

Evelyn Dyb, Marit Kristine Helgesen
og Katja Johannessen

På vei til egen bolig

**Evaluering av nasjonal strategi for å
forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007**



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

På vei til egen bolig

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2008:13

**Samspeilet mellom bostøtte,
boligtilskudd og startlån**

NIBR-rapport 2007:8

**Bostedsløse i små og
mellomstore kommuner**
Strategier i arbeidet med å
forebygge og bekjempe
bostedsløshet

**Samarbeidsrapport NIBR/KRUS/
Byggforsk 2006**

Løslatt og hjemløs
Bolig og bostedsløshet etter
fengselsopphold

Rapportene koster kr 250,-, og
kan bestilles fra NIBR:
Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74
E-post til
nibr@nibr.no
Porto kommer i tillegg til de
oppgitte prisene

Evelyn Dyb, Marit Kristine Helgesen
og Katja Johannessen

På vei til egen bolig

Evaluering av nasjonal strategi for å
forebygge og bekjempe bostedsløshet

NIBR-rapport 2008:15

Tittel: **På vei til egen bolig**
Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet
2005-2007

Forfattere: Evelyn Dyb, Marit Kristine Helgesen
og Katja Johannessen

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-735-4

Prosjektnummer: O-2648
Prosjektnavn: Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet
”På vei til egen bolig”

Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet
Prosjektleder: Evelyn Dyb

Referat: Strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet hadde fem konkrete resultatmål som skulle nås i løpet av prosjektperioden. Rapporten gir en vurdering av måloppnåelse i strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, og analyserer hva som har bidratt til måloppnåelse og hva som har hindret eller ikke bidratt til å nå målene. Basert på et bredt empirisk materiale skisserer rapporten alternativer og forslag til den videre nasjonale satsingen for å forebygge og motvirke bostedsløshet.

Sammendrag: Norsk og engelsk
Dato: Juli 2008
Antall sider: 232
Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 Oslo
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks:(+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside www.nibr.no
Trykk: Nordberg A.S.
Org. Nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2008

Forord

Den nasjonale strategien for motvirke og bekjempe bostedsløshet, På vei til egen bolig, hadde varighet fra 2005 til 2007. Etter at strategiperioden var avsluttet fikk Norsk institutt for by- og regionforskning i oppdrag å evaluere strategien. Oppdragsgiver har vært Kommunal- og regionaldepartementet.

Evalueringen har vært gjennomført i perioden fra første halvdel av mars til slutten av juli 2008. Forskerteamet ved NIBR har bestått av cand. sociol Evelyn Dyb (prosjektleder), dr. polit Marit Kristine Helgesen og master i sosiologi Katja Johannessen. Innenfor forskergruppen har det vært en viss grad av arbeidsdeling. Marit Helgesen og Katja Johannessen har gjennomført casestudiene og skrevet kapittel fem. Kapitlene fra ett til fire er ført i pennen av Evelyn Dyb. Johannessen har hatt hovedansvar for intervjuene med nøkkelpersoner og har i samarbeid med Dyb gjennomført surveyen til kommunene. Hele forskergruppen har lest, kommentert og gitt viktige innspill til alle delene av rapporten.

Evalueringen er langt fra et skrivebordsprodukt. For å kunne gjennomføre den har vi vært avhengig av velvilje fra kommuner og bydeler som har fylt ut spørreskjema. Ansatte i kommuner og kommunenes samarbeidspartnere har tatt imot oss for å gjennomføre casestudier. Ansatte i Husbanken, Arbeids- og velferdsdirektoratet (under strategiperioden ansatt i Sosial- og helsedirektoratet) og Fylkesmannen har stilt opp til intervjuer og møter og ellers bidratt med informasjon. Vi takker for at dere velvillig har stilt opp.

Evalueringen knyttet til seg en ressursgruppe sammensatt av ulike aktører i strategien samt representanter for nordisk forskning og forvaltning. Deltakerne i ressursgruppa har vært Lars Benjaminsen, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd i Danmark, Line Eikenes, Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon/RIO, Christian

Hellevang, KS, Sverre Helganger, Drammen kommune, Jonina Hermannsdottir, Kommunal- og regionaldepartementet, Ide Hultqvist, Oslo kommune/Bydel Sagene, Birthe Pihl, Namsmannen i Oslo, Annika Remaeus, Socialstyrelsen i Sverige, Weddig Runquist, Malmö högskola, Bodil Storm-Olsen, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Gunnar Sveri, Husbanken og Kristin Tandberg, Kriminalomsorgen region øst. Vi vil takke ressursgruppa for deltakelse og for viktige innspill særlig i forkant av datainnsamlingen.

Evalueringen har hatt en referansegruppe sammensatt av Aase Lunde i Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Brite Hundvin i Barne- og likestillingsdepartementet, Karl-Olav Hovland i Helse- og omsorgsdepartementet, Finn Dotsetsveen i Justisdepartementet og Benedikter Endresen, Roy Jakobsen og Jonina Hermannsdottir i Kommunal- og regionaldepartementet. Vår takk til referansegruppa særlig for nyttige kommentarer og innspill på det første rapportutkastet.

Kontaktperson i KRD har vært Jonina Hermannsdottir. Vi ønsker å takke for et godt samarbeid under gjennomføring av evalueringen.

Oslo, juli 2008

Berit Nordahl
Forskningsjef

Innhold

| | |
|--|----|
| Forord | 1 |
| Tabelloversikt | 6 |
| Figuroversikt | 9 |
| Sammendrag | 10 |
| Summary | 21 |
| 1 Innledning..... | 32 |
| 1.1 Rammene for strategien | 34 |
| 1.2 Problemstillinger for evalueringen..... | 35 |
| 1.3 Metodisk tilnærming | 36 |
| 1.3.1 Eksisterende datakilder | 36 |
| 1.3.2 Innhenting av informasjon fra sentrale aktører | 37 |
| 1.3.3 Survey til kommuner | 37 |
| 1.3.4 Case studier | 38 |
| 1.3.5 Ressursgruppe..... | 39 |
| 1.3.6 Referansegruppe..... | 39 |
| 1.3.7 Organisering av rapporten..... | 39 |
| 2 Vurdering av måloppnåelse..... | 40 |
| 2.1 Gjennomgang og vurdering av kilder | 40 |
| 2.1.1 Begjæringer og utkastelser – namsmannens tall | 41 |
| 2.1.2 KOSTRA..... | 44 |
| 2.1.3 Løslatelse fra fengsel..... | 50 |
| 2.1.4 Utskriving fra institusjon..... | 52 |
| 2.1.5 Kartlegginger av bostedsløse | 53 |
| 2.1.6 Riksrevisjonens undersøkelse | 54 |
| 2.1.7 Andre kilder | 56 |
| 2.1.8 Oppsummering del en..... | 57 |
| 2.2 Strukturer og måloppnåelse..... | 58 |
| 2.2.1 Lav ledighet og små ungdomskull | 58 |
| 2.2.2 Boligsektoren og bostedsløshet | 59 |
| 2.2.3 Den kommunale utleiesektoren | 62 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 2.2.4 | Det private leiemarkedet | 66 |
| 2.2.5 | Økonomiske boligvirkemidler..... | 67 |
| 2.2.6 | Lover og regler – juridiske rammer | 69 |
| 2.2.7 | Oppsummering | 73 |
| 2.3 | Styring, virkemidler og mål..... | 74 |
| 2.4 | Oppsummering | 79 |
| 3 | Strategien sett ovenfra | 80 |
| 3.1 | Innledning | 80 |
| 3.2 | Aktørene..... | 83 |
| 3.2.1 | Departementene..... | 83 |
| 3.2.2 | Husbanken | 85 |
| 3.2.3 | Sosial- og helsedirektoratet (Arbeids- og velferdsdirektoratet) og Fylkesmannen..... | 88 |
| 3.2.4 | Andre aktører..... | 89 |
| 3.3 | Mål og måloppnåelse | 90 |
| 3.3.1 | Vurdering av måloppnåelse | 91 |
| 3.4 | Virkemidler og metoder | 94 |
| 3.4.1 | Husbankens lån- og tilskuddsordninger | 94 |
| 3.4.2 | Ordninger forvaltet av SHdir/AVdir og Fylkesmannen | 96 |
| 3.4.3 | Husbankens kompetansetilskudd | 98 |
| 3.4.4 | Kommunenettverk og kontaktfora | 98 |
| 3.4.5 | Samarbeidsavtaler..... | 104 |
| 3.5 | Forankring og videreføring..... | 105 |
| 3.6 | Oppsummering | 107 |
| 4 | Kommuneundersøkelsen: Survey til kommuner | 109 |
| 4.1 | Svarprosent og frafallsanalyse | 110 |
| 4.1.1 | Respondenten har sluttet eller flyttet til NAV | 111 |
| 4.1.2 | Regioner og kommunegrupper | 112 |
| 4.2 | Kommunenenes vurdering av måloppnåelse | 115 |
| 4.2.1 | Prioritering av resultatmålene | 115 |
| 4.2.2 | Måloppnåelse | 117 |
| 4.2.3 | Egne mål..... | 121 |
| 4.2.4 | Prioritering av målgrupper..... | 122 |
| 4.3 | Aktiviteter og finansiering | 124 |
| 4.3.1 | Virksomhet og tiltak | 124 |
| 4.3.2 | Finansielle virkemidler..... | 126 |
| 4.3.3 | Deltakelse i nettverk og fora | 131 |
| 4.3.4 | Planer som ikke ble noe av | 135 |
| 4.4 | Samarbeid og forankring..... | 136 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 4.4.1 | Faglig forankring av arbeidet med bostedsløshet..... | 140 |
| 4.4.2 | Administrativ og politisk forankring..... | 143 |
| 4.4.3 | Videreføring av tiltak og nye tiltak | 144 |
| 4.5 | Oppsummering | 148 |
| 5 | Kommuneundersøkelsen: Casestudiene | 152 |
| 5.1 | Kommunal organisering..... | 152 |
| 5.2 | Kjennetegn ved kommunene | 154 |
| 5.2.1 | Kommune Fjordbygden..... | 156 |
| 5.2.2 | Kommune ”Regionbyen” | 165 |
| 5.2.3 | Storbydelen | 175 |
| 5.3 | Sammenlignende drøfting av case | 186 |
| 5.3.1 | Mål og måloppnåelse..... | 186 |
| 5.3.2 | Tiltak i kommunene..... | 188 |
| 5.3.3 | Politisk og administrativ forankring av strategien i kommunene | 193 |
| 5.3.4 | Samstyring..... | 196 |
| 5.4 | Avsluttende refleksjoner | 201 |
| 6 | Oppsummering og anbefalinger..... | 205 |
| 6.1 | Måloppnåelse – bidrag og hindringer..... | 205 |
| 6.1.1 | Ytre drahjelp | 206 |
| 6.1.2 | Boligmangel | 207 |
| 6.1.3 | Retten til bolig | 208 |
| 6.1.4 | Brukerrettet arbeid | 209 |
| 6.1.5 | Forankring og samarbeid | 209 |
| 6.1.6 | Juridiske rammer | 211 |
| 6.1.7 | Etablering av NAV lokalt | 212 |
| 6.1.8 | Kunnskap og erfaringer | 212 |
| 6.2 | Anbefalinger..... | 213 |
| 6.2.1 | Opprettholde målene i strategien | 213 |
| 6.2.2 | Flere boliger | 214 |
| 6.2.3 | Bolig og midlertidig tilbud | 216 |
| 6.2.4 | Tilsyn..... | 217 |
| 6.2.5 | Målgruppene | 217 |
| 6.2.6 | Forankring, samstyring og samarbeid | 218 |
| 6.2.7 | Utvikling av en ”særtjeneste” | 219 |
| 6.2.8 | Utvikling av eget fagfelt – avsluttende kommentar..... | 220 |
| | Litteratur | 222 |

Tabelloversikt

| | | |
|------------|--|-----|
| Tabell 2.1 | Hovedmål og resultatmål i strategiene ”På vei til egen bolig” | 41 |
| Tabell 2.2 | Samletabell for KOSTRA-tall over bruk av midlertidig botilbud i kommunene, totalt for hele landet. Absolutte tall..... | 47 |
| Tabell 2.3 | Kommunalt eide og disponerte boliger pr. år. Kilde: KOSTRA..... | 64 |
| Tabell 3.1 | Antall boliger med tilskudd totalt, antall boliger med tilskudd til bostedsløse og andel boliger til bostedsløse av alle boliger med tilskudd i strategiperioden | 95 |
| Tabell 3.2 | Tilskuddsordninger som forvaltes av Sosial- og helsedirektoratet | 97 |
| Tabell 3.3 | Nettverk og fora knyttet til strategien..... | 99 |
| Tabell 4.1 | Antall respondenter og total svarprosent, antall som har fått kompetansetilskudd og svarprosent av disse, fordelt etter Husbankens regioner | 112 |
| Tabell 4.2 | Antall kommuner totalt, antall som har svart og svarprosent i kommunegrupper inndelt etter folketall | 113 |
| Tabell 4.3 | Kommunenes prioritering av de ulike målene i strategien etter størrelse på kommunene og totalt. Prosent. N=95..... | 116 |
| Tabell 4.4 | Reduksjon i bruk av midlertidige tilbud i fire situasjoner. Prosent. Samletabell. (N varierer mellom 90 – 98) | 122 |
| Tabell 4.5 | Prioritering av ulike målgrupper. Prosent. Samletabell, N: 101 | 123 |
| Tabell 4.6 | Tiltak iverksatt av kommuner/bydeler som en del av strategien. Andel kommuner som har | |

| | | |
|-------------|---|-----|
| | oppgitt de ulike tiltakene. Samletabell, N: 101 for alle variablene | 125 |
| Tabell 4.7 | Andel kommuner og bydeler som har benyttet de ulike statlige finansieringsordningene i strategiperioden. Samletabell, N: 100 | 126 |
| Tabell 4.8 | Finansiering av aktiviteter i kommunene og bydeler under strategiperioden. Prosent. Samletabell | 128 |
| Tabell 4.9 | Deltakelse i nettverk, fora, konferanser og utdanning etter kommunistørrelse. Prosent. Samletabell, N: 100 | 131 |
| Tabell 4.10 | Kommunenes vurdering av hvor viktig møter, fora og konferanser har vært for arbeidet med bostedsløshet fordelt etter kommunegruppe. Samletabell, prosent som har svart ”stor betydning”. N: 72-90 | 133 |
| Tabell 4.11 | Kommunenes vurdering av hvor viktig utdanning har vært for arbeidet med bostedsløshet fordelt etter kommunegruppe. Prosent. N=75 | 134 |
| Tabell 4.12 | Graden av samarbeid mellom kommunen og andre aktører. Prosent. Samletabell | 137 |
| Tabell 4.13 | Fagetat i kommunen/bydelen med ansvar for arbeidet med bostedsløshet fordelt etter kommunegruppe. Prosent. Samletabell N=100 | 141 |
| Tabell 4.14 | Forankring av arbeidet med bostedsløshet i fagetatene med ansvar for målgruppene fordelt etter kommunegruppe. Prosent. N=99 | 142 |
| Tabell 4.15 | Samarbeidet innad i kommune/bydelen om bostedsløse og målgruppen under strategien. Prosent. N=99 | 142 |
| Tabell 4.16 | Forankring av arbeidet med bostedsløse i den administrative ledelsen i kommunen/bydelen fordelt på kommunegruppe. Prosent, N=99 | 143 |
| Tabell 4.17 | Forankring av arbeidet med bostedsløshet i den politiske ledelsen i kommunen/bydelen fordelt på kommunegruppe. Prosent. N=93 | 144 |
| Tabell 4.18 | Er <u>tidsavgrensede</u> tiltak iverksatt under strategi- perioden videreført, fordelt etter kommunegruppe. Prosent. N=95 | 145 |

| | | |
|-------------|--|-----|
| Tabell 4.19 | Er ikke tidsavgrensede tiltak iverksatt under strategiperioden videreført, fordelt etter kommunegruppe. Prosent. Samletabell. N=84 | 146 |
| Tabell 4.20 | Konkrete planer for iverksetting av tiltakene i tabellene, fordelt etter kommunegruppe. Samletabell. Prosent..... | 147 |
| Tabell 5.1 | Kjennetegn ved case-kommunene..... | 155 |

Figuroversikt

| | | |
|-----------|--|-----|
| Figur 4.1 | Kommunenes vurdering av måloppnåelse, gjennomsnitt på en skala fra 1 til 5, 1=ingen framgang, 5=helt oppnådd | 119 |
| Figur 4.2 | Kommunenes vurdering av hvor godt Husbankens ulike ordninger er tilpasset målgruppene for strategien. Gjennomsnitt | 129 |

Sammendrag

Evelyn Dyb, Marit Kristine Helgesen og Katja Johannessen

På vei til egen bolig

Evaluerings av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2008-2007

NIBR-rapport: 2008:15

Strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet varte fra 2005 til 2007. Strategien var forankret i fem departement; Arbeids- og sosialdepartementet (nå Arbeids- og inkluderingsdepartementet), Barne- og familiedepartementet (nå Barne- og likestillingsdepartementet), Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Den utøvende funksjonen for å iverksette strategien er lagt til de ytre etatene, først og fremst Husbanken i nært samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet (nå overført til Arbeids- og velferdsdirektoratet). Strategien har fem konkrete resultatmål:

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

Sammendraget presenterer de viktigste funnene og vurderingene i evalueringen av strategien. Sammendraget følger kapitlene i

rapporten og begynner med kapittel 2, som er det første kapitlet som omhandler vurderinger og funn.

Kapittel 2, Vurdering av måloppnåelse, tar for seg ulike kilder som kan belyse måloppnåelse og kvaliteten på disse kildene, strukturelle forhold som kan påvirke måloppnåelse og sammenhengen mellom virkemidler og mål. I sammendraget drøftes ikke vurderingen av de ulike kildene. Her refereres kun funnene og konklusjonene. Målet om å redusere antall begjæringer med 50 prosent og antall gjennomførte utkastelser med 30 prosent kan langt fra sies å være nådd. Utgangspunktet for tallene er 2004, året før strategien ble iverksatt. Fra 2004 til 2007 er andel begjæringer om utkastelse redusert med 22 prosent og andel gjennomførte utkastelser er redusert med 15 prosent på landsbasis. Både begjæringer og gjennomførte utkastelser forekommer i alle typer kommuner, men problemet er både relativt og absolutt mye større i de store byene enn i mindre kommuner. Med unntak av Oslo og Kristiansand har storbyene hatt en økning i gjennomførte utkastelser.

Måloppnåelse på resultatmålene om at ingen skal tilbringe tid i midlertidig tilbud etter løslatelse fra fengsel eller utskriving fra institusjon, ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale og ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud rapporteres til KOSTRA (Statistisk sentralbyrå). Tallene for disse resultatmålene regnes som usikre. Tallene knyttet til opphold i midlertidige løsninger etter løslatelse fra fengsel og utskriving fra institusjon regnes som svært upålitelige og er ikke publisert i KOSTRA/Statistisk sentralbyrå. Totaltallene for antall opphold i midlertidig tilbud viser en økning i strategiperioden. Én viktig forklaring på økningen er at disse spørsmålene var nye i 2004, og selve rapporteringen har blitt bedre i løpet av strategiperioden. Tallene som er rapportert inn til KOSTRA viser at midlertidig tilbud benyttes i alle typer kommuner, og at dette også benyttes i mer enn tre måneder. Disse målene er ikke nådd, og det er i tillegg vanskelig å vurdere hvor stor framgangen har vært på disse resultatmålene. Målet om at ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale oppfattes som lite eller ikke relevant for mange kommuner og rapporteringen her er også mangelfull.

Den strukturelle rammen for å forebygge og bekjempe bostedsløshet er en boligsektor dominert av boligeiere, et lite og

flyktig boligmarked og en svært begrenset kommunalt eid boligsektor. Strategien har vært iverksatt under gunstige økonomiske forhold; renta har vært lav og mange som ellers ville ventet med å bli boligeiere har kjøpt bolig, som igjen har bidratt til et større tilbud av utleieboliger. Arbeidet for å nå målene i strategien har fått drahjelp fra en høykonjunkturbølge. Mot slutten av strategiperioden er situasjonen endret, renta har steget og utleiemarkedet i de store byene er svært stramt.

Husbankens boligvirkemidler, startlån, boligtilskudd og bostøtte, er i økende grad innrettet på vanskeligstilte på boligmarkedet. Virkemidlene er også innrettet på å bidra til at folk skal kunne eie sin egen bolig. Startlån og tilskudd er i begrenset grad benyttet til boliganskaffelser for målgruppene i strategien. Kapitlet gir en gjennomgang av lovendringer som legger til rette for arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet. På et overordnet systemnivå er det vanskelig å foreta en vurdering av om disse lovendringen direkte har bidratt til måloppnåelse. På den andre siden er dette lovendringer som er gjennomført på grunnlag av identifiserte behov i arbeidet med målgruppene. Retten til bolig er imidlertid ikke er lovfestet.

Kapittel 3, Strategien sett ovenfra, går gjennom de ulike aktørenes roller, utvalgte aktørers vurdering av mål, måloppnåelse og prioriteringer, virkemidler og metoder og oppfatninger av implementering, forankring og videreføring av arbeidet. Strategien legger opp til et bredt vertikalt og horisontalt samarbeid mellom offentlige og private aktører. Aktørene kan inndeles i grupper; frivillige organisasjoner, brukerorganisasjoner, private i boligsektorene, som utleiery og boligbyggelag, statlige aktører og lokale offentlige aktører. Samarbeidet kan være formalisert gjennom for eksempel samarbeidsavtaler eller forretningsmessige avtaler. Kapitlet bygger i stor grad på intervjuer med de meste sentrale aktørene; personer i Husbanken, Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmannen.

Virkemidlene er på den ene siden tilskuddsordninger og på den andre siden læring og kunnskapsoverføring gjennom ulike arenaer. Strategien utgår blant annet fra en governance-tenkning, en form for styring der staten legger til rette og kommuner og andre aktører går sammen i nettverk eller inngår samarbeidsavtaler for å nå målene. Ansvaret for å samle de ulike aktørene og få disse

arenaene til å fungere er lagt til Husbanken i samarbeid med Sosial og helsedirektoratet. Husbanken har tatt utgangspunkt i eksisterende nettverk koordinert av Fylkesmannen og samarbeidet med Fylkesmannen, men det er også etablert helt nye nettverk. Kommunenetttverkene har fungert som arenaer for erfaringsutveksling og læring, særlig gjennom eksempler på beste praksis. Det råder usikkerhet om hvor godt kunnskapen er overført til andre deler av den kommunale organisasjonen, som ikke har deltatt i kommunenetttverkene. De regionale kontaktfora har samlet aktører som er gjensidig avhengige av hverandre for å nå målene i strategien. En av konklusjonene fra intervjuundersøkelsen er at ikke alle aktørene ser seg som "eiere" av strategien og oppslutningen om målene varierer blant aktørene.

En rekke tilskuddsordninger kan brukes til å bedre tilbudet til målgruppene i strategien. De viktigste ordningene har vært Husbankens kompetansetilskudd og tilskudd til oppfølgings-tjenester til bostedsløse og rusmisbrukere forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmannen. Begge instansene, men særlig Husbanken, har brukt ressurser på å gjøre tilskuddsordningene kjent i kommunene. Direktoratets tilskudd har i stor grad vært benyttet til å utvide tjenestetilbudet men også til metodeutvikling. Husbankens tilskudd er i stor grad brukt til kunnskaps- og kompetanseutvikling og -overføring og etablering av samarbeidsrelasjoner.

Virkemidlene – tilskuddsordninger og nettverk/fora – er ikke direkte knyttet til måloppnåelsen og det er ingen garanti for at de vil bidra til måloppnåelse.

Husbankens ordinære virkemidler til boliganskaffelse ble i liten grad benyttet til boliger til bostedsløse. Mangel på boliger er også i intervjuene definert som den største utfordringen videre.

Kapittel 4, Kommuneundersøkelsen: Survey til kommuner, er basert på et spørreskjema til kommuner som har mottatt Husbankens kompetansetilskudd og/eller deltatt i kommunenetttverk. I analysen av dataene benyttes gjennomgående en inndeling av kommunene i fire grupper etter folketall; 1) Bydelene i Oslo, 2) 40.000 innbyggere og over (minus Oslo), 3) 10.000-39.999 innbyggere og 4) inntil 9.999 innbyggere.

Over halvparten av kommunene har redusert bruken av midlertidige tilbud i noen grad eller stor grad. Et svært lite mindretall sier at bruken av midlertidige tilbud har opphørt.

Gjennomsnittlig score på kommunenes vurdering av måloppnåelse er godt over middels på alle resultatmålene. Målet om å redusere antall utkastelser med 50 prosent scorer høyest på måloppnåelse. Halvparten av kommunene og bydelene har hatt egne mål under strategien. Kommunene mener de har god måloppnåelse på egne mål. Mangel på boliger pekes ut som den viktigste hindringene for å nå de nasjonale målene i strategien og kommunenes/bydelenes egne mål. Anskaffelse og/eller tilrettelegging av boliger har høyest prioritert blant kommunenes/bydelenes egne mål.

Flertallet av kommunene/bydelene har personer med både rusmisbruk og psykisk lidelse som målgruppe. Personer med rusmisbruk og personer med psykisk lidelse har også høy prioritet. Disse tre målgruppene peker seg ut særskilt.

Av tiltak og aktiviteter kommunene/bydelene har iverksatt som en del av strategien, kommer økonomisk veiledning høyeste. Fire av fem kommuner har iverksatt råd og veiledning knyttet til boforhold og oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere, og nesten like mange har iverksatt økonomisk veiledning til brukere. 67 prosent av kommunene har økt kompetansen i boligsosialt arbeid og 63 prosent har etablert oppfølgingstjenester til personer med psykiske lidelser. 60 prosent har anskaffet boliger og 55 prosent har tilrettelagt boliger.

To tredeler av kommunene har mottatt midler fra Husbankens kompetansetilskudd og noen færre, 61 prosent, har mottatt støtte fra Sosial- og helsedirektoratets tilskudd til oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere. En betydelig andel – mellom 40 og 30 prosent – har benyttet andre statlige tilskuddsordninger knyttet opp mot strategien. Den høyeste scoren i bruk av statlige ordninger er Husbankens ordinære virkemidler, lån, tilskudd og bostøtte. 82 prosent av kommunene/bydelene sier de har brukt disse ordningene. Kommunene vurderer at disse ordningene er middels godt tilpasset målgruppene i strategien. Bostøtten kommer dårligst og startlånet kommer best ut.

Kommunene i undersøkelsen er valgt ut blant annet på grunnlag av deltakelse i kommunenettverk. De store kommunene med

40.000 innbyggere og mer og bydelene i Oslo har deltatt oftere i nettverk, fora, konferanser og utdanningstilbud. Vi finner en systematisk sammenheng mellom kommunestørrelse og deltakelse på disse arenaene.

Vi finner derimot ingen systematisk sammenheng mellom kommunestørrelse og vurdering av hvor viktig disse arenaene har vært for arbeidet med bostedsløshet. Undersøkelsen viser en betydelig variasjon i vurderingene, men det er flere av de store kommunene enn blant de mindre og små som mener aktiviteter knyttet til kompetanse og erfaringsutveksling er viktig for arbeidet.

En av fire kommuner/bydeler har planlagt aktivitet under strategien som ikke er iverksatt. Det dreier seg i hovedsak om ulike typer boligprosjekter. Begrunnelsen for at planene ble stoppet er gjennomgående kommunens økonomi. To prosjekter ble stoppet på grunn av protester fra naboer.

Husbanken er mest utbredt som samarbeidspartner for kommunene. Deretter følger andre etater i egen kommune/bydel. Fylkesmannen og namsmannen rangerer som nummer tre og fire blant aktører kommunene har samarbeidet med. Videre rangeres i nevnte rekkefølge; helseforetak, Sosial- og helsedirektoratet, politi, kriminalomsorgen og barnevern. En av fire kommuner har samarbeidet med utbyggere/forvaltere og private utleiery. En av fem kommuner/bydeler oppgir frivillige organisasjoner og like mange oppgir brukerorganisasjoner som samarbeidspartnere.

Ansvar for arbeidet med bostedsløshet og målgruppene er plassert hos sosialtjenesten. I de store byene og bydelene i Oslo er ansvaret også plassert hos boligkontoret. Rustjenestens ansvar varierer mellom kommunegruppene. NAV, hjemmetjenesten og helsetjenesten har i liten utstrekning ansvar for dette arbeidet. Majoriteten av kommunene svarer at arbeidet med å forhindre og bekjempe bostedsløsheter godt eller svært godt forankret i fagetatene med ansvar for målgruppene. Men en av tre bydeler i Oslo svarer at arbeidet ikke er forankret/lite grad forankret /vet ikke og 16 prosent av de små kommene har svart slik.

I de tre største kommunegruppene mener alle at samarbeidet om bostedsløshet og målgruppene innad i kommunen/bydelen er blitt noe bedre eller mye bedre. Blant de små kommunene finner vi en mer divergerende oppfatning. Arbeidet med bostedsløshet og

målgruppene har god forankring i den administrative ledelsen i kommunene/bydelen. Helhetsbildet er at den administrative forankringen er litt svakere enn den faglige forankringen. Forankringen i den politiske ledelsen er klart svakere enn både faglig og administrativ forankring.

En målestokk på styrken i forankringen er om tiltak etablert under et prosjekt videreføres eller avvikles etter prosjektperioden. Majoriteten av storbyene (92 prosent) og bydelene i Oslo (67 prosent) svarer at tidsavgrensede tiltak som ble iverksatt i strategi-perioden er videreført. Knappt halvparten av de mellomstore kommunene og en tredel av de små kommunene sier at slike tiltak er videreført. Men det er en viss usikkerhet knyttet til svarene i små kommuner; halvparten av disse kommunene har svart ”vet ikke” på spørsmål om videreføring. Tiltak som er videreført er i stor grad midlertidige stillinger finansiert med statlig tilskudd, som er blitt til faste stillinger.

Færre kommuner har videreført tiltak som ble iverksatt under strategien og som ikke er tidsavgrensede, enn tiltak som var tidsavgrensede. Halvparten av respondentene har svart ”vet ikke”. Svaret kan være et uttrykk for at etablering av permanente tiltak er lite utbredt i en prosjektperiode og at kommunene velger å etablere tiltakene som forsøksordninger i første omgang.

Alle kommunene og bydelene har konkrete planer om tiltak for å bekjempe og motvirke bostedsløshet. Det viktigste tiltaket og mest utbredt i kommunene er anskaffelse av flere boliger til vanskeligstilte. Styrking av tjenestetilbudet, øke kompetansen og styrke samarbeidet innad i kommune/bydelen er høyt opp på listen over planlagte tiltak. Den mest utbredte finansieringen er en kombinasjon av statlige og kommunale midler. For en del av tiltakene er finansieringen ikke klar.

Kapittel 5, Kommuneundersøkelsen: Casestudien, er basert på tre ulike kommuner; ”Fjordbygd”, ”Regionby” og ”Storbydel”, en bydel i Oslo. De tre casene representerer geografisk spredning, ulike størrelser målt etter folketall, ulike kommunale organiseringsmodeller, ulike utfordringer i det boligsosiale arbeidet og ulike måter å respondere og iverksette strategien lokalt. De tre kommunene er valgt ut som case fordi de har jobbet bra med strategien. De har kartlagt hvem de vanskeligstilte på boligmarkedet er og hvilke utfordringer de står overfor.

De tre casene har ulik prioritering av målene i strategien. Fjordbygd mener de nasjonale målene i liten grad er tilpasset kommunen og har en generell prioritering om å skaffe boliger til vanskeligstilte og personer som kommer fra fengsel eller skrives ut av institusjon. Storbydel og Regionby har jobbet mot alle de fem målene. De tre casekommunene har hatt egne mål i tillegg. Storbydel og Regionby hadde allerede utpekt egne mål før strategien, mens Fjordbygd begynte å arbeide med egne mål under strategien. Egne mål er i stor grad tilpasset kommunene. De kan være konkrete svar på opplevde problemer i kommunene. Casestudien bekrefter funn fra surveyen som viser at måloppnåelsen er noe bedre for egendefinerte mål enn for de nasjonale målene.

De tre kommunene har hatt stor og økende aktivitet under strategiperioden. Kommunene har brukt noe ulike finansieringskilder; Fjordbygd har mottatt midler fra Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet, Regionby har i hovedsak brukt midler fra Sosial- og helsedirektoratet, egne midler og noe fra Husbanken mens Storbydel har brukt midler fra både Husbanken, Sosial- og helsedirektoratet, egne midler og andre satsninger som ikke i utgangspunktet er knyttet til strategien. Et gjennomgående problem i de tre kommunene er mangel på boliger til målgruppene i strategien. Fjordbygd har løst problemet og har ingen de kjenner til som trenger kommunal bolig. Regionby og Storbydel har ventelister til kommunal bolig og mangler tilpassede boliger.

Alle tre casekommunene har etablert booppfølgingstjenester. Uforming og grad av implementering i det ordinære hjelpeapparatet varierer. Felles for kommunene er at tjenestene er fleksible og tilbasset brukerne, og skiller seg på dette området fra vanlig hjemmetjeneste. I eksemplet Regionby, ser vi at booppfølgingen som gis gjennom enhet for psykisk helsearbeid er mer standardisert enn i de to andre kommunene. De tre casekommunene har aktivitetstilbud på dagtid. Strategien legger ikke direkte opp til denne typen tilbud, men flertallet av brukerne er uten arbeid og kommunene vurderer et utvidet tilbud som viktig i en helhetstenkning. De tre casekommunene mener at Husbankens ordninger, særlig fokusert på startlån og bostøtte, er noe dårligere tilpasset strategiens målgrupper enn gjennomsnittet av kommunene (jamfør survey til kommunene).

Den faglige og administrative forankringen er fordelt på flere enheter og etater og framstår som fragmentert i alle tre kommunene. Fragmenteringen kan fortolkes både negativt og positivt. En negativ fortolkning er at tjenestene til målgruppene i strategien kommer i tillegg til og kolliderer med kommunenes ”ordinære” oppgaver. Det kan føre til at tiltaket eller tjenesten blir på siden av det ordinære hjelpeapparatet og nedlegges når prosjektmidlene er slutt. Brukerne er en gruppe som trenger fleksible løsninger. Flexibiliteten kan – i kommuner med flat struktur – aksentuere fragmenteringen. En positiv fortolkning av fragmenteringen er at den møter brukernes behov for fleksible løsninger. Utvikling av særtjeneste eller egen booppfølging kan synliggjøre tjenesten og gjøre den berettiget. Den politiske forankringen varierte mye mellom de tre kommunene.

Det har ikke vært noe krav at kommunene som får tilskuddsmidler skal delta i nettverk, men de tre casekommunene deltar alle i nettverk for erfaringsoverføring. De tre kommunene har – samlet – inngått samarbeidsavtaler med Kriminalomsorgen, Helseforetak, NAV-”lokal” og namsmannen. To av kommunene har etablert lokalt NAV-kontor. Her har omorganiseringen hatt negative konsekvenser for det boligsosiale arbeidet.

Alle tre kommunene samarbeider med private utbyggere og Regionby og Storbydel samarbeider også med private utleiere. Strategien oppfordrer til tett samarbeid med frivillige organisasjoner og brukerorganisasjoner. Bare Storbydel hadde under strategien et utstrakt samarbeid med frivillige. Regionby har invitert frivillige organisasjoner til å utføre konkrete tjenester. Fjordbygd har hatt et samarbeid med en brukerorganisasjon, men i mindre grad med frivillige organisasjoner.

Kapittel seks oppsummerer faktorer som har bidratt til og faktorer som har hindret oppnåelse av resultatmålene. Videre drøfter og begrunner kapitel en rekke anbefalinger og alternativer for det videre arbeidet. Anbefalingene gjengis her punktvis:

Evalueringen viser at fokuset på resultatmålene om å redusere antall begjæringer om utkastelse og utkastelser, å arbeide for at ingen skal henvises til midlertidige løsninger etter institusjons- og fengselsopphold og ingen skal tilbringe mer enn tre måneder i midlertidig botilbud bør opprettholdes videre. Signaler om et vanskeligere og mer presset boligmarkedet, særlig i de større byene,

fra midten av 2007 indikerer at innsatsen må intensiveres og det må taes nye grep, dersom oppnådde resultater skal opprettholdes og utvides.

Husbankens ordninger kan i enda større grad enn i dag tilpasses flere grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan dette kan utredes og gjennomføres ligger utenfor denne evalueringen å vurdere.

Vi anbefaler at Husbanken intensiverer arbeidet med å spre kunnskap om de ordinære boligsosiale ordningene, startlån, tilskudd og bostøtte, i kommunene og gir mer veiledning og informasjon om hvordan disse ordningene kan brukes for å hjelpe ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet.

Det bør utarbeides kriterier som skiller midlertidige akutttilbud – døgnovernatting/hospits – klarere fra overgangstilbud med mer permanente midlertidige boligløsninger. Heller enn standardisert kvalitetsavtaler bør det utarbeides retningslinjer for akseptabel standard på midlertidig tilbud. Maksimumstiden på tre måneders opphold bør opprettholdes.

Det anbefales at det etableres et sett kriterier for midlertidige boligløsning, i hvilke situasjoner og lengde for opphold i midlertidige mellomøsning, før normalisert bosituasjon bør inntre. Individuell plan bør benyttes for å strukturere overgangen til permanent bolig.

