså samstemte i hva de synes er viktige tiltak. Svarene varierer selvsagt fra kommune til kommune, men som drøftet over er det to hovedtendenser som utmerker seg i nesten alle svarene. Kommunene trenger flere og bedre tilpassede boliger, og de ønsker tiltak og tjenester, som for eksempel økonomisk råd og veiledning, som kan hjelpe med å hindre utkastelser.

8.3 Oppsummering

Kapitlet ser på organiseringen av arbeidet med midlertidige botilbud i kommunene i undersøkelsen. Her analyseres hvor arbeidet ligger i kommunen, i hvilken grad kommunene fatter vedtak på opphold i midlertidig botilbud og utvikling i bruken av midlertidige botilbud.

Ansvar for tildeling av midlertidig botilbud ligger i all hovedsak hos NAV i alle kommunene. En av fire kommuner svarer at andre

etater automatisk kobles inn når midlertidig botilbud tildeles. Omtrent like mange kommuner svarer at andre etater *ikke* kobles inn. 37 prosent av kommunene svarer at andre etater kobles inn i noen situasjoner. Her er det store forskjeller mellom kommunegruppene. Hovedparten av kommunene oppgir at de kobler inn boligkontor eller tilsvarende instans. En del kommuner vil også koble inn helse- og omsorg, herunder rus og psykiatri.

Nær fire av fem midlertidige botilbud oppgir å kontakte kommunen umiddelbart når en beboer skrives ut på dagen. Det er noen forskjeller mellom type tilbud, men halvparten eller derover i alle kategoriene oppgir å kontakte kommunen umiddelbart ved utskrivelse på dagen.

Over halvparten, 59 prosent, av kommunene fatter alltid vedtak ved tildeling av midlertidig botilbud. 16 prosent tildeler oftest midlertidig botilbud etter vedtak, mens seks prosent av kommunene aldri tildeler midlertidig botilbud etter vedtak.

41 prosent av kommunene i undersøkelsen mener at det har vært en økning i bruken av midlertidige botilbud i løpet av de siste tre årene. Det er variasjon mellom kommunegruppene; 75 prosent av kommunene i kommunegruppe 1 mener dette, mens det er 15 prosent i den minste kommunegruppen som mener at det har vært en økning. En tredel av alle kommunene mener at bruken av midlertidig botilbud er den samme, og 13 prosent mener at den har gått ned. Det er hovedsakelig de største kommunene som svarer at de mener at det har vært en nedgang i bruken av midlertidige botilbud i løpet av de siste tre årene.

9 Kommunenes praksis i bruken av midlertidige botilbud

Spørreskjemaene til kommuner og tilbydere gir god og bred informasjon om hva slags midlertidige botilbud og akutttilbud kommunene bruker og kvaliteten på tilbudene, samt noe kunnskap om hvilke grupper som tilbys hva. For å studere rutiner og praksis i kommunene for å håndtere ulike situasjoner knyttet til bruk av midlertidige løsninger, har vi valgt å benytte såkalte vignetter. Begrunnelsen for å velge vignetter som metode er beskrevet i kapittel 1 under metode. Her skal vi utdype hva vi forventer å få kunnskap om ved anvendelse av vignetter og hvordan vi har brukt vignettene.

En vignett er en kort klienthistorie eller sak som legges fram for saksbehandlere, helsepersonell eller ansatte i andre tjenester som håndterer klienter, pasienter, brukere osv. Det er et poeng at historien er kort og standardisert, slik at de kan fange opp variasjon i tilnærminger og måter å løse problemet på mellom respondentene. Våre respondenter i denne undersøkelsen er saksbehandlere på NAV-kontor i et representativt utvalg av norske kommuner (samme som surveyene). Det er noe mer krevende å fylle ut svar på en vignett enn de forholdsvis korte spørreskjemaene vi sendte ut. Likevel har 62 kommuner svart på vignettene.

I informasjonen vedlagt vignettene presiserte vi at vi ikke forventet lange og beskrivende svar. Noen NAV-kontor har likevel gitt forholdsvis utfyllende svar og kommentarer, og beskrevet hvilke tiltak som ville vært aktuelle som en oppfølging etter at den akutte situasjonen er løst. I den andre enden finner vi NAV-kontor som

skriver en eller to korte setninger eller stikkord om de umiddelbare tiltakene de ville iverksatt. Vi kan ikke imidlertid ikke trekke den slutningen at disse NAV-kontorene ville nøyd seg med å løse den akutte situasjonen og ikke fulgt opp saken videre. De har for det første besvart våre spørsmål, og for det andre kan de vurdert at de ikke hadde ressurser eller tid til å skrive noe mer. NAV-kontor som har beskrevet de neste stegene de ville tatt og gitt noen mer utfyllende besvarelser, gir imidlertid verdifull kunnskap om kommunenes og bydelenes (i de største byene) bredere tilnærming og rutiner i de ulike sakene.

Vi laget fem ulike vignetter. Alle typer kommuner (kommuner i alle størrelser, by- og landkommuner) har svart på vignettene. Bare en kommune sier den ikke har erfaring med noen av sakene, og en svarer på en måte som indikerer at kommunen har lite eller ingen erfaring med de fleste av sakene. Vignetter er en form for kvalitativt materiale. Her har vi brukt vignetter i stedet for å intervju et mer begrenset antall kommuner. Kvalitativt materiale kan delvis kvantifiseres for å gi en bedre systematikk og oversikt. Den høye ”svarprosenten” på våre vignetter, vi har over 300 svar, har gjort det nødvendig å kvantifisere noen av funnene. Vi har laget et enkelt datasett med 13 variabler for hver vignett. Datasettene er i hovedsak like, men likevel med noe variasjon for hver vignett. Tabell 9.1 gir en oversikt over variablene i datasettene.

I det følgende gjennomgås og analyseres hver vignett eller sak, og summeres til slutt opp i en mer helhetlig analyse av kommunens rutiner for bruk av midlertidig botilbud og døgnovernatting. Det kvantifiserte materialet er én del av analysen. Den andre delen er lesning og analyse av kommunens mer fylldige beskrivelser som både utfyller bildet og understreker forskjeller og nyanser mellom kommuner i valg av løsninger. Tabellene i kapitlet vil vise at NAV-kontorene kan sette opp flere valg eller alternativer for den enkelte klient. Begrunnelsen for å sette opp flere valg kan, som vi skal vise, variere etter problematikk og situasjon.

9.1 Vignettene

Tabell 9.1 *Kommunenes og bydelenes svar på vignettene*

Vignett A	Vignett B	Vignett C	Vignett D	Vignett E
Hotell, pensjonat, B&B	Hotell, pensjonat, B&B	Hotell, pensjonat, B&B	Hotell, pensjonat, B&B	Hotell, pensjonat, B&B
Midlertidig botilbud, hospits	Midlertidig botilbud, hospits	Midlertidig botilbud, hospits	Midlertidig botilbud, hospits	Midlertidig botilbud, hospits
<i>Natthjem</i>	<i>Natthjem</i>	<i>Bli boende</i>	<i>Natthjem</i>	<i>Natthjem</i>
Camping	Camping	Camping	Camping	Camping
Midlertidig kommunal leilighet/ hybel/ kriseleilighet	Midlertidig kommunal leilighet/ hybel/ kriseleilighet	Midlertidig kommunal leilighet/ hybel/ kriseleilighet	Midlertidig kommunal leilighet/ hybel/ kriseleilighet	Midlertidig kommunal leilighet/ hybel/ kriseleilighet
Kommunal el privat bolig	Kommunal el privat bolig	Kommunal el privat bolig	Kommunal el privat bolig	Kommunal el privat bolig
<i>Familiesenter</i>	<i>Familie/ venner</i>	<i>Familiesenter</i>	<i>Skjermet/ tilrettelagt/ oppfølging</i>	<i>Skjermet/ tilrettelagt/ oppfølging</i>
<i>Krisesenter</i>	<i>For ungdom el. rusfritt</i>	<i>Retur bo-settings-kommune</i>	<i>Stoppe utkastelse</i>	<i>Innleggelse sykehus an. institusjon</i>
Annet, konkretisert	Annet, konkretisert	Annet, konkretisert	Annet, konkretisert	Annet, konkretisert
Langsiktig løsning	Langsiktig løsning	Langsiktig løsning	Langsiktig løsning	Langsiktig løsning
Oppfølging i bolig	Oppfølging i bolig	Oppfølging i bolig	Oppfølging i bolig	Oppfølging i bolig
Annen oppfølging	Annen oppfølging	Annen oppfølging	Annen oppfølging	Annen oppfølging
Annen oppf. konkretisert	Annen oppf. konkretisert	Annen oppf. konkretisert	Annen oppf. konkretisert	Annen oppf. konkretisert

Vi vil presisere at kategoriene er laget etter en analyse av materialet. Dette er ikke svaralternativer respondentene har krysset av på. Rutene med teksten i kursiv viser variasjonen i variabler mellom vignettene. Alle andre er like.

9.1.1 Vignett A: Kvinne 35 med datter

Slik presenteres saken for NAV-kontorene i kommunene og bydelene i de største byene:

Kvinne 35 år med en datter på 9 år. Mistet jobben for to år siden og har siden hatt kvalifiseringsstønad som inntektskilde. Har ikke familie i nærheten og et lite sosialt nettverk. Mor og datter bor sammen med morens kjæreste og hans sønn på 15 år i kjærestens bolig.

Både moren og kjæresten har alkoholproblemer og drikker mye i perioder. Kommunen kjenner til familien gjennom utbetalinger av sosialhjelp og trygd gjennom NAV. Barnevernet har mottatt bekymringsmeldinger om datteren fra skolen, men har ikke funnet grunn til å gå inn med tiltak. Kjæresten til kvinnen er i perioder voldelig. Kvinnen har tidligere oppsøkt kommunen med behov for midlertidig bolig på grunn av mannens voldelige atferd. Hun og datteren fikk da opphold i krisesenter, men flyttet raskt tilbake til mannen. Nå har mannen kastet henne og datteren ut av huset, og hun oppsøker kommunen fordi hun trenger akutt hjelp til bolig.

Tabell 9.2 gir en oversikt over andel kommuner som ville brukt de ulike alternativene for å løse den akutte situasjonen. Kommunene er delt inn i tre grupper etter folketall: 40.000 innbygger og over, 39.999- 10.000 innbyggere og 9.999 innbyggere og færre. Alternativene er satt opp etter hvor ofte de velges av *alle* NAV-kontorene (2. kolonne i tabellen). De neste kolonnene viser valgene for NAV-kontor i ulike kommunegrupper. Mange har valgt flere alternativer.

Kvinnen har tidligere hatt et opphold på krisesenter og halvparten av kommunene ville valgt krisesenter for denne kvinnen.

Forskjellene mellom kommunegrupper er ganske store. 60 prosent av de største kommunene ville forsøkt å få plass til henne på krisesenter, mens henholdsvis 36 og 39 prosent i de andre gruppene ville valgt denne løsningen. Den viktigste forklaringen på denne forskjellen er sannsynligvis at tilbudet av krisesentre er dårligere i mindre kommuner enn i de store¹⁷. Det er verdt å merke seg at dette alternativet velges oftest i alle kommunegruppene (ved siden av Hotell mm. i gruppe 2). Enkelte oppgir at de vil "henvise" mor og datter til krisesenter, mens andre skriver at dette er den beste løsningen dersom vedkommende vil oppsøke krisesenteret. Krisesenter er et tilbud for voldsutsatte kvinner i en akutt situasjon, og man blir vanligvis ikke "henvist" dit av NAV-kontoret. Det framgår likevel at noen "henviser" til eller de har en form for samarbeid med krisesenteret.

Tabell 9.2 *Valgte løsninger for alle kommuner og for kommuner i og for kommuner i ulike kommunegrupper. Prosent. N: 62*

Alternativ løsning	Alle	>40.000 (1)	39.999- 10.000 (2)	<9.999 (3)
Krisesenter	50	60	36	39
Hotell, pensjonat, B&B	37		36	27
Kommunal el privat bolig	18	6	18	39
Midlertidig kommunal leilighet/hybel/kriseleilighet	15	12	18	17
Camping	13	12	18	11
Familiesenter	10	15	9	0
Midlertidig botilbud, hospits	8	6	18	6
Natthjem	0	0	0	0

Et NAV-kontor i en stor by beskriver aktuelle tiltak slik:

Avklare hvor traumatisert mor og barn er. Få fullmakt av mor til å innhente opplysninger og samarbeid med barnevernet for å vurdere botiltak etter barnevernsloven. Vurdere plassering på krisesenter da mor og barn kan få støtte der. Bo få netter på krisesenter. Gi råd og veiledning om framskaffelse av

¹⁷ Fra 2010 pliktet alle kommunene å ha tilbud til voldtatte og mishandlede kvinner. Fra 2011 finansieres tilbudet gjennom kommunen. Inntil da hadde krisesentrene fått direkte tilskudd fra staten.

egen bolig, lete på nettet, bistå med dette, tilby garanti for depositum.