Evalueringen viser at det er behov for en tilsynsmyndighet som følger opp hvordan kommunene oppfylles sine forpliktelser til å bistå med å skaffe bolig til personer og husstander som ikke klarer dette selv. Videre bør tilsyn med om midlertidige tilbud (døgnovernatting) og midlertidig eller overgangs bolig brukes i tråd med intensjonene styrkes.

Fokuset på de mest vanskeligstilte gruppene med rus og/eller psykiske lidelser må opprettholdes. Kompetanse og tilbud bygget opp gjennom satsningene mot bostedsløshet har blitt det viktigste og mange steder det eneste tilbudet til disse gruppene innenfor de kommunale tjenestene.

Fokuset bør utvides til barnefamilier og personer/husstander som kan komme i risikozonen for bostedsløshet på grunn av et strammere boligmarked.

Arenaer for samstyring bør styrkes både på sentralt, regionalt og lokalt nivå for å styrke samarbeidet om målsettingene og den enkelte bruker. Samstyring er et virkemiddel for forankring av arbeidet med bostedløshet hos ulike aktører og parter.

Det anbefales at booppfølging for målgruppene i strategien får utvikle seg som "særtjenester" i betydning at den får rom til å definere seg som eget fagfelt. Booppfølgingstjenesten kan integreres i ordinære hjemmetjenester over tid hvis nødvendig.

Summary

Evelyn Dyb, Marit Kristine Helgesen and Katja Johannessen

The Pathway to a Permanent home.

Eveluation of the national strategy to prevent and counteract homelessness 2005-2007

NIBR Report: 2008:15

A homelessness prevention and alleviation strategy was in place between 2005 and 2007. Five ministries were involved: Ministry of Labour and Social Affairs (now Ministry of Labour and Social Inclusion), Ministry of Children and Family Affairs (now Ministry of Children and Equality), Ministry of Health and Care Services, Ministry of Justice and Ministry of Local Government and Regional Development. Implementing the strategy were front line agencies, mainly the Norwegian State Housing Bank working in close collaboration with the Directorate for Health and Social Affairs (now Norwegian Labour and Welfare Organisation – NAV). The strategy's five performance targets were:

- Reduce the number of eviction petitions by 50 per cent and evictions by 30 per cent
- No one should be required to stay at an emergency shelter on release from prison
- No one should be required to stay at an emergency shelter on discharge from an institution
- No one should be offered an emergency shelter place without a quality agreement
- No one should be required to reside for more than three months in temporary accommodation

Following the layout of the evaluation report, this summary presents the most important findings and assessments. We begin with the first chapter to deal with substantive issues, Chapter 2.

Chapter 2 – Performance Assessment reviews various ways of determining achievements against performance targets, investigates the soundness of the methods, looks at structural factors likely to affect performance and at relations between means and ends. This methodological survey is not included in the summary. We present here simply findings and conclusions. The target to reduce eviction petitions by 50 per cent and to reduce the number of evictions by 30 per cent has not been achieved. Statistics for 2004 provided the calculation base, representing the year before the strategy was put into action. Between 2004 and 2007, eviction petitions fell by 22 per cent and actual evictions by 15 per cent nationwide. Petitions and evictions are prevalent in all types of municipality, but significantly more both relatively and absolutely in the major cities. Except from Oslo and Kristiansand the large cities have seen an increase in the number of evictions.

Achievements against the other four performance targets are reported to KOSTRA (Municipality-State-Reporting, a central database on municipal activity). The figures are considered unreliable; those on the use of emergency shelters are exceptionally unreliable and have not been published by KOSTRA/Statistics Norway. The use of temporary housing measures increased overall during the strategy's lifetime. One important reason for the rise is that these questions were new additions to the reporting forms in 2004, but reporting has improved during the strategy's lifetime as well. Nevertheless, the figures filed with KOSTRA show that temporary accommodation is used in all types of municipality, and for longer than three months as well. Not only were these performance targets not met, it is difficult to determine rates of progress on any of them. Many local authorities consider the target to avoid offering places at emergency shelters without quality agreement to be of little or no relevance, and reporting is also deficient in this area.

The structural setting for the homelessness prevention and reduction strategy is a housing sector dominated by home owners, a small, transient property market and limited social housing provisions locally. The strategy unfolded under a

favourable economic climate characterised by low interest rates. People who ordinarily would have waited before buying a home, purchased one now, boosting capacity in the rental sector in the process. Progress on target measures proceeded on the back of a thriving economy. As the strategy approached its end of life, the climate worsened. Interest rates began an upwards spiral, and the rental sector shrank fast in the major cities.

The Housing Bank's housing policy instruments, i.e., start-up loan (startlån), housing subsidy (boligtilskudd) and housing allowance (bostøtte), are increasingly used to benefit disadvantaged groups in the housing market. They aim to promote wider home ownership. The use of the start-up loan and subsidy to procure homes for the strategy's target groups is limited. The chapter reviews legislative measures aimed at facilitating efforts to reduce and combat homelessness. At a general systemic level, it is difficult to assess the immediate effect of these statutory changes on achievement rates. On the other hand, they were instituted on the basis of identified needs from working with the target groups. The right to a dwelling was not enacted in law, however.

Chapter 3 – The Strategy from a Top-down Perspective explores the roles of the various stakeholders, the views of selected stakeholders regarding performance targets, achievements and priorities, instruments and methods and opinions on strategy implementation, embeddedness and prolonging the work. The strategy facilitates significant vertical and horizontal collaboration between public and private stakeholders. Stakeholders include voluntary organisations, user organisations, private housing sector players such as landlords and developers, central and local government bodies. Collaboration is secured through partnerships or commercial agreements. Data for this chapter derive largely from interviews with the most important stakeholders, senior officials at the State Housing Bank and The Directorate for Health and Social Affairs and County Governor's Office.

The measures include, on the one side, grant strategies and, on the other, exchange of information and mutual learning between the various arenas. The strategy is theoretically grounded in a governance approach, a form of government in which central government provides the means and local councils and other stakeholders work together in networks or public-private

partnerships to promote goal achievement. Responsibility for bringing the various stakeholders together and enabling optimal performance in the various arenas is delegated to the Housing Bank. The Housing Bank builds on pre-existing networks coordinated by the County Governor and collaboration with the County Governor, but completely new networks were set up as well. Networking among local councils has offered a practical channel for sharing lessons and, not least examples of best practice. How well information was transmitted to elements of the council organisation not involved in the inter-council networks is an open question. The regional contact forums have brought stakeholders together on whose collective input results depend. One of the conclusions drawn from information provided by the interviewees is that stakeholders do not always see themselves as “owners” of the strategy, and its objectives garners varying degrees of support from stakeholder to stakeholder.

A raft of grants are available for improving housing for the strategy’s target groups. The foremost among them were the Housing Bank’s competence grant and a grant for follow-up services managed by the Directorate for Health and Social Affairs. Both organisations, but the Housing Bank in particular, have put resources into making local councils more aware of the grants and subsidies. The Directorate’s grants were used mainly to widen the range of services, but also to develop methodology. The Housing Bank’s grants were spent on learning and competence building, and organising partnerships.

The policy instruments – grants and networks/forums – are not directly linked to target achievement, and there is no guarantee of improved performance either. The Housing Bank’s ordinary policy instruments to boost home ownership were not used to any appreciable extent for procuring homes for the homeless. The lack of dwellings is defined as the biggest hurdle going forward by our interviewees.

Chapter 4 – Local Government Survey, is based on information retrieved by a survey of local councils receiving competence building grants from the Housing Bank and/or participating in an inter-municipal network. Analyses of the data rely consistently on a fourfold division of municipalities based on population: 1) Oslo

city districts; 2) at least 42,000 inhabitants (except Oslo); 10-39,000; and 4) no more than 9,999 inhabitants.

Over half of the local councils have successfully cut back on the use of temporary substitutes (with significant or very significant cuts). A small minority tells us that they no longer depend on stopgaps at all. The average score of the municipalities' own achievement estimates is well beyond the midpoint on all performance targets. Progress was best on reducing evictions by 50 per cent. Half the municipalities and city districts operated with self-generated performance targets during the strategy. Progress on these performance targets is considered good by the councils themselves. The lack of housing is cited as the main reason for shortfalls on the strategy's national targets and locally adopted targets in the municipalities and city districts, for which home acquisitions and/or conversions are the highest priorities.

Most municipalities/city districts target both substance abusers and people with mental health problems. These groups have high priority and merit particular attention.

Of the steps and activities initiated by the municipalities/city districts under the strategy, financial counselling and advice ranks first. Four out of five local authorities have opened financial advice services. Counselling and advice on housing questions and follow-up services for homeless persons and substance abusers were in place in 77 per cent of municipalities/city districts. 68 per cent of the municipalities expanded employee competence in the area of social housing and 63 per cent set up follow-up schemes for people with mental health problems. 61 per cent procured accommodation and 55 per cent adapted pre-existing homes.

Two thirds of municipalities obtained funds under the Housing Bank's competence building scheme, and slightly less, 61 per cent, under the Directorate for Health and Social Affairs' follow-up scheme for homeless persons and substance abusers. A significant proportion – between 30 and 40 per cent – used other government grants in connection with strategy implementation. The highest scoring government schemes was the Housing Bank's ordinary facilities, i.e., loans, grants and housing allowance. 82 per cent of municipalities/city districts report using them. In the view of the municipalities, these schemes fit the needs of the strategy's

target groups quite well. Housing allowance comes out worst, start-up loan best.

The municipalities partaking in the survey were chosen for various reasons, mostly however because they were members of inter-municipal networks. The large municipalities, with populations of >40,000, and Oslo's city districts, were more likely to take part in networking, forums, conferences and benefit from training schemes. We found systematic correlation between municipal size and participation in these arenas. We did not find a systematic relation between municipal size and assessments of the importance of these arenas to efforts to combat homelessness. The survey found wide variance in assessments, but large municipalities were more likely than small to assess competence and exchange of lessons learned as important factors.

One out of four municipalities/city districts have planned strategy actions without putting them into effect. They comprise in the main various housing projects. The reason for suspending them tends to be the state of the municipal economy. Two projects were shelved after protests from neighbours.

The Housing Bank is the municipalities' preferred partner, followed by agencies in one's own municipality/city district. The County Governor and Enforcement Commissioner come third and fourth. After them, in order of mention: health enterprises; police; child welfare authorities; correctional and probation service. One out of four municipalities worked with property developers/managers and private rental businesses. One in every five municipalities/city districts worked in league with voluntary organisations and user organisations.

The social services have overall management responsibility for combating homelessness and improving conditions for the target groups. In the major cities and city districts of Oslo it is the housing agency that oversees the work, however. The scope and content of the responsibilities of the alcohol and drug addiction services vary by municipal category. The Norwegian Labour and Welfare Organisation (NAV), home care and health services have few responsibilities in this area. According to most municipalities combating and preventing homelessness is very firmly or firmly embedded in the departments responsible for the target groups.

Collaboration on homelessness and target groups within municipalities/city districts could be better or much better according to all respondents in the three largest municipal groups. Responses from the smaller municipalities diverge somewhat. Combating and alleviating homelessness and working for the good of the target groups are firmly embedded at the managerial level in the municipalities/city districts. Overall, embeddedness in the administrative departments has not progressed as much as the service departments, and least of all within the political leadership.

One way of measuring embeddedness is to look at the eventual continuation/discontinuation of measures after the end of the strategy. In the majority of the larger cities (91 per cent) and Oslo city districts, fixed duration schemes were continued beyond the strategy. Nearly half of the medium and a third of the small municipalities also decided to keep measures active. There is, however, reason to doubt the responses of the small municipalities. Half of them answered ‘don’t know’ to the question of continued activities. Continuation largely involved turning temporary personnel positions funded under government grants into permanent ones.

Fewer municipalities extended non-fixed duration measures installed under the strategy than fixed duration measures. Half the respondents gave a “don’t know” response, possibly indicating low likelihood of establishing permanent action during a scheme’s lifetime, and a choice by the municipalities to set up measures initially up as pilot strategies.

All municipalities and city districts have planned practical action to combat and alleviate homelessness. The most important measure, and most prevalent in the municipalities, is procurement of accommodation for disadvantaged groups. Strengthening service delivery, building competence and improving internal municipal/city district collaboration are also high on the list of planned measures. The most prevalent form of funding is a combination of government and municipal moneys. Funding remains uncertain for some of the initiatives.

Chapter 5 – Municipality Study: Case Study, was carried out in three municipalities, “Fjord Village”, “Regional Town” and “City District”, that is, a district of Oslo. These three cases are diverse in

terms of geography, size (number of inhabitants), management model, social housing policy challenges and responses to and implementation of the strategy locally. The three case municipalities were chosen because they had all had some success implementing the strategy. They identified groups at a disadvantage in the housing market and the difficulties facing them.

The three municipalities rank the various strategy goals differently. The national objectives, in the perception of Fjord Village, are insensitive to municipal needs insofar as they establish a general priority to procure housing for disadvantaged persons and persons released from prison or discharged from an institution. City District and Regional Town worked to achieve all five of the performance targets. In addition, all three adopted targets of their own. City District and Regional Town had done this before the strategy came on line, while Fjord Village started working on its local objectives during the strategy's lifetime. Self-devised objectives are particularly sensitive to the circumstances in the municipality. Some are responses to particular problems. The case studies corroborate the findings of the survey: performance is slightly better on the locally designed objectives than the national.

During the strategy's lifetime, activity in the three municipalities grew in pace and scope. Funding options used varied slightly. Fjord Village received funds from the Housing Bank and the Directorate for Health and Social Affairs; Regional Town procured most of its funds from the Directorate for Health and Social Affairs, some from the Housing Bank, and some from its own treasury; City District was funded by the Housing Bank, Directorate for Health and Social Affairs, own treasury and other actions not initially connected with the strategy. A problem facing them all is the lack of housing for the groups targeted by the strategy. Fjord Village solved this problem, and knows of no one still in need of social housing. Regional Town and City District have waiting lists for social housing, and lack adapted housing for people with special needs.

All three case municipalities installed a follow-up service. The design and degree of incorporation in the ordinary services vary. What the three municipalities share is a flexible set of services adapted to the needs of the users. They differ in that sense from

ordinary home care services. Regional Town, for instance, adopted a more standardised approach to its follow-up services, provision of which is managed by the mental health care unit. All three municipalities offer daytime activities. The strategy does not exactly prescribe activities like this, but as most users are unemployed the municipalities consider extended services as an important aspect of a holistic approach. The case municipalities are more likely than the average survey municipality to view the Housing Bank's provisions, with their emphasis on the start-up loan and housing allowance, as less responsive to the strategy's target groups.

Strategy integration technically and administratively involves several units and agencies and seems rather fragmented in all three municipalities. Fragmentation can be construed as beneficial and as detrimental. A negative construal sees services for the strategy's target groups as extraneous to and out of sync with the "ordinary" responsibilities of the municipality. In this scenario, the action or service remains on the outside of ordinary service delivery, and is discontinued when project funding dries up. While the users need a flexible response, flexibility is likely to exacerbate fragmentation in municipalities with a flat organisation structure. Fragmentation, viewed positively, however, expresses an ability to address the varied needs of the persons involved. The development of special services or dedicated housing follow-up system could enhance the service's visibility and underpin its justification. The degree of political support varied widely among the three municipalities.

Municipalities were not required to join networks as a condition for the release of grants, but the three case municipalities were members of experience-exchange networks. They had also – altogether – entered into collaborative agreements with the correctional and probation service, health enterprises, "local" labour and welfare organisation and enforcement commissioner. Two had set up a local labour and welfare organisation office. Here, however, reorganisation has impacted negatively on social housing efforts.

All three municipalities worked with private developers, and Regional Town and City District worked also with private residential landlords. The strategy encourages municipalities to work closely with voluntary and user organisations. Only City

District followed this advice and worked extensively with the voluntary sector during the strategy's lifetime. Regional Town invited voluntary sector organisations to do specific work. Fjord Village worked closely with user organisations, less with voluntary organisations.

Chapter 6 summarises performance enhancing factors and inhibitors. The chapter also discusses and justifies a raft of recommendations and alternatives for the work ahead. In brief, the recommendations are as follows.

On the basis of the evaluation, work in relation to performance targets 1 (reduce eviction petitions and evictions), 2 (avoid stopgap remedies following release from prison/institution) and 3 (no one should need to live more than three months in temporary accommodation) should continue. Given the harsher housing market climate from mid 2007, especially in the major cities, efforts should be redoubled and new approaches adopted to secure achievements so far and progress further.

The Housing Bank's funding arrangements could be adapted to meet the needs of a wider section of disadvantaged individuals in the housing market than is the case today. It would exceed our mandate however to assess how this could be examined and accomplished in practice.

The Housing Bank should step up its efforts to inform local authorities about the bank's ordinary portfolio of social housing options, i.e., start-up loan, grant and housing allowance, offering advice and information on the ability of the schemes to help particular groups of disadvantaged home seekers.

There should be a set of criteria for separating emergency accommodation (shelters) from provisional housing for a longer periods pending a permanent solution. Rather than standard quality agreements, guidelines on acceptable standards of provisional housing should be formulated. The three month ceiling should not be changed.

We recommend compiling a set of criteria on provisional accommodation, that is, the circumstances in which provisional lodgings are appropriate and the length of time involved pending

normal housing arrangements. The personal plan (*individuell plan*) should be used to organise transition to a permanent home.

The evaluation shows a need for a supervisory authority which monitors local authorities' statutory duty to procure housing for people and households unable to do so themselves. Control of provisional accommodation (shelters) and temporary housing should be strengthened pending permanent housing to ensure compliance with intentions.

It would be advisable to retain a focus on the most disadvantaged groups – substance abusers and people with mental health problems. Expertise and services developed during the anti-homelessness strategy are the most important aids in the municipal service portfolio for these groups. Indeed, in some areas they are the only aids.

Risk assessment criteria should be widened to young families, persons and households for whom homelessness is a real threat in an increasingly tighter housing market.

Opportunities for collaborative governance should be strengthened centrally, regionally and locally enabling a more coordinated push to achieve targets and engaging with the individual client. Multi-level governance offers a way of involving various bodies and players in efforts to combat homelessness.

We recommend letting the follow-up service for the strategy's target groups develop into a dedicated service in the sense of giving it space to define itself as a specialised area. The follow-up service could be eventually incorporated into the home care services should that be necessary.

1 Innledning

En treårig nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet ble lansert i St. meld. nr. 23 [2003-2004] *Om boligpolitikken*. Strategien, som har hatt varighet fra 2005 til 2007, ble ytterligere konkretisert og fulgt opp i heftet "På vei til egen bolig". I Soria Moria-erklæringen slutter den nåværende regjeringen seg til strategien og setter som overordnet mål å avskaffe bostedsløshet. Strategien har bred forankring på nasjonalt nivå. Fem departement står bak strategien: Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Justis- og politidepartementet.

Strategien har forankring i en rekke politikkområder konkretisert gjennom de fem departementene som står bak strategien og nedfelt i politiske dokumenter, blant annet i Boligmeldingen (St.meld. nr. 23 [2003-2004]), Tiltaksplan mot fattigdom (St.meld. nr. 6[2002-2003]), som er fulgt opp i Handlingsplan mot fattigdom, og Hovedstadsmeldingen (St.meld. nr. 31 [2006-2007]). I heftet "På vei til egen bolig 2005" heter det (s.5): "De statlige aktørene må opptre samordnet for å gi kommunene gode forutsetninger for å nå strategiens hovedmål."

Husbanken har hatt ansvaret for å koordinere strategien på nasjonalt nivå i nært samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet. Kommunene har vært hovedaktør, en rolle den innehar i kraft av å ha ansvar for å bistå personer med boligproblemer og ansvar for lokal tjenesteyting, inkludert tjenester knyttet til boligbehov. Strategien har videre involvert et bredt spekter av offentlige aktører på ulike forvaltningsnivåer og private aktører. Strategien omfatter bruk av ulike økonomiske ordninger og virkemidler. Ulike fora for erfarings- og kunnskapsformidling har en sentral plass i strategien. Kunnskapsutvikling er også formelt etablert

gjennom boligsosiale utdanningstilbud i høgskolesystemet. Og sist, men ikke minst, strategien stiller opp fem klare kvantitative mål som skal innfris i strategiperioden. Aktiviteten i strategien er knyttet opp mot å nå disse målene.

Strategien ”På vei til egen bolig” bygget på Prosjekt bostedsløse, et fireårig nasjonalt prosjekt for å bekjempe bostedsløshet. Prosjektet satte bostedsløshet på dagsorden i kommunene som deltok og i deler av den statlige forvaltningen. I tillegg til å etablere boliger og tjenester til bostedsløse personer, ble det lagt vekt på å øke kunnskapsnivået om bostedsløshet og forankre de konkrete resultatene og kunnskapen i kommunene (Husbankens prosjektrapport Dyb 2005). Prosjektet varte fra 2001 til 2004. Mot slutten av prosjektperioden lanserte regjeringen den nasjonale strategien ”På vei til egen bolig” for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Strategiens fokus på å etablere bostedsløse i egen bolig og gi støtte i bolig til personer og husstander med oppfølgingsbehov ble vektlagt i en europeisk peer review av strategien (Edgar 2006).

Mens Prosjekt bostedsløse omfattet de syv største kommunene i landet, ble det lagt vekt på at strategien skulle omfatte alle kommunene. Prosjekt bostedsløse var i stor grad definert som forsøksprosjekt. Hovedmålene var å utvikle modeller og metoder for å bekjempe bostedsløshet og å endre eller utvikle kommunenes måter å arbeide med bostedsløshet på, herunder å søke samarbeid over kommunale etats- og faggrensene og med frivillige organisasjoner. Prosjektet hadde videre som et sentralt mål å spre kunnskap, erfaringer og resultater både internt og til andre kommuner. Prosjektet bidro også til kunnskapsutvikling på nasjonalt nivå (Dyb 2005).

I løpet av de siste årene er fokuset på å forebygge bostedsløshet styrket (FEANTSA 2004, Busch-Geertsema 2006, Edgar & Meert 2006). Forebygging av bostedsløshet var også en av de sentrale komponentene i strategien ”På vei til egen bolig”. Samtidig ble fokuset på å forbedre tjenestene til bostedsløse personer og redusere perioden folk er bostedsløse opprettholdt. Strategien stiller opp noen klare kvantifiserte resultatmål for strategiperioden knyttet både til å forebygge og reduserer bostedsløshet. De fem målene er:

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

1.1 Rammene for strategien

Kjernen i strategien er at alle skal ha bolig. Dette er ikke formulert som et eksplisitt mål eller som et av resultatmålene. Men det er en naturlig og logisk konsekvens av målsettingene i strategien. Resultatmålene handler om å hindre utkastelser fra bolig og redusere bruken av midlertidige botilbud og midlertidige løsninger: Ingen skal tilbringe tid i midlertidige løsninger ved utskrivning fra institusjon eller løslatelse fra fengsel, og; ingen skal tilbringe mer enn tre måneder i midlertidig botilbud. Målene kan neppe verken tolkes eller operasjonaliserer på annen måte enn at personer og husstander som er i disse situasjonene skal tilbys bolig eller få bistand til å skaffe seg bolig.

Bolig er et velferdsgode som står i en særstilling. I 1987 lanserte Ulf Torgersen formuleringen om bolig som den ustøe pilaren under velferdsstaten, med en svakere stilling enn velferdsstatenes kjerneområder, utdanning, helse og pensjoner. Andre forskere har også analysert og beskrevet boligsektorens særegne stilling, men uten like slagkraftige bilder som Torgeresens ”the wobbly pillar”-metafor. Bo Bengtsson er nok mer presis i sin analyse av bolig som velferdsgode enn Torgersen. Bengtsson (2001, 2006) beskriver bolig som velferdsstatens markedsvare. Et av hans hovedpoeng er at boligsektoren er underlagt markedet. Og selv i perioder med store statlige inngrep, reguleringer og subsidier, har alt annet vært mer festtaller enn realiteter.

Den norske boligsektoren er dominert av boligeiere. Leiemarkedet er både lite i omfang og lite profesjonalisert. Store deler av markedet består av sokkeleiligheter i eneboliger eller enkeltboliger

som leies ut. Den sosiale boligsektoren omfatter et lite antall kommunale boliger og et enda mindre privat utleiemarkedet, som er innrettet på eller aksepterer vanskeligstilte. Den sosiale boligsektoren er marginal i omfang og i tillegg er den sosialt marginalisert. Det finnes både statlige og kommunale virkemidler som skal bidra til å lindre virkningene av markedet; bostøtte, boligtilskudd og lån. En ny undersøkelse bekrefter – igjen – at virkemidlene ikke treffer alle grupper av vanskeligstilte og mange, som ikke klarer å skaffe seg en bolig i markedet, faller utenfor ordningene (Barlindhaug og Astrup 2008). Å drive sosialt, og boligsosialt, arbeid med markedet som ramme og arena er en stor utfordring.

Den nasjonale strategien for forebygge og bekjempe bostedsløshet er fulgt opp av ulike økonomiske virkemidler og insentiver. Virkemidlene er indirekte knyttet til resultatmålene i strategien. De viktigste tilskuddsordningene, Husbankens kompetansetilskudd og tilskudd til oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet, er i hovedsak innrettet på å øke kompetansen i boligsosialt arbeid, og å etablere nye rutiner, samarbeidsrelasjoner og metoder i arbeidet med bostedsløshet. Det er ikke gitt at disse tiltakene fører til at resultatmålene i strategien blir nådd. Et gjennomgående tema i denne rapporten er behovet for flere boliger for i det hele tatt å komme videre i arbeidet med å motvirke bostedsløshet.

1.2 Problemstillinger for evalueringen

Evaluering av strategien ”På vei til egen bolig” er forankret i St.prp. nr. 1 (2007-2008) Kommunal- og regionaldepartementet. Oppdragsgiver for evalueringen av strategien ”På vei til egen bolig” er KRD. Departementet har definert to sentrale problemstillinger for evalueringen:

- Evalueringen skal gi en vurdering av måloppnåelse på strategiens hovedmål og resultatmål.
- Evalueringen skal identifisere faktorer som har bidratt til måloppnåelse og eventuelt manglende måloppnåelse.

Evalueringen belyser videre følgende spørsmål:

Er rammebetingelsene gunstige for å nå målene i strategien?

- Er virkemidlene i overensstemmelse med måloppnåelsen?
- I tillegg til å identifisere faktorer som har bidratt til eller ikke har bidratt til måloppnåelse, ser evalueringen på hvilke endringer eller alternative virkemidler som kan ha betydning i det videre arbeidet med å hindre bostedsløshet.

Evalueringen er først og fremst en studie på systemnivå. Fokuset er på organiseringen av iverksetting av strategien og de ulike aktørenes roller og handlinger innenfor de organisatoriske og strukturelle rammene. Det innebærer blant annet at vi ikke har sett spesifikt på enkelttiltak. Vi har møtt brukere og intervjuet tjenesteytere i kontakt med brukere i forbindelse med casestudier i tre kommuner. Men vi har ingen undersøkelse blant sluttbrukeren, det vil si målgruppene for strategien.

1.3 Metodisk tilnærming

Den metodiske tilnærming er basert på såkalt realistisk evaluering (Pawson & Tilley 1997). Et evalueringsdesign basert på denne tilnærmingen stiller spørsmål om hva som virker under bestemte betingelser: Hva er det av økonomiske virkemidler, i organiseringen, koordineringen osv. som faktisk gir resultater og innenfor hvilke strukturer og sammenhenger? Et bredt spekter av heterogene aktører deltar i iverksetting av strategien og disse aktørene arbeider innenfor ulike sammenhenger (små vs. store kommuner, kriminalomsorg, brukerorganisasjon osv.). En evaluering som tar i bruk flere metoder for datainnsamling er godt egnet til å få fram sammenhenger i virkemidlene og samspillet mellom virkemidler, mål og omgivelsene. I det følgende vil vi presentere de ulike elementene i vår metodiske tilnærming.

1.3.1 Eksisterende datakilder

Eksisterende statistikk og andre kvantitative rapporteringer er benyttet for å vurdere måloppnåelse i strategien. De viktigste kildene er KOSTRA, Namsmannens statistikk og rapporteringer til Husbanken om bruk av virkemidler, inkludert Husbankens statusrapporter som er utarbeidet under strategiperioden. Disse kildene er supplert med resultater fra evalueringer og forskning.

Styrker og svakheter ved de ulike kildene drøftes underveis. Kildenes kvaliteter har nær sammenheng med deres informasjonsverdi knyttet til vurdering av måloppnåelse.

Vi har gjennomgått en rekke offentlige dokumenter i tillegg til de som er nevnt i avsnittet over. De viktigste er oppført under ”Offentlige dokumenter” i referanselista.

1.3.2 Innhenting av informasjon fra sentrale aktører

For å belyse hvordan det sentrale nivået har arbeidet med koordinering og gjennomføring av strategien har vi intervjuet ansatte ved Husbankens syv regionkontor og en representant for Fylkesmannsembetet¹. Videre har vi intervjuet tre representanter for Sosial- og helsedirektoratet samlet. På intervjutidspunktet var feltet bostedsløshet og personene som har ansvar for feltet, inkludert intervjupersonene, overført til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Under strategiperioden lå ansvaret hos Sosial- og helsedirektoratet og vi vil derfor bruke den betegnelsen i rapporten.

Vi har hatt møter med tre personer på Husbankens strategikontor. Ansvarlig for tallene knyttet til bolig i KOSTRA i Statistisk sentralbyrå har svart på spørsmål og bistått med av forståelse og tolkning av KOSTRA-tallene.

1.3.3 Survey til kommuner

Kommunene er de sentrale lokale aktørene med hovedansvar for å implementere og iverksette strategien. Vi har gjennomført en survey til alle kommunene som har fått kompetansetilskudd fra Husbanken og deltatt i kommunesamlinger og –nettverk. I oppdragsbeskrivelsen poengterer KRD at evalueringen skal se spesielt på bruken av Husbankens kompetansetilskudd og Sosial- og helsedirektoratets tilskudd til oppfølgingstjenester til rus-avhengige og bostedsløse. Ved å inkludere kommuner som har deltatt i kommunenettverk vil vi i stor grad også nå de som har mottatt tilskuddet til oppfølgingstjenester. Spørreskjemaet har en todelt målsetting; å kartlegge omfang av aktivitet og å få kunnskap

¹ Et intervju var planlagt med en ansatt hos Fylkesmannen i et annet fylke ble ikke gjennomført.

om respondentenes vurderinger av egen måloppnåelse, av de ulike virkemidlene, rammebetingelser og forankring. Antall kommuner i undersøkelsen, svarprosent og frafallsanalyse drøftes i innledningen til analysen av undersøkelsen (kapittel 4).

1.3.4 Case studier

Vi har gjennomført casestudier i tre kommuner. Case-kommunene er valgt på grunnlag av typologier konstruert på grunnlag av resultatene fra surveyen supplert med generelle kommunedata for å sikre geografisk spredning og kommuner med ulike størrelser. I utvelgelsen vektla vi om kommunene har jobbet med noen av strategiens mål, aktivitetsnivå i kommunen antall samarbeidspartnere som kommunen selv vurderer at de har jobbet bra med og om kommunen selv har finansiert tiltak og aktiviteter. Vi ønsket kommuner som hadde hatt et betydelig aktivitetsnivå under strategien og som hadde oppnådd resultater. Noen kommuner har hatt klart større aktivitet og innsats enn andre, men som evalueringen viser, har de fleste kommunene betydelige utfordringer i dette arbeidet videre. Vi kan derfor ikke si at vi har valgt ”suksesskommuner”.

Følgende er intervjuet i forbindelse med casestudiene:

Fjordbygd: en sosialkurator, en miljøterapeut, en ansatt ved lokalkontoret av Rusmisbrukernes Interesseorganisasjon. En ansatt og to brukere ved et botiltak deltok i samtaleintervju sammen.

Regionby: konsulent på rådmannsnivå, leder for enhet for psykisk helse, ansvarlig for bolig i enhet for psykisk helse, sosionom med videreutdanning i rusarbeid og som arbeider med booppfølging for dobbeltdiagnoser rus og psykiatri, samt prosjektmedarbeider for bo- og tjenestekartleggingsprosjekt.

Storbydel: Sosialsjef, sosionom i prosjektstilling knyttet til strategien, to booppfølgingskonsulenter (en fra en annen bydel), boligkonsulent i Kriminalomsorgen, booppfølgingskonsulent og prosjektleder i Frelsesarmeen.

I tillegg har vi gått gjennom kommunenes planer og andre relevante dokumenter.

1.3.5 Ressursgruppe

Evalueringen knyttet til seg en ressursgruppe med ulike aktører. Representanter for følgende organisasjoner har deltatt: Namsmannen, Husbanken, Sosial- og helsedirektoratet (Arbeids- og velferdsdirektoratet), Kriminalomsorgen, to kommuner, en brukerorganisasjon, en frivillig organisasjon (ikke møtt), Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon/KS, representanter for forskning og forvaltning i Danmark og Sverige og Kommunal- og Regionaldepartementet. Ressursgruppa har hatt to møter. Møtene er brukt både til å få informasjon og synspunkter på selve strategien fra de ulike deltakerne og tilbakemeldinger og kommentarer på våre funn i evalueringen.

1.3.6 Referansegruppe

Evalueringen har hatt en referansegruppe sammensatt av representanter for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Referansegruppa har hatt to møter, men med ulike departement på hvert av møtene, der departementene har informert om sine respektive roller i strategien. Referansegruppas viktigste funksjon har vært å kommentere og gi innspill til utkast til rapport fra evalueringen.

1.3.7 Organisering av rapporten

Rapporten er delt inn i seks kapitler inkludert dette. Kapittel 2 analyserer og drøfter måloppnåelse i strategien. Kapittel 3 ser strategien ”ovenfra”. Kapitlet presenter og drøfter intervjuene med aktører på statlig nivå. Det neste kapitlet, kapittel 4, analyserer og presenterer dataene fra spørreundersøkelsen til kommuner. Kapittel 5 presenterer og analyser casestudiene. Kapittel 6 trekker sammen trådene og formulerer anbefalinger til det videre arbeidet med bostedsløshet, basert på funnene i evalueringsstudien.

2 Vurdering av måloppnåelse

Strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet satte opp fem konkrete mål. Dette kapitlet er en drøfting av måloppnåelse og gir blant annet en vurdering om disse målene er nådd. Samtidig er det viktig å vurdere metodene, indikatorer og ”måleinstrumenter”, som kan gi informasjon om måloppnåelse. Informasjon om måloppnåelse i strategien er hentet fra flere kilder. Disse kildene har ulik kvalitet; noen kan regnes som forholdsvis gode mål eller indikatorer, mens andre er langt mer usikre og enkelte anses å ha liten informasjonsverdi.

Videre vil kapitlet foreta en vurdering av strukturelle forhold som kan påvirke måloppnåelsen. Med strukturelle forhold menes tilgang til boliger, både kommunale boliger og boligmarkedet generelt, den generelle økonomiske situasjonen, Husbankens økonomiske ordninger til anskaffelse av boliger og lover og regler som kan antas å ha betydning. Lenger ute i rapporten (kapittel 5) vil kommunenes egne oppfatninger av måloppnåelse, og faktorer som kan ha bidratt eller hindret måloppnåelse, bli presentert og vurdert.

Dette kapitlet er delt i tre hoveddeler. Den første delen tar for seg de ulike kildene som kan gi informasjon om måloppnåelse, en vurdering av kvaliteten på kildene og hva de sier om måloppnåelse. Del to ser på strukturelle forhold som kan påvirke måloppnåelse. Tredje og siste del drøfter sammenhengen mellom virkemidler og mål.

2.1 Gjennomgang og vurdering av kilder

De konkrete målene i strategien er delt i tre hovedmål og fem resultatmål. Målene er presentert i tabell 2.1.

Tabell 2.1 *Hovedmål og resultatmål i strategiene "På vei til egen bolig"*

| 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 |

Drøftingene videre er organisert rundt kildene til informasjon og ikke rundt det enkelte målet. En oppsummering av denne delen av kapitlet (2.1) gir en vurdering av måloppnåelse basert på de ulike kildene. Underveis diskuterer vi også hvor pålitelige kildene er; hva slags og hvor sikker informasjon kan de faktisk gi oss?

2.1.1 Begjæringer og utkastelser – namsmannens tall

Tallene over begjæringer om utkastelse og gjennomførte utkastelser rapporteres fra namsmenn i ulike kommuner og namsmannsdistrikter. Ikke alle kommuner har egen namsmann og i enkelte mindre kommuner fungerer lensmannen som namsmann. I utgangspunktet blir ikke disse tallene samlet ett sted. I strategiperioden har Husbanken hatt ansvaret for å samle inn tallene fra landets namsmannsembeter og sette sammen en landsomfattende statistikk. I løpet av strategiperioden har endringer på systemnivå bidratt til å komplisere innsamling og sammenstilling av namsmannens tall. Endring i Lov om burettslag fra 2005 flyttet behandlingen av utkastelser, det vil si tvangssalg, i borettslag fra Namsmannen til Tingretten. Lovendringen kompliserer innsamlingen av sammenlignbare data over hele strategiperioden. Omlegging av datasystemet hos Namsmannen i Oslo, som er et stort Namsmannsembete, har forsinket og gjort prosedyren for å samle inn dataene for 2007 mer tidkrevende. Denne typen rene tekniske

løsninger vil ofte skape enn viss usikkerhet om sammenlignbarhet i dataene før og etter omleggingen.

Begjæring om utkastelse og gjennomføring av utkastelser er formelle juridiske prosedyrer og man kunne tenkt seg at det var fastlagt klare kriterier for hva som skulle registreres. Begjæring om utkastelser er for statistiske formål i strategien definert som følger: Begjæring om fravikelser – både saker som ble løst før utkastelse og saker som endte med utkastelse – som namsmannen har mottatt i løpet av et år. Det omfatter både vanlige leieforhold, og inntil endringer i borettslagsloven ble iverksatt, andelshavere i borettslag. Antall utkastelser omfatter (definisjon) saker der utkastelsen ble gjennomført, låsen ble skiftet og saksøkte ble nektet adgang til boligen, inkludert de sakene der saksøkte ble gjeninnsatt i boligen. Dersom saken ble løst ”på døra”, når namsmannen og låsesmeden møtte opp, regnes ikke som utkastelse (f.eks. Husbankens Statusrapport 1/2005).

I møte med personer fra to bydeler i Oslo² framkom det at det likevel er ulike vurderinger av hva som skulle registreres og telles. Kriteriene som ble laget på forhånd var ikke gode nok. Tre bydeler i Oslo startet arbeidet med å få ned tallet på begjæring og gjennomførte utkastelser allerede i 2003/2004. På det tidspunktet hadde man ikke sørget for å lage gode operasjonaliseringer, fordi man ikke trodde det skulle være noe problem å definere dette.

Måltallene for reduksjon i utkastelser og begjæring om utkastelser er satt i prosent. Målet har vært å redusere antall begjæring om utkastelse med 50 prosent og antall utkastelser med 30 prosent i strategiperioden. Utgangspunktet for den prosentvise reduksjonen er tallene for 2004. Målsettingen er ambisøs og ble bare delvis nådd; begjæring om utkastelse ble redusert med 22 prosent og gjennomførte utkastelser med 15 prosent i strategiperioden.

Resultatmålene for strategien er generelle. Det har med andre ord ikke betydning for måloppnåelsen hvor og hvilke grupper nedgangen i begjæring og utkastelser kommer. Treffer innsatsene målgruppene for strategien? Å få en begjæring om utkastelse og ikke minst å bli kastet ut av boligen vil for de aller fleste oppleves som en dramatisk hendelse og forbundet med risiko for

² Personer som har jobbet med å hindre utkastelser i strategiperioden og med andre deler av strategien.

bostedsløshet. Utkastelser er en viktig, direkte årsak til bostedsløshet (Hansen m.fl. 2006, Crane & Warnes 2000), selv om det ofte finnes mer sammensatte ”bakenforliggende” forklaringer. Svenske undersøkelser viser at det først og fremst er personer som allerede er i risikozonen for bostedsløshet som kastes ut (Löfstrand 2001, Flyghed 2000). Med støtte i eksisterende forskning er det rimelig å anta et generelt formulert resultatmål om å redusere begjæringer om utkastelser og utkastelser i hovedsak vil ”treffe” målgruppa. En majoritet av personer og husstander som får en begjæring om utkastelse vil være i en svært vanskelig økonomisk situasjon. Det gjelder i enda større grad husstander der utkastelsen gjennomføres. Dette dreier seg om husstander som har små økonomiske og/eller sosiale ressurser, eller mangler tilgang til ressurser, for å hindre utkastelsen.

Tallene fra namsmannen viser at utkastelser i svært stor grad er et storbyproblem. Oslo alene hadde 43 prosent av alle begjæringene i landet i 2006 og de seks største byene hadde til sammen 61 prosent av begjæringene (Husbankens strategirapport 1/2007). En av forklaringene på dette er strukturen i boligsektoren i ulike deler av landet. Mindre kommuner har en større andel eide boliger, der krav om utkastelse (tvangssalg) ikke vil bli behandlet av namsmannen og derfor heller ikke kommer med i statistikken. Utleiesektoren i mindre kommuner består i større grad av sokkeleiligheter i eneboliger, der utleier og leietaker oftere ”ordner opp seg imellom” (Gulbrandsen og Nordvik 2007). Men dette er nok bare en delforklaring på forskjellene mellom storbyene og resten av landet.

Et spørsmål som ikke uten videre lar seg besvare ut fra foreliggende tall og rapporteringer, er om begjæringer og gjennomførte utkastelser er redusert som et resultat av innsatser knyttet til strategien eller om det er andre forhold som har påvirket resultatene. Tallene over utkastelser indikerer også at andre forhold enn innsatsene i strategien har hatt betydning. Allerede fra 2004 til 2005, altså første året i strategiperioden, gikk antall begjæringer ned med 20 prosent og antallet utkastelser ble redusert med 18,5 prosent. Tall på regionnivå viser stor nedgang i regioner uten kommuner som har hatt egne prosjekter eller samarbeidsavtaler med Namsmannen om problematikk knyttet til utkastelser, så vel som i kommuner der ble satt inn særegne tiltak (Husbankens Strategirapport 1/2006).

Innsatsene for å redusere tallet på begjæringer om utkastelser og gjennomførte utkastelser synes imidlertid å ha gitt resultater. Nedgangen i de tre bydelene har vært tydelig og større enn ellers i Oslo (Fyhn 2006).

Andre årsaker enn innsatsene som er gjennomført for å redusere begjæringer og utkastelser, som kan bidra til å forklare nedgangen, drøftes i del to av dette kapitlet.

2.1.2 KOSTRA

For å følge med på utviklingen over bruk av midlertidige tilbud ble det opprettet nye spørsmål i KOSTRA³, kommunenes faste rapporteringssystem til Statistisk sentralbyrå i 2004. De nye spørsmålene omfattet bruk av midlertidige tilbud ved løslatelse fra fengsel, utskrivning fra institusjon, om kommunen bruker midlertidige tilbud uten kvalitetsavtale, antall opphold i midlertidig tilbud og lengden på oppholdene. Andre spørsmål i KOSTRA, som ble innført tidligere og som er av interesse her, er antall boliger kommunene disponerer til vanskeligstilte på boligmarkedet og ventelister til kommunal bolig. Dette siste, antall boliger og ventelister, blir behandlet i del to av kapitlet under strukturelle forhold som kan påvirke måloppnåelse i strategien.

Midlertidige tilbud er definert med utgangspunkt i Lov om sosiale tjenester paragraf 4-5. der det heter at kommunene er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv. ”Det er botilbud der det betales døgnseter (...). Eksempel på hva som regnes som midlertidige botilbud er: hospits, pensjonat, hotell, hytte, campinghytte, campingvogn, telt, og lignende.”⁴ I et brev til Fylkesmannen i Vest-Agder gir Sosial- og helsedirektoratet en presisering av begrepet midlertidig botilbud. I brevet slår Direktoratet fast at natthjem og varmestue, der personene må ut om dagen, ikke kan regnes som et midlertidig botilbud. Dette skillet mellom et midlertidig tilbud man disponerer hele døgnet og rene overnattingsplasser er i tråd med europeisk definisjon av midlertidig tilbud (Meert & Edgar 2004) og med kategoriseringen i

³ (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING) er et nasjonalt informasjonssystem som gir informasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

⁴ Rapportering av kommunale tjenesteproduksjonsdata i KOSTRA 2004. Veiledning til utfylling av skjema, s. 41

siste norske kartlegging av bostedsløse. Rene overnattingsplasser regnes som nærmere å bo ute enn å ha et midlertidig botilbud.

Før vi kan si noen om *hva* rapporteringene til KOSTRA viser med hensyn til måloppnåelse, skal vi drøfte kvaliteten på dataene, det vil si hvor godt KOSTRA-tallene fanger opp det som faktisk skjer i kommunene. Både Statistisk sentralbyrå og Husbanken påpeker at rapporteringene fra kommunene om bruk av midlertidige tilbud er usystematiske og mangelfulle. Det er flere årsaker til dette. En av årsakene er ulik praksis i behandling av boligsaker i kommunene:

Skjemaet oppleves som vanskelig å fylle ut for en del kommuner. Ulik praksis vedrørende boligsaker i de ulike kommunene samt at det som regel er flere etater i kommunene som leverer data til skjemaet, gjør det til en stor utfordring å få til spørsmål som alle kommuner mener er nyttige og mulige å svare på. (KOSTRA Arbeidsgruppenotater, Statistisk sentralbyrå 2007/39)

Arbeidsgruppa sier altså i sitt notat at det er vanskelig å finne spørsmål som passer for eller kan gi en god beskrivelse av situasjonen i alle kommuner. Dette blir utdypet i et møte vi hadde i Husbanken med personer som har ansvar for rapportering og statistikk: Rapportering om bruk av midlertidig bolig oppleves som mindre relevant dess lenger nord i landet man kommer. Det er færre kommuner som ikke har eller benytter midlertidige tilbud nord i landet enn i sør. Årsaken til dette er ikke nærmere undersøkt. En forklaring kan være at kommunene nord i landet har færre bostedsløse enn resten av landet. Men det er ikke noe som tyder på at kommunene i nord har færre bostedsløse enn kommuner med tilsvarende størrelse i sør (Hansen m.fl. 2006).

Et annet problem med rapporteringen av midlertidige botilbud er at spørsmålene ble innført i KOSTRA fra og med 2004, for nettopp å kunne følge utviklingen og måloppnåelse i strategien mot bostedsløshet. Husbanken skriver i sin Statusrapport 2/2007 at dette innebærer at innrapporteringen fra kommunene er noe lavere på spørsmålene om midlertidig botilbud enn på de andre spørsmålene om bolig. Mange kommuner har ikke tilstrekkelige opplysninger til å kunne svare og gir uttrykk for dette til Statistisk sentralbyrå. Et annet problem, som framholdes i Statusrapporten, er at det i varierende grad er utviklet varslingsrutiner fra fengsler og institusjoner. Det innebærer at informasjon om løslatelse fra

fengsel og utskriving fra institusjon til midlertidig botilbud er usikker og mangelfull. Alle kommuner skal ha etablert samarbeidsavtaler med Helseforetakene angående inn- og utskriving av personer med psykiske lidelser. Endelig påpeker Statusrapport 2/2007 at tilbakemeldinger fra nettevverkene kan tyde på at kommunene har rapportert inn lengden på og antallet opphold i midlertidige tilbud på litt ulike måter. Presiseringen som ble sendt ut fra Sosial- og helsedirektorat om skillet mellom midlertidig botilbud og rene overnattingstilbud under strategiperioden, kan også innebære at disse overnattingstilbudene var med i de første KOSTRA- rapporteringene, men så ble tatt ut senere.

Statistisk sentralbyrå bekrefter at noen av tallene over midlertidige botilbud i KOSTRA pr. i dag er for dårlige til å kunne benyttes som mål på måloppnåelse i strategien⁵. Det gjelder særlig kommunenes opplysninger om løslatelse fra fengsel og utskriving fra institusjon til midlertidig botilbud. Disse anses i dag for å være uten verdi. Men dersom rutiner for samarbeid mellom fengsler og institusjoner som har bostedsløse pasienter blir bedre, og rapporteringen til KOSTRA om disse spørsmålene blir bedre innarbeidet i kommunene, kan tallene fra kommunene i framtiden komme til nytte.

Rapportering om bruken av midlertidig bolig gir mer pålitelig informasjon. Men som nevnt over skriver Husbanken i sin statusrapport at kommunene trolig har besvart dette spørsmålet på forskjellige måter. Ifølge Statistisk sentralbyrå er svarprosenten på spørsmålet om lengden på opphold i midlertidig bolig mellom 50 og 80 prosent. Det er nemlig uklart om registrert svar 0 (null) faktisk betyr positivt 0, eller om det også omfatter de som ikke har svart. Om det første alternativet er riktig, kan svarprosenten være 80. Om det andre alternativet stemmer kan den være nede i 50 prosent.

I Statusrapport 2/2007 framholder Husbanken at tallene fra de store kommunene gir et bedre bilde enn tallene fra mindre kommuner. Dette utdypes (muntlig) med henvisning til ”de store talls lov”: Når antall observasjoner eller enheter kommer opp i en

⁵ Basert på samtale med Else Bredeli, som er ansvarlig for rapportering knyttet til bolig i KOSTRA.

viss mengde, blir sluttsummen mindre påvirket av skjvheter og feil i tallmaterialet. Det kan for eksempel bety at dersom bydeler i Oslo rapporterer feil, er det rimelig grunn til å anta at skjvheter i rapporteringene går i ulike retninger og at summen avspeiler virkeligheten rimelig godt eller bedre enn i en liten kommune. I en liten kommune der antall observasjoner kan være to det ene året og fire det neste, er den relative økningen 100 prosent. I Oslo kommunen kan en tilsvarende tallmessig endring betyr desimaler i relativ målestokk.

Det er uansett viktig å understreke at rapporteringene og tallene om bruk av midlertidige botilbud i KOSTRA, har noe begrenset gyldighet. Både Husbanken og Statistisk sentralbyrå regner med at bruken av midlertidige botilbud var underrapportert fordi disse spørsmålene ble introdusert i KOSTRA så sent som i 2004. Der tallene viser økning, kan dette blant annet skyldes at kommunene er blitt flinkere til å rapportere. Tallene er imidlertid publisert og de bør derfor kunne gjengis og drøftes også i denne sammenhengen.

Tabell 2.2 *Samletabell for KOSTRA-tall over bruk av midlertidig botilbud i kommunene, totalt for hele landet. Absolutte tall*

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------|------|------|------|
| Antall opphold i midlertidig bolig i alt | 3662 | 4235 | 4472 | 4511 |
| Antall opphold i midlertidig bolig, varighet 0-3 mnd. | 2401 | 2834 | 3168 | 3710 |
| Antall opphold i midlertidig bolig, varighet 4-6 mnd. | 630 | 406 | 656 | 354 |
| Opphold i midlertidig bolig, varighet mer enn 6 mnd. | 631 | 335 | 739 | 447 |
| Antall opphold i midlertidig bolig for husstander med barn under 18 år | 89 | 97 | 120 | 192 |

Tabell 2.2 gir en oversikt over antall opphold i midlertidig botilbud totalt, antall opphold med ulik varighet og antall opphold for husstander med barn under 18 år. Tallene omfatter antall opphold i midlertidig botilbud hele året. Med de svakhetene som er knyttet til tallene, som er drøftet over, må de heller vurderes som indisier enn grunnlag for sikre konklusjoner. Vi har valgt å ta med 2004,

selv om dette er det første registreringsåret og sannsynligvis året med de minst sikre tallene. Vi skal i det følgende se på endringer og bevegelser mellom årene og i mindre grad gå inn i selve tallene. Vi vil fokusere på endringer i strategiperioden, årene 2005, 2006 og 2007, og la kolonnen over 2004 stå som tilleggsinformasjon.

Tabellene viser to tendenser: Den ene er en økning i antall opphold i midlertidige botilbud totalt sett og den andre er en nedgang i antall lengre opphold, det vil si opphold på fire måneder og mer. For å vurdere holdbarheten i totaltallene kan det være nyttig å se på utviklingen i enkelte større kommuner. Flere kommuner har nedgang i bruk av midlertidige botilbud totalt. Enkelte kommuner har ”mistenkelig” store svingninger i rapporteringene. Det kan blant annet skyldes at kommunen har begynt å rapportere på en annen måte. Et eksempel på en slik kommune er Drammen, som på grunn av endret registreringsmetode fikk en kraftig økning i antall opphold fra 2005 til 2006 (2005=145, 2006=658, 2007=575). Tallene fra Bodø viser også et slikt sprang, som det er grunn til å sette spørsmålsteget ved. Bodø rapporterte inn 44 midlertidige opphold i 2006 og noen færre årene før og ”hoppet” opp til 1128 i 2007. Ellers er det ingen svingninger i denne størrelsesorden blant andre større kommuner. For eksempel har Sandefjord en viss økning de to siste årene i strategiperioden, mens Tønsberg i samme fylke kan vise til en nedgang i bruk av midlertidige tilbud. Stavanger er en kommune som rapporterer om en økning både i 2006 og 2007, mens rapporteringen fra Oslo viser en liten, men jevn nedgang i antall opphold.

Dersom en forutsetter at kommunenes rapporteringer til KOSTRA om disse spørsmålene er blitt bedre, er det naturlig å tenke seg at økningen i bruk av midlertidig botilbud i løpet av strategiperioden, som vist i tabell 2.2, til en viss grad må tilskrives bedre rapporteringer. Enkelte av eksemplene i forrige avsnitt (ikke de ekstreme) illustrerer imidlertid at tendensen går i ulike retninger når en ser på enkeltkommuner. I 2007 mangler også all rapportering om midlertidige tilbud fra Bergen og Bærum, to av landets største kommuner⁶. En større kommune som Skien har gått fra 185 i 2006 til 0 i 2007, som også bør tolkes som manglende

⁶ Bærum sender inn tallene senere. Bergen har ikke tall som er gode nok og vil ikke rapportere på disse spørsmålene.

rapportering. Disse tre kommunene rapporterte til sammen inn 946 midlertidige opphold i 2006, men har ikke rapportert inn tall for 2007. ”Nedgangen” fra 2006 til 2007 i disse tre kommunene veier opp for den kraftige – og sannsynligvis unaturlige – oppgangen i Bodø i totaltallet.

Samlet sett er det rimelig å si at tallene indikerer at det ikke har vært enn klar nedgang i antall opphold i midlertidig botilbud i strategiperioden. Men tabell 2.2 viser også at det har vært en forskyvning mellom langvarige og kortere opphold. Det er færre opphold over fire måneder, mens det har blitt noen flere opphold inntil tre måneder. Nedgangen i tallet på langvarige opphold, indikerer en viss framgang knyttet til målsettingen om at ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud. Men i 2007 ble det likevel meldt om 800 opphold på mer enn tre måneder. Ut fra mangler ved kommunenes rapporteringer, må vi gå ut fra at dette er dette minimumstall.

Over har vi diskutert graden av pålitelighet knyttet til kommunenes rapporteringer. En svakhet som ligger i selve systemet er at det ikke omfatter opplysninger om hvor mange personer som i løpet av et år benytter midlertidige tilbud. Tidligere undersøkelser har vist at en del personer lever en slags nomadisk tilværelse mellom ulike midlertidige tilbud (Hermannsdottir 2002), gata, venner og bekjente og institusjonsopphold (Taksdal m.fl. 2006, Dyb 2005). Siste kartlegging av bostedsløse viser videre at 35 prosent har bostedsløshet som et tilbakevendende problem over flere år og 24 prosent har vært bostedsløse mer enn et halvt år (Hansen m.fl. 2006). Siste gruppe regnes også som langvarig bostedsløse. Til sammen dreier det seg om nesten 3000 personer som ble registrert som langvarig bostedsløse i løpet av en uke (uke 48) i 2005. Mange av disse vil naturlig tilhøre gruppen ”storforbrukere” av midlertidige tilbud. Tallene fra kartleggingen er fra tidlig i strategiperioden. Spørsmålet, som ikke lar seg besvare ut fra foreliggende data, er om innsatsen i løpet de to siste årene i strategiperioden i vesentlig grad har klart å lykkes i å hindre at bostedsløse personer går fra det ene midlertidige tilbudet til det andre: Viser tallene en reell nedgang i langvarig bruk av midlertidige botilbud eller dekker forskyvningen fra færre langvarige til flere kortvarige opphold, at midlertidige tilbud benyttes på en annen måte?

Den siste raden i tabell 2.2 viser antall midlertidige opphold for husstander med barn under 18 år. Strategien har ingen spesifikke mål knyttet til denne gruppa. Tallene er små, slik at helt spesielle forhold kan føre til en økning eller nedgang. Her gir en relativt svært stor økning fra 2006 til 2007 i en liten kommune et betydelig utslag. Men tallene både fra Oslo og Stavanger reflekterer en viss økning i bruk av midlertidig tilbud til barnefamilier. Til syvende og sist kan vi slå fast at det ble rapportert inn 192 barnefamilier i midlertidige tilbud ved utgangen av 2007.

I forbindelse med strategien ble det også innført rapportering i KOSTRA på bruk av midlertidige botilbud ved løslatelse fra fengsel og utskrivning fra institusjon. Tallene regnes imidlertid å være uten nytteverdi, og Statistisk sentralbyrå har ikke offentliggjort disse tallene. I det følgende skal vi gå gjennom andre kilder som kan bidra til å kaste lys over bostedløshet, fengselsopphold og institusjonsopphold.

2.1.3 Løslatelse fra fengsel

I 2005/2006 gjennomførte NIBR, KRUS (Kriminalomsorgens utdanningscenter) og Byggforsk en undersøkelse om bolig og bostedsløshet blant innsatte (Dyb m.fl. 2006). Undersøkelsen var en del av kunnskapsgrunnlaget for strategien ”På vei til egen bolig” og problemstillingene har også av den grunn stor relevans for strategien. Undersøkelsen har både en kvantitativ og kvalitativ del. Den omfatter en survey blant innsatte og intervjuer med innsatte og ansatte i fengsler og sosialtjenesten i kommuner.

Viktige funn fra surveyen blant innsatte er at to tredeler oppgir at de *ikke* har egen bolig under fengselsoppholdet. To tredeler hadde bolig på tidspunktet de ble fengslet. Forholdet blir med andre ord snudd i løpet av fengselsoppholdet. Men det er ikke så enkelt som å si at en tredel mister boligen sin mens de sitter i fengsel. Det er flere som mister boligen sin enn differansen mellom boligsituasjonen før fengsling og under fengselsoppholdet gjenspeiler. Analysen av dataene viser nemlig at flere enn en tredel mister boligen og at noen også får eller skaffer seg bolig før løslatelsen. I henhold til gjeldende definisjon av bostedløshet er personer som skal løslates fra fengsel innen to måneder og ikke har egen bolig bostedsløs. Boligsituasjonen er ikke vesentlig bedre blant innsatte med to måneder eller mindre igjen av fengselsoppholdet. Overført

til hele populasjonen av innsatte betyr funnene fra surveyen at mellom 6000 og 6400 personer løslates fra fengsel til bostedsløshet i løpet av et år (Dyb m.fl. 2006).

I forbindelse med arbeidet knyttet til strategien ba Kriminalomsorgens sentrale forvaltning om at innsattes boligbehov og – ønsker ble kartlagt så tidlig som mulig etter ankomst i fengsel, slik at kommunene får tid til å tilrettelegge et eget botilbud ved løslatelse eller for å kunne beholde eksisterende bolig (tildelingsbrev 2007 fra Justisdepartementet til Kriminalomsorgen). Dataene i kriminalomsorgens faste rapporteringssystem KOMPIS er basert på opplysninger fra innsatte. Innsatte oppfatter at de mister, eller risikerer å miste, muligheten til å bli løslatt på prøve (før hele straffen er sonet), dersom de ikke har et ordnet boforhold, selv om krav om bolig ikke er nedfelt i regelverket. Det er derfor grunn til å anta at mange vil oppgi en boligadresse som ikke er en reell bolig, og at tallene i KOMPIS derfor under-rapporterer om bostedsløshet blant fanger. Justisdepartementet har bedt Kriminalomsorgen foreta en egen kartlegging av boligsituasjonen blant innsatte i andre halvdel av 2008.

Intervjuene fra undersøkelsen om bostedsløshet og fengsling bekrefter at det er dårlig kommunikasjon og samhandling mellom fengsel og ansvarlig instans i kommunene, som oftest sosialtjenesten, om løslatelser. Det var i liten grad innarbeidet rutiner for å forberede bolig ved løslatelse. Lignende funn er gjort i rapporten fra Trondheim kommunen ”Utenfor murene – innenfor samfunnet” fra 2006. Både surveyen og intervjuene viser at barrierene for å skaffe seg bolig på egen hånd fra et lukket fengsel (høyt sikkerhetsnivå) er høye og at det er betydelig enklere å skaffe en bolig fra et åpent fengsel. Dyb m. fl (2006) anbefaler at flere får sone eller avslutter straffegjennomføringen i fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Straffegjennomføring bestemmes imidlertid av helt andre faktorer enn boligsituasjonen ved løslatelsen. Et av de metodiske verktøyene i strategien har vært å bedre samhandling og rutiner mellom kriminalomsorgen og kommunene gjennom inngåelse av samarbeidskontrakter (drøftes lenger ute i rapporten). Prosjekter blant annet i Oslo og Trondheim har hatt som mål å øke kompetansen om boliganskaffelse blant tilsatte i fengslene.

Hovedfokus her er å vurdere måloppnåelse i strategien. Ved utgangen av strategiperioden foreligger det ingen tall som kan gi

informasjon om i hvilken grad målet om at ingen skal løslates fra fengsel til midlertidige løsninger er nådd.

2.1.4 Utskriving fra institusjon

I forbindelse med strategien ble det også gjennomført en undersøkelse om bolig og bostedsløshet ved utskrivning fra institusjon (Taksdal m.fl. 2006). Undersøkelsen har ingen tall eller estimat over hvor mange som løslates fra institusjon til bostedsløshet. I en survey til institusjoner innen rusbehandling og psykiatri og kommunale tjenestesteder, som inngår i undersøkelsen, svarer en tredel av institusjonene at de har en stor andel (80 prosent) av pasientene som er eller står i fare for å bli bostedsløse. Undersøkelsen viser videre at ingen har spesielt ansvar for boligsituasjonen og at det ikke er noen rutiner for å følge opp ved avbrutt behandling. I rapporten understrekes det at svarprosenten i surveyen var uventet lav (32 prosent).

Undersøkelse av behovet for boliger til personer med psykiske lidelser tidlig i 2005 (Dyb og Nordlund 2005) og høsten samme år (Dyb 2006a) konkluderte med at kommunene hadde et udekket boligbehov til denne gruppa på 2.800 boliger. Disse boligene kom i tillegg til en ”boligreserve” på 1.500 boliger som kommunene hadde fått tilsagn om støtte til fra Husbanken, men som ikke var ferdigstilt i 2005. Etter 2004 opphørte ordningen med øremerkede midler til grupper med spesielle behov. Støtten ble mer generelt tildelt boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er nok mer i tråd med kommunenes behov for fleksibel bruk av boligmassen, men man kan miste en kilde til informasjon om boligbehovene til spesifikke grupper.

Institusjoner som en må regne med har bostedsløse pasienter er ikke avgrenset til psykiatrien. Institusjoner innen rusbehandling er minst like aktuelle. Blant respondentene i de nasjonale kartleggingene av bostedsløse (instanser som har kontakt med bostedsløse og utfører selve registreringen) finner vi også somatiske sykehusavdelinger. I kartleggingen av bostedsløse i 2005 ble 15 prosent av alle bostedsløse, tilsvarende 825 personer, registrert av psykiatriske helsevern og rusinstitusjoner. Men svarprosenten i disse respondentgruppene var forholdsvis lav – henholdsvis 59 og 62 prosent (til sammenligning var svarprosenten fra sosialkontorene 92 prosent) (Hansen m.fl. 2006). Det er grunn til å anta

at antall bostedsløse i institusjoner er underrapportert. Det har vært liten respons fra institusjoner ved kartleggingene av bostedsløse (også Hansen m.fl. 2004). I en kartlegging som ble forberedt i 2007 (utsatt til høsten 2008) var det noe økt interesse fra avdelinger i Helseforetak sammenlignet med kartleggingen i 2003⁷. Vi kan anta at strategien og økt fokus på bostedsløshet kan ha bidratt at ansatte ved helseinstitusjonene har blitt mer oppmerksom på pasientens boligsituasjon.

Ett av resultatmålene i strategien var at ingen skulle løslates fra institusjon til midlertidige løsninger. Det lar seg ikke gjøre å estimere i hvilken grad dette målet er nådd. Intervjuer med nøkkelpersoner tyder på at Helseforetakene har vært lite på banen i arbeidet med strategien. Surveyen viser imidlertid et mer nyansert bilde (kapittel fire).

2.1.5 Kartlegginger av bostedsløse

De nasjonale kartleggingene av bostedsløshet gir et godt bilde over antall bostedsløse personer og hvor de befinner seg på registreringstidspunktet (Ulfrstad 1997, Hansen m.fl. 2004, Hansen m.fl. 2006). Det overordnede målet i strategien er å forebygge og redusere eller bekjempe bostedsløsheten. Et overordnet effektmål på om strategien har lyktes, er om tallet på bostedsløse er redusert. Den siste kartleggingen ble gjennomført i uke 48 i 2005, et knapt år ut i strategiperioden. Normalt vil det ta tid før igangsatte tiltak får effekt. Antall bostedsløse hadde for øvrig gått litt opp fra 2003 til 2005, fra 5.200 til 5.500 personer, en økning på 5,8 prosent. En endring på 5,8 prosent er innenfor feilmargin for en slik undersøkelse. Kartleggingen fra 2005 gir verken tall eller indisier på måloppnåelse i strategien.

Vi skal likevel se nærmere på noen tall fra de to siste nasjonale kartleggingene. Tallene viser at, selv om antall bostedsløse er på samme nivå, skjedde det en forskyvning mellom andelen bostedsløse som befant seg på ulike typer av oppholdssteder. Tallene viser at det er nedgang i andelen bostedsløse som oppholder seg i midlertidige tilbud og andelen som er i institusjon. Vi vet at arbeidet med å redusere bruken av midlertidige tilbud begynte før strategien ble iverksatt i 2005. Særlig Oslo, men også

⁷ Basert på erfaringer fra kontakten med respondentene.

andre store byer, hadde jobbet systematisk med å få ned hospitsbruken i flere år. Vi vet også at utskrivning av langtids-pasienter i psykiatriske institusjoner og etablering av disse til kommunene gikk raskere enn ventet rundt 2004/2005. Generelt dreier dette seg om en gruppe personer med store og sammensatte behov, som kommunene skal sikre boliger og tjenester til (Dyb 2006a).

Når totalantallet på registrerte bostedsløse er omtrent det samme, og andelene som befinner seg i midlertidige botilbud og institusjon viser nedgang, må vi forvente en økning et annet sted. Økningen kom i andelen som bor hos venner og kjente. Bildet er entydig. Andelen som bor midlertidig hos venner, kjente og slektninger økte i alle de store kommunene og kommunegruppene fra 2003 til 2005. Det er grunn til å stille spørsmål om reduksjon i midlertidige tilbud til bostedsløse ble gjennomført uten at tilstrekkelige boliger og permanente tilbud var på plass. En kartlegging av bostedsløse, som skal gjennomføres høsten 2008 vil si noe om utviklingen både i det totale antall bostedsløse personer og oppholdssteder blant bostedsløse.

2.1.6 Riksrevisjonens undersøkelse

En rapport fra Riksrevisjonen (Dokument nr. 3:8 [2007-2008]) konkluderer med at det er store svakheter i det boligsosiale arbeidet i kommunene og boligtilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet. Undersøkelsen omfatter blant annet en survey til vel halvparten av kommunene i landet gjennomført våren 2007. I surveyen svarer en av fem kommuner (19 prosent) at de ikke benytter noen form for midlertidig botilbud de siste to årene, mens fire av fem kommuner har benyttet midlertidige alternativer i større eller mindre utstrekning. Vi vil presisere at tallene under viser andel kommuner og ikke andel personer som er omfattet av eller brukere av de ulike botilbudene. Undersøkelsen viser at den meste utbredte formen for midlertidig tilbud er campingplass. Nesten halvparten, 46 prosent, av kommunene oppgir at de har benyttet campingplass. De nest største svarkategoriene er hotell (36 prosent) og hospits (27 prosent). Det er grunn til å tro at dette er samme *type* tilbud, men som er definert noe ulikt i kommunene, blant annet fordi tilbudet er litt forskjellig. En av fire (26 prosent) har svart ”Andre døgnovernattingssteder”, uten at dette er

spesifisert i rapporten. De store kommunene gikk bort fra begrepet hospits og over til begrepet døgnovernatting, samtidig med at de foretok en opprydding og kvalitetsforbedring av disse tilbudene. Samlet sett er det rimelig å oppsummere at disse tre gruppene er samme type tilbud, men med visse lokale tilpasninger.

De landsomfattende kartleggingene av bostedsløse viser at nesten en fjerdedel av bostedsløse hører til i Oslo og totalt 43 prosent hører hjemme i de fire største byene. Utbredelsen av de ulike midlertidige tilbudene i ulike kommuner, vil i stor grad påvirke hvor mange bostedsløse som oppholder seg i det ulike typene tilbud. Riksrevisjonens rapport oppgir ingen fordeling på kommuner og den gir derfor ingen informasjon om utbredelsen av de ulike tilbudene og hvor mange bostedsløse personer som er henvist til de ulike midlertidige tilbudene. Riksrevisjonens tall over bruk av campingplasser står overfladisk sett i skarp kontrast til opplysninger om bruk av campingplasser i de nasjonale kartleggingene. I de første kartleggingene ble campingvogn/campinghytte benyttet som et eget svaralternativ i spørreskjemaet (Ulfrstad 1997, Hansen m.fl. 2004). Men ifølge de to første registreringene var dette et marginalt tilbud, og campingvogn/hytte ble derfor slått sammen med andre former for midlertidige tilbud i kategorien 'døgnovernatting' i siste kartlegging (Hansen m.fl. 2006).

Undersøkelsen fra Riksrevisjonen viser imidlertid at over halvparten av kommunene har brukt midlertidige botilbud i mer enn tre måneder til personer med rus- og/eller psykiske problemer. Det er denne gruppen som oftest bor lenger enn tre måneder i midlertidig tilbud. En tredel av kommunene oppgir at personer som er løslatt fra fengsel har bodd i midlertidig botilbud mer enn tre måneder. Også andre grupper bor, ifølge undersøkelsen, lenger enn tre måneder i midlertidig tilbud, inkludert barnefamilier, selv om dette skjer sjelden.

Riksrevisjonens undersøkelse viser ikke utbredelsen av og hyppigheten i bruken av ulike midlertidige botilbud på nasjonalt nivå. Men undersøkelsen bekrefter at midlertidig botilbud fortsatt (våren 2007) benyttes lenger enn tre måneder og at prioriterte grupper i strategien, for eksempel personer som løslates fra fengsel, tilbringer mer enn tre måneder i midlertidig tilbud.

2.1.7 Andre kilder

I sluttrapporten fra evalueringen av Sosial- og helsedirektoratets tilskudd til tjenester til bostedsløse og rusmisbrukere oppgir et flertall av kommunene at det er blitt færre bostedsløse i kommunen. 58 prosent av respondentene i kommune mente tallet hadde sunket, 36 prosent mente det var uendret og fem prosent svarte at tallet hadde steget (Hansen m.fl. 2008). I rapporten slås det imidlertid fast at spørsmålet om de kunne anslå hvor store endringene i tallet på bostedsløse hadde vært, ble besvart av for få kommuner til at det kunne kommenteres. Videre heter det at kartlegginger kommunene selv hadde foretatt ikke var egnet til å besvare spørsmålet om endringer i tallet på bostedsløse.

En annen undersøkelse oppsummerer at kommunene ikke har oversikt over egen bostedsløshet og at de ikke vet hvor mange bostedsløse personer og husstander de har (Ytrehus m.fl. 2007a). Rent objektivt kan tallet på bostedsløse ha gått ned, selv om kommunene ikke kjenner det totale tallet på bostedsløse i egen kommune. Erfaringer fra kartleggingene av bostedsløse er også at noen kommuner blir overrasket over antall bostedsløse som er rapportert fra egen kommune. Reaksjonene kommer helst fra kommuner som mener tallet er høyere enn de trodde. Men tilbakemeldingene på tallene fra de nasjonale kartleggingene bekrefter at kommunene ofte ikke kjenner tallet på bostedsløse og har begrensede forutsetninger for å si om antallet har gått i den ene eller andre retningen. En analyse av dobbeltrapporteringer – personer som er rapportert av to eller flere instanser – i siste nasjonale kartlegging viser at nær halvparten av bostedsløse personer som ikke er kjent av kommunale instanser oppholder seg i institusjon eller under kriminalomsorgen, dvs. ikke-kommunale instanser (Østerby 2006).

Mange kommuner har laget boligsosiale handlingsplaner, som blant annet kartlegger vanskeligstilte på boligmarkedet og bolig- og tjenestebehov for vanskeligstilte husstander og grupper. KOSTRA-rapporteringen spør blant annet kommunene om når de sist kartla vanskeligstilte på boligmarkedet. Ifølge KOSTRA-tallene har 41 prosent av kommunene kartlagt vanskeligstilte i løpet av strategiperioden (2005, 2006 og/eller 2007). En av ti hadde foretatt kartlegging i 2007. Det er en økning i tallet på kommuner som har kartlagt vanskeligstilte i strategiperioden. Kristiansand er den

eneste av de syv største byene, som også var med i Prosjekt bostedsløse, som har kartlagt vanskeligstilte på boligmarkedet i strategiperioden. Husbanken har utviklet kartleggingsverktøyet Bokart. Ved utgangen av strategiperioden hadde i alt 82 kommuner bestilt og vel halvparten av disse hadde begynt å bruke Bokart. Bokart har for liten utbredelse ved utgangen av 2007 til å gi nyttig tallmateriale for strategiperioden.

2.1.8 Oppsummering del en

Kapittel 2.1 har en vurdering av om resultatmålene i strategien er nådd. I løpet av strategiperioden har tallet på begjæringer om utkastelse og utkastelser gått ned. Antall begjæringer om utkastelse er redusert med 22 prosent og gjennomførte utkastelser med 15 prosent (Husbankens sluttrapport fra strategien).

Målet om å redusere bruken av midlertidig botilbud ser ut til å ha lyktes i enda mindre grad. Som drøftet over er det betydelige svakheter knyttet til rapporteringene i bruken av midlertidig botilbud i KOSTRA. Totaltallene for antall opphold viser ingen nedgang, men faktisk en liten økning år for år under strategiperioden. Den viktigste forklaringen på økningen er etter alt å dømme bedre rapportering fra kommunene. Tallene fra KOSTRA og Riksrevisjonen viser at mange kommuner fremdeles benytter midlertidig botilbud ut over tre måneder. Riksrevisjonens undersøkelse bekrefter videre at personer som løslates fra fengsel henvises til midlertidig botilbud i mer enn tre måneder.