Dette NAV-kontoret beskriver en rekke mulige tiltak på kort og lengre sikt. Et alternativ til krisesenter, som nevnes både av dette kontoret og et par andre i kommuner/bydeler, er døgnovernattingstilbud for bostedsløse barnefamilier. Et NAV-kontor framholder at man vil kartlegge hva som er egnet tilbud: Krisesenter eller ”vanlig” bolig/hybel som kommunen har. Hotell, pensjonat, Bed&Breakfast, leilighetshotell og lignende brukes av mer en tredel av alle kommunene i denne saken. Vi ser av tabellen over at denne typen tilbud velges oftest av de store kommunene. To av fem i kommunegruppe 1 vil tilby hotell o.l. Vi finner ingen forskjell mellom de fire største (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger) og de andre kommunene med 40.000 innbyggere og mer (framgår ikke av tabellen).

18 prosent sier de vil tilby eller forsøke å framskaffe kommunal bolig eller en bolig på det private markedet, som en umiddelbar løsning. Her er forskjellene mellom kommunegruppene store (statistisk signifikant). To av fem blant de minste kommunene ville forsøkt denne løsningen, mens bare seks prosent blant de største, og 18 prosent av de mellomstore kommunene, ser dette som en del av de umiddelbare tiltakene. Den sannsynlige forklaringen på denne forskjellen er ulikheter i boligmarkedet i store og små kommuner. Boligmarkedet i de store kommunene er svært presset både med hensyn til tilbud på leiemarkedet og pris. Kategorien ”Kommunal eller privat bolig” fanger opp de som sier de vil forsøke å framskaffe en permanent bolig (inkl. kommunale boliger med tidsbegrensede kontrakter), mens kriseboliger eller overgangsboliger er gruppert under ”Midlertidig kommunal leilighet/hybel/kriseleilighet”. Her er forskjellene mellom kommunegruppene små. Det samme mønsteret går igjen i bruk av campinghytter. En liten andel av kommunene, en av ti, vil tilby campinghytte til denne moren og datteren.

Vi ser videre at noen, også her ganske få, vil tilby midlertidig botilbud, hospits og lignende. Dette er en noe utydelig definert kategori. For eksempel har vi gruppert uspesifisert ”midlertidig botilbud” i denne kategorien. Det er imidlertid ikke urimelig å anta at det er et mer ”hospitslignende” tilbud enn for eksempel pensjonat og campinghytte, men det kan også dekke disse

tilbudene. En kommune skriver at den vil tilby leilighet i tilknytning til hospits, en annen skriver ”vurdere midlertidig bopel” dersom krisesenter eller vanlig leilighet ikke var mulig å framskaffe. En tredje kommune skriver at hun ville fått ”opphold i midlertidig tilbud som er tilpasset for barn”. Enkelte kommuner presiserer at denne kvinnen *ikke* ville fått en hospitsplass eller hospitslignende tilbud. Unntaksvis vil en klient i denne situasjonen bli henvist til å bo midlertidig hos venner, men noen få NAV-kontor nevner også dette som en mulighet. Nesten alle respondentene – NAV-kontor i både store og små kommune – setter opp mer enn ett alternativ for klienten.

Mer generelt leser vi av det helhetlige materialet at dette er en sak majoriteten av NAV-kontorene ville tatt tak i og jobbet med. En tredel av kommunene skriver at de vil bistå med å skaffe bolig på det private markedet eller til å skaffe en kommunal bolig. I en del kommuner vil kvinnen og datteren være prioritert til kommunal bolig. Flere kommuner nevner at de vil stille depositum for bolig på det private markedet. Tre respondenter nevner muligheten for at hun kan kjøpe bolig med startlån.

20 av NAV-kontorene sier de vil koble inn andre instanser eller innta en mer helhetlig tilnærning. 14 av disse sier de vil sende bekymringsmelding til barnevernet eller koble inn barnevernet primært i forhold til kvinnens datter på ni år, men noen få nevner også de ville sendt bekymringsmelding om mannens tenårings-sønn. Noen NAV-kontor vil ta tak i morens rusproblem, for eksempel motivere kvinnen for behandling eller på annen måte ta tak i rusproblemet. Et av NAV-kontorene beskriver tiltakene slik:

Sende ny bekymringsmelding til barnevernet.
Barnevernet må varsles om sønnen også. Mens det gjøres nytt forsøk på å skaffe mor og datter egen bolig, må de skaffes akutt opphold i pensjonat eller nytt opphold i krisesenter. Mor tilbys samtale med ruskonsulent.

Oppsummering

Sitatet over syntetiserer mange av beskrivelsene fra NAV-kontorene for løsninger og alternativer i denne saken. Problemene oppfattes som mulig å ta tak i, dette er ikke en klient som vil ha behov for oppfølging i bolig, og på grunn av barnet vil hun bli prioritert til bolig i mange kommuner. Barnevernet utpekes som

det aktuelle kontaktleddet i andre deler av kommunen eller bydelen.

9.1.2 Vignett B: Mann 22 år, arbeidsløs og løslatt fra fengsel

Den neste saken dreier seg om en ung mann som har bodd hos foreldrene men som ikke vil flytte tilbake dit etter løslatelse fra fengsel. Her er hans historie:

Mann 22 år. Ingen jobb, ikke under utdanning.
Bruker amfetamin og hasj i perioder.

Personen bor for tiden hos venner som er aktive rusmiljøet i kommunen. Han har vært en del i kontakt med barnevern og politi. Han har oppholdt seg mye på offentlige steder ofte sammen med eldre kamerater som tilhører et etablert rusmiljø. Foreldrene er blitt kontaktet flere ganger av barnevernet og politiet, men de følger ikke opp henvendelsene. Mannen har sonet en fire måneders dom (første dom) for besittelse av narkotika. Han løslates før han har sonet hele dommen. Kommunen har ikke fått melding om at han løslates. Oppsøker sosialtjenesten fordi han verken har penger eller et sted å sove. Han vil ikke flytte hjem til foreldrene.

NAV-kontorenes prioriteringer er gjengitt i tabell 9.3 der alternativene er rangert etter hvor ofte de er nevnt av alle kommunene og bydelene. Det klareste alternativet for den unge mannen er midlertidig botilbud, hospits og ulike typer døgnovernatting. 44 prosent av alle sier dette er et av tilbudene de vil vurdere for klienten. Forskjellen mellom kommunene er betydelig (statistisk signifikant); lang over halvparten av NAV-kontorene i de store byene, under halvparten i de mellomstore kommunene, og bare noen få i de små kommunene, vil tilby døgnovernatting. En av fem vurderer hotell, pensjonat og lignende og/eller campinghytte som et aktuelt tilbud. Tabell 9.3 viser at flertallet av de små kommunene vil benytte campinghytte (statistisk signifikant forskjell mellom kommunene). Disse forskjellene beror sannsynligvis på hvilke tilgjengelige tilbud og alternativer NAV-kontorene har i kommunen eller i en nabokommune. De store

kommunene har egne døgnovernattingstilbud til bostedsløse, ofte til bostedsløse rusmisbrukere, mens små kommuner ikke har samme behov for egne døgnovernattingstilbud.

Tabell 9.3 *Valgte løsninger for alle kommuner og for kommuner i ulike kommunegrupper. Prosent. N: 62*

Alternativ løsning	Alle	>40.000 (1)	39.999- 10.000 (2)	<9.999 (3)
Midlertidig botilbud, hospits	44	58	46	17
Hotell, pensjonat, B&B	21	15	36	22
Camping	21	6	9	56
Familie/ venner	18	21	0	22
Natthjem	10	12	18	0
Midlertidig kommunal leilighet/hybel/kriseleilighet	8	9	9	6
For ungdom el. rusfritt	8	15	0	0
Kommunal el privat bolig	5	3	0	11

Noen vil henvise klienten til å ordne seg med familien eller bo hos venner i en kort periode, noen få vil bruke natthjem, midlertidig kommunal leilighet/hybel eller et tilbud for ungdom. Bare noen ytterst få skriver at de vil forsøke å finne en kommunal leilighet eller leilighet på det private markedet. Alle tiltakene for ungdom som nevnes befinner seg i en de fire største byene; Exit, Ungbo og andre botilbud med oppfølging for ungdom, rusfritt botiltak med bemanning og tilbud for rusmisbrukere med kontroll. Materialet kan tolkes slik at denne typen tilbud bare, eller i all hovedsak, finnes i de fire største byene; Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, siden ingen andre kommuner nevner slike alternativer.

De nevnte alternativene for ungdom en viss langsiktighet over seg. Noen skriver at de vil forsøke å få til et tilpasset tilbud for ungdom som straksløsning, mens andre framholder at de vil anbefale klienten å søke eller bistå med å søke vedkommende inn på et av disse tilbudene. En tredel av NAV-kontorene vil jobbe med å finne en permanent bolig enten kommunal eller på private markedet. Et fåtall nevner oppfølging i bolig. Et par NAV-kontor skriver at kommunal bolig vil være betinget av at mannen aksepterer en form for oppfølging. Vernet bolig kan være aktuelt og vurdering av rusbruk og situasjonen som helhet før varig

løsning kommer på bordet. Her er eksempler på saksbehandling i tre ulike kommuner i tilfellet vignett B:

Kontakte Exit for bosted. Utseksjonen for oppfølging.
Henvisning ruspoliklinikk. Tett oppfølging fra ungdomskonsulent ved kontoret. Matpenger på kontantkort.

Tilby midlertidig botilbud. Henvise til boligkontoret.
Råd og veiledning om å lete aktivt på privat boligmarked.

Forsøke først å få til en ordning hos foreldre. Hvis ikke, midlertidig bolig hos annen familie/venner (rusfrie). Siste alternativ er campinghytte.

Sitatene illustrer ulike måter å håndtere saken på. Tabell 9.3 viser også at flere NAV-kontor ville valgt noen av disse løsningene, men ikke nødvendigvis nøyaktig på samme måte. Svært få skriver at de ville tilbudt eller stilt krav om at mannen aksepterer oppfølging i bolig, men i tillegg vil noen gi botilbud med en form for oppfølgingen (tabell 9.1). En større kommune noterer ”Vil bosette han i kommunal bolig med bistand fra boveiledertjenesten i kommunen”. Alt i alt er det forholdsvis få som mener denne personen vil trenge oppfølging i bolig. Langt flere mener denne personen delvis må løse boligproblemet selv med bistand og veiledning fra NAV-kontoret.

Over en tredel (37 prosent) av NAV-kontorene skriver at de ville gitt en eller annen form for annen oppfølging. Det er først og fremst mannens rusproblemer som er prioritert. 18 av de 25 kommunene som beskriver en form for videre oppfølging viser til mannens rusproblem. Et NAV-kontor i en mellomstor kommune har følgende strategi på lengre sikt:

Han oppfordres til å finne bolig i det private markedet.
Han får råd og veiledning. Evt. hjelp til å søke kommunal bolig. Han får ytelse fra NAV som henviser til arbeidstiltak. Han får tilbud om ruskonsulent. Ønsker han å motta kommunens tilbud vil han få tilbud om egen kommunal bolig.

Dette er et ganske utfyllende svar, som også illustrerer at NAV-kontoret kan foreslå ulike alternativer. Flere understreker at de kan

komme med et tilbud. De kan ikke pålegge rusbehandling eller kontakt med ruskonsulent osv., men de kan motivere, foreslå og de kan kontakte den aktuelle tjenesten, for eksempel kommunens rustjeneste, uteseksjonen eller boligkontoret, og anmode om at disse følger opp vedkommende. En håndfull respondenter skriver at de ville tatt initiativ for å få mannen i arbeid eller annen aktivitet.

Personen i denne vignetten ble løslatt fra fengsel uten at kommunen hadde fått beskjed om løslatelsen. Vi vil understreke at fengslet ikke kan kontakte hjemkommunens NAV-kontor/ sosialtjeneste uten samtykke fra den innsatte, og i vignetten sier vi ikke noe om hvorvidt dette var forsøkt. På den andre siden vet vi at i mange tilfeller blir det av ulike grunner ikke gjort noe forsøk på å opprette kontakt mellom fengsel og kommune før løslatelsen. En begrunnelse er at en del innsatte kan bli løslatt på prøve etter å ha sonet to tredeler av dommen, forutsatt at en rekke andre elementer, som god oppførsel i fengslet og en viss grad av ordnede forhold ute, blant annet et sted å bo, er på plass. Disse forutsetningene som skal være på plass, vil ofte innebære at løslatelsesdatoen ikke er forutsigbar. Personen i vignett B var imidlertid førstegangssoner, og de aller fleste unge som soner sin første dom blir løslatt på prøve. Denne personen, som ikke var dømt for vold eller andre forhold som kunne oppfattes som fare for andre, ville med all sannsynlighet blitt prøveløslatt etter to tredels tid. Kun ett NAV-kontor kommenterer det faktum at de ikke var blitt orientert om løslatelsen. Vi kan anta at en del respondenter ikke så dette som relevant for å løse den aktuelle situasjonen og dermed ikke har tatt seg tid til å kommentere det, men det er nevnt som et relevant element i saken. NAV-kontoret påpeker at dersom de hadde fått beskjed fra fengslet, ville de ha ordnet noe for vedkommende på forhånd. Et annet NAV-kontor skriver at vedkommende ville bli prioritert fordi han ble løslatt fra fengsel; ”dette er en prioritert gruppe i kommunen”.