Selv om det er usikkerhet knyttet til dataene som er drøftet i denne delen av kapitlet (2.1), gir de en systematisert bekreftelse av at det er et stykke igjen før målene om å redusere bruken av midlertidig botilbud til et minimum, eventuelt at bruk av midlertidig botilbud helt opphører, er nådd. KOSTRA-tallene, som gir mulighet til å se utviklingen over tid, er foreløpig for dårlige til at vi kan trekke klare konklusjoner om utviklingen i strategiperioden. Men vi kan med et visst forbehold si at antallet lengre opphold er redusert.

En viktig del av drøftingen over har handlet om å vurdere ulike tilgjengelig kilder som kan gi informasjon om måloppnåelse. Vi har pekt på noen særegne problemer knyttet til disse kildene. Problemer med å måle resultater i den typen virksomhet strategien er rettet mot, er imidlertid ikke særegne for dette prosjektet:

(Men) resultatmål er ofte vanskelige å konstruere for offentlige programmer, og man ender ofte opp med aktivitets- og prosessmål som surrogat for resultatmål og samfunnsmessige virkninger. En grunn til dette er at resultatene av mange tiltak først vil vise seg etter mange år og ikke følge budsjettåret. Dette gjelder for eksempel kriminalforebyggende og helseforebyggende tiltak. (Christensen m.fl. 2004 s.163)

Neste del av kapitlet forsøker å sette arbeidet i strategien inn i en større samfunnsmessig ramme og trekke fram noen ”ytre” faktorer som kan ha betydning.

2.2 Strukturer og måloppnåelse

Denne delen av kapitlet ser på noen strukturelle forhold som kan antas å påvirke måloppnåelse i strategien og arbeidet med bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet. Rammen for evalueringen åpner ikke for en grundig analyse av strukturelle forhold og om/hvordan disse eventuelt har hatt betydning. Vi har heller ikke data som kan bekrefte eller avkrefte om det er statistiske sammenhenger mellom samfunnsmessige strukturer og måloppnåelse. Et slikt forsøk ville uansett måtte bygge på en viss grad av usikkerhet og fortolkninger, fordi måloppnåelse i strategien er påvirket av en rekke ulike faktorer, som for eksempel omfanget og typer av innsats i ulike kommuner. Drøfting av enkelte strukturelle forhold må heller sees på som en del av fortolkningsrammen for dataene som presenteres i rapporten, enten det dreier seg om sekundærkilder eller egne innsamlede data.

Strukturene som omhandles i det følgende er; den generelle økonomiske situasjonen, boligsektoren med fokus på leiemarkedet og kommunenes boliger til vanskeligstilte, enkelte juridiske forhold og Husbankens boligvirkemidler.

2.2.1 Lav ledighet og små ungdomskull

I perioden 2005-2007 har Norge ridd på toppen av en vest-europeisk høykonjunkturbølge. Oljeprisen har steget til historiske høyder. Arbeidsløsheten har i perioden sunket fra 4,6 prosent i 2005 til 2,5 i 2007 (Statistisk sentralbyrå, AKU). I flere bransjer har

mangel på arbeidskraft vært, og er, definert som et dominerende problem. I de to første årene av strategiperioden var rentenivået også svært lavt. Fra 2007 begynte imidlertid renta å stige. For ”folk flest” betyr rentenivået mye for boutgiftene.

En annen viktig faktor som må tillegges betydning er at det inneværende tiår, fra rundt 2000 til i dag, er svært små ungdomskull som konkurrerer om studieplasser og jobber. 1983 markerer bunnen på en nedadgående fødselsspiral. Dette året ble det født rundt 50.000 barn i Norge. 20 år tidligere ble født rundt 64.000 i gjennomsnitt pr. år, som altså skulle ut i høyere utdanning og arbeidsmarkedet, samtidig med at arbeidsløsheten var høy (6,6 prosent for menn i 1993). Det har i perioden vært en økning i innvandringen og særlig blant flyktninger som har kommet til landet i løpet av siste tiåret, som i noen grad veier opp for små fødselskull. Men gruppene som kommer som flyktninger er i begrenset grad konkurrenter til norske statsborgere på arbeidsmarkedet og i utdanningssektoren.

Strategien har altså vært iverksatt i ”gode tider”. Det er ikke gitt at dette har bidratt til en generell måloppnåelse i strategien, men det kan ha hatt betydning for enkeltmål og i første rekke bidratt til en reduksjon i begjæringer om utkastelse og gjennomførte utkastelser. Som vist i kapittel 2.1.1 ble mye oppnådd allerede i første del av strategien, mens det var forholdsvis få prosjekter og tiltak innrettet på disse målene i strategien.

2.2.2 Boligsektoren og bostedsløshet

I et overordnet perspektiv kan det ikke påvises noen sammenheng mellom organisering av boligsektoren og nivået på bostedsløshet i et land. En god illustrasjon på dette er, i Esping-Andersens (1990) termer, de nordiske sosialdemokratiske velferdsregimene, Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. En antologi med den velvalgte tittelen *Varför så olika?* om nordisk boligpolitikk i et sammenlignende historisk perspektiv, redigert av Bo Bengtsson (2006), tar sikte på å forklare nettopp de store forskjellene i organiseringen av boligsektoren i de nordiske landene.

Det brukas (dessutom) ofta framhollas att de nordiska länderna har utvecklat likeartade institutionella lösningar inom en rad politikområden såsom

utbildning, hälso- och sjukvård och socialpolitik, samt at ikomstklyftorna – möjligen som följd av detta- är mindre – än i andra jämförbara länder(...). En av Esping-Andersens berömda och återopade väfärdsstatregimer, den som givits beteckningen ”social democratic”, har ju också geografiskt förlagts till de nordiska och framför allt de skandinaviska länderna. (Bengtsson 2006, s. 11)

Sammenlikning av boligsektoren i de nordiske landene er ikke et viktig tema her. Vi skal derfor nøye oss med å skissere de aller viktigste forskjellene mellom de tre landene som har komparative populasjoner av bostedsløse, nemlig Danmark, Norge og Sverige. Bengtsson anvender disposisjonsform som ett sentralt kriterium for å skille de ulike *boligregimene*. Danmark har i hovedsak satset på leiemarkedet gjennom juridisk frittstående foreninger som har fått offentlig støtte (almene boligselskaber). Sverige har også satset på leiemarkedet gjennom juridisk frittstående, men kommunalt eide boligselskap (allmännyttiga bostadsföretag). Den norske boligsektoren kjennetegnes av en høy andel individuelt og kooperativt eierskap og karakteriseres av Annaniassen (2006) i den nevnte antologien som det sosialdemokratiske eierlandet. Det finnes også en del andre forskjeller, blant annet i finansieringsform og omfang og typer subsidie- og tilskuddsordninger, som for øvrig har vært i endring de siste tiårene i alle tre landene. En ulikhet, som er viktig i denne sammenhengen, er størrelse og organisering av den sosiale boligsektoren. Som antydnet over er størrelsen på den offentlige utleiesektoren, og dermed denne sektorens karakter, i de tre landene svært forskjellig. Omfanget av den offentlige utleiesektoren er i stor grad bestemmende for hvem som bor der, og beboersammensetningen avgjør også dens karakter (Dyb 2007).

Den offentlige utleiesektoren i Norge utgjør fire prosent av den nasjonale boligmassen. St. meld 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken* omtaler de fire prosentene kommunalt eide boliger som offentlige utleieboliger til vanskeligstilte. 24 prosent av boligmassen i Sverige og 20 prosent i Danmark grupperes i samme kategori, nemlig offentlig eide utleiebolige til vanskeligstilte. Men for det første kan det stilles spørsmål ved om så mye som fire prosent av boligene i Norge er forebeholdt vanskeligstilte. I en undersøkelse av den kommunale boligmassen framkom det at andelen som strengt tatt er reservert for den vagt definerte gruppen ”vanskeligstilte på

boligmarkedet” er rundt 1,5 prosent (Brattbakk og Hansen 2002). De små kommunene har i mindre grad enn de store etablert en undergruppe av kommunalt eide boliger forbeholdt vanskeligstilte på boligmarkedet, det vil si de som av økonomiske, sosiale og/eller medisinske årsaker må ha hjelp til bolig. I de mindre kommunene brukes boligmassen mer fleksibelt og den samme boligen kan like gjerne tildeles kommunalt ansatte som en husstand i gruppen vanskeligstilte. For det andre har den delen av boligmassen som omfattes av de svært ulike prosentandelene i Norge, Sverige og Danmark forskjellig karakter. Vi kan ta Sverige som eksempel. I Sverige er den delen av boligmassen som er sammenlignbar med boliger til vanskeligstilte i norske kommuner skilt ut med en særegen kontraktsform, såkalte andrehandskontrakter, der sosialtjenesten er mellomledd mellom utleier og beboer. Vanligvis inneholder disse leiekontraktene tilleggskrav, og Sahlin (1996, 1998) bruker betegnelsen sekundært boligmarked karakterisert ved bruk av spesialkontrakter (se også Löfstrand 2004).

Det er altså store forskjeller mellom de sosialdemokratiske velferdsstatene både i organisering av boligesektoren generelt og hvordan det boligsegmentet som er innrettet på svært vanskeligstilte husstander er konstituert og organisert. Norge og Sverige har imidlertid siden midten av 1990-tallet hatt samme definisjon av bostedsløshet og felles system og metode for å kartlegge antallet og kjennetegn ved populasjonen av bostedsløse. Hovedtrekkene i funnene fra kartleggingene er at bostedsløsheten har omlag samme omfang og mange felles kjennetegn (Socialstyrelsen, Hansen m.fl. 2006). Danmark gjennomførte for første gang en tilsvarende kartlegging, med tilnærmet samme definisjoner, operasjonaliseringer og spørsmål til respondentene, i 2007 (Benjaminsen og Christensen 2007). Resultatet fra den danske undersøkelsen viser at omfanget og karakteren av bostedsløshet i Danmark er i hovedsak likt de to andre skandinaviske landene. Forskjeller mellom boligsystemene ser ut til å ha større innflytelse på hvilke boligsosiale løsninger som etableres og hvordan bostedsløshet håndteres, enn på omfanget av og kjennetegn ved bostedsløshet (Dyb 2007).

2.2.3 Den kommunale utleiesektoren

I henhold til resonnementet over, er det rimelig å gå ut fra at den kommunale boligsektoren har betydning for muligheten til å avhjelpe bostedsløsheten og bistå bostedsløse personer og husstander med bolig. Det kan diskuteres om omfanget og organiseringen av kommunale boliger er et strukturelt trekk ved samfunnet i en strengt samfunnsvitenskaplig forståelse av begrepet samfunnsmessig struktur. Anskaffelse og eie av boliger til vanskeligstilte er valg kommunene kan gjøre. Men handlingsrommet vil blant annet være begrenset av hvordan boligsektoren er organisert og de boligpolitiske målene. Et sentralt boligpolitisk mål er at alle, som i praksis betyr den store majoriteten, skal eie sin egen bolig. Det sentrale teoretiske perspektivet i Bengtsson m.fl. (2006) sine analyser av boligregimene i de nordiske landene er såkalt stiavhengighet ("path dependence"). I korthet betyr det at valg som gjøres på ulike, viktige utviklingstrinn på et politisk område, i denne sammenhengen i boligpolitikken, blir bestemmende, ikke bare for utviklingen i en periode, men for handlingsrommet og mulige valgalternativer på senere tidspunkt i utviklingen. Det er for eksempel vanskelig å tenke seg at man i dag kan fatte en beslutning om at Norge i overskuelig framtid skal gå fra en nasjon av boligeiere til en nasjon av leietakere, eller mindre dramatisk, om å redusere eiersektoren betydelig og øke leiesektoren tilsvarende. Et politisk økonomisk paradigme som, ifølge Taylor-Gooby (2004), i økende grad er påvirket av antakelser om at målene for velferdsstaten sikres best ved å sørge for et effektivt marked, vil også støtte opp om å bevare og utvikle eierskapet i boligsektoren.

Stiavhengighet, like lite som strukturelle forhold, er likevel ikke slavisk dikterende og særlig ikke på et så begrenset område som kommunale leieboliger. Det er ikke gitt at andelen offentlige boliger skal være fire prosent eller at andelen kommunale leieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet skal ligge på rundt 1,5 prosent. I prinsippet kan en kommune bestemme seg for å sikre full dekning med kommunale utleieboliger til alle vanskeligstilte på boligmarkedet i kommunen. Men størrelsen på den kommunale boligsektoren har en politisk implikasjon. Den sentrale oppgaven for velferdsstaten er omfordeling av goder for å utjevne ulikheter og et viktig politisk spørsmål er hvor en skal sette

grensene for hvem som skal omfattes av ulike ordninger og hvem som blir ”holdt utenfor”. Et god illustrasjon på dette er definisjoner av fattigdom. Peter Townsends (1979, se også Townsend m.fl. 2006) begrep relativ fattigdom har vunnet innpass som grunnlag for forståelse og definisjon av fattigdomsbegrepet som anvendes i Vest-Europa og EU generelt. Kombinert med et utvidet inntektsbegrep (forhold mellom inntekt og utgifter) er fattigdom definert relativt til inntekstnivået i et gitt samfunn. Fattige er i henhold til denne forståelsen de gruppene som har inntekt under en viss grense av gjennomsnittet i et land (f.eks. Förster & d’Ercole 2005).

Vurdering av hvem som skal omfattes av ulike offentlige ordninger, hvem som skal ha rett til og krav på offentlig støtte, er gjerne mer komplisert og kriteriene vil variere mellom ulike ordninger. Bare innenfor boligsektoren er det ulike ordninger med til dels svært ulike kriterier for hvem som skal omfattes av ordningene og til dels ulik praksis og skønnsvurdering i saksbehandling og tildeling av støtte. Hvem som skal omfattes er beslutninger basert på balanse eller samspill mellom politiske vedtak – hvor er det politisk legitimt å trekke grensen mellom de som får og ikke får – og budsjettensyn. I et samfunn av boligeiere, der de fleste foretar en stor, ikke risikofri, investering for å få seg et sted å bo, kan en argumentere for at det har begrenset legitimitet å ”dele ut” boliger til store grupper, slik for eksempel tildeling av kommunal bolig kan oppfattes som (Dyb 2007).

Riksrevisjonen (Dokument nr. 3:8 [2007-2008]) konkluderer med at det er store svakheter knyttet til kommunal bolig: En stor andel av beboerne i kommunal bolig har rus- og/eller psykiatri-problemer, men tre av fire kommuner oppgir likevel at de har for få boliger tilbasset denne gruppa. Dette er også en viktig målgruppe i strategien ”På vei til egen bolig”. En stor andel av kommunene mangler også boliger til andre grupper: Mer enn to tredeler sier de har for få boliger tilpasset store barnefamilier og over halvparten har for få boliger til personer med nedsatt funksjonsevne.

KOSTRA gir en oversikt over antall boliger kommunene har til disposisjon totalt. KOSTRA-tallene er oppdelt i kategoriene kommunalt eide boliger til utleie, privat eide boliger med

kommunal disposisjonsrett, kommunalt innleide boliger og kommunalt eide omsorgsboliger. Tabell 2.3 gir en oversikt over antall boliger totalt og de ulike kategoriene i perioden 2004 til 2007.

Tabell 2.3 *Kommunalt eide og disponerte boliger pr. år. Kilde: KOSTRA*

| Boliger etter disposisjonsform | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Antall kommunalt disponerte boliger totalt, alle disposisjonsformer | 92793 | 94239 | 93311 | 82511 |
| Kommunalt eide boliger | 77965 | 78497 | 77561 | 69006 |
| Privat eide boliger med kommunal disposisjonsrett | 10783 | 10965 | 11471 | 9508 |
| Kommunalt innleide boliger | 4090 | 4229 | 4279 | 3937 |
| Kommunalt eide omsorgsboliger | | 17763 | 18429 | 19176 |

Antall kommunalt disponerte boliger totalt skal utgjøre summen av de tre neste radene; kommunalt eide boliger, private eide boliger med kommunal disposisjonsrett og kommunalt innleide boliger (det forekommer noen mindre avvik i tallene). Tabell 2.3 viser at tallet på kommunalt disponerte boliger i alle kategoriene er stabilt i strategiperioden. Vi ser at den store gruppen av boliger er boliger kommunene eier selv. Fra 2004 til 2006 er antall boliger i de ulike kategoriene rimelig stabilt. Men tallene viser en betydelig nedgang i antall boliger i 2007 sammenlignet med de tre foregående årene. Mye av dette kan forklares med manglende rapportering fra noen kommuner. Men med unntak av Bærum har alle de store kommunene svart, og det er tvilsomt om all forklaringen ligger i manglende rapportering. I motsetning til spørsmålene knyttet til midlertidige botilbud er disse kategoriene godt innarbeidet i KOSTRA og tallene regnes som rimelig pålitelige. Den nederste raden, kommunalt eide omsorgsboliger, omfatter boliger bygd til enten eldre eller personer med psykiske lidelser med tilskudd fra Husbanken. Dette er i utgangspunktet boliger forbeholdt de nevnte gruppene.

En analyse med grunnlag i KOSTRA-tallene for 2005 viser en negativ sammenheng mellom antall kommunalt eide boliger, andel innbyggere bosatt i tettbygde strøk og andel sosialhjelpsmottakere (Medby og Langsether 2007). Det betyr at dess høyere andel

sosialhjelpsmottakere en kommune har, dess lavere andel kommunalt eide boliger er det sannsynlig at kommunen har, og videre, at sentraliserte kommuner sannsynligvis vil ha relativt færre kommunalt eide boliger enn kommuner med mindre sentral beliggenhet. Andelen kommunalt disponerte boliger totalt er positivt avhengig av eldreandelen og andelen sosialhjelpsmottakere i kommunen. Analyser viser også at graden av målrettet bruk av boligene varierer og at en mindre andel kommuner tildeler boliger uten behovsprøving. Medby og Langsether antyder at boliger som tildeles uten behovsprøving kan være tjenesteboliger. Rapporteringen til KOSTRA skiller imidlertid ikke mellom boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og andre kommunale boliger. Brattbakk og Hansen (2002) fant at andelen boliger forbeholdt vanskeligstilte var 1,5 prosent av boligmassen. En tilsvarende undersøkelse er ikke gjennomført senere.

Resultatene fra et par nyere undersøkelser om saksbehandlingstid og ventetid på kommunal bolig viser noe sprikende resultater. I en undersøkelse oppgir flertallet – tre av fire – av kommunene at saksbehandlingstiden på søknad om kommunal bolig er en måned eller kortere og 13 prosent oppgir at saksbehandlingstiden ikke overstiger to måneder (Langsether og Skårberg 2007). I samme undersøkelse sier 70 prosent av kommunene at det går maksimalt en måned fra vedtak om tildeling er fattet til innflytting kan skje og 35 prosent oppgir mindre enn to uker. Riksrevisjonen (Dokument nr. 3:8 [2007-2008]) fant at tre fjerdedeler av de store kommunene har ventetid på opp til ett år og noen inntil tre år på å få tildelt kommunal bolig. I en tredje undersøkelse svarer mindre enn halvparten av kommunene (45 prosent) at boligtilbudet til bostedsløse er tilfredsstillende. Boligtilbudet er mindre tilfredsstillende i store enn små kommuner, men forskjellene er ikke påfallende store⁸ (Hansen m.fl. 2008).

Flere undersøkelser bekrefter på ulike måter at kommunenes tilbudt til vanskeligstilte på boligmarkedet ikke er godt nok. Det er for få boliger og ventetiden på kommunal bolig er i mange kommuner lang. KOSTRA viser at kommunene ikke har fått flere

⁸ 50 prosent i kommuner under 15000 innbyggere mener tilbudet er tilfredsstillende, 41 prosent mellom 1500 og 40000 innbygger og 42 prosent over 40000 innbyggere.

boliger til disposisjon i løpet av strategiperioden, muligens har totaltallet gått ned.

2.2.4 Det private leiemarkedet

Hvor stor andel av vanskeligstilte på boligmarkedet som bor i kommunale boliger og hvor stor andel som bor i det private leiemarkedet, eller for den saks skyld i eid bolig, er ikke kartlagt. Hvem som regnes som vanskeligstilt på boligmarkedet er også en fleksibel gruppe. Det finnes for eksempel høyst ulike virkemidler som treffer ulike grupper av vanskeligstilte. I et samfunn der normen er at man skal eie sin egen bolig, vil mange av dem som leier bolig være økonomisk vanskeligstilt. Det gjelder særlig den gruppen som bor permanent i leid bolig og som ikke har nok inntekt til å finansiere et boligkjøp. Det private leiemarkedet, som utgjør mellom 15 og 20 prosent av boligsektoren, er derfor svært viktig for vanskeligstilte og for ansatte i kommunene som skal hjelpe vanskeligstilte husstander. I minst like stor grad som omfanget av kommunale utleieboliger, vil det private leiemarkedet utgjøre en viktig ramme for arbeidet.

En betydelig andel av leiemarkedet består av sokkeleiligheter (21 prosent) og utleie av hele eneboliger (20 prosent). Gulbrandsen og Nordvik (2007) karakteriserer det norske leiemarkedet som fleksibelt og flyktig. Det store innslaget av sokkelleiligheter i eneboliger utgjør en fleksibel boligreserve som kan trekkes inn og ut av boligmarkedet. Gruppen leietakere som sådan skiftes ut raskt; halvparten regner med å ha blitt boligeiere om tre år.

Leiemarkedet påvirkes imidlertid av den generelle økonomiske situasjonen og omsetningen av eide boliger. I løper av 2007 har det kommet signaler fra de store byene om et vanskelig utleiemarked. I en rapport om leieprisstatistikk utarbeidet for det kommunalt eide Boligbygg i Oslo, skriver Skogstad (2008) at leieprisene har økt med 15 prosent siste året. Skogstad understreker at leieprisene falt fra 2002 til 2005 og nivået var lavt når boligmarkedet snudde våren 2005. Prisen på selveierleiligheter har gått ned med tre prosent i 2007. Skogstad mener at leiemarkedet preges av mostridende tendenser, men konkluderer med at leieprisene vil stige også i 2008.

Som vist i tabell 2.3 er innleide boliger i det private markedet en svært liten andel av kommunenes boligressurser. Men det private leiemarkedet har større betydning i det boligsosiale arbeidet enn det som reflekteres i disse tallene. For det første er det en del som får hjelp til å skaffe seg bolig på det private markedet, uten at kommunen står som ”mellommann”. For det andre vil sosialt og økonomisk vanskeligstilte lettere kunne skaffe seg bolig på egenhånd i et godt leiemarked.

Store kommuner som Oslo⁹ og Stavanger har gitt signaler om at leiemarkedet er blitt vanskeligere det siste året og at det er vanskeligere å skaffe boliger til bostedsløse og personer i risikosonene for bostedsløshet. I en dybdeundersøkelse for å finne forklaringer på den store reduksjonen i tallet på bostedsløshet mellom kartleggingene i 1996 og 2003 i Oslo (tallet ble halvert) ble et godt leiemarked vektlagt som én viktig faktor (Dyb 2004). Dette var ikke hovedforklaringen. Den viktigste forklaringen lå i en iherdig og målrettet innsats, men et godt leiemarked var en viktig forutsetning. Relativt lave leiepriser i forkant og til midtveis i strategiperioden kan ha gitt drahjelp særlig i de store kommunene, blant annet for å redusere antall begjæringer om utkastelser. Det private leiemarkedet har stor betydning for kommunenes mulighet til å hjelpe vanskeligstilte personer og husstander inn i det private leiemarkedet og for husstander med svak økonomi til å klare seg selv i leiemarkedet.

2.2.5 Økonomiske boligvirkemidler

Økonomiske virkemidler er en viktig del av boligpolitikken overfor vanskeligstilte. De økonomiske virkemidlene omfatter startlån, grunnlån, boligtilskudd og bostøtte og forvaltes av Husbanken i samarbeid med kommunene. Startlånet kan tildeles enkeltpersoner til topp- eller fullfinansiering ved kjøp av bolig, til refinansiering og ubedring av bolig. Grunnlånet kan brukes både til nybygging, kjøp og utbedring av ulike typer bygg og privatboliger, inkludert boliger til vanskeligstilte. Husbanken har flere ulike tilskuddsordninger, blant tilskudd til oppføring eller kjøpe av utleieboliger til vanskeligstilte og tilskudd til enkeltpersoner for anskaffelse av bolig. Tilskuddet til enkeltpersoner er strengt behovsprøvd.

⁹ Intervjuer og møter med ansatte i Oslo kommune

Av de ulike virkemidlene har tilskuddet størst betydning for vanskeligstilte. Tall fra Husbanken viser at det i 2007 ble gitt tilskudd til 30 boliger beregnet på bostedsløse. Alle disse boligene er under ordningen med boligtilskudd til utleieboliger. Det ble i samme periode gitt fem tilsagn om grunnlån til utleieboliger for bostedsløse. I løpet av 2007 ble det også gitt boligtilskudd til 329 boliger for vanskeligstilte. Erfaringsmessig kan flere av disse være bostedsløse uten at dette kommer til syne i statistikken.

Husbanken skriver videre:

det har vært en nedgang i bruk av boligtilskudd til utleieboliger, direkte rettet mot bostedsløse, mot slutten av strategiperioden. Dette tyder på at behovet for boliginvesteringer var størst i begynnelsen av strategiperioden, og at fokuset nå mer er flyttet i retning av oppfølgings- og metodearbeid. (Husbanken Statusrapport 2-2007)

Vår survey til kommunene i denne evalueringen spør om hvordan disse ordningene er tilpasset boligetablering av målgruppene for strategien. Resultatene er presentert i kapittel 4. Her skal vi avgrense oss til å henvise til noen undersøkelser som viser at virkemidlene ikke omfatter alle vanskeligstilte.

En undersøkelse som nylig er gjennomført dokumenterer at det er dårlig samspill mellom virkemidlene startlån, boligtilskudd og bostøtte, og at en del faller utenfor alle ordningene (Barlindhaug og Astrup 2008). Riksrevisjonens undersøkelse konkluderer med at det er alvorlige svakheter i saksbehandlingen og manglende sammenheng mellom bruk av virkemidlene på kommunalt nivå. Ifølge opplysninger fra kommunene, er det personer som ikke får den økonomiske hjelpen de har krav på blant annet fordi virkemidlene ikke er godt nok kjent. Riksrevisjonen peker også på at kommunene ikke ser virkemidlene i sammenheng. Et viktig funn hos Barlindhaug og Astrup er at de økonomiske virkemidlene ikke spiller sammen. Det forklares ikke bare med kommunenes forvaltning av virkemidlene, men også med at regelverket – reglene for å få bostøtte – ikke er tilpasset og at rommet for å håndtere ordningene er for trangt. Det gjelder blant annet bruk av tilskudd ved kjøp av bolig.

Funnene både i Riksrevisjonens rapport og Barlindhaug og Astrups undersøkelse, er i samsvar med tidligere studier (ECON

2005). En undersøkelse av kommunens vurderinger ved tildeling av etableringslån og tilskudd i Oslo og Akershus, viste at etableringslånet blant annet ble benyttet til å hjelpe unge i etableringsfasen og dermed sikre bosetningen av yngre husstander i kommunen. Kommunene var videre svært tilbakeholdne med å bruke boligtilskudd (Barlindhaug og Dyb 2004). En undersøkelse av tre ulike kommuner og ulike bydeler i Oslo viste at husstander som fikk bolig hadde store og sammensatte problemer. Tilfeldige kontroller av søkere som fikk avslag viste at disse ofte hadde like store problemer. Det var imidlertid uklart hva slags hjelp de fikk (Dyb 2004). Ifølge Riksrevisjonen er det fremdeles mange kommuner som ikke vurderer kommunal bolig i sammenheng eller som alternativ til å bruke de økonomiske virkemidlene og omvendt. Basert på tilbakemeldinger fra prosjektkommunene i Prosjekt bostedløse, oppsummerte sluttevalueringen at Husbankens økonomiske ordninger i større grad måtte tilpasses etablering av svært vanskeligstilte bostedsløse (Dyb 2005).

Et siste moment som bør trekkes inn i omtale av de boligøkonomiske virkemidlene er sosialhjelpen. En studie av sammenhengen mellom bruk av sosialhjelp og bostøtte viste at kommuner som brukte forholdsvis lite bostøtte brukte mer sosialhjelp til å dekke boutgifter, enn kommuner som i større grad brukte bostøtten. Undersøkelsen viste for øvrig at sosialhjelpen ble brukt i større grad enn bostøtten til å dekke boutgifter. I 1998 ble det utbetalt ca 1,4 milliarder kroner i bostøtte og anslagsvis 2,2 milliarder kroner i sosialhjelp til dekning av boutgifter (Stamsø og Østerby 2000). Tallene og beregningene er ti år gamle. Det er ikke gjort noen tilsvarende undersøkelser senere som kan bekrefte eller avkrefte om situasjonen er den samme. Reglene for å motta bostøtte er imidlertid ikke grunnleggende endret. En særegen problemstilling knyttet til bostedsløshet under fengselsopphold er at det eneste mulige alternativet for dekning av boutgifter under fengselsopphold og ved løslatelse synes å være sosialhjelp. Konklusjonene er basert på intervjuer med innsatte i et utvalg fengsler og ansatte i kommunenes sosialtjeneste (Dyb m.fl. 2006).

2.2.6 Lover og regler – juridiske rammer

En siste faktor vi skal se på under denne delen av kapitlet er juridiske rammer for arbeidet med bostedsløshet. Vi vil avgrense

drøftingen til det vi mener er de meste sentrale lovene; Sosialtjenesteloven, Husleieloven og Borettslagsloven. Innenfor regelverket er også Rundskriv om boligsosialt arbeid viktig. I tillegg kan Lov om offentlige anskaffelser ha en viss betydning for arbeidet.

St. meld nr. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken* drøftet spørsmålet om å lovfeste retten til bolig, men konkluderte med å avvise en ytterligere lovfesting enn det som er nedfelt i eksisterende lovverk. Ansvar for å hjelpe personer som ikke klarer å skaffe seg bolig selv, er nedfelt i Lov om sosiale tjenester. I paragraf 3-4 i Sosialtjenesteloven heter det at sosialtjenesten har plikt til å bistå med å skaffe bolig. Rundskriv U-10/2002 *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*, presiserer at sosialtjenestens medvirkningsansvar ikke gir den enkelte boligsøker rett til å kreve bolig fra kommunen. Den eneste klart formulerte forpliktelsen knyttet til bolig er å finne midlertidig husvære i en nødsituasjon (paragraf 5-1 i Sosialtjenesteloven).

Men rundskriv om boligsosialt arbeid viser også til paragraf 5-1 i Sosialtjenesteloven, der det er nedfelt at personer som ikke kan sørge for sitt livsopphold har krav på økonomisk støtte. Retten til støtte til livsopphold omfatter også bistand til å dekke boutgifter, som husleie og renter og avdrag på lån. Rundskrivet framhever formålsparagrafen i Sosialtjenesteloven som sier at formålet med loven er

- a) å fremme økonomisk og sosial trygghet, bedre levekårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling, og å forebygge sosiale problemer.
- b) å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.

Man kan argumentere for at en tilfredsstillende boligsituasjon er en vital velferdskomponent. Boligen er en viktig plattform for integrering, deltakelse i samfunnet og livskvalitet (Dyb m.fl. 2004). Kunnskap og bevissthet om boligens betydning er styrket sammen med økt fokus på bostedsløshet og vanskeligstilte på boligmarkedet (Ytrehus m.fl. 2008). Men undersøkelser i forbindelse med vår evaluering indikerer at hjelp med å framskaffe bolig står svakere enn lovpålagte tjenester i kommunene. Dette funnet blir

utdypet i kapittel 3. Men verken lovteksten eller dagens praksis synes å være tilstrekkelig til å sikre prioritering av hjelp med bolig.

Lov om husleieavtaler – Husleieloven – omfatter flere bestemmelser som kan ha betydning for det boligsosiale arbeidet og for arbeidet med målene i strategien. Paragrafene 11-1 og 11-2 i Husleieloven ble tema under Prosjekt bostedsløse og diskusjonen dreide seg blant annet om hvorvidt en bolig som var klausulert og tildelt på visse kontraktsmessige betingelser skulle oppfattes, og av beboerne oppleves, som en permanent bolig. Det var i hovedsak paragraf 11-2 som ble benyttet i husleieavtalene. Paragrafen omhandler boliger for personer med spesielle behov av midlertidig karakter (11-1 benyttes når leietaker har spesielle behov av *varig* karakter). Klausulering begrenser leietakers rettigheter og ble ofte benyttet til å inngå avtale med beboeren om å ta imot oppfølging og støtte som en betingelse for leiekontrakten. Paragraf 11-2 kan også benyttes til å begrense leietiden og flertallet av kommunene benytter denne muligheten i kontraktene for kommunale utleieboliger. Langsether og Skårberg (2007) fant at den vanligste begrunnelse blant kommuner som ofte brukte kortere kontrakter (under tre år) var hensynet til leietakerens behov. Halvparten av kommunene oppga at de brukte leiekontrakter med varighet under tre år fordi leieforholdet var en del av et opplegg for botrening. En tredje viktig begrunnelse var at korttidskontrakter var standard ved første gangs leie (41 prosent av kommunene). Trondheim bruker også kontrakter hjemlet i Sosialtjenesteloven paragraf a og d, der det heter at sosiale tjenester skal omfatte

- a) praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker

- d) plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker

Trondheimsmodellen er under utprøving og skal senere evalueres (Ytrehus m.fl. 2008). Et ubesvart spørsmål er om adgangen til å klausulere boligene ofte eller noen ganger kan være en forutsetning for at kommunene vil inngå leiekontrakter med svært vanskeligstilte personer på boligmarkedet. Kommunene har mye negativ

erfaring med å tildele boliger uten booppfølging til rusmisbrukere og personer med dobbeltdiagnose. Mange med rusproblemer og psykiske lidelser har hatt bolig og mistet den. Et argument mot klausulering, det vil si spesielle betingelser for å få bolig, er at det i liten grad vil oppleves som en reell innflytting og besittelse i egen bolig. En undersøkelse blant bostedsløse rusmisbrukere i Oslo finner at flere har hatt bolig, enkelte mer enn en gang, men de opplever å ha bolig som en midlertidig situasjon og regner med at det ikke vil vare (Johannessen 2008).

Fra 1. juli 2007 fikk Husleieloven en tilføyelse som gir adgang for utleier til å kontakte sosialtjenesten i kommunen ved varsel om utkastelse. Utleie må samtidig gi varsel til leietaker om dette. Lovendringen trådte i kraft mot slutten av strategiperioden, på basis av erfaringen fra prosjekter knyttet til å hindre utkastelser i kommunene.

En endring i Borettslagsloven i 2005 som innebærer at tvangssalg av borettslagsboliger flyttes fra Namsmannen til Tingretten er omtalt foran i kapitlet. En praktisk konsekvens av lovendringen er at Namsmannens tall for begjæringer og utkastelser endres. Det vil si at endringen får betydning for statistikken. En negativ konsekvens kan bli at problematikk knyttet til utkastelse i borettslag ikke kommer inn under samarbeidsavtaler mellom kommuner og namsmannen, der slike avtaler er etablert. Disse sakene kan falle utenfor samarbeidsavtaler og blir ikke ”tatt tak i” på samme måte som utkastelser fra leieboliger.

I 1998 ble den såkalte tiprosentsregelen tatt inn i Borettslagsloven og i 1999 i Eierseksjonsloven. Tiprosentsregelen går kort og godt ut på at offentlige instanser, i praksis kommunene, og selskaper eid av det offentlige kunne erverve inntil ti prosent av andelene i borettslag og sameier (med begrensinger knyttet til antall boliger i det aktuelle borettslaget/sameiet). Hensikten var todelt. For det første var det kommet signaler fra en del borettslag om at de ikke ville ha kommunale boliger, og regelen kunne motvirke at kommunen ble skviset ut. For det andre ville den gi adgang til å erverve boliger i ”vanlige” boområder og forebygge eller nedbygge opphoping av sosiale problemer i enkelte (kommunalt eide) boligområder. En evaluering av lovendringen høsten 2000 viste at kommune mente den var avgjørende for at de kunne kjøpe kommunale boliger i den ordinære bebyggelsen (Dyb 2001).

Ved en lovendring i 2002 ble også selskaper, stiftelser eller andre som hadde inngått avtale med det offentlige omfattet av tiprosenregelen. Denne lovendringen ble begrunnet med at regjeringen ønsket å legge til rette for at andre enn det offentlige, og særlig de frivillige organisasjonene, skulle kunne bidra til å skaffe boliger til bostedsløse. Det er ikke gjennomført noen ny evaluering av tiprosensregelen og den er i liten grad omtalt i rapporter med nærliggende problemstillinger. I evalueringen la særlig storbykommene vekt på at lovendring virket preventivt. Dersom regelen ikke var blitt innført, fryktet de en utvikling der borettslagene nektet dem å kjøpe boliger og at de ble presset til å selge seg ut der de allerede var inne (Dyb 2001).

Til slutt skal vi knytte noen bemerkninger til Lov om offentlig anskaffelser. Loven omhandler regler for anbudskonkurranser ved kjøp av tjenester og varer fra det offentlige, når anbud skal benyttes og hvordan anbud skal gjennomføres. Allerede i en tidlig fase i Prosjekt bostedsløse støtte de frivillige organisasjonenes selvstendige deltakelse i prosjektet sammen med loven (Dyb 2003). Dette ble ”løst” ved at daværende regjering fikk vedtatt et unntak i forskriften til loven som skjermte de frivillige organisasjonene. En undersøkelse viser at praksisen for å håndtere reglementet og samarbeidsforholdene hadde større betydning for å finne en løsning, enn selve lovverk (Torp 2005).

Mye tyder på at Lov om offentlige anskaffelser har liten betydning i arbeidet med bostedsløse. Et enkelt forsøk på å kartlegge anbudskonkurranser i tjenester som berører bostedsløse, kom fram til at kun Oslo og Bergen har benyttet anbud og foreløpig med begrenset virkning (Dyb & Loison 2007).

2.2.7 Oppsummering

Den strukturelle rammen for å forebygge og bekjempe bostedsløshet her i landet er blant annet en boligsektor dominert av eierboliger, et lite og flyktig leiemarkedet og en svært begrenset kommunalt eid boligsektor. Kommunene leier i liten grad inn boliger fra private for utleie til vanskeligstilte. Men kommunene hjelper boligsøkere med å skaffe seg en bolig i det private markedet og mange vanskeligstilte husstander er henvist til å håndtere det private leiemarkedet selv. I første delen av strategiperioden var leiemarkedet gunstig for leietakere i de større byene.

Prisene var forholdsvis lave. I løpet av 2007 har prisene økt og enkelte steder er det vanskelig å skaffe boliger. Men det kan også tyde på at arbeidet med bostedsløshet har fått en viss drahjelp av et godt leiemarked til årsskiftet 2006/2007. Vi må videre anta at et godt leiemarked har hatt betydning for reduksjon i antall begjæringer om utkastelse og antall gjennomførte utkastelser.

I løpet av det siste tiåret er Husbankens boligvirkemidler i økende grad innrettet på å hjelpe vanskeligstilte og ulike grupper med spesielle behov. Virkemidlene er delvis innrettet på målet i boligpolitikken om at flest mulig skal eie boligen sin. Det gjelder blant annet startlån og boligtilskudd til enkeltpersoner, samt bostøtten. En stor del av boligtilskuddet (vel halvparten i 2007) går også til å erverve boliger for utleie til vanskeligstilte på boligmarkedet. Men flere undersøkelser påviser mangler i samspillet mellom de ulike boligsosiale ordningene og at en del faller helt utenfor.

Flere endringer i lovverket tilrettelegger for å styrke arbeidet med bostedsløshet. Men retten til bolig er ikke lovfestet, og den enkelte har ikke krav på at kommunen framskaffer en bolig.

Innledningsvis i denne delen (2.2) skisserte vi noen samfunnsøkonomiske strukturer som kan antas å ha bidratt positivt i iverksetting av strategien. Høy konjunktur med lav rente og lav arbeidsløshet kombinert med små kohorter som skal ut i utdanning, arbeidsliv og boligmarkedet må antas å ha gitt drahjelp til å gjennomføre strategien.

2.3 Styring, virkemidler og mål

Til slutt i dette kapitlet skal vi si noe overordnet om forholdet mellom styring, virkemidler og mål. De neste kapitlene i rapporten analyserer og drøfter forholdet mellom virkemidler og mål mer inngående, basert på datainnsamlingen i evalueringen. Her vil vi skissere noen problemstillinger, som har betydning for vurdering av måloppnåelse og som er viktig å ha med videre i rapporten.

Strategien ”På vei til egen bolig” er basert på idealet om strategisk styring. Viktige ingredienser i dette idealet er målstyring og rapportering, der innarbeiding av rapporteringsrutiner et sentralt element (Stigen og Vabo 2001). Et annet sentralt element er krav

om effektivitet. I de sosialdemokratiske velferdsstatene har innbyggerne (fremdeles) stor tillit til det offentliges evne til å yte velferdstjenester. Uttrykt misnøye bunner ofte i høye forventninger om gode tjenester og effektiv bruk av offentlige midler (Bakken m.fl. 2002).

Strategien er organisert rundt tre hovedmål; motvirke bostedsløshet, bidra til god kvalitet på døgnovernatting og bidra til at bostedsløse raskt får tilbud om varig bolig. Hovedmålene er operasjonalisert i fem resultatmål. Resultatmålene er gjengitt i starten av kapitlet, men vi refererer dem for ordens skyld her:

- 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
- Ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale
- Ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud

Alle resultatmålene er mer eller mindre tallfestet. Det kan selvsagt diskuteres hva det innebærer å ”tilbringe tid i midlertidige løsninger”. Det siste punktet, nemlig at ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud, kan tas som et utgangspunkt. Strengt tolket betyr det at personer som løslates fra fengsel eller utskrives fra institusjon skal ha tilbud om bolig.

Både hovedmålene og resultatmålene tar utgangspunkt i forskningsbasert og praksisbasert kunnskap om bostedsløshet. Strategien er nasjonal og både strategien og målene har bred støtte i Stortinget. Gjennomgang av tilgjengelige data som kan belyse om målene er nådd, viser at det er betydelige svakheter knyttet til dataene, men det er likevel klart at flere av målene ikke er nådd.

Den norske konstitusjonelle strukturen utpeker kommunene som de sentrale aktørene til å iverksette strategien. Kommunenes sentrale rolle er også understreket i strategidokumentet ”På vei til egen bolig”. Regjeringen har imidlertid svært begrensede muligheter til å pålegge kommune å gjennomføre strategien eller å

pålegge den enkelte kommune å nå målene eller enkeltmål. Staten har derfor benyttet metoden med insentiver overfor kommune, som kan karakteriseres som resultat- eller målstyring.

Insentivene overfor kommunene er først og fremst ulike statlige tilskuddsordninger tildelt i form av prosjektmidler og Husbankens ordinære ordninger. Av tilskuddsmidler nevner vi her Husbankens kompetansetilskudd og Sosial- og helsedirektoratets tilskudd til oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere, som er de mest sentrale og direkte rettet mot bostedsløse. Det finnes også andre tilskuddsordninger, som presenteres lenger ute i rapporten, og som kommunene er oppfordret til å bruke i arbeidet med bostedsløse. Husbankens kompetansetilskudd er benyttet blant annet til å etablere tilbud om boligsosial utdanning innenfor det ordinære utdanningssystemet, til samlinger og etablering av samarbeidsfora og konkrete prosjekter. Formålet har vært å øke kompetansen om bostedsløshet og boligsosialt arbeid og endre praksis og arbeidsmåter. Dette har vært, og er, en viktig del av insentivene og virkemidlene for å gjennomføre strategien. Midlene til arbeid med bostedsløse og rusmisbrukere har vært rettet mot å bygge opp tjenester. Her har også målet om å få til levedyktige endringer i dette arbeidet vært viktig. Prosjektene initieres av kommunene eller andre aktører, for eksempel frivillige organisasjoner eller statlige instanser, som søker om finansiering. En forutsetning for finansiering er at prosjektene faller innefor målsettingene for strategien eller fremmer arbeidet med bostedsløshet på andre måter.

Det er imidlertid ingen direkte sammenheng mellom midlene og resultatmålene. Noen av de økonomiske virkemidlene er direkte støtte til å etablere tiltak som boliger og tjenester. En betydelig del av den finansielle støtten er insentiver som har til formål å endre praksis, rutiner og samarbeidsformer mellom de involverte partene. Det er to problemer knyttet til dette. For det første er det usikkert om endring av rutiner og praksis vil føre til at de konkrete målene blir nådd. Christensen m.fl. (2004) framholder at et viktig element knyttet til ideen om resultatstyring er at man setter i gang prosesser. Men man vet egentlig ikke om prosessene gir de forventede resultatene.

For det andre forutsetter insentiver og virkemidler som er innrettet på å sette i gang prosesser at kommunen sees på som en lærende

organisasjon (Christensen m.fl. 2004). Kommunen kan være en lærende organisasjon. Men en kommune er også en byråkratisk organisasjon, med en rekke faste funksjoner og oppgaver. Mange av disse oppgavene er lovpålagt. Kommunen kan ikke reduseres til en serviceinstitusjon for innbyggerne. Den skal for eksempel også opprettholde legitimitet som en demokratisk organisasjon. Tranøy og Østerud (2001) framholder at offentlige organisasjoner ofte må balansere mellom effektivitet (her måloppnåelse) og andre hensyn som legal beskyttelse av innbyggerne, innsyn og likebehandling. Christensen m.fl. skriver videre at (moderne) offentlige organisasjoner kan komme opp i følgende dilemma: På den ene siden hensynet til effektivitet, som tilsier at man holder på godt innarbeidete og erfaringsbaserte løsninger og, på den andre siden, hensynet til å ta opp i seg nye og moderne ideer som vil gi organisasjonen legitimitet utad. En måte å takle dette dilemmaet på er å adoptere moderne konsepter, men å frikoble dem slik at de i liten grad får styrende virkninger på aktiviteter, i alle fall på aktiviteter som er av stor betydning for organisasjonens evne til å produsere vedtak, varer og tjenester på en effektiv måte.

Med andre ord; dersom slike endringsforsøk kolliderer med kommunenes primære oppgaver og organisering, eller det oppfattes slik, kan resultatene av endringsprosessene bli små. Det er overhodet ikke gitt at den kommunale organisasjonen reagerer slik som skissert over. Men en sentral problemstilling i prosesser som settes i gang for å skape endringer, og for evalueringen av disse prosessene og prosjektene, er om prosessene og prosjektene er implementert og forankret på en måte som gir varige effekter, eller om prosjektene er "frikoblet" fra den ordinære virksomheten.

En betydelig del av kommunenes oppgaver er også av en slik karakter at det må vedvarende innsats til for å opprettholde oppnådde resultater, og kanskje enda mer innsats for å videreføre og opprettholde det man har oppnådd:

Mange offentlige institusjoner skal ta seg av problemer av en varig karakter som er mer eller mindre uløselige i den forstand at de aldri vil bli borte, som for eksempel å bekjempe kriminalitet, forebygge narkotika- eller alkoholmisbruk og å redusere arbeidsledigheten. For slike oppgaver vil dårlige resultater ofte måtte møtes

med mer ressurser og ikke mindre. (Christensen m.fl. 2004, s. 167)

Vi kan også tilføye arbeidet for å forebygge og bekjempe bostedsløshet som en av de oppgavene som ikke – i overskuelig framtid – blir borte. Tvert i mot har flere evalueringer understreket at det må betydelig innsats til for å sikre oppnådde resultater (Dyb 2003, 2005, Ytrehus m.fl. 2007a, Ytrehus m.fl. 2008). En sterk tendens, ifølge disse evalueringene, er at det bygges opp særtjenester eller et sekundært hjelpeapparat til bostedsløse, på siden av kommunenes ordinære virksomhet.

Det andre sentrale virkemidlet for gjennomføring av strategien er å oppmuntre til og legge til rette for, blant annet gjennom økonomiske støtte, samarbeid mellom ulike aktører. En del av prosjektmidlene knyttet til strategien er kanalisert til etablering av formelle samarbeidsavtaler mellom offentlige aktører og mellom offentlige og private aktører. Slike former for formelle samarbeidskonstellasjoner og avtaler er også en form for ”moderne styringsverktøy” som samles i den noe vide termen ”governance”. Governance er blitt definert som motsatsen til ”government”. Government betegner den hierarkiske måten å styre på. En del av governance-litteraturen er knyttet til oppfatningen av staten som tilrettelegger (enabler) versus den gamle styringsformen der staten er provider (forsørger): Den hierarkiske forsørgerstaten er erstattet med en ikke-hierarkisk form for styring, der private aktører deltar i utforming og implementering av offentlig politikk (Mayntz 2004).

En formell samarbeidsavtale mellom regjeringen og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) er et eksempel på samarbeid av den typen som er beskrevet i avsnittet over, nemlig mellom en privat og en statlig aktør. KS er en interesseorganisasjon for kommunene, men er likevel en uavhengig privat organisasjon med frivillig medlemskap. Det er neppe uenighet mellom staten og KS i at bostedsløshet skal bekjempes og forebygges. KS har imidlertid en viktig rolle i å ”beskytte” kommunene mot å bli pålagt for mange forpliktelser eller for å sikre finansiering av oppgavene kommunen skal utføre. En idé i governance-konseptet er at parter med ulike interesser i en sak skal sitte ved samme bord og komme til enighet om hvordan oppgavene skal løses. Samarbeid mellom ulike aktører, positive og negative erfaringer knyttet til samarbeidsformer og -kontrakter, og

ulike aktørers roller belyses gjennom dataene som presenteres og drøftes i de neste kapitlene.

2.4 Oppsummering

Denne siste delen av kapittel 2 har drøftet virkemidlene for måloppnåelse i et organisasjonsteoretisk perspektiv. Den plasserer strategien innenfor tradisjonen strategisk styring, med målstyring, kontroll og rapporteringsrutiner som viktige elementer (se også Hansen m.fl. 2007). Vi har videre sett på forholdet mellom mål og virkemidler. Sammenhengen mellom målene og virkemidlene er indirekte og det er ikke umiddelbart gitt at virkemidlene bidrar til å nå de konkrete målene for strategien. Ved å plassere strategien i et mer overordnet teoretisk perspektiv, kan en få økt forståelse for hvor komplisert iverksetting av strategien, og innsatsen for å endre kommunenes praksis i arbeid med bostedsløshet, er.

Kapitlet drøfter rapporteringssystemer for resultatmålene og andre kilder som kan si noe om hvorvidt resultatmålene for strategien er nådd. Det knytter seg usikkerhet til flere av målene, først og fremst til rapporteringer til KOSTRA om bruk av midlertidig botilbud. Men når flere kilder vurderes sammen blir det rimelig klart at det er mye igjen før målene knyttet til bruk av midlertidig bolig er nådd. Namsmannens rapporteringer viser videre at det er langt igjen til målet om å redusere tallet på begjæringer om utkastelse med 50 prosent og gjennomførte utkastelser med 30 prosent er nådd.

Som understreket foran i kapitlet er resultatmål ofte vanskelige både å konstruere og måle for offentlige programmer. Vi har skissert noen strukturelle elementer som kan virke ”forstyrrende” både på rapporteringen på måloppnåelse; det er usikkert hva som har virket og hvor mye som skyldes innsatsene for å nå målene og hva som skyldes utenforliggende forhold, og som danner rammen for kommunens arbeid med bostedsløshet.

3 Strategien sett ovenfra

I siste del av kapittel 2 skisserte vi helt kortfattet ulike idéstrømninger for styring som kan gjenkjennes i strategien ”På vei til egen bolig”. Den ene er mål- og resultatstyring, der staten fastsetter noen generelle mål og hvor det er opp til kommunene både å nå målene og iverksette tiltak for måloppnåelse. Den andre strømmingen kan finne dekning i governance-begrepet. Innledningsvis i dette kapitlet skal vi utdype disse ideene eller perspektivene.

3.1 Innledning

Det ideologiske utgangspunktet for mål- og resultatstyring er en reformtrend kalt Ny offentlig styring (NOS), også betegnet som New Public Management (NPM). Hansen m.fl. (2007) skriver at det mest omfattende institusjonelle grepet innenfor denne trenden i Norge er mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring, sammen med andre tiltak (flat struktur, bestiller – utfører modellen, se kap 5), øker kravet til dokumentasjon og standardisering av resultatindikatorer. Hansen m.fl. understreker at selv om mål- og resultatstyring kan ha flere positive sider, blant annet styrking av brukernes synspunkt, mer oppmerksomhet i forvaltningen om egne rutiner og høyere effektivitet, kan reformer som forutsetter bruk av målbare resultatindikatorer i offentlig forvaltning ha noen ulemper. En av ulempene er at mangel på *dokumenterte* resultater ofte oppfattes som manglende resultater eller dårlig kvalitet på tjenestene. Vabo (2003) mener at norske myndigheter har stilt stadig strengere krav om kvalitetssystemer i omsorgssektoren på 1990-tallet, og at mange kommuner ufortjent er blitt hengt ut som dårlige på omsorg og pleie. Det er også viktig å understreke at kommuneloven legger til rette for at staten kan drive målstyring av kommunene (Hansen m.fl 2007).

Den andre idestrømningen vi finner i strategien er governance. En oversettelse av meningsinnholdet i governance er *samstyring* (Røiseland og Vabo 2008, under utgivelse). Motsatsen til governance eller samstyring er den hierarkiske – og tradisjonelle – styringsformen som i internasjonal litteratur går under betegnelsen government. Et sentralt spørsmål er hvorvidt overgangen til governance er uttrykk for at statens rolle er nedtonet eller uthulet. Pierre (2000) hevder at framveksten av governance heller må oppfattes som en ny form for statlig styring og at staten redefinerer sin rolle heller enn å redusere den.

Governance er mangetydig begrep. Hirst (2000) mener at man kan identifisere fem former for governance. Den første handler om å skape et effektivt politisk rammeverk for markedet og privatøkonomisk virksomhet. Den andre formen er knyttet til internasjonale regimer og institusjoner og springer ut av erkjennelse av at en del problemer må løses på globalt nivå. Et av de beste eksemplene er klimaendringene. En tredje form er såkalt corporate governance, som handler om styring i store internasjonale selskaper. En fjerde type governance har utspring i Ny offentlig styring (NOS/NPM) og den femte er såkalt nettverksgovernance. De to siste er det meste interessante her og som vi gir utdypende, men kortfattede framstillinger av:

I governance knyttet til NOS kan vi, ifølge Hirst, identifisere to sentrale problemstillinger. Den ene er knyttet til privatisering og utsetting av offentlige tjenester til private, samtidig som det offentlige har et behov for å regulere og kontrollere tjenestene for å sikre kvalitet og at kontrakten blir oppfylt. Den andre problemstillingen handler om at innføring av kommersiell praksis og ledelsesprinsipper i offentlig sektor innebærer å overføre tjenestene til enheter som er selvstyrte innenfor overordnede retningslinjer og mål. Pierre (2000) framholder at dette innebærer en radikal endring av forholdet mellom ”kunde” og tjenesteyter og som står i motsetning til det tradisjonelle innbygger – velferdsstatsforholdet.

Nettverksgovernance er heller ikke et entydig begrep. Hirst (ibid) definerer nettverksgovernance som koordinering av aktiviteter gjennom nettverk, partnerskap og rådgivende fora. Deltakerne kan omfatte for eksempel fagforeninger, private selskaper, ikke-statlige organisasjoner (frivillige/NGO), kommuner og sosiale entrepre-

nører som går sammen om å løse sosiale eller samfunnsmessige oppgaver.

Ifølge Rhodes (2000, s. 60) er nettverksgovernance ”det analytiske hjertet i forestillingen om governance innenfor studien av offentlig administrasjon”¹⁰. Nettverkene er selvorganiserende og består av ulike organisasjoner fra offentlig og privat sektor. Nettverksgovernance har, ifølge Rhodes, tre distinkte kjennetegn: 1) Organisasjonene er innbyrdes avhengig av hverandre. Grensene mellom offentlig, privat og frivillig sektor blir skiftende og uklare. 2) Det pågår en kontinuerlig interaksjon mellom medlemmene av nettverket utløst av behovet for å utveksle ressurser og forhandle om felles målsettinger. 3) Interaksjonen har preg av spill basert på tillit og regulert av regler for spillet som er forhandlet fram av deltakerne i nettverket. Rhodes oppsummerer at nettverkene har en betydelig grad av uavhengighet fra staten. De er ikke ansvarlige overfor staten. Men selv om staten ikke har en suveren regjerende posisjon, kan den styre disse nettverkene på indirekte, om enn utilstrekkelig måte.

Dette kan umiddelbart framstå som noe abstrakt i forhold til de konkrete aktivitetene i arbeid og tiltak for å hindre og motvirke bostedsløshet. Rhodes henviser imidlertid til et så lokalt eksempel som tjenesteyter og andre inkludert familie, som må samhandle for å sikre at en eldre, skrøpelig person kan klare å bo hjemme. Et tilsvarende norsk eksempel er ansvarsgrupper rundt brukeren og på et mer overordnet nivå og direkte knyttet til strategien, samhandling og koordinering mellom ulike aktører, som er nødvendig for å skaffe bostedsløse innsatte bolig ved løslatelse fra fengsel.

Den videre gangen i kapitlet er som følger: Del en går gjennom de ulike aktørenes roller. Del to er strukturert langs temaene mål, måloppnåelse og prioriteringer. Del tre tar opp virkemidler og metoder og del fire omhandler intervjupersonenes oppfatninger av implementering, forankring og videreføring av arbeidet.

¹⁰ Oversatt fra engelsk til norsk, vår oversettelse

3.2 Aktørene

Husbanken har, i nært samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet (Arbeids- og velferdsdirektoratet) hatt hovedansvaret for i verksetting og koordinering av strategien på nasjonalt nivå. Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet er dermed også objekt for evalueringen. Dette kapitlet omhandler Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet sine oppfatninger og vurderinger av arbeidet med strategien i egen organisasjon og i kommunene. Informasjonskildene er ansatte ved Husbankens seks regionkontor, i Sosial- og helsedirektoratet¹¹ og hos fylkesmannen. I metodedelene av kapittel 1 redegjør vi for gjennomføring av intervjuundersøkelsen.

En annen type kilde, som er benyttet i dette kapitlet er ressursgruppa. Ressursgruppa knyttet til evalueringen er sammensatt av ulike aktører med interesser i strategien; namsmannen, kriminalomsorgen, frivillig organisasjon, kommuner samt Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, KRD, Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet/AVdir og i tillegg representanter for nordisk forskning og forvaltning. Ressursgruppas innspill til andre deler av rapporten er også ivaretatt. Dette kapitlet ser på strategien i et ”fugleperspektiv”, det vil si den sees ovenfra, og deltakerne i ressursgruppa har deltatt i strategien fra ulike ståsteder og nivåer. Hovedvekten i denne delen er lagt på Departementene, Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet og -Fylkesmannen.

3.2.1 Departementene

Strategien er politisk vedtatt på statlig nivå og i governance-termer kan vi si at staten har lagt rammene og ”fastsatt spillereglene” for virksomhet, samhandling, nettverk og andre fora lenger nede i systemet. Reglene er nedfelt i politiske vedtak, offentlige dokumenter og juridisk rammeverk.

¹¹ Etter at strategiperioden var over ble Sosial- og helsedirektoratet omorganisert og ansvaret for bostedsløshet overført til Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir). Intervjuene ble gjennomført med personer som på intervjutidspunktet var overført til AVdir, men som var i SHdir under strategiperioden. Vi bruker betegnelsen Sosial- og helsedirektoratet fordi dette er i tråd med organisasjonsform og navn i strategiperioden.

Strategien ”På vei til egen bolig” kan spores i en rekke offentlige dokumenter (se 3.3). Som helhetlig strategi ble den lansert i heftet ”På vei til egen bolig” med forankring i fire departement: Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) (tidligere Arbeids- og sosialdepartementet), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Justis- og politidepartementet (JD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). I 2006 kom også Barne- og familiedepartementet, nå Barne- og likestillingsdepartementet med i strategien (BLD). AID (tidligere SHD) og KRD har hatt sentrale roller i arbeidet med bostedsløshet siden midten av 90-tallet og var sentrale i å utforme strategien. De andre departementene har kommet med senere.

De utøvende rollene er lagt til direktoratene og andre ytre etater; Barne-, ungdom- og familieetaten (Bufetat), Sosial- og helsedirektoratet (nå Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet), Kriminalomsorgen og Husbanken. Omtalen av henholdsvis Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet under, illustrerer at de ytre etatene har ulike roller og myndighet og at dette får betydning for ledelse og koordinering av strategien.

De fem departementene har hatt et eget forum knyttet til strategien, en såkalt embetsmannsgruppe, som er et signal om at strategien er forankret høyt oppe i departementene. KRD har hatt rollen som koordinator på departementsnivå. Evalueringen av Prosjekt bostedsløse fant at forankringen av dette prosjektet i KRD og Husbanken var avgjørende for at prosjektet skulle bli et boligprosjekt. Mer konkret innebærer det at prosjektets hovedfokus var at bostedsløse skulle ha boliger med den nødvendige støtten og tjenestene som skulle til for at de kunne klare seg (Dyb 2005). Samtidig er det viktig å understreke at tjenestesiden representert ved først Sosial- og helsedepartementet¹² og senere Sosial- og helsedirektoratet, HOD og AID var helt nødvendig i arbeidet med bostedsløshet. To av fem bostedsløse er avhengig av rusmidler og en av tre har en kjent eller synlig psykisk lidelse (Hansen m.fl. 2006). En svært stor andel trenger tjenester i tillegg til en bolig. Dette var også en kunnskap kommunene hadde, men bevisstgjøring om at bostedsløse trengte et sted å bo var forutsetningen for oppfølging i bolig og delvis også for at de skulle nyttiggjøre seg andre deler av hjelpeapparatet (f.eks. søke om

¹² Mer presist: Sosial- og helsedepartementet la fram Utjæmningsmeldinga i 1998 der tiltak mot bostedsløshet ble varslet.

uføretrygd, bostøtte osv.). Kartleggingene av bostedsløse har avdekket at en stor andel bostedsløse befinner seg under kriminalomsorgen eller i institusjon. Justisdepartementet og BLD representerer viktige politikkkfelt både for å forebygge og redusere bostedsløsheten.

3.2.2 Husbanken

Siden Husbanken begynte å arbeide med bostedsløse, markert ved ansvaret for Prosjekt bostedsløse i 2000, har institusjonen vært inne i en omfattende endringsprosess. Forandringen kan kort beskrives med begrepene fra boligbank til velferdsbank (Reiersen og Thue 1996) og, siden 2000, overgang til velferdsetat der bankvirksomheten er en liten del av helheten. Endring av Husbanken er i tråd med, og som konsekvens av, omlegging av boligpolitikken (Annaniassen 2006). Men det er ikke gitt at en organisasjon klarer denne typen omstilling. Det viktigste virkemidlet har vært oppbygging av kunnskap blant Husbankens ansatte ved 1) skoloring av ansatte gjennom de boligsosiale utdanningene Husbanken finansierer og kontakt med kommunene og andre deler av praksisfeltet. 2) Ved nyrekruttering av riktig og nødvendig kompetanse. Målt i kompetanse om bostedsløshet og boligsosialt arbeid er det svært stor forskjell på Husbanken som ledet Prosjekt bostedsløse (Dyb 2003) og Husbanken som ledet arbeidet med strategien mot bostedsløshet. Evalueringen viser at Husbanken i dag har langt flere personer på ulike nivåer og steder i organisasjonen med mye mer kunnskap om boligsosialt arbeid enn for fire, fem år siden. Dette funnet støttes også av evalueringen av Prosjekt bostedsløse to år etter (Ytrehus m.fl. 2008). Utviklingen er en del av Husbankens selvforståelse. En av intervjupersonene i Husbanken formulerer seg i slik:

Husbanken har utviklet seg kjempemye som følge av strategien. Det har vært en kompetanseøkning i Husbanken. Vi har fått en ny rolle og jobbet aktivt med det. Det er også et skifte i hvem som ansettes i Husbanken nå.

Husbanken er forvalter av flere finansieringsordninger som har vært sentrale virkemidler i strategien. Kompetansetilskuddet er Husbankens virkemiddel som er direkte rettet inn mot iverksetting av strategien og realisering av målene i strategien (tilskuddet

benyttes også til andre boligsosiale formål). I tillegg brukes Husbankens generelle boligvirkemidler. Ansvaret for å koordinere strategien og følge opp kommunene ligger hos de seks regionkontorene. Vi har intervjuet til sammen syv ansatte ved regionkontorene.

Det er betydelige forskjeller mellom antall kommuner et regionkontor har ansvar for og størrelsen på kommunene. Oslokontoret har ansvar for 89 kommuner. Det er 20 prosent av alle kommunene, men 36 prosent av landets befolkning. Oslo-regionen er et pressområde med en del særskilte utfordringer. Bare Oslo kommune har 20 prosent av landets registrerte bostedsløse personer (Hansen m.fl. 2006). De andre regionene har også ulike former for storbyproblematikk og regionale sentra og pressområder. Antall kommuner og størrelsen på kommunene ser ut til å ha betydning for hvor ”tett på” Husbanken har fulgt og samarbeidet med kommunene. En oppsummering fra intervjuene er at ansvarlige for dette arbeidet med mer begrenset antall kommuner, har mer inngående kjennskap til kommunene og har kunnet følge dem tettere enn personer med ansvar for et større geografisk område.

Regionkontorene har i stor grad utformet sine egne måter å jobbe med dette feltet på. En forklaring kan være at strategien er konstituert av en generell ramme, der aktørene har et betydelig spillerom. En annen forklaring kan være at regionene – kommunene og problemstillingene – er så pass ulike at de krever stor grad av regional tilpasning i arbeidet. Begge antakelsene kan også være riktige.

Husbankens rolle som forvalter av boligsosialt arbeid på nasjonalt plan, og rollen som nasjonal koordinator for strategien, var lite kjent for kommunene ved starten av strategiperioden. Kompetansetilskuddet, som ble innført samtidig med strategien var, ikke uventet, også ukjent i kommunene og blant andre aktører som kunne søke midler. Husbanken gikk aktivt ut og markedsførte kompetansetilskuddet.

Husbanken har gått aktivt ut og fortalt om midlene sine. Boligsosial problematikk var ikke veldig kjent i kommunene i starten av strategien. Etter hvert har søknadene kommet mer av seg selv. Noen kommuner

melder inn problemer og da oppfordrer vi til å søke midler. (intervjuperson)

En av intervjupersonene vektlegger at første prioritet er å hjelpe kommunene med å bosette bostedsløse og legge til rette for bruk av virkemidler, kompetanseheving og erfaringsutveksling. Denne personen poengterer at Husbanken alltid snakker om virkemidlene i ulike sammenhenger og kommunene er blitt flinkere til å søke. Markedsføring av virkemidlene har samtidig vært en viktig mulighet for Husbanken til å komme ut og vise hva de kan tilby også ut over å dele ut penger:

Vi er på tilbudssida. Vi er ute og reklamerer og får stadig mer å gjøre. Vi kunne fint ha sysselsatt flere og intensivert arbeidet vårt mer. Dette er det viktigste området videre. (intervjuperson)

Husbankens rolle og funksjon har imidlertid en klar begrensning, som flertallet av intervjupersonene er opptatt av. Husbanken har ingen tilsynsmyndighet og kan ikke stille krav overfor eller pålegge kommunene å skaffe vanskeligstilte husstander boliger.

Husbanken må være bevisst på hvilken rolle vi har. Vi kan ikke komme inn og si hvordan dette skal gjøres. Vi inviterer oss inn i nye kommuner. (intervjuperson)

Et sentralt spørsmål som kom opp i intervjuene var om retten til bolig burde være lovfestet eller bedre sikret gjennom lovverket. Forpliktelsen til å skaffe bolig er ikke lovfestet og kommunenes forståelse av forpliktelsen er at de skal bidra, men ikke skal eller må skaffe alle bostedsløse en bolig. En intervjuperson oppsummerer:

Vi ser at kommunene har et sterkt press i forhold til lovpålaget oppgaver. Husbanken er ikke et tilsyn som Fylkesmannen. Vi skal stimulere og veilede.

En annen representant for Husbanken vi har intervjuet formulerer seg slik:

Vi skulle ønske bolig var lovpålagt. Det står nederst på rangstigen. Vi ser mye ansvarsfraskrivelse (i kommunene, vår anm.) i forbindelse med arbeidet med bostedsløse. Kommuneøkonomien blir brukt som unnskyldning.

Denne personen understreker samtidig at ikke alle lovpålagte oppgaver blir utført. Mange kommuner bruker ikke individuell plan, selv om det er lovpålagt. Flertallet av intervjupersonene mener man må vurdere å styrke den juridiske retten til bolig. Med lovfesting av retten til bolig vil det også følge tilsyn og overvåkning med at loven ble fulgt.

Lovfesting av individuelle rettigheter har imidlertid mer enn en side. Østerud m.fl. (2003) påpeker at det har vært en sterk økning i antall individuelle lovfestede rettigheter de siste årene. Den problematiske siden ved dette, slike Østerud m.fl. ser det, er at lovbrudd blir en sak for rettsapparatet og domstolene. Det gjelder også problemer som åpenbart krever en politisk løsning og ikke en juridisk. Dessuten favoriserer individuelt lovfestede rettigheter ressurssterke personer, som kan ta saken til rettssystemet. En må likevel se på om styrking av retten til bolig vil gi Husbankens en tydeligere rolle og sterkere posisjon. Husbankens rolle er begrenset til å være veileder og ”tilbyder” av boligsosiale virkemidler overfor kommunene.

3.2.3 Sosial- og helsedirektoratet (Arbeids- og velferdsdirektoratet) og Fylkesmannen

Sosial- og helsedirektoratet ble opprettet i 2003 og en del funksjoner i Helsedepartementet og Sosialdepartementet ble da overført til direktoratet. Sosialdepartementet startet arbeidet med bostedsløshet på midten av 90-tallet sammen med Husbanken. Begge instansene finansierte og samarbeidet om den første nasjonale kartleggingen av bostedsløse, som ble gjennomført høsten 1996. Sosial- og helsedirektoratet tilhører et politikkområde med lange tradisjoner i arbeidet med vanskeligstilte, nemlig sosialpolitikken. Bostedsløse personer og husstander er en av flere grupper vanskeligstilte direktoratet har ansvar for, og arbeidet med bostedsløshet inngår i en bredere satsning knyttet til bekjempelse av fattigdom og sosial ekskludering. Samtidig har Sosial- og helsedirektoratet ansvar for spesifikke fag- og politikfelt, som rusomsorg og psykiatri, som også berører bostedsløshet.

Direktoratets ansvarsområde i bostedsløshetssatsningen er tjenester i bolig. Tjenester i bolig eller boligsosiale tjenester er et vidt begrep. Direktoratet forvalter en rekke tilskuddsordninger, som ikke er rettet mot strategien, men som klart berører og delvis

retter seg mot å motvirke og hindre bostedsløshet. Hovedsatsningen i strategien har vært tilskudd til bostedsløse og rusmisbrukere. Ordningen kom i 2003 og var da forbeholdt de syv største kommunene i landet (deltakerkommunene i Prosjekt bostedsløse). Ordningen ble etter hvert utvidet til å omfatte flere kommuner og i 2005 kunne alle kommunene søke midler fra denne tilskuddsordningen. Sosial- og helsedirektoratet (nå AVdir) forvalter en rekke ordninger, som kommunene og til en viss grad andre aktører får midler fra til personer som er bostedsløse eller i står i fare for å bli bostedsløse.

I begynnelsen forvaltet Sosial- og helsedirektoratet tilskuddet til oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere. Etter hvert ble ansvaret overført til Fylkesmannen. Andre tilskuddsordninger som (se tabell i 3.2.1) er plassert i Sosial- og helsedirektoratet blir også forvaltet av Fylkesmannen. Fylkesmannsembetet har både en tilsynsrolle og en styringsrolle. Det var som nevnt Fylkesmannen i Vest-Agder som, i kraft av tilsynsmyndighet, kunne slå fast at natthjem ikke er godt nok som midlertidig botilbud og pålegge de aktuelle kommunene å slutte og bruke natthjem til dette formålet.

Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmannen har en klarere definert rolle overfor kommunene enn Husbanken. Dette kommer for eksempel klart fram i gjennomføringen av Opptappingsplanen for psykisk helse. I gjennomføringen av Opptappingsplanen ble kommunene pålagt å lage planer og ta planen opp til politisk behandling i kommunestyret. Planen måtte legges fram for Fylkesmannen for at kommunene skulle få midler til psykisk helsearbeid. Direktoratets og Fylkesmannens posisjon overfor kommunene synes likevel ikke å være like sterk i arbeidet med bostedsløshet, som i arbeidet med Opptappingsplanen.

3.2.4 Andre aktører

Heftet ”På vei til egen bolig” fra 2005 der strategien mot bostedsløshet lanseres, skisserer en lang rekke statlige og ikke-statlige aktører som kan være mulige samarbeidspartnere i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Den omfattende oversikten i strategiheftet viser fram *mulige* partnere, interessenter og samarbeidsrelasjoner. Surveyen til kommunene viser omfanget av samarbeid med ulike aktører. Hvorvidt svarene fra kommune

uttrykker noe om kvaliteten på samarbeidet drøftet i kapittel 4 under analyse av dataene.

Aktørene kan inndeles i grupper, som frivillige organisasjoner, brukerorganisasjoner, andre interesseorganisasjoner, private i boligsektoren som uleiery og boligbyggelag og statlige aktører. I evalueringen har vi vært opptatt av at disse skal komme til ordet og ikke begrenses til å bli vurdert gjennom kommunene. Rammen for evalueringen har ikke tillatt at vi kunne gå bredt ut blant mange like aktører. Vi har fokusert på Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet. Andre aktører kommer til orde blant annet som deltakere i ressursgruppa for evalueringen. Vi tar med informasjon og synspunkter som har kommet fram i ressursgruppa og i andre sammenhenger videre i kapitlet. Det er ikke gitt at deltakelse, synspunkter og erfaringer følger kategoriseringen som er nevnt over. De ulike aktørene er også på forskjellige nivåer i strategien og noen deltar på lokalt nivå som oftest i samarbeid med kommunene.