Oppsummering

Det er verdt å merke seg at nesten halvparten av alle NAV-kontorene ville tilbudt klienten et hospitslignende boalternativ (for flere NAV-kontor er dette ett av flere alternativer). I de større byene ville godt over halvparten benyttet døgnovernatting. De minste kommunene ville i stor utstrekning benyttet campinghytter. Vi vet ikke om dette er campingplasser der det bor en del andre personer med rusproblemer og om det i så fall er et ”rusmiljø” på

eller rundt stedet. Man kan likevel stille størsmålstegn ved om døgnovertatting, der det ofte vil være tunge rusbrukere, eller campingplass der vedkommende sannsynligvis vil være overlatt til seg selv, er gode og egnede tilbud til en mann på 22 år uten en historikk med avhengighet av tunge rusmidler. Hotell, pensjonat og lignende tilbud er også høyt oppe på lista. Fra det vi leser ut av helheten i materialet kan dette dreie seg om alt fra steder som "tar alt" til steder som primært tar imot reisende og turister. Det er som oftest snakk om den siste kategorien, "vanlige" pensjonat, gjestegårder, hotell osv.

Bare de fire store byene skriver at spesialtilbud for ungdom i denne gruppa. Men det er også de store byene som sier de har døgnovertatting som et eller flere alternativer (to av tre NAV-kontor). En kommune understreker at den ikke har et egnet tilbud til denne gruppa.

9.1.3 Vignett C: Kvinne med fem barn, flyktning

Den tredje saken NAV-kontorene presenteres for reiser helt andre problemstillinger enn den forrige saken. Vignett C er beskrevet på følgende måte:

Kvinne, flyktning med fem barn på henholdsvis 3, 6, 8, 9 og 12 år. Har sosialhjelp som viktigste inntektskilde.

Familien har bodd tre år i kommunen de opprinnelig ble bosatt i av IMDi. Etter å ha gått på introduksjonskurs i bosettingskommunen og ikke klart å skaffe jobb, flytter familien til en ny kommune der de har familie (sekundærflytting). De bor hos familien til de etter tre måneder finner en toroms leilighet på det private marked med korttidskontrakt. Etter å ha bodd i boligen i seks måneder får kvinnen beskjed om å flytte ut med to ukers varsel. På grunn av manglende husleiekontrakt kan ikke familien klage over den korte utkastelsestiden, og må derfor flytte. Kvinnen henvender seg til kommunen fordi hun ikke klarer å finne et nytt sted å bo på den korte tiden.

I kvantifiseringen av materialet har vi i hovedsak brukt de samme variablene som i de andre vignettene, men med følgende unntak: Ved gjennomgang av svarene fant vi at å ”bli boende i leiligheten” fanger opp en av løsningene. Familiesenter er et alternativ denne klienthistorien deler med vignett A, voldsutsatt kvinne med datter. Retur til bosettingskommunen er derimot unikt for vignett C. Natthjem og døgnovernatting er ikke nevnt, og er heller ikke tatt med i tabellen.

Tabell 9.4 *Vignett C: Valgte løsninger for alle kommuner og for kommuner i ulike kommunegrupper. Prosent. N: 63*

Alternativ løsning	Alle	>40.000 (1)	39.999- 10.000 (2)	<9.999 (3)
Bli boende i leiligheten	30	32	9	39
Hotell, pensjonat, B&B	22	24	27	17
Retur bosettingskommune	22	35	18	0
Kommunal el privat bolig	21	15	46	17
Camping	16	15	27	11
Midletidig botilbud, hospits	13	15	9	11
Familiesenter	8	9	9	7
Midlertidig kommunal leilighet/hybel/kriseleilighet	2	3	0	0

Det er en del klare tendenser i materialet og noen tydelige forskjeller mellom kommunene, men disse er ikke like åpenbare som de vi for eksempel finner i den forrige saken, vignett B. Tabell 9.4 viser imidlertid at alternativet som velges av flest kommuner/bydeler er å hjelpe kvinnen med å bli boende i leiligheten. Det er først og fremst de største og de minste kommunene som velger denne løsningen. Her er noen eksempler på hvordan kvinnens stilling i forhold til utleier oppfattes og ville blitt håndtert (sitat fra tre forskjellige respondenter):

Det følger av husleieloven at oppsigelsen ikke er gyldig. Familien vil bli gitt råd og veiledning i henhold til dette, og kan bli boende, i hvert fall i 3 måneder. Det blir også eventuelt gitt bistand til å finne annen bolig.

Hvis kvinnen har bodd i leiligheten uten kontrakt gjelder Husleieloven som om hun hadde bodd med en tidsubestemt leiekontrakt. Hun kan dermed ikke kastes ut av leiligheten. Oppsigelsen er ugyldig. Juridisk hjelp til å opprettholde nåværende leieforhold.

Husleieloven gjelder! Hun har lenger tid. Kontakte eventuelt Lensmann i forbindelse med huseier.

Vi har en rekke sitater som viser at NAV-kontorene har godt kjennskap til Husleieloven, beboeres rettigheter ved utkastelse og gyldig versus ugyldig utkastelse. På den andre siden er det 60 prosent av NAV-kontorene som ikke tar opp denne problemstillingen. Majoriteten ser med andre ord ut til å akseptere at kvinnen blir kastet ut og foreslår for eksempel følgende: ”Tilbud om campinghytte. Kontakt med flyktningkontoret og kommunal bolig”. Sitatet under, som beskriver flere mulige alternativer, er heller ikke uvanlig:

Uten husleiekontrakt, gjelder Husleieloven med de rettigheter det medfører. Dersom ledig kommunal bolig, tildeles denne. Hvis ikke hotell/leilighetshotell. Hjelp til å finne egen bolig på det private marked.

Tabell 9.4 illustrerer at mer enn ett av fem NAV-kontor ville valgt hotell/pensjonat, retur til bosetningskommunen og/eller en kommunal bolig/bistå med å finne en bolig på det private markedet. Hotell/pensjonat er en kortsiktig løsning, mens kommunal bolig og/eller bistand til å finne bolig på det private markedet dukker opp som en mer langsiktig løsning etter at det umiddelbare boligproblemet er løst. En kommune nevner bruk av startlån som en mulighet for at kvinnen kan få kjøpt en bolig. Retur til bosetningskommunen anbefaler primært av de store kommunene (>40.000 innbyggere). En respondent påpeker at kvinnen har et år igjen av sin integreringsperiode og bosetningskommunen har derfor plikt til å bistå familien. Men respondenten har en svært nyansert tilnærming til saken:

Dersom familien har et stående tilbud i bosetningskommunen vil de kunne få bistand fra oss til å reise tilbake dit. Det vil være naturlig å anta at familien har et nettverk i en kommune de har bodd i tre år, men dersom det er slik at familien har nære slektninger eller

annet nettverk i vår kommune/bydel, vil det i noen tilfeller kunne være urimelig å vise familien tilbake til bosettingskommunen.

Også andre respondenter, som mener retur til bosettingskommunen er et alternativ, er inne på at saken ikke er helt enkel. Blant annet tas i betraktning hva slags tilbud bosettingskommunen faktisk har, og hva slags tilbud de mener vil passe. Campinghytte, midlertidig botilbud og familiesenter nevnes av henholdsvis 16, 13 og 8 prosent av NAV-kontorene. Kategorien midlertidig botilbud er en restgruppe som ikke er nærmere definert. Vi vil presisere at midlertidig botilbud forbeholdt barnefamilier eventuelt flyktninger/barnefamilier er gruppert under familiesenter. De åtte prosentene som har oppgitt familiesenter omfatter fem kommuner/bydeler, tre av disse er i Oslo og de to andre spredt på to andre kommunegrupper. Sannsynligvis er dette et svært begrenset type tilbud.

De langsiktige løsningene dreier seg i all hovedsak om å framskaffe en kommunal bolig eller hjelpe familien med å finne en bolig på det private leiemarkedet og, som nevnt over, i ett tilfelle vurderes startlån. NAV-kontorene vil i svært liten grad kontakte andre instanser om en ser bort fra bosettingskommunen. Noen få NAV-kontor vil koble inn flyktningsjenesten i kommunen, og et mer generelt forslag er å hjelpe kvinnen til å bli økonomisk selvstendig (nevnes også av noen få).

Oppsummering

Valget av ett eller to alternativer er ikke like tydelige her som i de to sakene beskrevet tidligere i kapitlet, der halvparten ville valgt samme alternativ (krisesenter i vignett A og døgnovernatting i vignett B). Den hyppigst valgte løsningen for vignett C er å bruke lov- og regelverk slik at kvinnen og de fem barna kan bli boende i leieligheten. Ett av fem NAV-kontor velger retur til bosettingskommunen. Dette vil vi ikke anse til å være et svært høyt tall og flere NAV-kontor har andre alternativer i tillegg. Nettopp her ser vi en systematisk forskjell mellom kommunegruppene. Det er først og fremst de største kommunene, dernest de mellomstore og ingen av de minste kommunene som velger retur til bosettingskommunen. Vi antar at det er de store kommunene som får tilflytting når bosatte flyktninger velger å flytte, og at de ser dette som en utfordring. Av de kommunene som oppgir at de vil bistå med å

framskaffe ny bolig, er det svært få som nevner det vil være en utfordring å finne en leilighet som er stor nok til en familie på seks personer. Dette er i hovedsak små kommuner og i disse kommunene kan det være enklere å få leid et helt hus enn en liten leilighet.

9.1.4 Vignett D: Eldre rusbruker med mange boforhold bak seg

Vignett D svarer til den ”typiske” bostedsløse slik han framstår i det statistiske materialet fra kartleggingene av bostedsløshet (f.eks. Dyb og Johannessen 2009): Mann i 30- eller 40-årene, avhengig av rusmidler og har bostedsløshet som et langvarig eller tilbakevendende problem over flere år. Hans akutte problem, som NAV-kontorene skal ”finne løsning på” i denne undersøkelsen, er at han har fått begjæring om utkastelse fra den kommunale boligen han bor i.

Mann på 46 år. Har vært tung rusmisbruker siden midten av 20-årene, for det meste heroin, men også alkohol inn i mellom. Lever av sosialhjelp. Har to barn som han ikke har kontakt med.

Mannen er godt kjent av sosialkontoret i kommunen, og har to ganger tidligere hatt kommunal bolig. Han har bodd i ulike midlertidige botilbud i perioder, og har også tidvis bodd i midlertidige botilbud i andre kommuner. Han har sonet flere dommer, og har vært innlagt til avrusning noen ganger. For tiden bor han i en kommunal leilighet som han er blitt begjært utkastet fra. Oppsøker kommunen fordi han ikke har noe sted å bo når han må flytte ut om et par uker.

De ulike alternativene kommunene velger for å løse eller avklare situasjonen, som har oppstått med utkastelsen, er skjematisk satt opp i tabell 9.5. Som i de andre vignettene har mange kommuner beskrevet mer enn ett alternativ og begge/alle alternativene er registrert.

Tabell 9.5 *Vignett D: Valgte løsninger for alle kommuner og for kommuner i ulike kommunegrupper. Prosent. N: 62*

Alternativ løsning	Alle	>40.000 (1)	39.999- 10.000 (2)	<9.99 9 (3)
Stoppe utkastelsen	53	51	46	61
Midlertidig botilbud, hospits	32	46	27	11
Skjermet/tilrettelagt/ oppfølging	23	27	18	17
Natthjem	8	12	9	0
Camping	8	3	18	11
Midlertidig kommunal leilighet/hybel/kriseleilighet	5	3	9	6
Kommunal el privat bolig	5	3	0	11
Hotell, pensjonat, B&B	2	0	9	0

Over halvparten av kommunene sier de ville forsøke å stoppe utkastelsen. Det er noen forskjeller mellom kommunegruppene, men det store bildet er at alle typer kommune, store, mellomstore og små, mener at utkastelsen bør la seg stoppe. Begrunnelsene og vurderingene bak er noe ulike. Bydeler i samme kommune kan ha svært forskjellige løsninger. Slik vil et NAV-kontor i en av de største byene håndtere saken:

Klargjøre om utkastelsen lar seg stoppe. Eventuelt ved at sosialtjenesten garanterer for husleiebetaling og/eller oppfølging av mannen. Alt etter utkastelsesgrunn. Hvis ikke blir resultatet tilbake til de midlertidige botilbudene.

Et annet NAV-kontor i samme by skriver: ”Hospits med tilbud om måltider”. Et NAV-kontor i en stor by noterer at de ville gjort ”Ingenting, har bolig i 2 uker”. Andre storbydeler poengterer at begjæring om utkastelse, det vil si at saken er sendt til Namsmannen, tyder på en svikt i rutine:

Her må det utredes om husleierestansen skal dekkes eller ikke. For øvrig er dette en situasjon som ikke skal oppstå i [kommune] siden vi får melding om fravikelse lenge før den tid som er angitt. Og det er standard prosedyre å ta kontakt med leietaker. Også her vil en økonomisk utredning med hensyn til

husleierestanse være tilnærmingen. Hvis utkastelsen gjelder rus/oppførsel, må det utredes om han skal tilbys mer skjermet bolig/rehab.senter/omsorgssenter.