3.3 Mål og måloppnåelse

Flere regjeringsdokumenter og meldinger redegjør for hvilke mål og virkemidler staten vil benytte som styringsredskap. I St. meld. nr. 6 (2002-2003) *Tiltaksplan mot fattigdom* (Fattigdomsmeldingen) varsler regjeringen at den vil styrke og utvikle oppfølgingstjenester i bolig i storbykommunene. Videre varsler denne meldingen en forbedring av Husbankens virkemidler for å sikre vanskeligstilte personer og husstander boliger. Meldingen anbefaler å lovfeste brukernes rett til individuell plan, som virkemiddel til å koordinere tjenestene rundt brukeren. Anbefalingen ble fulgt og retten til individuell plan er hjemlet i lov.

Hovedmålene og de fem resultatmålene i strategien ble foreslått i St. meld. nr. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*, sammen med virkemidler og en tidsavgrenset strategi. I meldingen heter det (s. 45):

Regjeringen skal arbeide for en *50 pst.* nedgang i antall begjæringer om utkastelser og for at antallet utkastelser reduseres med *30 pst.* innen 2007. Videre skal regjeringen arbeide for at personer som oppholder seg i fengsel eller på institusjon ikke skal få en svekket

posisjon på boligmarkedet i det de løslates fra fengsel eller skrives ut fra institusjon [...]. Med dette menes at det skal arbeides med mer permanente boforhold før løslatelse og utskrivelse. Målet er at *ingen* skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved løslatelse fra fengsel. Videre skal ingen måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger etter endt behandling i institusjon.

Regjeringen forplikter seg videre til de andre resultatmålene knyttet til kvalitetsavtaler i midlertidige tilbud og til å redusere tiden personer og husstander må tilbringe i midlertidige tilbud.

I de neste avsnittene skal vi se på hvordan Husbankens, Sosial- og helsedirektoratet og andre sentrale aktører vurderer målene og måloppnåelse.

3.3.1 Vurdering av måloppnåelse

Målene i strategien er en del av styringsformen, som vi i kapittel 2 omtalte som strategisk styring. Målene er både svært spesifikke (tallfestet og tidfestet) og generelle. Ingen deltakere er pålagt å oppfylle de enkelte målene og fra Husbankens regionkontor, får vi tilbakemelding om at regionene har prioritert målene noe ulikt. Fra en region blir det understreket at de ikke har lagt stor vekt på å hindre begjæringer om utkastelse og utkastelser: ”Vi nådde dette målet ganske fort”. Begjæringer om utkastelse og utkastelser har vært prioritert i andre regioner, men det er ikke disse målene som har vært de mest sentrale.

En intervjuperson i en annen region sier at kommunene har ment at det ikke har vært relevant å satse på å få kvalitetsavtaler i midlertidige botilbud. I to andre regioner, som omfatter store byer, har man heller ikke lagt stor vekt på kvalitetsavtale; dette har vært mest relevant for de største byene i regionene. Bynære kommuner bruker tilbud med kvalitetsavtale i de store byene, eller de finner andre løsninger. En intervjuperson framholder at de har valgt å jobbe med kvalitet i midlertidige tilbud på andre måter.

Hovedfokus, i henhold til tilbakemeldingene fra flertallet av Husbankens regionkontorer, har ligget på å redusere bruken av midlertidige botilbud ut over tre måneder og motvirke at folk løslates fra fengsel og utskrives fra institusjon til midlertidige

løsninger. Både fra Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet/-Fylkesmannen legges det vekt på at konkrete mål har bidratt til å holde fokus på hva man ville oppnå. Alle intervjupersonene understreker at, med unntak av måloppnåelse knyttet til utkastelse, er det vanskelig å måle hvor langt man har lykket med de andre resultatmålene:

Målene er ambisiøse. Og de er vanskelig å måle. Vi vil få mer tallfesting etter hvert.

Man kan ikke snakke om konkret oppnådde mål. Men det har vært morsomt å jobbe med så konkrete mål. Det har imidlertid vært vanskelig å overbevise kommunene om at dette var mål som kunne nås. Det hadde vært bedre om tallene hadde vært lettere å bruke. Om en kunne følge med på tallene og så ta opp problemene med kommunene med en gang.

Målene er bra, da har man visjoner som det går an å strekke seg etter. Men det ligger kanskje litt i kortene at de ikke kan nås helt.

Klare mål forhindrer at dette blir diffust. Målene er et godt fundament å stå på og noe å strekke seg etter. Kommunene klarer ikke å nå målene med tilskuddsordningene, men det kan hjelpe dem på veien.

Vi kunne vært tydeligere overfor kommune på at de skulle sette egne mål.

Vi kunne brukt flere sitater som gir uttrykk for de samme oppfatningene. Resultatmålene har status som visjoner, noe å strekke seg etter, noe som bidrar til å holde fokus. Hvorvidt intervjupersonene har oppfattet målene slik fra starten av, eller om dette er en erkjennelse som har kommet underveis, er ofte vanskelig å bedømme i ettertid. Det er også i stor grad enighet om hva resultatmålene faktisk har bidratt med:

Jeg tenker at det er et signal som går på holdninger. Det er vanskelig å si om det var riktig eller galt å sette målene. Jeg er sikker på at strategien, med mange departement bak, vil gi resultater på sikt.

Det går lenger og lenger mellom hver gang man hører noen snakke om personer som ikke kan bo eller ikke har rett til å bo.

En av intervjupersonene framholder at det er blitt fokus på denne gruppas rett til oppfølging. Men denne personen understreker også at det er blitt en del tilsyn og ikke oppfølging og at man har samlet mange beboere på samme adresse.

Effekten av resultatmålene blir beskrevet som holdningsendringer i kommunene: De ”uverdige trengende”, det vil i første rekke si rusmisbrukere, men også personer med psykiske lidelser og ikke minst dobbeltdiagnose, er blitt ”verdige”. Skillet mellom ”verdige” og ”uverdige” knyttes historisk til skillet mellom de ”arbeidsvillige” og de som ikke ville arbeide. De verdige trengende er tradisjonelt personer som av åpenbare årsaker ikke kan forsørge seg gjennom arbeid. Hvem som inngår blant de verdige og uverdige trengende har variert opp gjennom historien. Men rusmisbruk i ulike former kvalifiserer stort seg til kategorisering under ”uverdige trengende”.

Et svært viktig resultat av arbeidet med bostedsløshet i kommunene har fra starten av vært at rusmisbrukere har fått ”rett til bolig”. Dette var en av hovedkonklusjonene fra Prosjekt bostedsløse (Dyb 2005) og evaluering av prosjekt bostedsløse to år etter (Ytrehus m.fl. 2008). Spørsmålet er om holdningsendringene kan tilskrives resultatmålene som styringsredskap, eller om holdningsendring er et resultat av at ”noe blir gjort”; oppmerksomhet rettes mot brukergruppa og det kommer statlige midler som skal brukes til å hjelpe denne gruppa. Prosjekt bostedsløse var i stor grad et modell- og metodeutviklingsprosjekt uten klare resultatmål. De syv kommunene som deltok sto forholdsvis fritt i å velge tiltak innenfor en vid ramme. Likevel er en av de viktigste oppsummeringene fra begge satsingen, Prosjekt bostedsløse og strategien, bidro til mer positivt syn på og holding til bostedsløse personers rettigheter og behov. Hvor bredt holdningsendringene er forankret i kommunene blir nærmere drøftet i siste del av dette kapitlet.

3.4 Virkemidler og metoder

Boligmeldingen (St.meld. nr. 23 [2003-2004]) skisserer et bredt spekter av virkemidler for å nå målene. Husbankens økonomiske virkemidler – bostøtten, boligtilskudd og startlån – er sentralt overfor alle grupper vanskeligstilte på boligmarkedet. Under kapitlet ”Gjennomføring av boligpolitikken” vektlegges først og fremst andre virkemidler:

- Veiledning og tilrettelegging overfor kommunene – ivaretas av Husbanken
- Opprette kvalitets- og effektivitetsnettverk etter modell av Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) sitt prosjekt: Effektiviseringsnettverkene.
- Utvikle kommunenes strategiske funksjon bl.a. gjennom bedre planarbeid i kommunene.
- Kurs- og konferansevirksomhet – bla for å ivareta dialog på tvers av forvaltningsnivå og sektorer. Utdanning/-videreutdanning i boligsosialt arbeid.
- Kunnskapsutvikling – evalueringer og forskning
- Samarbeid mellom statlige og andre offentlige aktører og private.

Husbankens ordinære økonomiske ordninger er omtalt andre steder i meldingen.

3.4.1 Husbankens lån- og tilskuddsordninger

Husbankens lån- og tilskuddsordninger er innrettet på vanskeligstilte på boligmarkedet, men de er ikke innrettet spesielt på strategien. Dette er permanente ordninger (selv om de endres og tilpasses), i motsetning til tidsbegrenset prosjekttilskudd, og vi bruker derfor benevnelsen Husbankens ordinære ordninger. Som omtalt i kapittel 2, der ordningen er beskrevet, har både startlån og boligtilskudd vær lite brukt i tilknytning til strategien. Boligtilskuddet kan gis både til kommunene for anskaffelse av utleieboliger til vanskeligstilte og direkte til vanskeligstilte husstander som ellers ikke ville hatt mulighet til å kjøpe bolig. Boligtilskuddet kan for eksempel gis sammen med startlån. Tabell 3.1 viser

tildeling av boligtilskudd til bostedsløse for årene 2005, 2006 og 2007.

Tabell 3.1 *Antall boliger med tilskudd totalt, antall boliger med tilskudd til bostedsløse og andel boliger til bostedsløse av alle boliger med tilskudd i strategiperioden*

| År | Antall boliger m. tilskudd | Antall boliger m. tilskudd til bostedsløse | Andel boliger til bostedsløse |
|------|----------------------------|--|-------------------------------|
| 2005 | 1633 | 134 | 8 % |
| 2006 | 735 | 129 | 18 % |
| 2007 | 854 | 31 | 4 % |

Intervjupersonene i Husbanken bekrefter at kommunene i liten grad har søkt om tilskudd til boliger til vanskeligstilte:

Det har ikke vært voldsom pågang for midler til anskaffelse av utleieboliger. Det begynner å komme litt flere nå i kjølvannet av strategien.

Saksbehandlingen av startlån og tilskudd er lagt til kommunene. En forklaring på den begrensede bruken av støtte til anskaffelse av boliger kan være at disse ordningene er dårlig markedsført:

Startlån markedsføres ikke. Saksbehandlerne rundt om i kommunene har ikke mye tid til å jobbe med Husbank-midler, de har for mye å gjøre. I tillegg er de redd for å søke på vegne av klienter som de tror kommer til å få avslag. Mange saksbehandlere i kommunene synes at det er vanskelig å gjøre en vurdering av klientens økonomiske situasjon i forhold til om han eller hun kan ta opp lån. (intervjuperson)

Husbankens kompetansetilskudd er nok betydelig bedre markedsført enn Husbankens ordinære ordninger. Forvaltningsansvaret for kompetansetilskuddet ligger hos personer og enheter i Husbanken som har hatt ansvaret for iverksetting og koordinering av strategien. De har sett det som en viktig oppgave å få kommunene til å iverksette tiltak og bruke kompetansetilskuddet til tiltak som kunne støtte opp om strategien. Det har ikke vært et tilsvarende apparat for markedsføring av Husbankens ordinære ordninger. En

annen forklaring på begrenset bruk av disse ordningene knyttet opp mot strategien kan være at kommunene nøler med å anskaffe boliger. Anskaffelse av boliger er på en helt annen måte bindende for framtidige budsjetter enn avgrensede prosjekter. Boliganskaffelse medfører både kapitalkostnader, vedlikeholdskostnader og med stor sannsynlighet behov for tjenester til beboerne. En økning av tilskuddsandelen til boliganskaffelse, slik den politiske ledelsen i KRD har varslet, kan bidra til at kommunene øker sitt boligtilbud. Men det er faktisk betydelige forskjeller på kommunenes bruk av disse ordningene. En av intervjupersonene framholder at det er eksempel på enkelte små og store som har blitt dristigere i å bruke startlån sammen med tilskudd. På den andre siden er det eksempel på en større kommune i samme region som har vedtatt å ikke bruke startlån.

3.4.2 Ordninger forvaltet av SHdir/AVdir og Fylkesmannen

Sosial- og helsedirektoratets primære ordning mot strategien er tilskudd til oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere. I en evaluering av denne ordningen oppgir kommunene at de har fått hjelp og veiledning av Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmannen i arbeidet med tilskuddet. Men verken direktoratet eller Fylkesmannen har i vesentlig grad påvirket til økt bruk av ordningen (Ytrehus m.fl. 2007a). I intervju med representanter for Fylkesmannen framkommer det imidlertid at Fylkesmannen har brukt kommunesamlingene til å fortelle om ordningene og hatt egen ”markedsføringsdag” et par uker før søknadsfristen.

Tabell 3.2 gir en oversikt over aktuelle virkemidler kommunene kan søke om midler til fra Sosial- og helsedirektoratet (AVdir) gjennom Fylkesmannsembetet. (Husbankens kompetansetilskudd omtales i avsnittet under). I strategiheftet ”På vei til egen bolig” er flere av disse ordningene nevnt. Tilskuddsordningene favner en bredere målgruppe enn strategien retter seg mot. Men tabell 3.2 viser at bolig og oppfølging i bolig har en sentral plass innenfor disse ordningene. En representant for Fylkesmannen understreker at samarbeidet med Husbanken har ført til økt fokus på betydningen av bolig også hos Fylkesmannen: ”Det har vært en slags manifestasjon av at alle har rett til å bo”.

Tabell 3.2 *Tilskuddsordninger som forvaltes av Sosial- og helsedirektoratet*

| Virkemiddel og forvalter | Innretting/formål |
|---|--|
| Oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere | Styrke oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere (Handlingsplan mot fattigdom) |
| Tilskudd til psykisk helsearbeid | Tjenester i kommunene, boveiledning, samarbeid (Del av Opptreppingsplanen for psykisk helse) |
| Storbysatsing psykisk helsearbeid | Oppfølging av/tjenester til personer med alvorlige psykiske lidelser som er vanskelig å nå (Del av Opptreppingsplanen for psykisk helse) |
| Tilskudd til rusmiddeltiltak | Økt kompetanse for utvikling av helhetlige tjenester knyttet til bolig, helse, økonomi |
| Tilskudd til ressurskrevende brukere | Sikre oppfølging av brukere med store hjelpebehov på områdene rus, psykiatri og/eller fysisk/ psykisk funksjonshemming |

Disse ordningene har også forskjellig karakter. Tilskuddet til oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere er benyttet til å utvide tjenestetilbudet til målgruppa (Ytrehus m.fl. 2007a). Et viktig formål med tilskuddet har vært å utvikle metodikk i arbeidet. For eksempel er et prosjekt i tre av Oslos bydeler med mål om å redusere begjæringer om utkastelser og gjennomførte utkastelser finansiert av tilskuddet til oppfølgingstjenester. Dette prosjektet ble satt i gang før strategien ble iverksatt¹³.

Tilskudd til ressurskrevende brukere kan tildeles kommunen dersom tjenestene til én bruker koster 800.000 eller mer i året. Midler knyttet til psykisk helse har også en mer varig karakter enn tilskuddsmidlene til bostedsløse.

Det er veldig mange tilskuddsordninger med ulike frister og søknader overfor samme målgruppa. Direktoratets ansvar er å se til at midlene kommer brukerne til gode på helhetlig nivå. Fylkesmennene kan bevisstgjøre kommunene om hvilke midler som finnes. (Intervju)

¹³ For nærmere beskrivelse, se kapittel 5 i denne rapporten og Fyhn (2006)

3.4.3 Husbankens kompetansetilskudd

Husbankens kompetansetilskudd er i større grad rettet inn mot målene i strategien og ikke spesielt mot å bygge opp tjenester eller boliger. Som nevnt har Sosial- og helsedirektoratet ansvar for tjenestene og boliganskaffelse kommer inn under andre av Husbankens ordninger. Kompetansetilskuddet er særlig brukt til å iverksette *andre virkemidler* for måloppnåelse. Det har vært innrettet på å etablere samarbeid mellom ulike parter og endre rutiner for samarbeid både rundt enkeltbrukere og på et mer overordnet plan. Kompetansetilskuddet er blant annet brukt til å finansiere prosjektstillinger og mye av tilskuddet er benyttet til å bygge opp utdanningstilbud i boligsosialt arbeid og finansiere stipender til studentene ved utdanningene.

Til en viss grad kan det også være overlapp mellom type tiltak som finansieres av Sosial- og helsedirektoratet og Husbankens kompetansetilskudd. Også Husbanken har finansiert prosjekter for å hindre begjæringer og utkastelser. I disse prosjektene, uansett finansieringskilde, er etablering av samarbeid mellom namsmannen og kommunale tjenester og innarbeiding av nye samarbeidsrutiner det sentrale målet. Ulike ordninger kan også brukes til å bygge opp og utvikle metoder for økonomisk rådgivning, inkludert gjeldsrådgivning. Andre typer tiltak finansiert over kompetansetilskuddet er etablering av samarbeid mellom kommuner og kriminalomsorgen, helseforetak og private, kartlegginger av ulike slag og bomiljøtiltak.

I motsetning til for eksempel tilskuddet til oppfølgingstjenester (Shdir), der kommunene må bidra med egenandel og sikre videreføring, stilles det ikke krav om videreføring av stillingene som opprettes med bidrag fra Husbankens kompetansetilskudd. Enkelte intervjupersoner i Husbanken uttrykker bekymring for at stillingene eller arbeidet ikke er forankret godt nok og ikke blir videreført når tilskuddet blir borte. Dette blir videre drøftet i avsnittet Forankring og videreføring.

3.4.4 Kommunenettverk og kontaktfora

En stor andel av kompetansetilskuddet er benyttet til opplæring, erfaringsoverføring og koordinering. Også Direktoratet har brukt midler på etablering, drift og deltakelse i kommunenettverk og kontaktfora. De ulike nettverkene og fora er også i seg selv sentrale

virkemidler for måloppnåelse. Direktoratet benyttet nettverk for å samordne bruk av virkemidler og formidling av erfaringer før strategien bli iverksatt. Kommunennettverkene bygger blant annet på nettverk Fylkesmannen og Direktoratet allerede hadde opprettet, men mange nettverk ble etablert i forbindelse med strategien. Tabell 3.2 gir en oversikt over ulike nettverk og fora knyttet opp mot strategien.

Tabell 3.3 *Nettverk og fora knyttet til strategien*

| Betegnelse | Funksjon / mål | Deltakere |
|----------------------------------|---|---|
| Regionale kontaktfora | Statlig koordinering, erfaringsutveksling, initiere pilotprosjekter, rapportere om resultater | Husbanken, Fylkesmannen, Kriminalomsorgen, Namsmannen, Helseforetak, KS, UDI (evt. IMDi), KS og storbyene |
| Kontaktutvalg med storbyene | Innrettet på spesiell storbyutfordringer, bla. avholdt to kollegavurderinger | De syv største byene, dvs. deltakerne i Prosjekt bostedsløse |
| Regionale referansegrupper | Overføring/utveksling av ideer og kunnskap | Brukerorganisasjoner og frivillige organisasjoner |
| Nasjonalt nettverk for høyskoler | Erfaringsutveksling knyttet til boligsosial utdanning | Høyskoler |
| Kommune nettverk | Erfaringsoverføring mellom kommuner. Knyttet til allerede eksisterende nettverk | Kommuner. Initiert av Husbanken og Fylkesmannen |

Tabell 3.2 illustrerer at det dreier seg om fora og nettverk med ulike funksjoner. Formålet er å sikre statlig koordinering, erfaringsutveksling, initiere pilotprosjekter og rapportere om resultater. Regionale kontaktfora er en form for styringsorgan. Deltakerne er statlige etater under departementene som "eier" strategien samt namsmannen, Helseforetak, Kommunesektorens interesse- og

arbeidsgiverorganisasjon (KS) og de fire største byene. I hvor stor grad de ulike aktørene har vært aktive i disse foraene har variert. En intervjuperson i Husbanken oppsummerer følgende:

Det tok seks måneder å få kontakt med alle aktørene som skulle være med i satsningen. Blant aktørene var det ingen som hadde en ide om at det var en strategi på gang. Verken helseforetakene eller kriminalomsorgen visste om strategien. Departementene hadde ikke informert etatene sine om disse satsingene.
(intervju)

I en annen region har de slitt med å få dette forumet til å fungere i tråd med intensjonen i strategien: Hensikten var at statlige aktører skulle samle seg om å få til samarbeid med kommunene. De regionale kontaktfora har også i varierende grad bidratt til å forankre strategien og skape et eierforhold hos statlige aktører og KS. Det framgår at Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet har tatt ansvaret for dette forumet. Disse etatene sitter på ressursene knyttet til måloppnåelsen. De andre aktørene deltar fordi de er nødvendige partner dersom målene i strategien skal realiseres. Men Husbanken og Direktoratet og Fylkesmannen har en utfordring i å få til reelle partnerskap med de andre aktørene. ”Andre aktører” er et generelt begrep og i intervjuene gis det også nyanserte framstillinger av hva slags roller de har spilt og i hvor stor grad ulike aktører har vært aktive og deltakende i de ulike regionene. Men det er også åpenbart fra intervjuene at de andre aktørene ikke har et eierforhold til strategien på samme måte som Husbankens regionkontorer. De regionale kontaktfora synes i liten grad å ha vært en arena for å sikre rapportering knyttet på målene i strategien. I intervjuene har det likevel kommet fram at disse foraene oppleves som nyttige og at man ønsker å opprettholde dem i samme form som under strategien.

Kontaktutvalg for storbyene er en arena for de syv største byene, som også deltok i Prosjekt bostedsløse; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tromsø og Drammen. I evalueringen av Prosjekt bostedsløse to år etter vektlegger storbyene at deltakelse i arenaer for kunnskapsoverføring og læring har vært nyttig. Storbyene har også deltatt i regionale kontaktfora og kommunenettverkene. Kontaktutvalget for storbyer er opprettet og opprettholdt etter ønske fra de syv byene.

Regionale referansegrupper synes å ha hatt en uklar posisjon i organiseringen av arbeidet med strategien. Referansegruppene er et forum der brukerorganisasjoner og frivillige organisasjoner kan delta. De frivillige organisasjonene oppfatter at referansegruppene ikke har noen reell innflytelse, men at de har status som åpne møter. Begrunnelsen de frivillige har fått for at de ikke får delta i andre fora og nettverk, er at de kan få informasjon som styrker dem i konkurransen om oppdrag der tjenester settes ut på anbud. De frivillige oppfatter at de ikke har en rolle som reell partner og påpeker at Lov om offentlige anskaffelser er et hinder for reelle partnerskap med de frivillige organisasjonene¹⁴.

Nasjonalt nettverk for høgschooler har i liten grad fungert. Som nevnt har en betydelig andel av Husbankens kompetansetilskudd gått til å finansiere boligsosiale utdanninger. Den første boligsosiale utdanningen ble etablert ved Høgskolen i Sør-Trøndelag i 2002 og det første kullet avla eksamen i 2003. Evalueringen av dette første utdanningstilbudet i boligsosialt arbeid konkluderte med at tilbudet burde opprettholdes og bygges ut (Dyb 2004). I tillegg til utdanningstilbudet ved Høgskolen i Sør-Trøndelag, er det nå egne studietilbud i boligsosialt arbeid i Oslo, Bodø, Bergen og Arendal.

Kommunene er utpekt som de sentrale aktørene og i intervjuene får vi formidlet at kommunenettverkene har hatt flere viktige roller. Intervjupersonene gir uttrykk for at disse nettverkene har fungert godt og hatt betydning for kommunene, selv om det enkelte steder har vært litt prøving og feiling og omorganisering før man fant en god organisering.

Vi har fått veldig gode tilbakemeldinger fra kommunene om kommunenettverkene. Kommunene har vært positive til å bruke ressurser på nettverkene. De melder tilbake at de har lært mye på møtene.
(intervju)

I heftet ”På vei til egen bolig” heter det at Husbanken skal tilby deltakelse i kommunenettverk for å sikre erfaringsoverføring. Husbanken anbefales å ta utgangspunkt i eksisterende nettverk organisert av Sosial- og helsedirektoratet, Fylkesmannen og

¹⁴ Samtaleintervju med representant for en frivillig organisasjon 15.06.2007 i forbindelse med et annet prosjekt.

Husbanken. Videre heter det at arbeidsmetoden i nettverkene vil være etter mønster fra KS sine Effektiviseringsnettverk¹⁵. Formålet med Effektiviseringsnettverkene er å bedre kvaliteten og effektiviteten i de kommunale tjenestene innenfor ulike sektorer. Arbeidsmetodene er rapporter og målinger ved bruk av KOSTRA og eller andre måleindikatorer. Prosedyrene er standardiserte og nettverkene beskrives som en arena for erfaringsoverføring mellom kommunene gjennom ”beste praksis” og sammenligning av resultatene mellom kommuner, såkalt ”benchmarking”.

I forbindelse med strategien ble det innført noen nye kategorier for rapportering i KOSTRA for å følge med på måloppnåelse i strategien. Men ingen av intervjupersonene vektlegger at nettverkene har vært sentrale i å få fram rapporter. Innhenting av tallene for begjæringer om utkastelser og gjennomførte utkastelser er hentet inn fra namsmennene av Husbankens regionkontor. Husbanken har imidlertid benyttet nettverkene til å gå gjennom hvert av resultatmålene i strategien. Nettverksmøtene har vært lagt delvis som ”foredrag” om målene i strategien og delvis som arena for problemløsning. Nettverkene beskrives i hovedsak som arenaer for læring og erfaringsoverføring. Fylkesmannens metoder med å diskutere og løse problemer knyttet til et case er også benyttet i disse kommunenettverkene:

Nettverkene er lagt opp slik at kommunene får mulighet til å dele erfaringer og problemer. Noen av nettverkene har også vært på studietur. (intervju)

Nettverkene har organisert studieturer til andre kommuner i Norge og blant annet til Sverige. Prinsippet er kunnskapsoverføring og læring av andres praksis; læring ved det gode eksempel eller ”beste praksis”. Enkelte kommuner er framholdt som eksempler på beste praksis og vært populære besøkskommuner for studieturer.

En av intervjupersonene gir uttrykk for usikkerhet knyttet til hvor mye læring og kunnskap som kommer tilbake til kommunene. Dette dreier seg blant annet om forankring og om kunnskapen har et bredere nedslagsfelt i kommunene eller om den forblir hos de som deltar i nettverkene. Dette er en type problemstilling knyttet

¹⁵ For mer informasjon om Effektiviseringsnettverk, se for eksempel www.ks.no/Pages/16333/BrosjyreEffektiviseringsnettverk2006.pdf

til erfaringsoverføring til en representant for den kommunale organisasjonen, som har begrenset mulighet til å løse problemene alene. Deltakerne i kommunenettverkene kommer i hovedsak fra kommunenes sosialtjeneste. For å forebygge og motvirke bostedsløshet kreves det samarbeid internt i kommunene, for eksempel sosialtjenesten, den kommunale helsetjenesten og teknisk etat.

En annen type problemstilling handler om den kommunale organisasjonens mottakelighet for nye prosedyrer og arbeidsmåter. Det handler blant annet om kommunen som lærende organisasjon, slik vi drøftet i kapittel 2. Nye arbeidsområder og prosedyrer kan oppleves å stå i motsetning til krav om effektivitet i etablerte tjenester, og det kan reelt være en motsetning mellom nye og veletablerte rutiner som har vist seg å fungere (Christensen m.fl. 2004). Denne skvisen oppleves også av de som har ansvar for å følge opp kommunene på statlig nivå. Deres innsats måles også etter resultatene i kommunene.

En tredje problemstilling knyttet til læring basert på beste praksis og erfaringsutveksling er at denne formen for læring har vist seg å ha en del begrensinger. Røvik (2007) peker på at det gjøres mange forsøk på å overføre ideer og kunnskap mellom organisasjoner. Men, skriver han, dette lykkes i varierende grad. (Røvik. S. 312 ff): anvender metaforen *oversettelse* for prosessen knyttet til overføring av organisasjonsideer og oppskrifter for god praksis og erfaringer. To begreper er sentrale i denne tilnærmingen. Det ene er ”addering” eller ”eksplisitering”. Addering betyr å legge til noe eller tydeliggjøre enkelte elementer når man formidler erfaringer og ideer. Som et eksempel på addering bruker Røvik et case fra en av sine egne studier; ”Helhetlig hjelp på brukernes premisser”. Den som presenterte eksemplet for andre, her kalt ”utbringeren” (av ideene), la stor vekt på at man *først* måtte gjennomføre en tverrfaglig kartlegging av hver enkelt hjelpetrequendes samlede behov for kommunale tjenester. Data viste at dette ikke var klart uttalt eller spesielt gjennomført innslag i originalen, det vil si praksisen det ble referert fra.

Det andre sentrale begrepet i Røviks tilnærming er ”fratrekking”. Fratrekking innebærer å dempe ned noe i originalen eller gjøre enkelte elementer mer implisitt eller generelle. Han skiller fratrekking og utelatelse. Det siste innebærer å utelate elementer

fra originalversjonen. Hvorvidt en oversettelse er god, det vil si om organisasjonsideer blir godt formidlet, avhenger blant annet av oversetterens kompetanse. Røvik framholder videre at selv om oversettelsen er god og ideene også blir godt mottatt, blir de ikke nødvendigvis nedfelt i praksis eller rutiner i organisasjonen. Organisasjonsoppskrifter framstår ofte som generelle slik at de skal kunne overføres til alle typer organisasjoner. Men, understreker Røvik, ideer *må* oversettes til konkrete lokale versjoner for å bli tatt i bruk.

Vi har pekt på noen begrensninger ved kunnskapsoverføring og læring fra beste praksis. Når vi oppsummerer intervjuene vi har gjennomført med aktører på statlig nivå, viser disse at de ser på kommunenetttverkene som viktige for å kommunisere strategien og følge opp kommunene. Noen kommunenetttverk brukte litt tid på finne en god form. Men generelt har intervjupersonene våre fått tilbakemelding fra kommunene om at de er fornøyd og har fått utbytte av å delta i netttverkene.

3.4.5 Samarbeidsavtaler

Et viktig virkemiddel på ulike nivåer i organisering av strategien er samarbeidsavtaler. Samarbeidskontrakter er inngått på statlig nivå, blant annet mellom de fem departementene i strategiene og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. Samarbeidskontrakten er imidlertid ikke forpliktende, men har karakter av en intensjonsavtale. Det er inngått en rekke ulike samarbeidskontrakter mellom kriminalomsorgen og kommuner eventuelt mellom enkelte fengsler og enkelte kommuner, mellom Namsmannen og kommuner og mellom enheter i helseforetak og kommuner. Avtaler mellom disse aktørene er de mest utbredte. I tillegg finnes det andre avtaler blant annet mellom kommuner og private. Intervjuene gir ikke grunnlag for å vurdere disse avtalene. De har hatt stor plass i strategien og bør derfor nevnes under beskrivelse av virkemidler. Kapitlene om kommunene gir et mer utfyllende bilde av samarbeid kommunene har deltatt i kapittel 5.

3.5 Forankring og videreføring

Strategien har vært godt forankret i Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmannen. Forankringen i de andre statlige etatene framstår som mer usikker. Husbanken og Fylkesmannen har hatt ansvaret for de ulike arenaene for samarbeid, koordinering og utveksling. Oppslutningen fra andre statlige aktører har variert.

I et av intervjuene framholder en representant for Husbanken at strategien har åpnet nye dører i forhold til samarbeid, særlig med namsmannen og fylkesmannen, men også med barnevern, krisesentre, frivillige organisasjoner og behandlingenheter innenfor rus og psykiatri. Denne personen understreker at

Endringsarbeid tar tid. [...] Dette må ikke slippes, men arbeides videre med og forankres hos aktørene. Vi må skape gode varige samarbeider.

Sitatet er en god oppsummering av situasjonene slik den beskrives av de aller fleste vi har snakket med. Det er enighet om at man har oppnådd en del, særlig i å etablere samarbeidsrelasjoner mellom parter som kan – og må – bidra med ressurser for å løse problemer knyttet til bostedsløshet.

Samtlige vi har intervjuet uttrykker likevel bekymring for forankringen både i kommunene og hos andre samarbeidsparter. Det påpekes videre at etatene ikke sendte folk med myndighet til fora, møter og nettverk. Dermed hadde de heller ingen beslutningsmakt og det var vanskelig å forankre strategien.

Kommunene er den sentrale enheten i tjenesteyting og med ansvar for boliger. Forankringen i kommunene er avgjørende for om strategien gir varige resultater. Flertallet av de vi har intervjuet mener at en periode på tre år er for kort. Når tankegangen endelig begynner å komme inn i kommunene, er strategien ferdig, framholder en representant for Husbanken og poengterer at man ikke kan være sikker på om arbeidet fortsetter, nå når strategien er over: ”Jeg er redd for at alt vi har bygget opp rives ned igjen”.

Sosial- og helsedirektoratet har forsøkt å sikre en forankring av tilskuddsordningen til oppfølging i bolig ved å kreve at kommunene skal bidra med 50 prosent egne midler. Sluttrapporten

av evalueringen som Fafo gjennomførte oppsummerer at lokal forankring i stor grad er ensbetydende med forankring i planer og vedtak i kommunen, men i mindre grad knyttet til en praksis om 50 prosent egenfinansiering fra kommunen.

Husbankens kompetansetilskudd stiller ikke spesifikke krav om forankring eller videreføring når prosjektmidlene opphører. Det er en tendens til at prosjektene som er satt i gang opphører når prosjektmidlene tar slutt. Personer som driver prosjektene forsvinner fordi de ikke vet om de har jobb videre.

Sosialtjenesten har vært den aktive parten i de fleste kommunene. Sosialtjenesten flyttes nå over til NAV. I analysen av casene i kapittel 5 drøftes betydningen det har for arbeidet som er bygd opp i strategiperioden nærmere. Et sentralt spørsmål er om kompetansen overføres til NAV.

Et svært viktig resultat av strategien er holdningsendringer særlig i kommunene, men også hos andre aktører. Intervjupersonene legger vekt på at strategien har skapt økt aksept for at rusmisbrukere skal ha rett til bolig. På den andre siden blir det understreket at dette fremdeles er en gruppe som taper i kampen om kommunale midler og prioriteringer. Både intervjupersoner og deltakere i ressursgruppa for evalueringen legger vekt på at det gjensstår mye når det gjelder holdninger. En av intervjupersonene stiller spørsmål om arbeidsmetoden med prosjekttilskudd til kommunene:

Tilskuddsklattingen er ikke med på å bidra til at kommunene prioriterer denne gruppa. Det er fortsatt mye eldre og funksjonshemmede som hjelpes. [...] Man må avhjelpe og implementere dette mye tyngre i kommunene. Skal man avskaffe bostedsløshet og fattigdom må man mye tyngre inn. Det trengs en langvarig periode med satsing på et helhetlig tjenestetilbud.

Intervjupersonene har gitt klart uttrykk for at boliganskaffelser må vike for lovpålagte oppgaver i kommunene. De har reist spørsmål om å forankre retten til bolig bedre i lovverket. Men det er usikkerhet knyttet til om lovfesting av retten til bolig er veien å gå. De ser at bostedsløse og særlig bostedsløse rusmisbrukere er en gruppe som ikke nødvendigvis får det de har krav på i henhold til

loven. Et eksempel er individuell plan, som mange i denne gruppa ikke har, selv om kommunene er pålagt denne oppgaven. I mange tilfeller mangler også vedtak om tjenestene til denne gruppa, selv om det er lovpålagt, og tjenestemottakerne er fratatt retten til å klage.

En av de største barrierene for å komme videre er boligmangel. De aller fleste kommunen mangler boliger. Som vist i tabell 3.1 har kommunene i svært begrenset omfang benyttet Husbankens virkemidler til anskaffelse av boliger. Særlig intervjupersonene fra Husbanken understreker at man ikke kommer videre uten flere boliger. Her påpekes det at kommunene i varierende grad bruker de virkemidlene de har til rådighet og at virkemidlene ikke er gode nok. Økningen av tilskuddsandelen ved boliganskaffelse, i tråd med de politiske signalene, vil imøtekomme noe av behovet kommunene har meldt inn til Husbanken.

3.6 Oppsummering

Strategien har vært forankret i fem departementet; Arbeids- og inkluderingsdepartementet (tidligere Arbeids- og sosialdepartementet), Barne- og familiedepartementet (nå Barne- og likestillingsdepartementet (fra 2006), Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet og kommunal- og regionaldepartementet. Den utøvende funksjonen for å iverksette strategien er lagt til de ytre etatene, først og fremst Husbanken i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet (nå Arbeids- og velferdsdirektoratet) og Fylkesmannsembetet. Ansvar har vært delegert til Husbankens regioner. Deltakelse fra andre statlige aktører har variert fra region til region. Selv om strategien er forankret på departementsnivå, er den i varierende grad forankret i de utøvende statlige leddene.

Staten har fastsatt fem resultatmål og gitt retningslinjer for hvilke virkemidler som skal settes inn for å nå målene. I intervjuene beskrives målene mer som visjoner enn konkrete mål som man kan forvente å oppnå i løpet av tre år. Målene har delvis bidratt til å holde fokus på noen oppgaver. Husbankens regionkontor har vektlagt resultatmålene noe ulikt ut fra en vurdering av behovene lokalt.