I flere av svarene ligger en antakelse om at utkastelsen er knyttet til husleierestanser, selv om dette elementet ikke inngår i vår beskrivelse av saken. Ubetalt husleie over en viss periode er en formell grunn til å foreta en utkastelse. Andre begrunnelser, som bråk og andre former for forstyrrende atferd, kan bli diffuse og vanskelig å dokumentere godt nok. Noen av NAV-kontorene mener likevel at årsaken til utkastelse ligger et annet sted enn i ubetalt husleie. En kommune skriver at det er ”nærliggende å tro at kommunen har dekket løpende husleie og at husleierestanser ikke er oppsigelsesgrunn”. Informanten påpeker videre at ny kommunal bolig vil bli svært vanskelig. Den akutte løsningen i denne kommunen vil være natthjemmet.

Blant alle typer kommuner, som sier de vil forsøke å hindre utkastelsen, framgår det mer eller mindre eksplisitt at det er en klar fordel at mannen bor i kommunal bolig. Det at kommune selv eier boligene gjør det enklere å stoppe utkastelsen. I de mellomstore og små kommunene kan det synes som om veien mellom NAV-kontoret og enheten som står for utleie av kommunens boliger er forholdsvis kort. En mellomstor kommune har følgende løsning:

Vil samarbeide med bygg- og eiendom i kommunen.
Ikke alltid hensiktsmessig å kaste dem ut fordi han likevel skal ha en annen bolig. Ville nok ikke blitt kastet ut. Det er dyrt å ha han i midlertidig botilbud.
Har praksis på å gå igjennom restanseliste.

En problemstilling som reises i noen av de små kommunene dreier seg om at mannen vil være kjent for private utleiende av leiligheter og campinghytter eller av pensjonateieren som vanligvis tar imot personer som er blitt bostedsløse. Med en historikk knyttet til rus, fengselsopphold og bostedsløshet vil det blir vanskelig å finne noen annet enn kommunens egne boliger til han.

Ett av tre NAV-kontor vil tildele mannen en plass eller et rom i midlertidig døgnovernatting. Som nevnt over kan døgnovernatting/hospits enten være eneste alternativet eller et av to eventuelt flere alternativer. I sistnevnte tilfelle, dersom det er ett av flere alternativer, er hospits sjelden førstevalget. I bruken av

døgnovernatting finner vi en klar mellom kommunegruppene. Nærmere halvparten av de store kommunene ser døgnovernatting som et alternativ, mens 27 prosent av de mellomstore og bare elleve prosent små kommuner vil innlosjere denne personen i døgnovernatting/hospits. Bruken av natthjem fordeler seg etter samme mønster; de store kommunene bruker natthjem oftest og ingen av de små kommunene bruker natthjem. En viktig forklaring er at tilbudene og alternativene fordeler seg på samme måte: De store, og til en viss grad mellomstore kommuner, har døgnovernattingstilbud (hospits o.l.) som tar imot bostedsløse personer. Funnene fra vignettundersøkelsen bekrefter at den store målgruppen for denne typen tilbud er personer med et tungt rusbruk, som oftest menn, i en marginalisert livssituasjon. Vi ser av tabell 9.5 at andre former for midlertidige tilbud, som campinghytte, krise-/midlertidig kommunal leilighet/hybel og hotell/pensjonat benyttes oftere av de mellomstore og mindre kommunene. Tallene er imidlertid små, det er få kommuner som benytter disse tilbudene til denne gruppen, men mønsteret i tabellen gir en indikasjon på at særlig de mellomstore, og i noen grad de små kommunene, kompenserer for mangel på døgnovernattingstilbud av hospitslignende type med bruk av campinghytter, hotell osv.

Avsnittet over drøfter bruk av de ulike kategoriene som kan plasseres under døgnovernatting samlet. Vi skal se litt nærmere på kategorien "Skjernet/tilrettelagt/oppfølging" i tabell 9.5. Dette er en samlekategori for blant annet rehabiliteringsbolig, omsorgsbolig, bofellesskap, bolig med omsorgsbasis og oppfølging i vanlig bolig. En av fire kommuner vil forsøke å finne eller tilby vedkommende et slikt alternativ (se også sitat lenger opp). Dette kan være et førstevalg, men det kan også være et alternativ dersom mannen ikke kan bli boende der han bor, eventuelt at han tilbys eller må ta imot booppfølging som vilkår for å kunne beholde den kommunale leiligheten. Det er relativt flere store kommuner som beskriver en løsning med spesialtilpasset botilbud enn mellomstore og små kommuner. Her kan det igjen dreie seg om hvilke muligheter som finnes i kommunen og hvilke tilbud NAV-kontoret kan ha tilgang til for eksempel i nabokommunen. Vi antar at de store kommunene har flere ulike typer tilbud. Vi vil imidlertid framholde at noen små kommuner har boligtilbud for personer

med rusavhengighet, og ser disse boligene som et alternativ for mannen vi har portrettert i vignett D.

En av tre kommuner redegjør for mulige langsiktige løsninger for klienten. De kortsiktige og langsiktige løsningene går delvis i hverandre. For eksempel skriver enkelte NAV-kontor at de ville forsøke å finne en alternativ og tilpasset bolig med en gang uten midlertidige opphold i døgnovernatting eller lignende. Andre poengterer at han må søke, eventuelt at de anbefaler han å søke, om en tilpasset bolig. Ett av tilbudene er hjelp til å søke bolig på det private markedet eller ”ber han lete etter bolig”. Et par kommuner nevner rusbehandling i institusjon som et alternativ.

Forholdsvis få (19 prosent) skriver at de ville gått inn med eller tilbudt en form for oppfølging i bolig. Det er de store og små kommunene som har dette tilbudet, eventuelt mener det er riktig tilbud for denne klienten. Langt flere (37 prosent) av respondentene beskriver andre tiltak ut over å løse mannens avgrensede boligproblem. Det dreier seg om, i stikkordform, å motivere for kontakt med rusteam, avrusning, LAR (legemiddelassistert rehabilitering), ta tak i eget liv, kartlegge, tett oppfølging, ansvarsgruppe og individuell plan. Eksempel på mer helhetlige tilnæringer illustreres best gjennom noen av respondentenes egne beskrivelser. Følgende er fra en bydel i en storby:

Kartlegge boevnen hans og gå gjennom bohistorikken. Hva er årsaken til de kortvarige boforholdene (restanser, mislighold av annen karakter etc). I hvilken grad spiller rusen inn i forhold til boevne. Har han noen dommer han venter på soning for? Er booppfølging aktuelt? (...) Er bruker motivert for rusbehandling og kan noen av rusmideletatens tiltak være aktuelle. Om ikke og han har boevne vil han henvises til det private leiemarkedet og få råd og veiledning vedr. boligframskaffelse. Ved evt. behov også oppfølging fra bydelens boligframskaffer.

Et NAV-kontor i en annen storby påpeker blant annet mangelen på tilbud til denne typen klienter. Sitatet gjengir tiltakene NAV-kontoret ser for seg ut over å løse den akutte situasjonen:

Tiltak: Vurdere botiltak med oppfølging i forhold til rus: botreningscenter eller botiltak tilrettelagt for

personer med rusmiddelavhengighet og behov for booppfølging. Her er det store utfordringer knyttet til at det er for få tiltak som er tilpasset denne klientgruppen. Ofte er mulighetene for kommunal bolig oppbrukt, og alternativet er langvarige opphold på midlertidige botilbud. Oppfølging av rusmiddelavhengigheten ville blitt prioritert.

Av samarbeidspartnere som nevnes eksplisitt i besvarelsene kommer rustjenesten øverst. I mange av løsningene, både de kortsiktige og mer langsiktige, ligger det en forutsetning om samarbeid mellom etater og virksomheter i kommunen. Som vi har sett vil over halvparten av kommunene forsøke å hindre at klienten blir kastet ut av den kommunale boligen han bor i. I svært mange kommuner – det gjelder de største kommunene – forvaltes de kommunale utleieboligene av andre enn NAV. Det kan være et eget kommunalt selskap som Boligbygg i Oslo, eller en kommunal etat som Boligetaten i Bergen og teknisk etat i andre kommuner. Forvalteren står for innkreving av husleie, mens tildelingen av kommunal bolig ofte skjer i tildelingsmøter med flere tjenester og virksomheter samlet. For å stoppe utkastelsen må NAV samarbeide med enheten som forvalter de kommunale boligene. Forvalteren av kommunale utleieboliger blir en viktig samarbeidspartner for kommunen som vil forsøke å hindre utkastelsen.

Oppsummering

Det viktigste tiltaket – det som beskrives av flest respondenter – er å hindre utkastelsen. Her kommer ulike vurderinger inn, som ikke er gitt i vår beskrivelse av vignett D: Er hovedårsaken til utkastelse bråk eller annen uønsket atferd? I så fall kan det være vanskelig å hindre utkastelsen. Trenger mannen i så fall et annet botilbud enn en vanlig kommunal bolig, som for eksempel en form for vernet bolig? Dersom utkastelsen ikke lar seg stoppe er alternativet i mange tilfeller en form for døgnovernatting og noen steder natthjem. Behandling for rusavhengighet eller kontakt med den kommunale rustjenesten er et alternativ en del respondenter nevner. En av fem respondenter skriver at de vil foreslå oppfølging i bolig. Andelen blir noe større om vi tar med NAV-kontor som mener at en vernet/bolig med personell er et godt alternativ.

9.1.5 Vignett E: Mann med kraftig rusbruk og psykisk lidelse

Denne vignetten er basert på en type person det ofte er vanskelig å finne et godt tilbud til. Slik presenteres han for NAV-kontorene:

Mann 35 år. Har et kraftig rusbruk og synlige psykiske lidelser som ikke er diagnostisert. Bruker mange ulike typer illegale rusmidler. Har ingen kontakt med pårørende.

Mannen er i perioder velfungerende men i aktiv rus. I andre perioder er han veldig preget av sykdom og kraftig rusbruk og oppleves i slike perioder som truende. Han har i to korte perioder bodd i kommunal bolig, som begge har endt med utkastelse. Han har vært innlagt på psykiatrisk avdeling ved flere anledninger, men kun korte opphold. Han benytter seg i stor grad av forskjellige typer midlertidige botilbud og har i perioder bodd ute. Siste halvåret har han bodd hjemme hos en kjæreste, men forholdet er slutt og han har flyttet ut. Mannen har ikke oppsøkt sosialtjenesten for å få hjelp og sover ute/i skur o.l. Han har svært dårlig fysisk og psykisk helse.

Overfladisk kan denne saken ligne mye på den forrige, vignett D. Tabell 9.6 indikerer at NAV-kontorene vil ha en lik tilnærming til de to sakene, med unntak av at utkastelse fra bolig ikke er en problemstilling i vignett E. Her er innleggelse på sykehus eller annen institusjon det mest utbredte alternativet.

Tabell 9.6 *Vignett E: Valgte løsninger for alle kommuner og for kommuner i ulike kommunegrupper. Prosent. N: 58*

Alternativ løsning	Alle	>40.000 (1)	39.999- 10.000 (2)	<9.999 (3)
Innleggelse i sykehus el. annen institusjon	36	35	27	44
Midlertidig botilbud, hospits	33	45	36	11
Skjermet/tilrettelagt/ oppfølging	16	17	18	11
Camping	14	7	27	17
Midlertidig kommunal leilighet/hybel/kriseleilighet	7	3	9	11
Natthjem	3	7	0	0
Kommunal el privat bolig	3	0	0	11
Hotell, pensjonat, B&B	3	3	9	0

36 prosent av NAV-kontorene mener innleggelse i sykehus eller en annen institusjon er løsningen/en mulig løsning. Vi kan videre observere klare forskjeller mellom kommunegrupper; vel en tredel av de store kommunene, over en fjerdedel av de mellomstore og opp mot halvparten av de små kommunene mener personen bør legges inn i sykehus eller en annen institusjon. Eksemplet er fra et NAV-kontor i en storby:

Kontakt med klienten og en vurdering av klientens helsesituasjon ville være prioritert først for å avklare behov for sykehusinnleggelse/institusjon. Dersom midlertidig botilbud er aktuelt, vil vi prøve å finne et tilbud som kan ivareta klientens helsesituasjon bedre enn andre botilbud. Vurdere behovet for hjemme-sykepleie.

En av de små kommunene ville nærmet seg saken på følgende måte:

Hvis vi blir gjort kjent med situasjonen av en eller annen, vil vi oppsøke han samt kontakte kommune-overlegen for bistand. Bli enige om strategi. Sikre nødvendig helsehjelp først – innleggelse for utredning akutt? Hvis innleggelse – ut fra resultat, vurdere

aktuelle tiltak som kan iverksettes hvis han/når han utskrives.

Det første sitatet er fra NAV-kontoret i en storbydel med rundt 25.000 innbyggere. Det andre sitatet er fra NAV-kontoret i en kommune med rundt 6.000 innbyggere i en annen del av landet. Vurderingen av situasjonen og nødvendige tiltak er i hovedsak den samme ved de to NAV-kontorene. Begge vil ha førsteprioritet av mannens helsesituasjon og få vurdert behov for innleggelse, for i neste omgang å vurdere hva slags botilbud og oppfølging han har behov for. Selv om dette er den løsningen kommunene velger oftest, er det likevel et mindretall som mener innleggelse i sykehus/annen institusjon er et aktuelt alternativ.

Nesten like mange (33 prosent) vil gi personen et tilbud i døgnovernatting. Det er samme andel som vil tilby personen i vignett D døgnovernatting, og fordelingen på kommunegrupper er nesten identisk i de to vignettene. I vignett E sier 45 prosent av de store kommunene at de vil gi tilbud om hospits, 36 prosent av de mellomstore og 11 prosent av de små. Den eneste vesentlige forskjellen mellom de to vignettene er at flere av de mellomstore kommunene vil tilby døgnovernatting til mannen i vignett E enn til personen i vignett D. Vi ser altså at selv om vignett E dreier seg om en person med åpenbart svært dårlig psykisk og fysisk helse, anser en av tre respondenter døgnovernatting å være et adekvat tilbud. Blant store kommuner er bruken av døgnovernatting i tilfellet vignett E mest utbredt i bydelene i de største byene. I bydelene finner vi et betydelig overlapp mellom NAV-kontor som vil anvende døgnovernatting i begge de to sakene. Blant andre kommuner er bildet mer differensiert. Bruk av døgnovernatting er også klart mer utbredt i de største byene enn i andre kommuner. Tar vi ut de fire storbyene, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger er det forholdsvis få i gruppa storbyer (>40.000) som vil tilby døgnovernatting til personen (vignett E). Som nevnt tidligere dreier det seg etter alt å dømme om hva slags tilbud kommunene har tilgang til.

Noen kommuner sier de vil tilby eller forsøke å få plass til mannen i en form for skjermet bolig, bolig med tjenester eller rehabiliteringssenter. Det dreier seg om et mindretall (16 prosent/9 kommuner). Om lag like mange vil innkvartere vedkommende i campinghytte. Noen NAV-kontor vil innlosjere mannen i

midlertidig kommunal bolig/krisebolig, og noen ytterst få vil henvise mannen til natthjem, kommunal eller privat bolig og hotell/pensjonat.

Denne saken reiser spørsmål om hvor ansvaret ligger når mannen ikke har oppsøkt NAV-kontoret (se beskrivelse av vignetten). Vårt utgangspunkt er at når vi presenterer saken vil den bli kjent for NAV-kontoret, og vi forutsetter at respondentene ”behandler saken” ut fra dette og at de nå vet om mannen. Med en lang rushistorie og to utkastelser fra kommunal bolig vil mannen sannsynligvis være kjent for sosialtjenesten/NAV-kontoret i bydelen eller kommunen. Seks av respondentene sier de ikke ville foretatt seg noe:

NAV driver ikke oppsøkende virksomhet. Får ønsket bistand ved kontakt enten via oppsøkende tjeneste eller direkte kontakt med NAV-kontoret.

En annen respondent stiller spørsmålet ”hvis han ikke har oppsøkt oss, hvordan kan vi vite om han?” Respondenten skisserer likevel flere mulige tiltak, men primært mener respondenten dette er en sak for andre enn NAV-kontoret:

Høres ut som han vil bli fanget opp av politi eller legevakt. Hvis han ikke kan ivareta seg selv må fastlegen vurdere fare for liv og helse. Dersom henvendelse kom, må han søke, dersom han ikke er umyndiggjort og vi kunne, om det var ansett som forsvarlig av helsepersonell, legge ham inn på motell eller på hytte.

Seks av NAV-kontorene ville overført saken til andre instanser dersom de fikk vite om personen. Her er noen eksempler; henvise saken til kommunens bekymringsteam, ”her har Helse Sør Øst ansvaret”, ”tipset rusteamet og overført saken til oppsøkende tjeneste”. Det er i all hovedsak NAV-kontor i de store byene (>40.000) som sier de ville sendt saken over til andre instanser eller ikke foretatt seg noe. Et par små kommuner slår fast at dette ikke ville skjedd hos dem:

Ikke aktuelt i vår kommune (å sove ute/i skur og lignende). Ville ha blitt tatt vare på med en gang dette ble kjent.

Av mer langsiktige løsninger på boligproblemet foreslår de fleste en form for omsorgsbolig eller bolig med bemanning. Noen få respondenter skriver at de ville satt personen på liste til kommunal bolig. Med andre ord er en ordinær bolig vurdert som lite aktuelt. Ett av tre NAV-kontor har beskrevet det vi har gruppert som langsiktige tiltak. I denne saken er det imidlertid vanskelig å skille langsiktige tiltak fra de mer akutte løsningene, og gruppere dem i to atskilte kategorier. Kategoriene som brukes i vignettene er laget i ettertid og kodingen innebærer et visst innslag av skjønn. Men som nevnt i metodekapitlet er kodingen av deler av vignett-besvarelsene heller enn måte å systematisere et stort materiale på, enn å foreta en strikt kvantitativ behandling av materialet. Poenget er at vignett E oppfattes som en mer kompleks sak enn de andre og åpner for en noe større variasjon i hvordan den håndteres. Straktiltak og mer langsiktige løsninger flyter også mer over i hverandre.

Kompleksiteten i saken, eller hvordan saken oppfattes, gjenspeiles også i bredden av samarbeidspartnere og aktører NAV-kontorene mener er relevant å bringe inn. Først og fremst vil respondentene bringe inn helsetjenesten. Av de 37 NAV-kontorene, som har beskrevet en løsning der andre trekkes inn, har 25 nevnt helsetjenesten/helsevesenet. Ni av disse sier at de ville kontaktet fastlegen. Andre alternativer innen somatisk helsetjeneste er kommuneoverlegen, legevakt, helsetjenesten og lege uten videre konkretisering. Nesten like mange respondenter sier de vil kontakte henholdsvis rustjenesten/rusteam og psykiatrisk helsetjeneste/DPS. Enkelte kommuner og bydeler viser til oppsøkende tjeneste og spesialetjenester som akutteam, OBS-team og bekymringsteam. Én respondent skriver at de ville henvist til dobbeldiagnosebehandling. Sannsynligvis er denne typen tilbud begrenset, og det er en forklaring på at ikke flere forslår et slikt alternativ. Svaret er nok at det finnes få tilbud til personer med dobbeltdiagnoser. Som vi skriver i vignetten er mannen ikke diagnostisert for sin synlige psykiske lidelse. Kun et par respondenter stiller spørsmål ved at han ikke har fått en diagnose og mener dette er rart. Vi kan tolke mangel på reaksjoner slik at respondentene er kjent med og møter åpenbart psykisk syke rusbrukere uten diagnose og derfor ikke ser grunn til å kommentere dette særskilt. Vignetten tyder imidlertid på at kontakten

mellom NAV-kontoret og andre tjenester i og utenfor kommune er god mange steder.

Oppsummering

Vignett E blir i liten grad håndtert som et boligproblem. En av tre respondenter mener at mannen har behov for innleggelse i sykehus eller annen institusjon. Flertallet av kommunene og bydelene har fokus på helsesituasjonen og i første rekke den somatiske/fysiske helsen, selv om ikke alle konkretiserer det til innleggelse. Det framgår av vignettbeskrivelser at mannen har dårlig fysisk og psykisk helse. Situasjonen – han bor ute – kan under noen forhold, for eksempel kuldegrader, være livstruende og den fysiske helsen oppfattes som mest akutt å ta tak i. Forholdsvise få respondenter skriver at de vil koble inn psykisk helsetjeneste/ psykiatri og/eller rustjeneste.

Tabell 9.6 viser at en tredel av NAV-kontorene ville valgt midlertidig botilbud/hospits til denne personen. Ser vi midlertidig botilbud/hospits, campinghytte, natthjem og hotell/pensjonat under ett, foreslår rundt halvparten av NAV-kontorene et av de nevnte tilbudene. To av tre NAV-kontor i de store byene og over 70 prosent av de mellomstore kommunene foreslår en form for døgnovernatting til denne personen. Blant de små kommunene vil to av fem tilby mannen en plass i døgnovernatting. De fleste kommunene har som tidligere nevnt gjerne flere alternativer til en person. Vi har imidlertid kontrollert for overlapp mellom de ulike formene for døgnovernatting og bare unntaksvis har et NAV-kontor foreslått mer én form for døgnovernatting til personen. Forskjeller mellom kommunen i valg mellom døgnovernatting, campinghytte, natthjem og hotell, henger nok sammen med hva slags tilbud kommunene og bydelene har tilgang til.

Hvem har ansvar for personen? De fleste NAV-kontorene ser ikke denne personen eller en slik situasjon primært som sitt ansvar. Noen slår fast at de ikke ville gjort noe. Flertallet har en oppfatning av hvor – hos hvilken instans eller tjeneste – personen og situasjonen hører hjemme. Det indikerer at det er et visst samarbeid mellom kommunale enheter og mellom kommune og det statlige helsevesenet. Vignettsvarene tyder på at flertallet ville varslet eller sendt melding til ”rett adressat” slik de oppfatter situasjonen. En definisjon på dobbeldiagnose, som personen i vignett E vil sortere under, er at vedkommende faller mellom alle

stoler. Problematikken og personer som bærer på problemene blir skjøvet bort både av rusomsorgen og psykiatrien. De passer ikke inn i noen av disse tjenestene eller omsorgene (Helsetilsynet 2000). Mannen i vignett E har ikke en fått psykiatrisk diagnose. Det er et annet kjennetegn ved såkalt dobbeldiagnose er at den ikke er en ingen diagnoser (Gerdner og Sundin 1998). Vignettsvarene gjenspeiler noe av det vi kan kalle rådvillhet i hjelpeapparatet overfor denne typen personer og problematikk: De fleste NAV-kontorene har fokus på de umiddelbare fysiske helseproblemene og har lite å tilby bortsett fra et opphold i midlertidig botilbud. Samtidig vil vi understreke at en del NAV-kontor gir uttrykk for at de har rutiner for å følge opp videre og finne mer varige løsninger.

9.2 Oppsummering

I tillegg til oppsummeringen under hver vignett kan vi summere opp følgende samlende punkter fra vignettstudien:

Hva slags hjelp klientene får avhenger av hvilken kommune de oppholder seg/bor i.

Overveiende er det systematikk i hvilke løsninger som velges for ulike grupper, med det er også noen forskjeller mellom kommuner av lik størrelse og mellom bydeler i samme by. Det kan tyde på et betydelig innslag av skjønn i saksbehandlingen.

Kommunene har et tilpasset hjelpeapparat til å fange opp ulike situasjoner. Det ser vi av de ulike løsningsalternativene de samme kommunene har for forskjellige klienter.

En del kommuner tenker langsiktige løsninger med en gang. Noen vanskeligstilte prioriteres til permanente løsninger, mens andre ikke gjør det.

Samarbeid med andre etater virker mer utbredt i noen kommuner enn andre.

Mange kommunene kjenner regelverket godt, og bruker det til klientenes fordel.

10 Refleksjoner og mulige alternativer

Hovedkonklusjonene i denne rapporten er oppsummert i sammendraget for hvert kapittel og i et lengre sammendrag foran i rapporten. I dette siste kapitlet vil vi drøfte de mest sentrale og viktige funnene, og antyde mulige løsninger eller alternativer for den praksisen vi finner i kommunene. Det er særlig fire områder som utpeker seg for en videre drøfting:

- Mangfoldet av tilbud – et heterogent felt
- De ulike gruppene som befinner seg i midlertidige botilbud – tilbudet til de ulike grupper
- Forståelsen av og innholdet i begrepet midlertidig
- Kvalitet i tilbudene drøftet opp mot formålet med tilbudene

10.1 Det mangfoldige feltet

Allerede i innledningen av rapporten slår vi fast at midlertidig botilbud er et mangslungent begrep. En måte å definere meningsinnholdet på er å knytte begrepet til Lov om sosiale tjenester, som pålegger kommunene å framskaffe et midlertidig tilbud til personer som ikke klarer å skaffe seg tak over hodet selv. Loven gir ingen nærmere anvisning av type tilbud, osv. I løpet av det siste tiåret har myndighetene foretatt noen avgrensinger, blant annet av hva et midlertidig botilbud *ikke* skal eller bør være. Natthjem og lignende, der klienten kan få en seng for natten og er utestengt fra tilbudet hele eller deler av dagen, tilfredsstiller ikke kravene til et midlertidig botilbud. Men det er ikke ulovlig å innkvartere bostedsløse på natthjem. Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære (U-5/2003) gir noen enkle anvisninger på hva slags tilbud kommunene bør ha. Veilederen understreker også at

kommunene er svært ulike, og at omfang av problemet, og både behovet for midlertidige botilbud og tilgjengelighet på steder er svært forskjellig. Veilederen anerkjenner at store kommuner vil ha behov for å etablere egne tiltak for formålet, mens mindre kommuner ikke har behov for å etablere og opprettholde et permanent tilbud.