Virkemidlene er på den ene siden tilskuddsordninger og på den andre siden læring og kunnskapsoverføring gjennom ulike arenaer. Innledningsvis i kapitlet hevdet vi at strategien delvis utgår fra en governance-tenkning eller samstyring, en form for styring der staten legger til rette og kommuner og andre aktører går sammen i nettverk eller inngår samarbeidsavtaler for å nå målene. Ansvaret for å samle de ulike aktørene og få disse arenaene til å fungere er lagt til Husbanken. Husbanken har tatt utgangspunkt i eksisterende nettverk koordinert av Fylkesmannen og samarbeidet med Fylkesmannen.

Kommunenettverkene har fungert som arenaer for erfaringsutveksling og læring, særlig gjennom eksempler på beste praksis. Det råder usikkerhet om hvor godt kunnskapen er overført til andre deler av den kommunale organisasjonen, som også har ansvar for målgruppene i strategiene, men som ikke har deltatt i kommunenettverkene. De regionale kontaktfora har samlet aktører som er gjensidig avhengige av hverandre for å nå målene i strategien. En av konklusjonene vi trekker av intervjuundersøkelsen er at ikke alle aktørene ser seg som ”eiere” av strategien og oppslutningen om målene varierer blant aktørene.

En rekke tilskuddsordninger kan brukes til å bedre tilbudet til målgruppene i strategien. De viktigste ordningene har vært Husbankens kompetansetilskudd og tilskudd til oppfølgings-tjenester til bostedsløse og rusmisbrukere forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmannen. Begge instansene, men særlig Husbanken, har brukt ressurser på å gjøre tilskuddsordningene kjent i kommunene. Direktoratets tilskudd har i stor grad vært benyttet til å utvide tjenestetilbudet men også til metodeutvikling. Husbankens tilskudd er i stor grad brukt til kunnskaps- og kompetanseutvikling og -overføring og etablering av samarbeidsrelasjoner.

Virkemidlene – tilskuddsordninger og nettverk/fora – er ikke direkte knyttet til måloppnåelsen og det er ingen garanti for at de vil bidra til måloppnåelse.

Husbankens ordinære virkemidler til boliganskaffelse ble i liten grad benyttet til boliger til bostedsløse. Mangel på boliger er også i intervjuene definert som den største utfordringen videre.

4 Kommuneundersøkelsen: Survey til kommuner

Kommunene er de viktigste enhetene i strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Strategiheftet ”På vei til egen bolig” utpeker kommunene som sentrale for iverksetting av strategien på lokalt nivå. Den rollen er i realiteten gitt i utgangspunktet, nettopp fordi det er kommunene som har ansvar for tjenesteyting og å bistå vanskeligstilte husstander med bolig.

Virkemidler i iverksetting av strategien har vært, som drøftet foran, ulike tilskuddsordninger og Husbankens ordinære boligsosiale virkemidler. I det lange løp er det kommunene som har ansvar for finansiering av tjenestene, uansett om tjenesteyteren er en privat organisasjon eller det offentlige selv. Det er kort og godt i kommunene folk bor, også bostedsløse personer og husstander som ikke har bolig. Kommunene er derfor også en nøkkelpiller i samarbeidsrelasjoner, både lovpålagte, avtalefestede gjennom frivillige samarbeidsavtaler og mer uformelle, mellom ulike aktører.

Innenfor et stramt skjema for datainnsamling har vi valgt å fokusere på innhenting av informasjon fra og om kommunene. Dette kapitlet presenterer analyse av data fra en survey til kommuner som har deltatt i iverksetting av strategien på ulike nivåer og omfang. Første del gir en forholdsvis grundig gjennomgang av hvem som har svart samt en frafallsanalyse. Del to handler om kommunenes vurderinger av måloppnåelse. Tredje delen ser på aktiviteter kommunene har iverksatt eller deltatt i og hvordan disse er finansiert. Del fire omhandler samarbeid og forankring av arbeidet med bostedsløshet.

4.1 Svarprosent og frafallsanalyse

Utgangspunktet for å finne fram til respondenter er kommuner som har fått kompetansetilskudd fra Husbanken og deltatt i kommunenettverk. Vi vurderte å begrense respondentgruppa til kommuner som hadde fått kompetansetilskudd. Vi antok at disse kommunene hadde iverksatt tiltak og generelt var mer involvert i arbeidet med strategien enn kommuner som kun hadde deltatt i nettverk og samlinger. Ved å inkludere den siste gruppa, kommuner som hadde deltatt i nettverk men ikke mottatt midler fra Husbankens kompetansetilskudd, antok vi at vi i større grad ville nå kommuner som hadde benyttet seg av andre tilskuddsordninger. Husbanken tok i stor grad utgangspunkt i nettverk og oversikter som Sosial- og helsedirektoratet/Fylkesmannen hadde etablert.

Spørreskjema ble sendt til respondenter som var kontaktpersoner for kompetansetilskuddet og respondenter som hadde deltatt (deltar) i kommunenettverk og -samlinger. Dette deler både kommunene og respondentene inn i ulike grupper. For det første kan en kommune ha deltatt i nettverk og samlinger uten å ha mottatt kompetansetilskudd. Og omvendt, kommuner kan ha mottatt kompetansetilskudd uten å ha deltatt i nettverk, men dette synes å være unntak. For det andre er det ikke nødvendigvis den samme personen som har vært kontakt for Husbankens i forbindelse med kompetansetilskuddet og som har møtt i kommunenettverkene. I flertallet av kommunene sendte vi derfor ut to spørreskjema. De aller fleste kommunene sendte inn ett svar på vegne av kommunen. Denne måten å gjennomføre undersøkelsen på har medført noen særegne problemstillinger med hensyn til svarprosenten. Men vi har også avdekket noen andre typer problemer, som vi vil drøfte i tilknytning til svarprosent og frafallsanalyse.

Totalt ble det sendt ut 312¹⁶ spørreskjema til 152 kommuner og 13 bydeler i Oslo. Antall kommuner og bydeler som mottok spørreskjema er 165. Så langt vi har fått tilbakemelding fra kommunene/bydelene, og med egne undersøkelser i tillegg, har kommunene og bydelene svart samlet. Det vil si de har sendt inn

¹⁶ Bruttoutvalg på 315 minus 3 som enten kom i retur eller vi fikk melding at de ikke kunne delta.

ett skjema selv om de kan ha mottatt to. Det reelle utvalget er med andre ord 165 enheter. Av disse har 104 svart. Det gir en svarprosent på 63. Svarprosenten er innenfor det akseptable, men det hadde vært ønskelig om den var høyere. Dess høyere frafall, dess større er sjansen for at det er skjevheter i materialet som er grunnlag for analysen om kommunenes aktiviteter og oppfatninger. Vi har imidlertid mulighet for å si noe om hvilke skjevheter vi kan regne med finnes i materialet. Og ikke minst, det kan avdekke viktige funn i seg selv.

4.1.1 Respondenten har sluttet eller flyttet til NAV

Responser på dette spørreskjemaet var også i underkant liten for vi begynte å purre. Spørreskjemaet krever et visst samarbeid internt, særlig i større kommuner og bydeler, for å gi utfyllende svar. Den typen spørreskjema krever en del ekstra av kommunene og kan forklare litt av frafallet. Men som vi skal se lenger nede, er frafallet minst i større kommunene. I løpet av såkalte purrerunder for å øke svarprosenten fikk vi blant annet klarlagt at i enkelte kommuner har respondenten sluttet og spørreskjemaet var blitt liggende. I disse tilfellene har respondentene vært ansatt på prosjektmidler og har sluttet når midlene tok slutt eller vedkommende har fått fast jobb et annet sted.

Vi fant videre at enkelte respondenter hadde flyttet over til NAV. NAV-kontoret er atskilt fra den kommunale administrasjonen og ansvaret for feltet – og dermed for å besvare skjemaet – hadde ikke fulgt med til NAV. Disse to problemstillingene er mer interessante for feltet som sådan enn betydningen de har for svarprosenten på vår undersøkelse. Vi må ta forbehold om at dette ikke er systematiske observasjoner, men informasjon vi har fått ved å ta kontakt med kommunene. Vi vet derfor ikke hvor utbredt disse problemstillingene er. Det er uansett grunn til å være oppmerksom på dem i det videre arbeidet med bostedsløshet. Forholdet mellom NAV og kommunene om samarbeid med målgruppene for strategien, blir utdypet i de neste kapitlene om casestudiene.

4.1.2 Regioner og kommune grupper

Vi har videre sett på hvem som har svart og hvem som ikke har svart i henhold til inndeling av kommunene etter Husbankens regioner. Regionkontorene har hatt forholdsvis stor frihet i hvordan de ville organisere arbeidet.

Tabell 4.1 *Antall respondenter og total svarprosent, antall som har fått kompetansetilskudd og svarprosent av disse, fordelt etter Husbankens regioner*

| Region | Antall resp/ kommuner | Svarpst . alle | Antall med tilskudd | Svarpst. tilskudd |
|--------------------|--------------------------|-------------------|------------------------|----------------------|
| Husbanken | | | | |
| Hammerfest | 21 | 48 % | 14 | 57 % |
| Bodø | 8 | 50 % | 7 | 57 % |
| Midt-Norge | 29 | 69 % | 14 | 71 % |
| Vest | 28 | 50 % | 13 | 77 % |
| Sør | 24 | 75 % | 24 | 75 % |
| Øst (ikke Oslo) | 42 | 62 % | 26 | 73 % |
| Øst bydeler i Oslo | 13 | 77 % | 8 | 88 % |

Den andre kolonnen i tabell 4.1 viser antall respondenter – kommuner som har mottatt kompetansetilskudd og/eller deltatt i kommunenettverk – i Husbankens syv regioner. Den neste kolonnen viser svarprosenten i hver region. Vi ser at den varierer forholdsvis mye mellom regionene. I Region Hammerfest (Finnmark og Nord-Troms) har under halvparten av kommunene svart og nøyaktig halvparten i Bodø (Sør-Troms og Nordland) og Region Vest (Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal). Svarprosenten er høyest blant bydelene i Oslo (77 prosent av alle og 88 prosent av de som har mottatt kompetansetilskudd) og nesten like høy i Region Sør (Agder-fylkene, Telemark, Vestfold, Buskerud) og noe lavere i Region Øst (Akershus, Østfold, Oppland, Hedmark) der den er 62 prosent.

Man kan stille spørsmål om ”eierskapet” til strategien er større i kommuner som har fått kompetansetilskudd enn i kommuner som bare har deltatt i samlinger og nettverk, og om dette eventuelt kunne gi utslag i svarprosenten. Kommuner som har mottatt kompetansetilskudd kan også ha mer aktivitet å rapportere om og

derfor oppfatte at de er mer kvalifiserte til å besvare skjemaet. Et forbehold her er at kommunene kan ha tiltak og aktivitet som er finansiert over andre tilskuddsordninger, men disse er ikke nødvendigvis så uttalt knyttet opp til strategien ”På vei til egen bolig”. De to kolonnene til høyre i tabell 4.1 viser antall kommuner som har mottatt Husbankens kompetansetilskudd og svarprosenten fra disse. Tabellen viser at svarprosenten er noe høyere for kommuner som har fått kompetansetilskudd enn for alle samlet. Forskjellen mellom alle kommuner og de som har fått kompetansetilskudd er ikke stor, men den er gjennomgående. Unntaket er Region Sør. Her har alle deltakerne i kommunesamlinger og –nettverk også fått kompetansetilskudd, med ett unntak. Vi ser også svarprosenten fra denne regionen er høy. Med unntak av de nordligste regionene er svarprosenten for kommuner med kompetansetilskudd meget god. I forhold til denne typen undersøkelser er svarprosenten tilfredsstillende i de nordligste regionene.

Tabell 4.2 *Antall kommuner totalt, antall som har svart og svarprosent i kommunegrupper inndelt etter folketall*

| Kommunegrupper etter folketall | Antall kommuner | Antall svart | Svarprosent |
|--------------------------------|-----------------|--------------|-------------|
| 1 - Bydeler i Oslo | 13 | 10 | 77 % |
| 2 - 40.000 – 499.999 | 18 | 11 | 72 % |
| 3 - 10.000 – 39.000 | 68 | 40 | 59 % |
| 4 - Inntil 9.999 | 66 | 40 | 61 % |
| Alle | 165 | 104 | 63 % |

Tabell 4.2 gir en oversikt over kommuner som deltatt i strategien inndelt etter folketall i kommunen (Antall kommuner). Inndelingen av kommunegrupper følger delvis den samme inndelingen som er brukt i analyser av de nasjonale kartleggingene av bostedsløse, med et par unntak. I de nasjonale kartleggingene er de fire storbyene – Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger – skilt ut i egne grupper og alle kommuner med 40.000 innbyggere og over er samlet i en gruppe. Her har vi skilt ut bydelene i Oslo som én gruppe og slått de tre andre byene sammen kommuner med 40.000 innbyggere eller flere (gruppe 2). Gruppene tre og fire følger inndelingen fra de nasjonale kartleggingene (f.eks. Hansen m.fl. 2006).

Før vi kommenterer svarprosenten fra de ulike kommunegruppene, skal vi se på deltakelse i strategien fra ulike typer kommuner målt ved om kommunen har deltakelse i kommunenettverk eller mottatt kompetansetilskudd. 13 av de 14 bydelene i Oslo har deltatt, men bare halvparten av bydelene har mottatt kompetansetilskudd. Kommunegruppen med 40.000 innbyggere og over omfatter i alt 18 kommuner og alle har hatt en viss deltakelse i strategien. I gruppa med folketall mellom 10.000 og 39.999 har to av tre kommuner deltatt og i gruppa med de minste kommunene, under 10.000 innbyggere, har en av fem kommuner deltatt. Kartleggingene av bostedsløse viser at det finnes bostedsløse i alle typer kommuner. Kartleggingene viser også at det relative antall bostedsløse går ned med avtagende kommunestørrelse og de største kommunene har flest bostedsløse målt i andel av folketallet.

De to kolonnene til høyre i tabell 4.2 viser antall kommuner som har svart og prosentandel som har svart. Svarprosenten fra bydelene i Oslo er omtalt over og karakterisert som svært god. Kommunegruppe to trenger en utdypende kommentar. Alle de største kommunene i denne gruppa har svart (Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tromsø og Drammen), mens svarprosenten er noe lavere for de mindre kommunene i denne gruppa. Samlet svarprosent i denne gruppa er 72. Den er litt lavere i kommunegruppe tre og fire.

Samlet sett kan vi si at deltakelse i strategien er størst blant større kommuner og særlig blant kommuner som har hatt bostedsløshet på dagsorden før strategien ble lansert. Alle kommuner som deltok i Prosjekt bostedsløse har hatt tiltak og aktiviteter knyttet opp mot strategien. Disse kommunene har stort sett også besvart spørreskjemaet vi sendte ut. Så avtar både deltakelse og svarprosent. Frafallet av respondenter kan muligens forklares med at mange mindre kommuner ikke kjenner seg helt igjen i spørreskjemaet. Tilbakemeldinger til Husbanken og Statistisk sentralbyrå på rapporteringen knyttet til dette feltet i KOSTRA, viser også at særlig kommuner nord i landet mener enkelte av spørsmålene der ikke er relevante for dem. Det er verdt å huske at de nordligste landsdelene har relativt flere små kommuner enn de sørlige landsdelene. Oppfatningen av lite relevans i en del spørsmål kan like gjerne forklares med kommunestørrelse som med geografi. Vi har også fått tilbakemeldinger om at spørsmålene i vårt

skjema ikke er tilpasset en liten kommune. Til tross for det har nesten to tredeler av små og mindre kommuner svart på spørreskjemaet.

De faktorene vi nevnte i innledningen av denne delen; nemlig at spørreskjemaet ikke har kommet fram til rette person enten fordi vedkommende har sluttet eller er overført fra kommunen til NAV-kontoret, må trekkes inn i en helhetlig vurdering av frafallet. Vi har fått tilbakemelding om noen slike eksempler. Vi kan imidlertid ikke se bort fra at det gjelder flere, særlig fordi mye av aktiviteten i strategien er prosjektbasert. Virkningen av at kommunene nå innfører NAV-reformen på dette feltet har vi begrenset kjennskap til, men vil altså utdype noe rundt dette i casestudiene. Et siste element vi må ta med er at utvalget respondenter aldri har vært et representativt utvalg av norske kommuner. Det har omfattet kommuner som har deltatt i strategien med noe ulikt omfang. De som har vært mest involvert har også i større grad svart enn andre med løsere tilknytning.

4.2 Kommunenes vurdering av måloppnåelse

Spørreskjemaet inneholder noen spørsmål om prioriteringer av mål og vurdering av måloppnåelse. En oversikt over hva slags prosjekter og tiltak kommunene har fått midler til fra Husbankens kompetansetilskudd og andre tilskuddsordninger, må antas å være en god indikator på prioriteringer og innsatsområder. Men kommunene kan ha jobbet med flere av målene, inkludert mål de ikke har fått tilskudd til.

4.2.1 Prioritering av resultatmålene

Tabell 4.3 gir en oversikt over hvordan kommuner med forskjellig størrelse har prioritert de fem resultatmålene i strategien. Målene om å redusere begjæringen om utkastelse og å redusere tallet på gjennomførte utkastelser er formulert som to spørsmål. Kommunene har i tillegg fått svaralternativene ”Prioritert alle målene like høyt” og ”Ikke prioritert noen av målene”. Respondentene er bedt om å velge maksimum tre svarmuligheter. Tabellen viser prosentfordeling, men fordi kommunene kan velge flere svar, summerer ikke tabellen til 100.

Tabell 4.3 *Kommunenes prioritering av de ulike målene i strategien etter størrelse på kommunene og totalt. Prosent. N=95*

| Mål | Oslo | 40.000 og mer | 10.000 - 39.999 | <9.999 | Alle |
|---|------|---------------|-----------------|--------|------|
| Antall begjæringen skal reduseres med 50 pst. | 40 | 46 | 28 | 15 | 27 |
| Antall utkastelser skal reduseres med 30 pst. | 50 | 46 | 39 | 13 | 31 |
| Tid i midlertidig botilbud etter fengselopphold | 40 | 46 | 41 | 21 | 34 |
| Tid i midlertidig botilbud etter utskriving fra institusjon | 30 | 46 | 44 | 28 | 37 |
| Ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale | 50 | 8 | 10 | 15 | 16 |
| Maksimum tre mnd. opphold i midlertidig botilbud | 30 | 39 | 26 | 41 | 34 |
| Prioritert alle målene like høyt | 50 | 23 | 28 | 28 | 30 |
| Ikke prioritert noen mål | 0 | 0 | 0 | 27 | 10 |

Undersøkelsen viser at bydelene i Oslo har prioritert innsatsen med å redusere begjæringer og utkastelser høyt. Som drøftet i kapittel 2, er omfanget både av begjæring om utkastelse og gjennomførte utkastelser høyere i Oslo enn resten av landet. Under halvparten av bydelene har hatt mål om å redusere begjæringer om utkastels og halvparten har hatt mål om å redusere utkastelser blant sine tre viktigste prioriteringer. I store og mindre kommuner er prioriteringer knyttet til utkastelser prioritert av mellom 30 og 38 prosent av kommunene. Tabellen viser at dette er prioriterte mål i disse kommune og i Oslo. De små kommunene, under 10.000 innbyggere, har liten grad prioritert å jobbe med utkastelsesproblemer.

Målene om at ingen skal tilbringe tid i midlertidig botilbud etter løslatelse fra fengsel eller utskriving fra institusjon har også høy prioritet. Samlet har om lag en tredel av kommunene prioritert disse målene. De store kommunene (>40.000 minus Oslo) scorer høyest på disse målene og er blant de prioriterte målene for større og mellomstore kommuner (10 000 – 39900).

Halvparten av bydelene i Oslo har prioritert målet om at ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale. Vi kan videre lese av tabellen at dette resultatmålet har svært lav prioritet i alle de andre kommunegruppene og faktisk er prioritert av noen flere av de små

kommunene enn de store og mellomstore. Kontrollert for region, viser dataene at målet om kvalitetsavtale i døgnovernatting har høyest score i Region Hammerfest. Her har en av fire kommuner prioritert dette. Både i Region Vest og Region Sør har denne målsettingen høyere prioritet enn i Region Øst som omfatter Oslo. Funnet stemmer ikke helt med antakelsen, som er basert på tilbakemeldinger i forbindelse med utfylling av KOSTRA-skjema fra kommunene, om at dette ikke er relevant for kommunene i Nord-Norge. Forbeholdet her er at et mindretall av kommunene, også i Nord-Norge, har deltatt i virksomhet opp mot strategien, mens alle skal fylle ut KOSTRA-skjema.

En av tre kommuner har prioritert målet om å hindre at personer og husstander blir værende mer enn tre måneder i midlertidig botilbud. Dette resultatmålet scorer høyest i de små kommunene (41 prosent). I de andre kommunene prioriteres det generelt lavere enn problematikk knyttet til utkastelser og overganger fra fengsel og institusjon. Vi finner også her samsvar mellom kommune-størrelse og region. Arbeidet mot å hindre opphold på mer enn tre måneder i midlertidig tilbud prioriteres av samtlige kommuner i Region Bodø og av to tredeler av kommunene i Region Hammerfest. I de andre regionene scorer Vest høyest og Øst lavest. Type midlertidige botilbud, kvaliteten på disse og hvordan midlertidige tilbud brukes ulike kommune-grupper er en problemstilling som er lite undersøkt. Det er heller ikke mulig å gå nærmere inn på spørsmålet i denne evalueringen.

Tabell 4.3 viser videre at 50 prosent av bydelen i Oslo har prioritert alle målene likt, mens et mindretall har prioritert alle målene likt i de andre kommunene. En av fire små kommuner har ikke prioritert noen av målene. Ingen av kommunene i de andre gruppene har oppgitt dette svaret.

Flertallet av kommunene – to av tre – har hatt like stort fokus på å hindre at folk blir bostedsløse som å hjelpe personer som allerede er bostedsløse. I den siste tredelen er det omtrent like mange som sier de har prioritert det ene som det andre.

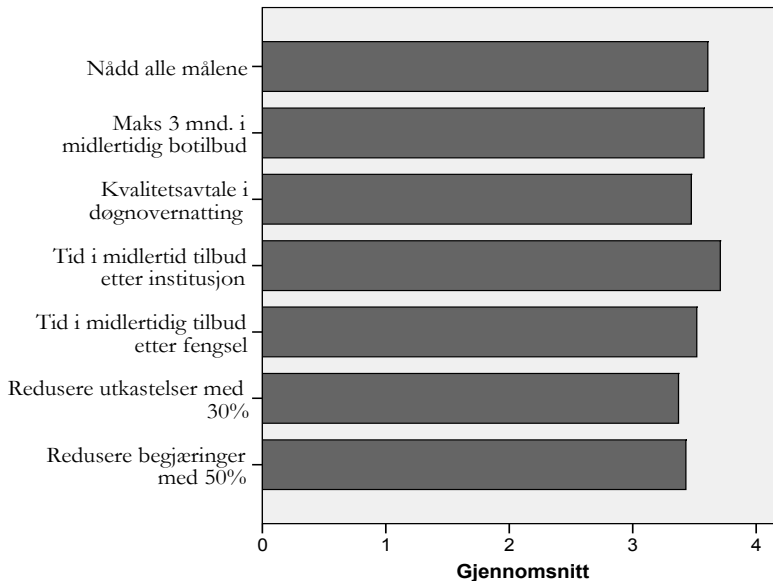
4.2.2 Måloppnåelse

Kommunene er bedt om vurdere i hvor stor grad de har nådd målene. Respondentene er bedt om å vurdere hvert enkelt

resultatmål på en skala fra en til fem, der en er ”ingen framgang” og fem er ”helt oppnådd”. Figur 4.1 illustrerer kommunenes vurderinger. Søylene viser gjennomsnittlig score for de som har svart på de ulike spørsmålene. Respondenter som har krysset av på ”ikke aktuelt” eller ikke svart, er tatt bort. Grunlaget for tallene i figur 4.1. varierer 53 til 73 respondenter på de ulike variablene. Vi vil poengtere at disse tallene ikke er ensbetydende med antallet som har svart. ”Ikke aktuelt”, som er flere enn ubesvarte, er også et svar, men som er tatt bort i beregning av gjennomsnittet i figur 4.1.

På en skala som går fra en til fem blir tre intuitivt oppfattet som middels. Vi ser at måloppnåelsen vurderes til godt over middels på alle spørsmålene. Her må vi huske at 1 er ingen framgang og middels eller noe over middels betyr at kommunene mener de har oppnådd en del. Bak gjennomsnittene finner vi imidlertid en viss variasjon både i antall som har svart på de syv spørsmålene og vurderingene av måloppnåelse. For det første er det svært få som sier at de ikke har hatt noe framgang. Det er flest (11 prosent) som har krysset av på 1 (ingen framgang) på spørsmålet om måloppnåelse på kvalitetsavtale på døgnovernatting. 30 prosent svarer at de har full måloppnåelse (5) på at ingen skal bo i midlertidig tilbud mer enn tre måneder.

Figur 4.1 *Kommunenes vurdering av måloppnåelse, gjennomsnitt på en skala fra 1 til 5, 1=ingen framgang, 5=helt oppnådd*



En av fire oppgir at de har oppnådd målene om reduksjon av utkastelser og kvalitetsavtale for midlertidige botilbud. En av fem sier at de har nådd målene om at ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidig løsning etter utskrivning fra institusjon eller løslatelse fra fengsel. Men færre enn en av ti kommuner vurderer at de har nådd alle målene helt.

Det er naturlig å tenke seg at kommunene har oppnådd mest på de resultatmålene de har prioritert. På den andre siden kan man tenke seg at de har lagt lista litt høyere og stiller større krav til måloppnåelse på de målene de har prioritert. Vi har kontrollert for sammenhengen mellom hvilke mål kommunene har prioritert og hva de svarer på måloppnåelse. Khikvadrat test av sammenhengen mellom prioritering av et mål og vurdering av måloppnåelse viser en statistisk signifikant sammenheng mellom variablene om begjæringer om utkastelse og variablene om tid i midlertidig botilbud. Det er likevel en sammenheng mellom prioritering og måloppnåelse på de andre spørsmålene, men sammenhengen er ikke statistisk signifikant, som betyr at den er svakere. Når vi inkluderer de som har svart ”ikke aktuelt” på spørsmål om

måloppnåelse, finner vi en sterk sammenheng på alle variablene. Med unntak av ”har prioritert alle målene like høyt” mot ”nådd alle målene” og variablene knyttet til midlertidig tilbud ved løslatelser fra fengsel, viser Khikvadrattest statistisk signifikans mellom prioritering og måloppnåelse. Det indikerer en tendens til å si at det ikke er relevant på måloppnåelsen dersom målet ikke er prioritert.

Kommunene er bedt å gi en kort beskrivelse av de viktigste årsakene til at de har nådd målene. Stikkordet som forekommer oftest i disse svarene er ”samarbeid” inkludert samordning og samhandling. En av tre nevner samarbeid internt i kommunen og/eller med andre instanser som viktig for måloppnåelse. Andre nevner også etablering av rutiner, som også innebærer samarbeid. Samarbeidspartneren som nevnes av flest er namsmannen. Dette kan bety at det er samarbeid med namsmannen som har gitt best resultater, eller det kan bety at namsmannen er den viktigste samarbeidspartneren i strategien. Vi utdyper dette i et eget spørsmål om samarbeid lenger ute i kapitlet. Samarbeid internt i kommunen vektlegges, men enkelte trekker også fram samarbeid med andre offentlige etater og private aktører. Samarbeid med frivillige eller brukermedvirkning nevnes ikke som viktig for måloppnåelse.

Andre sentrale elementer som har vært viktig for måloppnåelse er prioritering av målgruppen, ulike former for oppfølging og utnyttelse av boligressurser. Noen nevner også tilskuddsmidler fra Husbanken og/eller Sosial- og helsedirektoratet. At tilskuddsmidler nevnes av svært få respondenter, betyr ikke nødvendigvis at de ikke har betydd noe. Fokuset kan ha vært på hva man har fått til med midlene.

Til spørsmålet om de viktigste hindringene for å nå målet er det også ett stikkord som peker seg ut, nemlig boligmangel. 40 prosent av alle¹⁷ oppgir en variant av boligmangel. Det kan dreie seg om mangel på boliger generelt, et stramt utleiemarked, få kommunale boliger og få tilpassede boliger. Bydeler i Oslo framholder både generell boligmangel og mangel på egnede eller tilpassede boliger. Fra en bydel i Oslo pekes det også på at de har jobbet med å

¹⁷ Ikke alle har skrevet ned stikkord for hindringer for måloppnåelse. Det gjelder hva som har bidratt til måloppnåelse. Basis for prosentuering er hele utvalget.

hindre begjæringer og utkastelser systematisk over flere år og at man neppe kan forvente å oppnå mye mer enn de har oppnådd. For øvrig er det noen få som skriver at begjæringer om utkastelser og utkastelser har økt eller er økende, blant annet på grunn av press i boligmarkedet.

4.2.3 Egne mål

Halvparten av kommunene sier de har hatt egne mål under strategiperioden. Det er ingen systematiske forskjeller mellom store og små kommuner. Under spesifisering av egne mål sier flest at de har prioritert bolig – enten anskaffelse av boliger, å få flere tilpassede boliger eller få til varige boligløsninger. Som mål nummer to oppgis oppfølging, enten i bolig eller andre former for oppfølging som for eksempel økonomisk veiledning. Mål nummer tre er planarbeid; utarbeidelse av boligsosial plan, strategisk plan eller kommunalt boligprogram. De som har satt egne mål rapporterer om god måloppnåelse. En av fire sier de nådde målene i noen grad og to av tre sier de har nådd målene i stor grad og en av to oppgir at de har nådd egne målt. Ingen svarer ”i liten grad” på dette spørsmålet.

Det største hinderet er igjen mangel på boliger eller egnede boliger. Svarene er svært kortfattede og stikkordspregede. Det gjelder alle såkalte åpne svarkategorier i spørreskjemaet. Vi ser imidlertid at boligmangel går igjen som den viktigste hindringen for å nå målene i strategien. Noen sier eksplisitt at de mangler egnede boliger eller arealer for å etablere boliger for bostedsløse. Det kan imidlertid være vanskelig å bedømme om alle disse svarene gir uttrykk for at det er ekstrem knapphet på boliger i det hele tatt, eller om det er uttrykk for at målgruppa bør ha spesielle boliger og at de peker på mangel på ”spesialboliger”. Ut fra en samlet vurdering av svarene knyttet til oppnåelse av egne mål og måloppnåelse generelt, er det ingen tvil om at det er en generell mangel på boliger i en betydelig andel av kommunene og at dette tillegges størst betydning i hindringene for måloppnåelse.

Spørreskjemaet har et separat spørsmål knyttet til bruk av midlertidig botilbud i ulike situasjoner. Kapittel 2 omtaler at rapporteringen til KOSTRA generelt har vært dårlig og til dels svært dårlig på dette spørsmålet. Spørsmålet er formulert slik: I hvilken grad har kommunen/bydelen redusert bruken av

midlertidig botilbud i følgende situasjoner i løpet av strategiperioden?

Tabell 4.4 *Reduksjon i bruk av midlertidige tilbud i fire situasjoner. Prosent. Samletabell. (N varierer mellom 90 – 98)*

| Redusert bruk av midlertidig tilbud i følgende situasjoner: | Liten grad | Noen grad | Stor grad | Opphørt | Ikke aktuelt |
|---|------------|-----------|-----------|---------|--------------|
| Ved løslatelse fra fengsel | 8 | 31 | 2 | 5 | 28 |
| Ved utskrivning fra institusjon | 5 | 31 | 29 | 7 | 27 |
| Uten kvalitetsavtale | 11 | 17 | 16 | 8 | 49 |
| I mer enn tre måneder | 5 | 31 | 21 | 9 | 34 |

For det første viser tabell 4.4 at rundt 30 prosent – uten kvalitetsavtale nesten halvparten – mener spørsmålene ikke er aktuelle. Videre ser vi at svært få mener bruk av midlertidig tilbud har opphørt. Rundt en fjerdedel sier at bruken av midlertidig tilbud i stor grad er redusert og litt flere mener de har redusert bruken i noen grad. En liten andel kommuner har i liten grad redusert bruken av midlertidig botilbud. Et lite antall respondenter har valgt å la spørsmålene stå ubesvart. Midlertidig botilbud er fremdeles en sammensatt sektor, som inkluderer døgnovernatting, natthjem, campinghytter, pensjonat osv. Dermed er det også vanskelig å tolke svarene og resultatene.

4.2.4 Prioritering av målgrupper

Kommunene har i stor grad prioritert målgrupper i tråd med prioriteringene i den nasjonale strategien. Tabell 4.5 gir en rangert oversikt over kommunenes prioriteringer.

Tabell 4.5 *Prioritering av ulike målgrupper. Prosent. Samletabell, N: 101*

| | |
|--|------|
| Personer med psykiske lidelser og rusmisbruk | 58 % |
| Personer med rusmisbruk | 49 % |
| Personer med psykiske lidelser | 39 % |
| Barnefamilier | 27 % |
| Ikke foretatt prioritering mellom grupper | 26 % |
| Personer med store sammensatte problemer | 24 % |
| Ungdom | 18 % |
| Personer med etnisk minoritetsbakgrunn | 16 % |
| Andre grupper | 9 % |
| Eldre personer | 8 % |

Vi har valgt spørsmål som til dels er overlappende, men vi har likevel bedt respondentene om å velge maksimum tre grupper. I tabell 4.5 er prioriteringene satt opp i rekkefølge etter hvor stor andel av kommuner som har prioritert de ulike målgruppene. Over halvparten av kommunene/bydelene har prioritert personer med psykisk lidelse og rusmisbruk (i spørsmålet presisert til dobbelt-diagnose). Deretter følger personer med rusmisbruk og personer med psykisk lidelse på andre og tredje prioritet. Rus og psykisk lidelse er langt de viktigste målgruppene i strategien. Med tanke på at kommunene i flere år har arbeidet med opptrappingsplanen for psykisk helse, er det verdt å merke seg at denne gruppen er utpekt av kommunene som en av de høyest prioriterte i arbeidet med bostedsløshet. En del personer og særlig personer med dobbelt-diagnose tenderer til å falle mellom to stoler i hjelpeapparatet (Statens helsetilsynet 2000). Bostedsløse personer er som gruppe blant de med aller minst ressurser. Det kan tenkes at psykisk syke som overlates til hjelpeapparatet for bostedsløse, i den grad det finnes, er en gruppe psykiatrien har utdefinert.

Vel en fjerdedel av kommunene/bydelene har prioritert barnefamilier. Om lag like mange – en av fire – svarer at de ikke har prioritert mellom grupper og tilsvarende antall sier de har prioritert personer med store sammensatte problemer. Ungdom og personer med etnisk minoritetsbakgrunn er forholdsvis lite prioritert og noen få sier de har prioritert eldre. ”Andre” kan i hovedsak plasseres under en av de andre gruppene i tabell 4.5. Prioritering av målgrupper fordelt på kommuner gir ingen statistisk signifikante sammenhenger (Khikvadrattest) mellom kommunestørrelse og

prioritering av målgrupper. Men analysen viser likevel noen interessante forskjeller mellom kommunegrupper. Den høyest prioriterte gruppa i Oslo er personer med psykiske lidelser. Andre grupper med høy prioritet i Oslo er personer med dobbeltdiagnose og barnefamilier. I de andre store/større byene (40.000< innbyggere) har dobbeltdiagnose høyest prioritet og dernest rusmisbrukere. Personer med etnisk minoritetsbakgrunn har som vi ser av tabell 4.5, ikke veldig høy prioritet, men gruppen er lavest prioritert i Oslo og de andre store/større kommunene.

4.3 Aktiviteter og finansiering

Denne delen omhandler aktiviteter kommunene har iverksatt eller hatt som del av eller under strategien mot bostedsløshet. Ved utforming av spørreskjemaet var det naturlig å legge spørsmålene opp til finansieringsordninger og virkemidler i strategien. Spørsmålene tar utgangspunkt i de typene av aktiviteter som kommunene har fått statlige midler til å finansiere. Med basis i vår kunnskap om kommune-Norge har vi forsøkt å fange opp aktiviteter som kanskje ikke framkommer så tydelig i statlige dokumenter om strategien.

4.3.1 Virksomhet og tiltak

All aktivitet og tiltak som er rettet inn mot bostedsløse kan ha betydning for dette arbeidet. Det kan ha en positiv eller negativ virkning eller det er nøytralt. I de to siste tilfellene vil man si at tiltaket ikke virker. Under spørsmålene om måloppnåelse ba vi kommunene selv definere hva som har bidratt og hva som har hindret måloppnåelse. Her er vi opptatt av å undersøke aktiviteter som er satt i gang under strategien og som en del av strategien. Vi ba respondentene om å velge mellom 12 ulike tiltak (inkludert ”annet”) og spurte om noen av disse var iverksatt under strategien. Det ble ikke satt noen grense for hvor mange alternativer respondentene kunne velge. Tabell 4.6 viser hvordan kommunene/bydelene har svart.