I denne undersøkelsen har vi operasjonalisert midlertidig botilbud i følgende åtte kategorier: Hotell/pensjonat, Natthjem og lignende, Campingplass/-vogn/-hytte, Familiesenter, Krisesenter, Midlertidig tilbud under institusjonslovgivningen, Døgnovernatting/hospits og Annet. En lignende inndeling av tilbyderne ble anvendt i siste landsomfattende kartlegging av bostedsløse (Dyb og Johannessen 2009). Bostedsløshet er nemlig definert gjennom de institusjonene og tilbudene personer som står uten bolig – og som får hjelp av sosialtjenesten eller andre kommunale instanser – blir innkvartert i. Ser vi på de fire kartleggingene av bostedsløse som er gjennomført siden 1996¹⁸, finner vi at *kategoriene* som favner midlertidig botilbud har blitt flere etter hvert. Det er ikke noe som tyder på at spekteret av tilbud er blitt større. Det er heller uttrykk for en mer differensiert oppfatning av tilbudene, og at man ser nytten av å markere forskjellen mellom lavterskel tilbud for rusmisbrukere versus rusfrie tilbud og mellom natthjem versus gjestegård for turister, for å nevne noen ytterpunkter på tilbudsskalaen.

Denne studien har fått fram bredden, både de store forskjellene og de mindre nyansene, i dette feltet. En god illustrasjon på dette er at kommunene i vår undersøkelse registrerer opphold i midlertidige botilbud på til dels svært forskjellige måter. Vi finner blant annet forskjeller i antall opphold i midlertidige botilbud mellom kommuner, som delvis må forklares med at kommunenes registrere og teller bruken av midlertidige svært ulikt. Tallene på antall opphold i midlertidig botilbud vi har fra NAV-kontorene i kommunene må derfor anvendes med forbehold. Her er imidlertid poenget å få fram heterogeniteten i tilbudet, som ytterligere understøttes av vignettstudien.

¹⁸ (Ulfrstad 1997; Hansen mfl. 2004; Hansen mfl. 2006; Dyb og Johannessen 2009)

En klarere anvisning av hva et midlertidig botilbud skal være, kan skape et mer homogent tilbud og mer oversiktlig felt. Men det gir ikke nødvendigvis et bedre tilbud til personer i en akutt krise. En campinghytte eller et rom på et pensjonat, kan gi et like godt og kanskje bedre tilbud for noen personer enn et rom på døgnovernattingstilbud innrettet på vanskeligstilte på boligmarkedet og omvendt; noen kan oppleve et døgnovernattingssted for bostedsløse som et tilfredsstillende tilbud. Et større problem er etter vårt syn at tilbudet ofte er på ubestemt tid heller enn midlertidig.

10.2 Tilbud til ulike grupper

Denne kartleggingen viser at det er vanligst å bruke midlertidig botilbud til rusavhengige personer og personer med både rusavhengighet og psykisk lidelse (dobbeltdiagnose). Samtidig ser vi at svært ulike personer og husstander kan ha behov for et midlertidig botilbud. Halvparten av kommunene har hatt unge i alderen 18 til 24 år i midlertidige botilbud, og 41 prosent av kommunen har hatt barnefamilier i midlertidige botilbud. Surveyene til kommunene og tilbydere viser at NAV-kontorene i kommunene langt på vei foretar en differensiering av hvilke tilbud de gir til ulike grupper.

Studien viser at det er en viss systematikk i hvor ulike grupper får tilbud om opphold. Men undersøkelsen, og særlig vignettene, viser at kommunene og bydeler innen samme kommune kan komme opp med svært ulike løsninger i samme type saker. Tendensen er at personer med rusavhengighet og dobbeltdiagnose forsetter å fylle opp "hospitene" og, som vi argumenterer for lenger nede i kapitlet, blir værende der. Den store bekymringen er kanskje ikke at barnefamilier må oppholde seg i midlertidig botilbud i en kort periode. Vår studie tyder på at familier med barn i stor grad blir hjulpet videre eller klarer å komme seg ut av den midlertidige situasjonen i løpet av tre måneder. Det er større grunn til å ta tak i at et stort antall kommuner vil tilby døgnovernatting (hospits) til en person på 22 år som ennå ikke har et etablert, tungt rusmisbruk.

10.3 Begrepet midlertidig

Det diffuse preget på dette feltet blir ytterligere forsterket av at det ikke finnes en entydig definisjon av begrepet midlertidig. Det nærmeste vi kommer en avgrensning er tre måneder, som er anbefalt i Rundskriv for å mestre et boforhold og satt opp som mål i den nasjonale strategien mot bostedsløshet i perioden 2005-2007 (ingen skal tilbringe mer enn tre måneder i midlertidig botilbud). Evaluering av strategien viste at målet var langt fra nådd (Dyb m.fl. 2008). Denne undersøkelsen bekrefter at for mange blir oppholdet lenger enn tre måneder, og for noen svært mye lenger. Det er særlig personer med rusavhengighet og personer med dobbeltdiagnose som har lange opphold. Men opphold over tre måneder forekommer blant alle grupper av vanskeligstilte, bortsett fra barn og unge under 18 år uten følge med en foresatt.

Vi vil understreke at denne undersøkelsen ikke kartlegger antall personer som bor lenger i midlertidig botilbud enn tre måneder. Antall kommuner og størrelsen på kommunen, som oppgir at bestemte grupper oppholder seg lenger enn tre måneder i midlertidig tilbud gir en klar indikasjon på om det dreier seg et fåtall eller et større antall. Kartleggingen av bostedsløse i 2008 viser også at 41 prosent av alle bostedsløse hadde vært i den situasjonen de befant seg i på tidspunktet for registreringen i fra tre uker til seks måneder, og 41 prosent hadde vært i den samme situasjonen i mer enn seks måneder¹⁹. I tillegg viser samme kartlegging at en tredel hadde vært mer eller mindre bostedsløs (tilbakevendende) over flere år, og sannsynligvis har beveget seg mellom ulike midlertidige oppholdssteder.

En hovedkonklusjon fra denne studien er at den store utfordringen i bruk av midlertidig botilbud er at det ikke finnes en avgrensning av *midlertidig*. De neste avsnittene styrker argumentasjonen for en slik konklusjon.

10.4 Kvalitet og formål

Vi finner at de midlertidige tilbudene kommunene anvender i hovedsak holder den standarden som er anbefalt i Rundskriv U-

¹⁹ Ikke publisert tidligere.

2/2003. Beboerne har på de aller fleste stedene mulighet for å vaske klær, lagre og oppbevare mat og ivareta personlig hygiene. Flertallet tilbyr eget bad og toalett, men her er det også en del som deler med andre. De har vanligvis nøkkel til eget rom og på de fleste stedene har beboerne enerom eller familierom og mulighet for å skjerme seg fra personalet. Nøkkel til botilbudet er mindre vanlig (41 prosent). Men her må vi ta med at en tredel av tilbyderne som har svart på disse spørsmålene er hoteller, pensjonater og campingplasser, der gjestene (også bostedsløse gjester må vi anta) vanligvis ikke har egen nøkkel til selve stedet. Vi antar det også gjelder for krisesentre, en del institusjoner og respondenter i gruppen ”annet”, som i stor grad er en form for hotell, gjestehus, motell og/eller kombinasjonsdrift som gjør at de ikke passer inn i kun en av de andre kategoriene.

En problemstilling som ikke fanges opp av undersøkelsen er hvorvidt det sosiale miljøet i botilbudene er godt eller tilfredsstillende. Vi vet ikke ut fra denne studien hvordan tilgangen på rusmidler er på steder med mange rusmiddelbrukere og steder som har personer med rusavhengighet som målgruppe. Vi har heller ikke kartlagt om det er personale som kan følge opp personer med rusavhengighet, dobbeltdiagnose og andre med behov for hjelp og støtte, og hvorvidt stedet oppleves som trygt. Vignettene forteller at mange kommuner vil tilpasse tilbudet etter personen eller husstandens behov, slik at barnefamilier ikke får tildelt opphold i et døgnovernattingstilbud for rusmiddelbrukere. Men noen kommuner gjør i mindre grad slike vurderinger.

10.5 Kan noen midlertidige botilbud bli varige?

For å oppsummere: Denne kartleggingen har vist at de fleste kommunene har personer som oppholder seg i midlertidig botilbud i mer enn tre måneder. Med støtte fra kartlegging av bostedsløse i 2008 kan vi vise at fire av fem bostedsløse hadde vært i samme situasjon i mer enn tre uker, og halvparten av disse i mer enn seks måneder. Denne kartleggingen illustrerer videre at det er rusavhengige og personer med dobbeltdiagnose – de ”vanskelig plasserbare” – som blir værende i de midlertidige tilbudene. Videre mener kommunene at bruken av midlertidige tilbud går opp eller holder samme nivå. Bare 13 prosent av kommunene sier at bruken har gått ned.

Vi vet at en del personer beveger seg mellom ulike midlertidige botilbud. Årsakene kan være flere, for eksempel at de blir bortvist fra et sted eller at det er begrensinger på hvor lenge man kan bo der. Ytterligere fokus på å få ned lengden på oppholdet kan medføre at flere vandrer mellom ulike tilbud. Denne undersøkelsen har, som nevnt over, vist at de aller fleste tilbudene som benyttes har rimelig god standard. Den har også vist at beboerne kan kastes ut eller bli bedt om flytte på kort varsel. Midlertidigheten i det som i realiteten er varig for en del personer, skaper derfor også uttryggighet. Det ubestemte og usikre blir permanent og kan bidra til å forsterke den sosiale marginaliseringen av langtidsbeboere i døgnovernatting av hospitslignende type (se f.eks. Flåto og Johannessen 2010).

Målet er at ingen skal oppholde seg i midlertidig botilbud mer enn tre måneder. Evalueringen av strategien mot bostedsløshet, På vei til egen bolig, anbefaler at dette målet opprettholdes (Dyb m.fl. 2008). Denne studien indikerer at målet, særlig for rusavhengige og personer med dobbeltdiagnose, ikke kommer nærmere. En mulighet er å styrke enkelte døgnovernattingssteder og definere dem som "varige" bosteder for svært vanskeligstilte grupper. Det er særlig aktuelt for steder som i realiteten er og oppleves som "hjem" for en del personer. Dette betyr ikke at noen dømmes til et evig liv i hospits, men det betyr at de kan få et bedre og tryggere tilbud enn de får i dag. Evalueringen av strategien mot bostedsløshet anbefalte videre at det etableres mellomløsningen mellom lavterskel døgnovernatting og mellomløsning for mer langvarige opphold. Dette forslaget framstår som enda mer aktuelt i dag.

Referanseliste

- Barlindhaug, R., K. Johannessen og E. Dyb (2011): Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk. Beregninger basert på konstruerte klienthistorier. NIBR-rapport 2011:8 Oslo: NIBR.
- Benjaminsen, L. og I. Christensen (2007) Hjemløshed i Danmark. National kortlægning. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
- Blinge, A. (1995) Resultatet av undersøkelse ombostedsløshet i Oslo 1995. Foredrag på Nordisk nettverk for forskning om bostedsløshet, Byggforsk
- Borgny, E. og Qvarlander, A. (2000): Hemlösa i Sverige. I: Runquist, W. och Swärd, H.: Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller. Stockholm: Carlssons Bokförlag
- Drøpping, J.A. (2005): Bo- og tjenestetilbud for bostedsløse. Hvordan kommunene ivaretar sin plikt til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv. Fafo-notat 2005:19. Oslo: Fafo.
- Dyb, E. (2002): ”Bostedsløshet i Norge – forklaringer på marginalisering. I Sahlin, I. & S-L- Kärkkäinen (red) Bostadsløshet som problem och politikk. Aktuell nordisk forskning. TemaNord 558 (35-56), København: Nordisk Ministerråd.
- Dyb, E., L.J. Solheim og S. Ytrehus (2004): Sosialt perspektiv på bolig. Oslo: Abstrakt forlag.

- Dyb, E., I. Brattbakk, K. Bergander, J. Helgesen, (2006) *Løslatt og hjemløs. Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold*. Samarbeidsrapport NIBR/KRUS/Byggforsk
- Dyb, E., M.K. Helgesen og K. Johannessen (2008): På vei til egen bolig. Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007. NIBR-rapport 2008: 15. Oslo: NIBR.
- Dyb, E. og K. Johannessen (2009): Bostedsløse i Norge 2008- en kartlegging. NIBR-rapport 2009:17. Oslo: NIBR.
- Dyb, E. (2010) Den ”nye” løsgjengeren. Rus&Samfunn, 4. årgang nr. 3/2010
- Edgar, B. & H, Meert (2004): Fifth Review of Statistics on Homelessness in Europe. Brussels: FEANTSA
www.feantsa.org
- Gerdner, A. & Ö. Sundin (1998) (red): Dubbeltrubbel – nya rön och erfarenheter i diagnostikk och behandling av samtidig beroende och psykisk störning. Örebro: institutionsstyrelsen och Ruannagården.
- Gjerustad, C., A. Grønningsæter, T. Kvinge, S. Mossige og J. Vindegg (2004), Bare fantasien setter grenser? Om kommunenes bruk av hjelpetiltak i barnevernet. Fafo-rapport 545.
- Farrington, A. & W.P. Robinson (1999): “Homelessness and Strategies of Identity Maintenance: A Participant Observation Study”. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 9: 175-194.
- Flåto, M. & K. Johannessen (2010); “Economic Strategies among Long-Term Homeless People: The Concept of Harvesting Economy”. *European Journal of Homelessness* 4: 89-109.
- Hansen, T., A. Holm og S. Østerby (2004): Bostedsløse i Norge 2003 – en kartlegging. Prosjektrapport 371. Oslo. Byggforsk

- Hansen, T., E. Dyb og S. Østerby (2006): Bostedsløse i Norge 2005- en kartlegging. Prosjektrapport 403. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt og Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hermansdottir, J. H. (2002): Man er ikke hjemme der man har sin bolig, men der man blir forstått. Hvordan bostedsløse innlemmes på hospits. Hovedfagsavhandling i kriminologi. Institutt for kriminologi og rettssosiologi. Universitetet i Oslo
- Jegerby, U. og H. Soydan (2002), "Assessment Processes in Social Work Practice When Children are at Risk: A Comparative Cross National Vignette Study". *Journal of Social Work Research an Evaluation*, 3,(2) pp. 127-144.
- Johannessen, K. (2008): Et liv mellom bygningene. En kvalitativ studie av bostedsløse personers hverdag. NIBR-rapport: 2008: 18. Oslo: NIBR
- Knutagård, Marcus (2009), Skälens fånger. Malmø: Égalité.
- Mathiesen, T. (2010) Et 40-års jubileum. *Rus&Samfunn*, 4. årgang nr. 3/2010
- Midré, G. (1988) Omsorg på vilkår. Historien om Stavanger Arbeids- og Aldershjem. Stensilserie A nr. 72, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø
- Myrvold, T.M., A. Strand, A. Holm og T. Hansen (2002), Kommunal boligpolitikk- fragmentert og reaktiv. NIBR-rapport 2002:5. Samarbeidsprosjekt mellom NIBR og Byggforsk.
- Omstad, A. (1949) Fra Mangelsgården til Sing Sing. Iakttagelser og erfaringer hjemme og ute. Oslo: H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard)
- Oslo kommune, Bydel St. Hanshaugen (2009); Uteboende personer i Oslo. Vinteren 2009.

- Oslo kommune – Kommunerevisjonen (2011): Bruk av private døgnovernattingstilbud. Rapport 05/2011.
- På vei til egen bolig. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Kommunal og regionaldepartementet.
- Rundskriv U-10/2002 Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boligforhold.
- Rundskriv U-5/2003 Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5.
- Riksrevisjonen, Dokument nr. 3:8 (2007-2008) Riksrevisjonens undersøkelse av boligtilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet.
- Sahlin, I. (1998): The Staircase of Transition. European Observatory on Homelessness. National report from Sweden. Department of Sociology. Research Report 1998:6. Lund University
- Sahlin, I. (1992) Hemlöshet – reflexioner kring ett begrepp. I: Järvinen, M. og Tigerstedt, C.: Hemlöshet i Norden. NAD-publikation nr. 22 1992
- Snow, D.A. & L. Anderson (1993): Down on their Luck. A study of Homeless Street People. Berkely, Los Angeles: University of California Press.
- Solheim, L.J. (2000): Vår tids legdefolk? Bustadløyse i mindre kommunar. ØF-rapport nr 14/2000, Lillehammer: Østlandsforskning.
- Sosial- og helsedirektoratet (2007): Midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven § 4-5. Brev til Fylkesmannen i Vest-Agder.
- Statens helsetilsyn (2000): Personer med samtidig alvorlige psykiske lidelser og omfattende rusmisbruk. 10-2000
- St.meld. nr 23 (2003-2004) Om boligpolitikken.

Svendsen, T.B. (2003): Bostedsløses rett til midlertidig husvære.
Spesialoppgave. Universitetet i Oslo: Det juridiske fakultet.

Swärd, H. (2000) Teser och föreställningar om hemlösa och
hemlöshet i dagens samhälle. I: Runquist, W. och Swärd, H.:
Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv och
förklaringsmodeller. Stockholm: Carlssons Bokförlag

Vedlegg 1

Kommunegrupper

KOMMUNEGRUPPE	KOMMUNE
3	Agdenes
2	Arendal
1	Asker
3	Aukra
3	Berg
1	Bergen
3	Bindal
1	Bodø
1	Bærum
1	Drammen
3	Eide
3	Evje&Hornes
3	Fjaler
3	Flesberg
3	Flå
3	Fosnes
1	Fredrikstad
3	Froland
3	Frosta
2	Førde
3	Grane
3	Gulen
3	Haram
3	Haræid
2	Haugesund
3	Hemsedal

3	Hol
3	Holmestrand
3	Hvaler
3	Hægbostad
3	Høylandet
3	Jevnaker
3	Klepp
2	Kongsberg
1	Kristiansand
3	Kvalsund
3	Kvinesdal
3	Kåfjord/ Gáivuona Suohkan
1	Larvik
3	Leirfjord
2	Lenvik
2	Levanger
3	Lierne
2	Lillehammer
3	Lærdal
2	Narvik
2	Nes
3	Nesna
2	Nesodden
3	Norddal
3	Nordreisa
2	Orkdal
2	Os
1	Oslo
2	Porsgrunn
3	Re
2	Ringsaker
3	Rissa
3	Rollag
2	Rælingen
3	Røst
3	Røyrvik
1	Sandefjord
1	Sandnes
1	Sarpsborg
3	Sauherad
3	Sel
1	Skedsmo

1	Skien
3	Smøla
3	Sogndalen
3	Solund
3	Spydeberg
2	Stange
1	Stavanger
2	Stord
3	Stordal
3	Stryn
3	Sveio
3	Søgne
3	Sør-Aurdal
3	Sørfold
3	Sør-Fron
3	Sør-Odal
3	Sørreisa
3	Sør-Varanger
2	Time
1	Tromsø
1	Trondheim
3	Trøgstad
3	Tynset
2	Tønsberg
3	Vadsø
3	Vegårshei
3	Vik
3	Vikna
3	Vinje
3	Ørland
1	Ålesund
3	Årdal
2	Lørenskog kommune
3	Lunner kommune
3	Lillesand kommune
3	Lund kommune
3	Suldal kommune
3	Fauske kommune
2	Alta kommune

Vedlegg 2

Tabeller

Vanligste oppholdslengde for rusavhengige etter kommunegrupper. Prosent. N: 61

	Storbyer	>40 000	10 000 – 39 999	< 9 999	Total
Inntil 3 mnd	36	67	57	92	59
Mer enn 3 mnd	64	33	43	8	41
Sum	100	100	100	100	100

Vanligste oppholdslengde for personer med psykisk lidelse etter kommunegrupper. Prosent. N: 46

	Storbyer	>40 000	10 000 – 39 999	< 9 999	Total
Inntil 3 mnd	60	89	88	100	78
Mer enn 3 mnd	40	11	13	0	22
Sum	100	100	101	100	100

*Vanligste oppholdslengde for barnefamilier etter kommunegrupper. Prosent.
N: 35*

	Storbyer	>40 000	10 000 – 39 999	< 9 999	Total
Inntil 3 mnd	79	88	100	100	86
Mer enn 3 mnd	21	13	0	0	14
Sum	100	101	100	100	100

*Vanligste oppholdslengde for personer under 24 år etter kommunegrupper.
Prosent. N: 44*

	Storbyer	>40 000	10 000 – 39 999	< 9 999	Total
Inntil 3 mnd	77	90	100	100	89
Mer enn 3 mnd	24	10	0	0	11
Sum	101	100	100	100	100

Vanligste oppholdslengde for personer med rusavhengighet og synlig eller kjent psykisk lidelse etter kommunegrupper. Prosent. N: 49

	Storbyer	>40 000	10 000 – 39 999	< 9 999	Total
Inntil 3 mnd	35	46	73	86	53
Mer enn 3 mnd	65	55	27	14	47
Sum	100	101	100	100	100

Vedlegg 3

Spørreskjemaer

Kartlegging av bruken av og kvaliteten på døgnovernatningssteder og andre former for kommunalt disponerte midlertidig botilbud



Besøksadresse:
Gautadalléen 21

Postadresse:
Postboks 44 Blindern
0313 Oslo

Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74

Org.nr. NO 970205284

SPØRRESKJEMA TIL KOMMUNER

Formålet med spørreskjemaet er å kartlegge bruken av døgnovernatting og andre former for midlertidige botilbud i kommunene. Midlertidige botilbud brukes til personer som av ulike årsaker ikke har et sted å bo (se definisjon under).

Noen av spørsmålene i skjemaet er avgrenset til 2010, mens andre spørsmål dreier seg om mer generelle rutiner og ordninger i kommunen. Enkelte kommuner har kanskje ikke brukt midlertidige botilbud siste året. Vi ber dere likevel om å svare på de spørsmålene som er relevante. Dersom ingen av spørsmålene oppfattes som relevante og aktuelle, setter vi stor pris på om dere gir oss en tilbakemelding og bruk gjerne e-post (e-postadresse nederst på siden).

Midlertidig botilbud – definisjoner

Et felles kjennetegn ved døgnovernatningssteder og andre midlertidige botilbud er at de ikke opererer med husleiekontrakt og skal være et korttidstilbud/overgangstilbud. Tilbudene kan deles inn i tre hovedgrupper:

- Døgnovernatningssteder: Botilbud som er basert på utleie av rom på døgnbasis – f.eks. pensjonat, hotell, hospits, campinghytte – der personen kan oppholde seg hele døgnet. Tilbudet kan også være kategorisert som institusjon, men driftes på samme vilkår som tilbud basert på døgnutleie. Tilbudet skal være et heldøgntilbud.
- Natthjem: Et tilbud der den overnattende ikke disponerer rommet på dagtid. Natthjem og lignende tilbud – f.eks. varmetue, vintertilbud – kjennetegnes vanligvis ved at de tilbyr en seng for natten.

- Andre midlertidige botilbud: Tilbud som ikke lar seg plassere i de to andre kategoriene, f.eks. akutt tilbud til ungdom, tilbud til flyktninger som venter på innflytting i egen bolig, krisesenter for kvinner.

Det finnes et bredt spekter av døgnovernattingstilbud og andre midlertidige tilbud i kommunene. Vi ønsker også informasjon om tilbud som ikke passer inn i noen av de tre hovedgruppene.

Noen av spørsmålene omhandler kvalitet i tilbudene. ”Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære” fra Arbeidsdepartementet (Rundskriv U-5/2003) omfatter et eksempel på anbefalt kvalitetsavtale mellom kommunen og tilbyder (jfr. spørsmål om kvalitetsavtale i skjemaet).

Spørreskjemaet kan returneres i vedlagte svarkonvolutt eller besvares elektronisk ved å gå inn på følgende lenke:

<http://www.lagunasurvey.no/respond/auth?o=2076&p=653&q=3272314120>

Kontaktperson: Katja Johannessen katja.johannessen@nibr.no Tlf. 22958930/93816544

SVARFRIST: 3. mars 2011

Respondentnr.

Kommune/Bydel: _____

1. Har kommunen i løpet av 2010 henvist personer/husstander til midlertidig botilbud?*(Sett ett kryss)*

- 1 Ja
2 Nei

2. Har kommunen henvist til midlertidige botilbud i egen kommune i 2010?*(Sett ett kryss)*

- 1 Ja
2 Nei
3 Ikke aktuelt

3. Har kommunen henvist til midlertidige botilbud i andre kommuner i 2010?*(Sett ett kryss)*

- 1 Ja
2 Nei
3 Ikke aktuelt

4. Hva slags tilbud henviser kommunen til?*(Sett ett kryss)*

- 1 Kun kommunens egne tilbud
2 Kun kommunale i andre kommuner
3 Kun private
4 Begge deler, men mest kommunale
5 Begge deler, men mest private
6 Begge deler like mye
7 Annet:

5. Blir midlertidig botilbud tildelt etter vedtak i kommunen? *(Sett ett kryss)*

- 1 Alltid
3 Oftest
4 Ca halvparten av gangene
5 Sjelden
6 Aldri

6. Nedenfor har vi listet opp ulike typer midlertidige botilbud. Har kommunen henvist til noen av disse tilbudene i 2010? (Sett ett kryss i hver linje)

	1	2	3
	Ja	Nei	Ikke aktuelt
a) Hotell/pensjonat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Andre døgnovernattingstilbud (hospits o.l.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Natthjem o.l. der hele/deler av dagen tilbringer ute	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Campingplass/-vogn/-hytte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Midlertidig kommunal bolig (uten ordinær husleiekontrakt)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Familiesenter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Krisesenter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Midlertidig botilbud under institusjonslovgivningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Annet: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Nedenfor har vi listet opp noen fasiliteter. Hvilke av disse finnes på de midlertidige botilbudene kommunen henviser til?

(Sett ett kryss i hver linje)

	1	2	3	4	5
	Kjøkken	Enerom, Familierom	Eget toalett	Dusj	Ikke aktuelt
a) Hotell/pensjonat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Andre døgnovernattingstilbud (hospits o.l.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Natthjem og lignende der hele/deler av dagen tilbringes ute	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Campingplass/-vogn/-hytte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Midlertidig kommunal bolig (uten ordinær husleiekontrakt)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Familiesenter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Krisesenter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Midlertidig botilbud under institusjonslovgivningen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Annet: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Besvares av kommuner med tilgang til natthjem o.l. der hele/deler av dagen tilbringes ute:

8. Har beboerne enerom eller familierom? Ja Nei

9. Har brukerne av botilbudet et dagtilbud? Ja Nei

10. Får beboerne tildelt plass for mer enn ett døgn om gangen? Ja Nei

11. Hvorfor benytter kommunen/bydelen natthjem o.l.?

(Sett kryss på de alternativene som aktuelle)

- a Brukes når det er fullt andre steder
 b Lettere tilgjengelig enn andre tilbud
 c Har ingen andre midlertidige botilbud
 d Billigere enn andre tilbud
 e Brukes til enkelte grupper, spesifiser: _____
 f Andre årsaker, spesifiser: _____

12. Hvor mange opphold i midlertidig botilbud har kommunen/bydelen registrert i 2010?

Antall (eventuelt anslått antall):

13. Har noen av følgende grupper hatt opphold i midlertidig botilbud i 2010 og i tilfelle hva har vært den vanligste lengden på oppholdet for hver av gruppene?

(Sett ett kryss på hver linje)

	Inntil 3 Uker	3 uker- 3 mnd	3-6 mnd	+6 mnd	Ikke akt.
a) Personer m. rusavhengighet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Personer m. kjent eller synlig psykisk lidelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Personer m. kjent eller synlig fysisk lidelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Personer m. rusavhengighet og kjent el synlig psykisk lidelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Familier med barn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Barn/unge under 18 år uten følge med pårørende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Unge 18-24 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Flyktninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Andre utenlandske statsborgere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Økonomisk vanskeligstilte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) Andre, spesifiser: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. Hva var det lengste oppholdet for personer i de ulike gruppene i 2010?

(Sett ett kryss på hver linje)

	Inntil 3 Uker	3 uker- 3 mnd	3-6 mnd	Over 3 mnd	Ikke akt
a) Personer m. rusavhengighet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Personer m. kjent eller synlig psykisk lidelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Personer m. kjent eller synlig fysisk lidelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Personer m. rusavhengighet og kjent el. synlig psykisk lidelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Familier med barn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Barn under 18 år uten følge med pårørende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Unge 18-24 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Flyktninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Andre utenlandske statsborgere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Økonomisk vanskeligstilte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) Andre, spesifiser: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15. Henviser kommunen til tilbud forbeholdt noen av gruppene omtalt i spørsmål 14 og/eller andre grupper?

Spesifiser: _____

16. Har noen personer brukt midlertidig botilbud mer enn 2 ganger i 2010?

(Sett ett kryss)

- 1 Ja, antall personer: _____
- 2 Nei
- 3 Vet ikke

17. Hvilke botilbud får hyppige brukere (jfr. spm. 16) som oftest tilbud om? _____

18. Hva er de vanligste årsakene til at personer trenger midlertidig botilbud?

(Sett maks. 3 kryss)

- a Utkastelse fra bolig
- b Venter på innflytting i bolig
- c Samlivsbrudd
- d Vold i familien
- e Konflikt i familien
- f Bor hos venner og kjente
- g Utskrivning fra institusjon
- h Løslatelse fra fengsel
- i Sover ute
- j Annet, spesifiser: _____

19. Hvor mange midlertidige botilbud har kommunen kvalitetsavtale med?

(Sett ett kryss)

- 1 Alle
2 De fleste
3 Under halvparten
4 Ingen
5 Ikke aktuelt

20. Hvilke(n) fagetat/tjeneste i kommunen/bydelen har ansvaret for tildeling av midlertidig botilbud?

(Flere svaralternativ kan velges).

- 1 NAV/Sosialtjenesten
2 Rustjenesten
3 Boligkontoret
4 Hjemmetjenesten
5 Helsetjenesten
6 Andre. Spesifiser: _____

21. Kobles andre etater/instanser automatisk inn når midlertidig botilbud tildeles?

(Sett ett kryss)

- 1 Ja, hvilke: _____
2 Nei
3 I noen situasjoner, spesifiser:
4 Ikke aktuelt

22. Dersom kommunen har rutine for oppfølging av personer i midlertidig botilbud, spesifiser dette:

23. Hvordan har utviklingen i bruken av/henvisning til midlertidig botilbud vært i kommunen i løpet av de siste tre årene?

(Sett ett kryss)

- 1 Økning
3 Den samme
4 Gått ned
5 Ikke aktuelt

24. Hva er de viktigste tiltakene for å redusere bruken av midlertidige botilbud?

Skjemaet er fylt ut av: _____
Dato: _____
(Kun for kvalitetssikring) Navn Arbeidssted

TAKK FOR INNSATSEN

Kartlegging av bruken av og kvaliteten på døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte midlertidig botilbud



Besøksadresse:
Gautstadalleen 21

Postadresse:
Postboks 44 Blindern
0313 Oslo

Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74

Org.nr. NO 970205284

SPØRRESKJEMA

Dette spørreskjemaet er sendt til et bredt spekter av organisasjoner, foretak, overnattingssteder, institusjoner osv., som tilbyr overnatting til personer uten bolig. Dette kan både være tilbud som er opprettet kun for bostedsløse personer og tilbud som innlosjerer bostedsløse personer en sjelden gang. Formålet med undersøkelsen er å kartlegge hva slags tilbud personer som er bostedsløse, i lange perioder eller akutt og kortvarig, får. Oppdraget vårt er å få kunnskap om tilbudet til grupper og personer som ofte går under betegnelsen vanskeligstilte på boligmarkedet.

Vi har fått oppgitt navn og adresse på alle som mottar skjemaet av en kommune, som ofte eller på ett eller annet tidspunkt har brukt organisasjonen/foretaket/tilbudet til å innlosjere bostedsløse klienter.

Med den bredden i tilbydere kommunene har oppgitt til oss, er det vanskelig å utforme et spørreskjema som passer for alle. For eksempel antar vi det ikke vil være aktuelt å inngå kvalitetsavtale mellom en kommune og et tilbud som brukes en sjelden gang (jfr. spørsmål 27), og problemstillingen kan derfor være ukjent for mange. Vi håper likevel dere vil bruke noen minutter på å fylle ut de spørsmålene som er relevant for organisasjonen/foretaket/tilbudet deres. Dersom ingen av spørsmålene oppfattes som relevante og aktuelle setter vi stor pris på om dere gir oss tilbakemelding og bruk gjerne e-post (e-postadresse nederst på siden) eller noter på spørreskjemaet.

Spørreskjemaet kan returneres i vedlagt ferdigfrankert svarkonvolutt eller besvares elektronisk ved å gå inn på følgende

lenke:

<http://www.lagunasurvey.no/respond/auth?o=2080&p=653&q=9334316220>

Kontaktperson: Katja Johannessen katja.johannessen@nibr.no Tlf.
22958930/93816544

SVARFRIST: 16. mars 2011

Respondentnr. (kun for intern kvalitetssikring)
--

Dato for utfylling av skjemaet: _____

Virksomhetens geografiske plassering - kommune:
Virksomheten er offentlig drevet <input type="checkbox"/>
Virksomheten er privat drevet <input type="checkbox"/>
(Sett ett kryss)
Følgende kommuner benytter/har benyttet tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet:

1. Skjemaet er fylt ut ved følgende organisasjon/foretak/tilbud?

(Sett ett kryss)

- 1 Hotell/pensjonat
 2 Natthjem o.l. der hele/deler av dagen tilbringes ute
 3 Campingplass/- vogn/- hytte
 4 Familiesenter
 5 Krisesenter
 6 Midlertidig botilbud under institusjonslovgivningen
 7 Andre døgnovernattingstilbud (hospits o.l.)
 8

Annet: _____

2. Har noen kommuner kontaktet dere i forbindelse med opphold for personer uten bolig i løpet av 2010?

(Sett ett kryss)

- 1 Ja
 2 Nei

3. Hvor mange forespørsler om midlertidig opphold fra kommuner har dere fått i løpet av 2010? _____*Vi er interessert i antall henvisninger og ikke antall personer, inkludert forespørsler som ikke har ført til opphold, for eksempel fordi person ikke har møtt opp.***4. Hvor mange personer har hatt opphold hos dere i 2010 fordi de manglet bolig?**

Anslag om dere ikke har nøyaktig antall: _____

5. Har noen barnefamilier hatt opphold hos dere i 2010 fordi de manglet bolig?

(Sett ett kryss)

- 1 Ja
 2 Nei
 3 Ikke aktuelt

6. Har barn/ungdom under 18 år uten følge med pårørende hatt opphold hos dere i 2010 fordi de manglet bolig? (Sett ett kryss)

- 1 Ja
2 Nei
3 Ikke aktuelt

7. Hvilken døgnpris betales per beboer? _____

8. Hvem betaler som regel for oppholdet?

(Sett ett kryss)

- 1 Kommunen
2 Beboeren
3 Både beboer og kommune
4 Vet ikke
5 Ikke aktuelt
6 Annet, spesifiser:

9. Har dere en fast avtale med kommunen (evt. flere kommuner) om å ta imot personer som trenger midlertidig botilbud?

(Sett ett kryss)

- 1 Ja en kommune
2 Ja flere kommuner
3 Nei
4 Ikke aktuelt

10. Har dere fått henvendelser fra kommuner om å ta i mot personer som dere har sagt nei til?

(Sett ett kryss)

- 1 Ja, spesifiser:
2 Nei
3 Ikke aktuelt

11. Har personer selv oppsøkt dere fordi de mangler bolig?

(Sett ett kryss)

- 1 Ja
2 Nei
3 Ikke aktuelt

12. Får de som selv henvender seg vanligvis plass? (Sett ett kryss)

- 1 Alltid
2 Ofte
3 Noen ganger
4 Sjelden
5 Aldri
6 Ikke aktuelt

13. Er tilbudet primært for personer som ikke har egen bolig?*(Sett ett kryss)*

- 1 Ja
2 Nei
3 Annet, spesifiser:

14. Er tilbudet innrettet mot noen spesifikke grupper? Gjelder tilbud til vanskeligstilte på boligmarkedet, f.eks. personer med rusavhengighet, psykiske lidelser, voldsutsatte *(Sett ett kryss)*

- 1 Ja, spesifiser:
2 Nei
3 Annet, spesifiser:
4 Ikke aktuelt

15. Er tilbudet primært for?*(Sett ett kryss)*

- 1 Kvinner
2 menn
3 Begge deler
4 Ikke aktuelt

16. Hvilken aldersgruppe tilhører de fleste av beboerne deres?*Gjelder personer som bor der fordi de mangler bolig. (Sett ett kryss)*

- 1 Under 24 år
2 25-35 år
4 35-44 år
5 45-55 år
6 55 år og over
7 Ikke aktuelt
8 Annet, spesifiser:

17. Hvor lenge har de beboere som har vært lengst hos dere bodd der?*Gjelder personer som bor der fordi de mangler bolig. (Sett ett kryss)*

- 1 Inntil 3 uker
2 3 uker til 3 måneder
4 3-6 måneder
5 Mer enn 6 måneder
6 Ikke aktuelt
7 Annet, spesifiser:

18. Etter din vurdering, hva er den vanligste lengden på opphold hos dere for personer uten bolig? _____

19. Har beboerne tilgang til følgende hos dere?

(Sett ett kryss i hver linje)	1	2	3
	Ja	Nei	Ikke akt.
a Enerom, familierom	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Egen leilighet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c Mulighet for matlaging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d Kjøleskap på rommet/- boenheten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e Tilgang på eget toalett	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f Tilgang på eget bad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g Anledning til vask av tøy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h Rent sengetøy minst en gang i uka	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i Rene håndklær minst en gang i uka	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j Mulighet for oppbevaring av møbler eller andre større gjenstander	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k Mulighet for å skjerme seg fra personale og andre beboere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l Nøkkel til eget rom	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m Nøkkel til botilbudet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

20. Dersom bad og toalett deles, hvor mange personer deler?

Bad: Toalett:

21. Har dere husordensregler som beboeren forplikter seg til å overholde?

(Sett ett kryss)

- 1 Ja
 2 Nei
 3 Ikke aktuelt

22. Hva slags sanksjoner anvendes ved alvorlige brudd på reglene?

23. Kan dere i gitte situasjoner si opp/skrive ut beboere på dagen?

(Sett ett kryss)

- 1 Ja
 2 Nei
 3 Ikke aktuelt

24. I tilfelle en beboer skrives ut på dagen, kontaktes kommunen umiddelbart?*(Sett ett kryss)*

- 1 Ja
2 Nei
3 Ikke aktuelt

25. Har beboerne mulighet til å motta besøk?*Gjelder ikke besøk av saksbehandler/tjenesteyter (Sett ett kryss)*

- 1 Ja, uten restriksjoner
2 Ja, under spesielle betingelser, spesifiser:
3 Nei
4 Ikke aktuelt

26. Har beboerne mulighet til å være borte en viss tid før han/hun mister plassen?*(Sett ett kryss)*

- 1 Ja, uten restriksjoner
2 Ja under spesielle betingelser, spesifiser:
3 Nei
4 Ikke aktuelt

27. Har dere kvalitetsavtale med en eller flere kommuner?

- 1 Ja
2 Nei
3 Ikke aktuelt

28. Dersom dere ikke har kvalitetsavtale, hva er årsaken til det?

29. Har tilvisende instans besøkt botilbudet/virksomheten?

- 1 Ja, antall besøk 2010:
2 Nei
3 Ikke aktuelt

Tusen takk for hjelpen!