Tabell 4.6 *Tiltak iverksatt av kommuner/bydeler som en del av strategien. Andel kommuner som har oppgitt de ulike tiltakene. Samletabell, N: 101 for alle variablene*

| Type tiltak / virksomhet | Andel |
|---|-------|
| Råd og veiledning knyttet til boforhold | 79 % |
| Oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere | 79 % |
| Økonomisk veiledning | 77 % |
| Økt kompetansen i kommunene om boligsosialt arbeid | 67 % |
| Oppfølgingstjenester til personer med psykiske lidelser | 63 % |
| Anskaffet bolig | 60 % |
| Tilrettelagt boliger | 55 % |
| Subsidiert boutgifter | 38 % |
| Inngått samarbeidskontrakt | 37 % |
| Selv arrangert møter, konferanser eller annet | 28 % |
| Økt tjenestetilbudet til gruppen på annen måte | 22 % |
| Annet | 9 % |

Kommunene og bydelene vektlegger tiltak og arbeid overfor brukerne. Nærmere fire av fem kommuner oppgir at de har satt i verk råd og veiledning knyttet til boforhold, oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere og økonomisk veiledning. En betydelig andel – 67 prosent – har økt kompetansen i kommunen om boligsosialt arbeid. Økt kompetanse nevnes av kun to respondenter som viktig for måloppnåelse i strategien. Økt kompetanse vil eventuelt ha en indirekte betydning ved at det tilfører kunnskap om hvordan man skal arbeide. Kompetanse framstår ikke som en faktor som direkte kan bidra til å redusere bostedsløsheten. Økt kompetanse og kunnskap kan ha betydning på lengre sikt. Men det kan også tolkes slik at kommunene ikke oppfatter økt kompetanse som et virkemiddel til å forebygge og motvirke bostedsløshet.

Vi får igjen demonstrert at psykisk helse er en viktig del av arbeidet med bostedsløshet. 63 prosent har iverksatt oppfølgingstjenester til personer med psykiske lidelser. Boligmangel blir, som vi ser over, utpekt som det viktigste hindret for måloppnåelse i strategien. Kommunene og bydelene har hatt tiltak for både å anskaffe og tilrettelegge boliger og subsidiert boutgifter. Bydelene i Oslo scorer høyest på tilrettelegging av boliger, mens de store kommunene (innbyggere 40.000<) scorer høyest på anskaffelse av boliger (90

prosent av disse kommunene har anskaffet boliger). 37 prosent oppgir at de har inngått samarbeidskontrakter. Typer samarbeidskontrakter og samarbeidspartnere de oppgir blir nærmere drøftet i neste del av kapitlet om samarbeid og forankring.

Mer enn en av fire kommuner har selv arrangert møter, konferanse og lignende. Møtene som kommunene og bydelene har arrangert involverer blant annet brukere og i noen enkelttilfeller naboer. Møtene ser ut til å være nært knyttet opp til det konkrete arbeidet i kommunen, inkludert arbeid med boligsosiale planer. Kategorien ”annet” gir blant en utdyping og presisering av de andre aktivitetene, som for eksempel samarbeid, styrket oppfølgingstjenesten, intern kursing og planlegging.

4.3.2 Finansielle virkemidler

Vi har allerede omtalt de ulike statlige økonomiske ordninger og tiltaksmidler kommunene kan søke om tilskudd fra. Husbankens kompetansetilskudd er direkte rettet mot strategien. Sosial- og helsedirektoratets tilskudd til bostedsløse og rusmisbrukere er også en viktig ordning opp mot strategien. Denne ordningen kom som en styrking og forlengelse av Prosjekt bostedsløse allerede i 2003. En del andre tilskuddsordninger er mer eller mindre rettet mot de samme målgruppene. Med fare for at kommunene ikke kjenner til alle de ulike statlige tilskuddsmidlene og unnlater derfor å svare, har vi likevel stilt spørsmål om og hvilke av de ulike ordningene de bruker. Resultatet er vist i tabell 4.7.

Tabell 4.7 *Andel kommuner og bydeler som har benyttet de ulike statlige finansieringsordningene i strategiperioden. Samletabell, N: 100*

| Statlige tilskuddsordninger | Andel |
|---|-------|
| Husbankens ordinære ordninger (startlån, grunnlån, boligtilskudd) | 82 % |
| Kompetansetilskudd - Husbanken | 66 % |
| Oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere SHdir | 61 % |
| Tilskudd til psykisk helsearbeid – SHdir | 41 % |
| Tilskudd til rusmiddeltiltak – SHdir | 40 % |
| Tilskudd til ressurskrevende brukere – SHdir | 30 % |
| Annet | 11 % |

Tabell 3.1 i kapittel 3 illustrerer at de ordinære økonomiske bolig-sosiale ordningene – startlån, grunnlån og boligtilskudd – i liten grad er brukt til boliger til bostedsløse. Tabell 4.7 indikerer at ordningene kan være benyttet i større grad enn det som vises av Husbankens tall, men at de ikke nødvendigvis er rettet kun mot bostedsløse. Men her kan nettopp utvalget av kommuner og bydeler i vår undersøkelse være ”skjevt”. Undersøkelsen omfatter kommuner og bydeler i Oslo som har deltatt i arbeidet med strategien. Det er rimelig å anta at disse også i større grad har benyttet økonomiske virkemidler til boligformål. Forskjellen mellom kommunegrupper er liten.

Høy score på Husbankens kompetansetilskudd var forventet. Ett av kriteriene for valg av respondenter er kommuner og bydeler som har mottatt kompetansetilskuddet. Nesten like mange har mottatt midler fra Sosial og helsedirektoratets tilskudd til oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere. En nærmere analyse viser at 42 prosent har mottatt tilskudd fra begge ordningene og 18 prosent har ikke mottatt støtte fra noen av disse to ordningene. 41 og 40 prosent har fått tildelt støtte fra tilskudds-ordningene for henholdsvis psykisk helsearbeid og rusmiddeltiltak. Det er lite overlapp mellom mottakere av disse to ordningene. Det er også begrenset overlapp mellom mottakere av tilskudd disse to ordningene og tilskuddsmidler til ressurskrevende brukere.

Tabell 4.8 gir en oversikt over hvordan ulike aktiviteter kommunene har iverksatt under strategiperioden er finansiert.

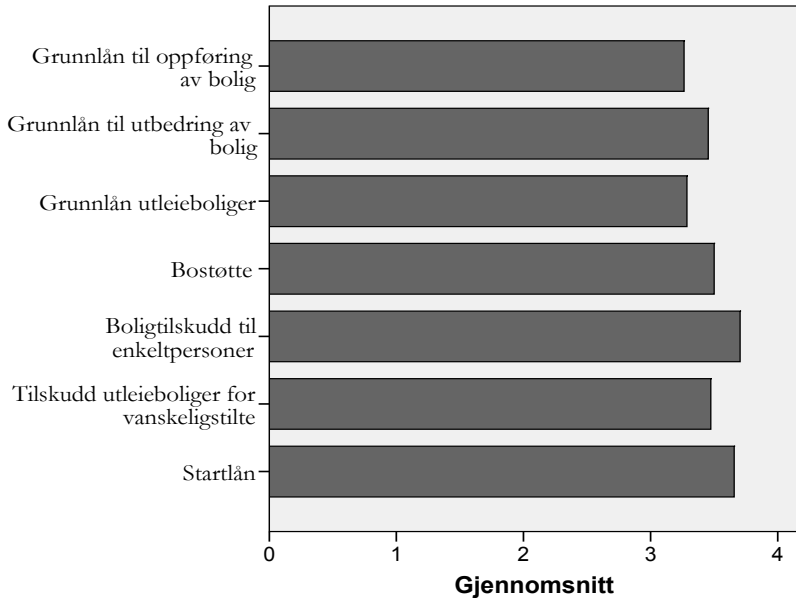
Tabell 4.8 *Finansiering av aktiviteter i kommunene og bydeler under strategiperioden. Prosent. Samletabell*

| Aktiviteter | Hus- banken | SHdir | Egne midler | Annet |
|--|----------------|-------|----------------|-------|
| Anskaffelse av boliger | 50 | 9 | 51 | 6 |
| Tilrettelegge boliger | 50 | 2 | 37 | 5 |
| Subsidiering av boutgifter | 19 | 0 | 48 | 0 |
| Styrke oppfølgingstjenester til bostedløse og rusmisbrukere | 15 | 65 | 51 | 2 |
| Styrke oppfølgingstjenester til personer med psykiske lidelser | 10 | 47 | 49 | 4 |
| Råd og veiledning knyttet til boforhold | 10 | 30 | 65 | 0 |
| Økonomisk veiledning | 4 | 13 | 71 | 1 |
| Økt tjenestetilbudet i kommunen på annen måte | 6 | 13 | 31 | 2 |
| Selv arrangert møter, konferanser el. annet | 23 | 11 | 31 | 0 |
| Økt kompetansen om behovet for helhetlige tjenester | 45 | 14 | 48 | 0 |
| Inngått samarbeid med ulike aktører | 12 | 13 | 30 | 9 |

I spørreskjemaet er det presisert at det dreier seg om aktiviteter for målgruppene i strategien mot bostedsløshet. Et viktig funn er at kommunene og bydelene gjennomgående har brukt mer av egne midler enn tilskuddsordninger. Unntaket er tilrettelegging av boliger, der andelen som svarer Husbanken er noe større enn andelen som har krysset av på kommunenes egne midler (i tabellen "Egne midler"). Mønsteret i tabellen er som "forventet". Sosial- og helsedirektoratet scorer høyt på finansiering av styringen av tjenestetilbudet av bostedsløse og rusmisbrukere. Husbanken scorer høyt på tilskudd til å øke kompetansen om behovet for helhetlige tjenester til bostedsløse og vanskeligstilte (formuleringen i spørreskjemaet, forkortet i tabellen). En vesentlig del av kompetansetilskudd er brukt til boligsosiale utdanningstilbud.

Kommunene er bedt om å vurdere hvor godt tilpasset Husbankens ulike ordninger til boligetablering er for målgruppene i strategien på en skal fra 1 til 5, der 1 er "svært dårlig tilpasset" og 5 er "svært godt tilpasset" Figur 4.3 viser den gjennomsnittlige fordelingen av svar på for de ulike ordningene.

Figur 4.2 *Kommunenes vurdering av hvor godt Husbankens ulike ordninger er tilpasset målgruppene for strategien. Gjennomsnitt*



Gjennomsnittet på skalaen fra 1 til 5 er 3. Kommunene og bydelene vurderer disse ordningene noe over gjennomsnittet på skalaen. Vi vil tolke det som tilnærmet nøytralt, det vil si at disse ordningene ikke er spesielt verken godt eller dårlig tilpasset. De viktigste ordningene her er bostøtten, boligtilskudd til enkeltpersoner som kjøper egen bolig, boligtilskudd til kommunene for bygging eller kjøp av utleieboliger til vanskeligstilte og startlån. Disse fire ordningene scorer over gjennomsnittet og det er små forskjeller mellom dem. Tilskuddet kommunene kan benytte for å anskaffe utleieboliger til vanskeligstilte og bostøtten scorer lavest av disse. Boligtilskuddet til enkeltpersoner til kjøp av bolig kommer noe høyere. En av fem mener at bostøtten er svært godt tilpasset. Totalt har halvparten (52 prosent) krysset av på fire eller fem. En av tre (35 prosent) har valgt svaralternativ tre. Bare 14 prosent mener bostøtten er dårlig tilpasset (kryss på en eller to). Startlån og boligtilskuddene kommer ut omtrent likt. Svarprofilene er også svært like. 61 prosent vurderer boligtilskudd til personer og startlån som godt egnet (svaralternativ fire eller fem) og 55 prosent svarer at tilskudd til utleie er godt tilpasset. Noen få prosent mener

disse ordningene er svært dårlig (1) tilpasset boligetablering av målgruppene for strategien.

Frafallet av respondenter på disse spørsmålene er betydelig og bør kommenteres. De som har svart ”vet ikke” er slått sammen med de som har latt spørsmålet stå ubesvart. Vi kan anta at ”vet ikke” og ubesvart er respondenter som ikke har en oppfatning av, en eller alle, de boligsosiale tilskuddsordninger. Frafallet er størst på spørsmålet om tilskudd til utleieboliger, der 43 prosent har valgt vet ikke eller ikke svart. Henholdsvis 21 og 18 prosent er i ”vet ikke”/”ubesvart” kategoriene på spørsmålene om tilskudd til enkeltpersoner og startlån. Vet ikke/ubesvart er lavest på bostøtte (14 prosent). Man kan tenke seg to mulige forklaringer på at mange ikke tar stilling til hvorvidt ordningene er tilpasset. Den ene er at ordningene er ukjent eller lite kjent blant i kommunene eller blant en del ansatte i kommunene som arbeider med bostedsløshet. Den andre forklaringen er at ordningene er kjent, men at respondentene ikke har noen oppfatning av hvor godt de passer for målgruppene i strategien. Begge disse alternative forklaringene byr på utfordringer for staten som forvalter ordningene.

Det viktigste funnet er at en betydelig andel vurderer ordningene som godt egnet for målgruppene i strategien mot bostedsløshet. En ny undersøkelse av de boligsosiale ordningene viser at en del faller utenfor (Barlindhaug og Astrup 2008). Riksrevisjonen påpeker at ikke alle vanskeligstilte på boligmarkedet får den hjelpen de skal ha. Men Riksrevisjonen ser ikke spesifikt på de ordningene eller virkemidlene vi drøfter her. Våre funn og Barlindhaug og Astrup sine funn kan synes å fortelle motstriden historier¹⁸. Vi kan åpne for flere alternative tolkninger av dette. En tolkning er at det finnes et handlingsrom for å bruke disse ordningene opp mot behovene til bostedsløse og svært vanskeligstilte; personer som står i fare for å bli bostedsløse, som noen kommuner klarer å benytte seg av. En annen mulighet er at ordningene er forholdsvis godt tilpasset de svært vanskeligstilte – blant annet noen av målgruppene i strategien – å dårligere tilpasset andre grupper, for eksempel de som ”klarer seg”, men som ikke får kjøpt seg en bolig og dermed, etter norsk standard, ikke kommer inn på boligmarkedet. En tredje mulighet er at enkelte av ordningene er

¹⁸ Barlindhaug og Astrup modellerer resultatene for ulike konstruerte husstander.

bedre tilpasset små kommuner med et slakt boligmarkedet enn store bykommuner med et presset boligmarked og høye priser. Vi finner imidlertid ingen statistisk signifikans mellom hver av disse variablene og kommunestørrelse (Khikvadrattest). Vi finner heller ingen tydelige mønstre eller tendenser ved å studere tallene nærmere.

Vi har til nå ikke kommentert spørsmålene om grunnlånene (grunnlånene er nå slått sammen). Et mindretall har svart på disse spørsmålene. Kategorien ”vet ikke”/”ubesvart” omfatter mellom 72 og 66 prosent på de tre spørsmålene om grunnlån. Det er med andre ord forholdsvis få svar bak de tre øverste søylene i figur 4.1, og vi vil ikke gå inn i en drøfting av disse tallene. De som har svart, vurderer imidlertid disse ordningen som rimelig godt egnet for målgruppene i strategien.

Våre funn indikerer at det er betydelig rom for å bistå svært vanskeligstilte på boligmarkedet innfor dagens boligsosiale virkemidler. Disse funnene må likevel sammenholdes med andre undersøkelser som viser at det er ”hull” i ordningene og enkelte grupper faller utenfor.

4.3.3 Deltakelse i nettverk og fora

Kommunene i undersøkelsen er valgt ut fra kriteriene om deltakelse i strategien enten fordi de har mottatt midler og/eller deltatt i ulike fora, nettverk osv. Vi har likevel stilt spørsmål om de har deltatt i ulike fora og aktiviteter. Tabell 4.9 gir en oversikt over hvordan aktiviteten har vært i ulike kommunegrupper.

Tabell 4.9 *Deltakelse i nettverk, fora, konferanser og utdanning etter kommunestørrelse. Prosent. Samletabell, N: 100*

| Aktivitet | Oslo | 40.000 og mer | 10.000 - 39.999 | <9.999 | Alle |
|----------------------|------|---------------|-----------------|--------|------|
| Nettverksmøter | 100 | 92 | 87 | 72 | 83 |
| Kontaktfora | 40 | 39 | 29 | 23 | 29 |
| Annen møtevirksomhet | 60 | 39 | 24 | 21 | 28 |
| Konferanser | 100 | 93 | 79 | 51 | 72 |
| Utdanning/kurs | 70 | 69 | 55 | 36 | 51 |
| Annet | 10 | 23 | 26 | 19 | 21 |

Hovedtendensene i tabell 4.9 er en ganske høy aktivitet og, på de fleste variablene, små forskjeller mellom kommunegruppene. Store og større kommuner har i hovedsak større deltakelse i alle typene av aktiviteter enn små kommuner. Alle bydelene i Oslo (en har svart på spørsmålet) har deltatt i nettverksmøter og syv av ti småkommuner. Den største forskjellen er på annen møtevirksomhet, der bydelene i Oslo rapporterer om et langt høyere aktivitetsnivå enn de andre kommunene. Oslo ligger klart lavest på ”annet”.

Respondentene har i stor utstrekning benyttet oppfordringen til å konkretisere møtevirksomheten. Nettverksmøter konkretiseres av de alle fleste til nettverk, faste møter eller samlinger i regi av Husbanken og Fylkesmannen. Bydelene i Oslo nevner også møtearrangement i regi av kommunen. Annen møtevirksomhet favner et bredts spekter av aktiviteter; brukerforum, møter med nabokommune, helsemøter, internasjonale møter, faglige fora og møter med ulike aktører, for eksempel namsfogden, boligstiftelse og politiet. Under konferanser dominerer arrangementet i regi av Husbanken og/eller Fylkesmannen. Under utdanning og kurs kommer de boligsosiale utdanningene høyt. Men også kurs knyttet til kriminalomsorgen og spesialutdanning i rus og psykiatri nevnes. ”Annet” er i hovedsak konkretisert til besøk og studieturer i andre kommuner, spesifikke tiltak eller – i mindre grad – andre nordiske land.

Oppsummeringen er at aktiviteter knyttet til læring og erfaringsutvesking, som vist i tabell 4.9, har vært forholdsvis omfattende blant kommune som har deltatt i strategien. Tabell 4.10 viser respondentenes vurderinger av hvor viktig disse aktivitetene har vært for arbeidet med bostedsløshet i kommunen og bydelen. Spørreskjemaet opererer med svaralternativene ”ingen betydning”, ”noe betydning”, ”stor betydning” og ”ikke aktuelt” på dette spørsmålet. Svaralternativet ”ingen betydning” er nesten ikke benyttet. Der det er benyttet vil vi kommentere dette særskilt. Respondentene har gjennomgående valgt alternativene ”noe betydning” og ”stor betydning”. Noen har valgt alternativet ”ikke aktuelt” og vi vil kommentere det der det relevant. Men ved å gjengi svaralternativet ”stor betydning” i tabell 4.10, vil vi få et oversiktlig og rimelig godt bilde av hvordan kommunene har svart.

Tabell 4.10 *Kommunenes vurdering av hvor viktig møter, fora og konferanser har vært for arbeidet med bostedsløshet fordelt etter kommunegruppe. Samletabell, prosent som har svart "stor betydning". N: 72-90*

| Aktivitet | Oslo | 40.000 og mer | 10.000 - 39.999 | <9.999 | Alle |
|-----------------------------|------|---------------|-----------------|--------|------|
| Nettverksmøter for kommuner | 90 | 54 | 59 | 52 | 59 |
| Andre møter, fora, el. l. | 70 | 75 | 35 | 56 | 52 |
| Konferanser | 70 | 65 | 49 | 63 | 60 |
| Utdanning | 67 | 82 | 46 | 44 | 56 |

Vi skal kommentere hvert av spørsmålene eller variablene og på enkelte av variablene trekke inn informasjon som ikke framkommer av tallene i tabellen. Men først en generell kommentar: Som nevnt har noen respondenter valgt svaralternativet "ikke aktuelt" Det er også enkelte som ikke har svart. Ubesvart kan både være et uttrykk for at spørsmålet ikke er aktuelt eller relevant. Men det kan også være uttrykk for at respondenten ikke ser seg i stand til å vurdere betydningen av disse aktivitetene.

Nettverksmøter: Majoriteten av bydelene i Oslo mener nettverksmøter for kommuner har hatt svært stor betydning for arbeidet med bostedsløshet. Blant de andre store byene er det langt færre kommuner som mener disse møtene har hatt stor betydning (54 prosent). Andelen er vesentlig høyere i mellomstore og små kommuner. I kommunegruppen 10.000-39.999 innbyggere, har noen få kommuner også svart liten betydning og i småkommunene sier en del (21 prosent) at dette ikke er aktuelt. Oppsummeringen er at det store flertallet mener kommunenettverkene har hatt stor eller noe betydning.

Andre møter, fora, el. l.: Storbyene har størst andel som mener at aktivitet som dekkes av denne betegnelsen har hatt stor betydning (75 prosent) og 70 prosent av bydelene i Oslo sier at slike fora har hatt stor betydning. Den laveste andelen finner vi også her (jfr. avsnittet over) blant kommuner med mellom 10.000-39.999 innbyggere. I denne gruppa og i gruppa små kommuner finner vi noen som har valgt svaralternativet "ikke aktuelt" (henholdsvis 17 og 28 prosent). Det er imidlertid ingen som har svart "ingen betydning".

Konferanser får rimelig god vurdering fra alle kommunegruppene. Mønsteret er det samme som fordelingen på variabelen ”Andre møter, fora, el. l.”; bydelen i Oslo har størst andel som sier dette har hatt stor betydning og de mellomstore kommunene (10.000-39.999) har den laveste andelen. I denne og i gruppen småkommuner svarer henholdsvis 8 prosent og 19 prosent ”ikke aktuelt”. Ingen respondenter har svart ”ingen betydning”.

Utdanning i boligsosialt arbeid har vært et satsningsområde i strategien. En stor del av Husbankens kompetansetilskudd har vært brukt på utdanningene. Andelen som har svart ”stor betydning” er vist i siste raden i tabell 4.10 for å illustrere helhetsbildet i vurderingene av de ulike aktivitetene. Vi har i tillegg valgt å vise vurderingen av utdanning i egen tabell, fordi svarfordelingen er noe mer nyansert her enn på de andre variablene i tabell 4.10. Svarfordelingene er vist i tabell 4.11.

Tabell 4.11 *Kommunenes vurdering av hvor viktig utdanning har vært for arbeidet med bostedsløshet fordelt etter kommunegruppe. Prosent. N=75*

| Betydning av utdanning/kurs i arbeidet med bostedsløshet | Oslo | 40.000 og mer | 10.000 -39.999 | <9.999 | Alle |
|--|------|---------------|----------------|--------|------|
| Noe betydning | 11 | 9 | 25 | 11 | 16 |
| Stor betydning | 66 | 82 | 46 | 44 | 53 |
| Ikke aktuelt | 22 | 9 | 29 | 44 | 31 |
| Totalt | 100 | 100 | 99 | 99 | 100 |

De største kommunene – Oslo og kommuner med 40.000 innbyggere og over – vurderer generelt utdanning som svært betydningsfull i arbeidet med bostedsløshet med svarandel på henholdsvis 66 og 82 prosent på ”stor betydning”. Under halvparten i de to mindre kommunegruppene mener utdanning har hatt stor betydning. I kommunegruppa med 10.000-39.999 innbyggere svarer en av fire at utdanningen har hatt noe betydning. Andelen som har valgt alternativet ”noe betydning” er mindre i de andre kommunegruppene. Vi ser imidlertid at en forholdsvis stor andel har valgt svaralternativet ”ikke aktuelt”. Vi velger å tolke dette som at disse kommunene ikke har hatt noen på de boligsosiale utdanningene eller på andre utdanninger. 44 prosent i de minste kommunene sier at spørsmålet ikke er aktuelt. Det er også

et visst frafall i andelen som har svart. Ingen har valgt svaralternativet ”liten betydning” eller ”ingen betydning”. Utdanning og kurs har åpenbart hatt vesentlig betydning for de som har deltatt.

Det viktigste funnet er at respondentene mener at aktiviteter knyttet til erfarings- og kunnskapsoverføring og utdanning har vesentlig betydning for arbeidet med bostedsløshet. Særlig Oslo og de andre store byene vektlegger betydningen av disse aktivitetene. Andre steder i rapporten drøfter vi spørsmål knyttet til kommunen som lærende organisasjon. Blir kunnskapen værende hos de som har deltatt i disse aktivitetene? Hvor mye blir overført til den kommunale organisasjonen? I kapittel 3 kommer det fram at intervjupersoner på statlig nivå uttrykker en viss uro for om kunnskapen blir videreført inn i kommunen. Vi kan registrere at flere av disse foraene er viktige for de som deltar. Det kan skape en trygghet og styrke for de som er opptatt av å redusere og hindre bostedsløshet i kommunene og bydelene.

I vurdering av hvilke aktiviteter (i tabell 4.10) kommunene vil framheve som viktig å opprettholde, scorer nettverkene høyst. En tredel skriver at nettverkene etablert av Husbanken, Fylkesmannen og Sosial- og helsedirektoratet er viktig å opprettholde. Av de som har svart sier faktisk 60 prosent at nettverkene er viktige framover. I tillegg oppgir noen respondenter møter og konferanser som viktige. Det andre enkelttiltaket som scorer høyt er utdanning. En fjerdedel av de som har svart nevner utdanning. Aktiviteter knyttet opp mot læring og erfaringsutveksling scorer samlet sett svært høyt på aktiviteter kommunene vil opprettholde. En respondent påpeker at det er en svakhet at kunnskap og erfaringer ikke når fram til ledelsen i kommunen. En annen respondent poengterer at økt kompetanse har hatt betydning for hele kontoret.

4.3.4 Planer som ikke ble noe av

En av fire oppgir at kommunen har planlagt tiltak eller aktivitet som ikke har blitt noe av. Andel som sier de har lagt planer som ikke ble iverksatt synker med avtakende kommunistørrelse: 38 prosent av bydelene i Oslo har hatt slike planer, 30 prosent av de andre storbyene, 27 prosent i gruppa med 10.000-39.999 innbyggere og 20 prosent av de små kommunene. Prosjektene som ikke er blitt iverksatt er i all hovedsak boliger, blant annet tiltenkt

ungdom og personer med dobbeltdiagnose rus og psykiatri. Av de 22 som har oppgitt en begrunnelse sier 13 at årsaken er dårlig økonomi. Noen har i tillegg mindre konkretiserte svar – stoppet av politikerne, ikke prioritert, flere tiltak i boligsosial handlingsplan er ikke prioritert – der også økonomi kan være en del av forklaringen.

To respondenter sier at de planlagte tiltakene ble stoppet av naboer. Naboprotester eller såkalte NIMBY-reaksjoner (Not in My Back Yard) er et gjennomgående tema knyttet til boligetablering av vanskeligstilte og særlig rusmisbrukere. Naboprotester får ofte stor oppmerksomhet og kan være flinke til å mobilisere media på sin side. Her er det to prosjekter som er skrinlagt eller stoppet inntil videre på grunn av naboprotester. Man kan selvsagt oppsummere at det er to for mye. Hvor mange prosjekter som faktisk stoppes av naboprotester er ikke kartlagt.

4.4 Samarbeid og forankring

Samarbeid mellom private og offentlige aktører og mellom offentlige aktører har vært en sentral føring i strategien for hindre og bekjempe bostedsløshet. Vi har i andre kapitler omtalt tenkningen som ligger til grunn for samarbeid som et virkemiddel og en måte å styre på og drøftet styrker og svakheter ved denne formen for samstyring. Vi har bedt kommunene og bydelene om å vurdere i hvor stor grad de har samarbeidet med de aktørene vi ut fra kjennskap til feltet og med referanse til strategidokumentet ”På vei til egen bolig” mente var aktuelle. En vurdering av graden av samarbeid sier ikke nødvendigvis noe om kvaliteten av samarbeidet. Men vi vil anta at grad av samarbeid også kan omfatte et mål på kvalitet.

Respondentene er bedt om å vurdere samarbeidet på en skala fra 1 til 5, der 1 er ”ikke samarbeidet” og 5 er ”mye samarbeid”. Vi har valgt å gjengi tallene i tabell 4.12. svaralternativene 1 og 2 er slått sammen ”ikke/lite samarbeid”, 3 er beholdt som egen kategori – ”noe samarbeid” – og 4 og 5 er slått sammen til ”mye samarbeid”. Vi har også gjengitt andelen som har svart ”ikke aktuelt”. Aktørene er rangert og kategorien ”mye samarbeid” er benyttet som kriterium for rangering: Aktører som scorer høyest på ”mye samarbeid” står først i tabellen og lavest score er plassert nederst i tabellen.

I intervjuer og møter med representanter for statlige aktører er enkelte samarbeidspartnere framhevet som mer aktive og ”på banen” enn andre. Kriminalomsorgen blir for eksempel framhevet når det gjelder å delta i samarbeidsfora osv. Helseforetakene og barnevernet er ofte karakterisert som fraværende og vanskelig å opprette kontakt med. I den kommunale virkeligheten kan det se litt annerledes ut. Vi skal kommentere tabellen fra toppen. Husbanken utmerker seg som en viktig samarbeidspartner. Fire av fem kommuner og bydeler sier de har hatt mye samarbeid med Husbanken. Man kan kanskje si at høy score for Husbanken ganske enkelt er et resultat av utvalget av kommuner i undersøkelsen: Respondentlisten er satt sammen av kommuner

Tabell 4.12 *Graden av samarbeid mellom kommunen og andre aktører. Prosent. Samletabell*

| Samarbeidspartnere | Ikke/lite samarbeid | Noe samarbeid | Mye samarbeid | Ikke aktuelt |
|-----------------------------------|---------------------|---------------|---------------|--------------|
| Husbanken | 7 | 12 | 80 | 1 |
| Andre etater i egen kommune/bydel | 6 | 16 | 73 | 4 |
| Fylkesmannen | 13 | 30 | 54 | 2 |
| Namsmannen | 15 | 28 | 52 | 5 |
| Helseforetak | 25 | 25 | 41 | 9 |
| Sosial- og helsedir. | 26 | 31 | 36 | 5 |
| Politiet | 24 | 34 | 35 | 9 |
| Kriminalomsorgen | 36 | 25 | 34 | 6 |
| Barnevernet | 26 | 37 | 32 | 5 |
| Boligutbyggere/-forvaltere | 39 | 20 | 26 | 15 |
| Andre kommuner/bydeler | 36 | 32 | 23 | 10 |
| Private utleiere | 34 | 38 | 22 | 6 |
| Frivillige organisasjon. | 44 | 21 | 21 | 13 |
| Brukerorganisasjoner | 44 | 28 | 19 | 8 |
| Boligbyggelag | 40 | 27 | 16 | 18 |
| Andre aktører | 38 | 4 | 5 | 53 |
| Andre private aktører | 51 | 10 | 4 | 36 |
| Arbeidstakerorganisa. | 62 | 9 | 2 | 26 |
| KS | 66 | 11 | 1 | 22 |

som har fått tilskudd fra Husbankens kompetansemidler, men også av kommuner som har deltatt i kommunenettverk og -samlinger. Nettverkene har blant annet tatt utgangspunkt i nettverk allerede etablert av Fylkesmannen. En undersøkelse om arbeid med bostedsløshet (Ytrehus m.fl. 2008) fant at kommunene opplevde at de fikk mye bistand fra Husbanken. Begge forklaringene, nemlig utvalget for undersøkelsen vår og at Husbanken er tilgjengelig og bistår kommunene, kan være riktige og komplementære.

Samarbeid innad i kommunene og bydelene rangeres nesten like høyt som samarbeid med Husbanken. 73 prosent har hatt mye samarbeid internt. Det er noen forskjeller mellom kommune-grupper som er verdt å poengtere. Alle bydelene i Oslo har svart mye samarbeid (enten 4 eller 5). Vi vet at flere bydeler i Oslo har hatt samarbeid om konkrete prosjekter. Blant annet startet flere bydeler i Oslo et prosjekt for å hindre utkastelser allerede i 2003. Bydelene i Oslo har også hatt samarbeid med sentrale organer i kommunen. På et annet spørsmål med åpent svarmulighet understreker en av respondentene betydningen av at HEV – Helse- og velferdsetaten i Oslo kommune – fortsetter å koordinere arbeidet. Noen få kommuner i de to mindre/minste kommune-gruppene svarer ikke/lite samarbeid. Ellers fordeler svarene seg på noe og mye samarbeid.

Over halvparten av kommunene har hatt mye samarbeid med Fylkesmannen og namsmannen. Målet om å redusere antall begjæringer om utkastelse med 30 prosent og utkastelser med 50 prosent har hatt best resultat i strategiperioden. Rapport fra kommunene om utbredt samarbeid med namsmannen er et resultat i tråd med forventningene. De største kommunene har mest samarbeid, men i alle kommuner har det vært et betydelig samarbeid med namsmannen og forskjellen mellom kommune-gruppene er ikke statistisk signifikant (Khikvadrattest). Forskjellen mellom Husbankens regioner er derimot statistisk signifikant. Graden av samarbeidet er størst i Region øst og avtar dess lenger nord man kommer. (Unntaket fra regelen er Regionkontor Hammerfest, der omfanget av samarbeidet er større enn i Bodø, men svært få kommuner i området tilhørende Regionkontoret i Bodø har svart på dette spørsmålet).

Helseforetakene er en viktigere samarbeidspartner for kommunene enn det inntrykket man får fra helseforetakenes deltakelse samar-

beidsfora og andre arenaer knyttet opp mot strategien. Den høyest prioriterte målgruppen i strategien er personer med både rusmisbruk og en psykisk lidelse. Deretter følger rusmisbrukere og personer med psykiske lidelser. Det fordrer en viss kontakt mellom det kommunale tjenesteapparatet og den statlige helsetjenesten, selv om det ofte poengteres at dette er en gruppe som ikke får den hjelpen de trenger og har krav på i det ordinære helsevesenet (eks. Dyb 2007). Kommunene og helseforetakene er dessuten pålagt å inngå samarbeidsavtaler innenfor Opptrappingsplanen for psykisk helse og hadde allerede etablert samarbeid knyttet til noen av brukeren eller brukergruppene i strategien.

36 prosent har hatt mye samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet. Fylkesmannsembetet er statens representant i fylkene og har blant annet vært delaktig å organisere nettverk knyttet opp mot tilskuddsmidler Direktoratet forvalter og i forvaltning av midlene. Direktoratet er selv mindre synlig for kommunene, men scorer likevel rimelig høyt på samarbeid. Også politiet scorer høyt som samarbeidspartner. Dette kan i likhet med Helseforetakene, betegnes som et av de overraskende funnene. Politiet er i liten grad nevnt i intervjuene og møter med statlige aktører. Nesten like mange, en av tre kommuner, oppgir at de har hatt mye samarbeid med kriminalomsorgen og barnevernet. Intuitivt kan nok de som kjenner arbeidet med strategien si at samarbeidet med barnevernet er overraskende omfattende mens samarbeidet med kriminalomsorgen er i sammenligning ikke spesielt omfattende. Barnevernet har nemlig vært langt mindre synlig som etat enn kriminalomsorgen, ifølge andre deler av datainnsamlingen i denne evalueringen.

Kontakten med andre kommuner og bydeler blir framhevet som svært viktig i respondentenes vurderinger av fora og nettverk innefor strategien. Her rangeres ikke dette samarbeidet spesielt høyt. Det kan være en forskjell på vurdering av nytte i nettverk og erfaringsutveksling og det faktiske omfanget av samarbeid, som dette spørsmålet handler om. 26 prosent har mye samarbeid med boligutbyggere/boligforvaltere og 22 prosent av kommunene har mye samarbeid med private utleiere. Disse spiller en større rolle enn boligbyggelag. Kommuner i alle kommunegrupper (inndeling etter folketall) og i alle Husbankens regioner samarbeider til en viss grad med private utleiere. Boligbyggelagene er etablert i byer og

større kommuner. Samarbeid med boligbyggelag forekommer først og fremst i Oslo og kommuner med 40.000 innbyggere og mer.

Frivillige organisasjoner rangeres ikke som spesielt viktige sammenlignet med mange andre aktører. Det er om lag like stor andel som samarbeider mye frivillige og med brukerorganisasjoner. Andre aktører og andre private er ikke nærmere spesifisert. Sammen med KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon – og arbeidstakerorganisasjoner er de marginale samarbeidspartnere med kommunene i arbeidet med strategien mot bostedsløshet.

Underveis har vi presentert og kommentert noen fordelinger av kommunenes svar som ikke framkommer i tabell 4.12. Analysene og presentasjonen i tabellen er forholdsvis enkel og vi har lagt vekt på en oversiktig framstilling som gir et hovedbilde. Det viser at samarbeidet mellom kommunene som har deltatt i strategien og andre aktører ikke alltid tilsvarer de ulike aktørenes deltakelse i ulike typer nettverk og samarbeidsfora.

4.4.1 Faglig forankring av arbeidet med bostedsløshet

Et av de aller mest sentrale spørsmålene etter en prosjektperiode eller annen form for avgrenset satsning, som strategien er, om hvorvidt arbeidet og den tilegnede kunnskapen er politisk og organisatorisk forankret i kommunene. Under en diskusjon i ressursgruppa for evalueringen kom det fram bekymring for om arbeidet var godt nok forankret til å overleve når strategiperioden er slutt. Bekymringen ble koblet til de mange ulike statlige satsningene som kommunene står overfor. Vi har også fått slike tilbakemeldinger i intervjuene med aktører på statlig nivå, som de har fra kommunene og erfaringen med tidsbegrensede satsninger.

Man kan snakke om ulike former for forankring. Et prosjekt eller arbeid kan være forankret i fagetatene som har ansvar for brukergruppa, uten at det er forankret i den administrative ledelsen eller på politisk nivå. Vi har først stilt spørsmål om hvor – hvilken fagetat – ansvaret for arbeidet med bostedsløshet er plassert i. Respondentene hadde anledning til å velge flere svaralternativer. Tabell 4.13 viser hvordan svarene fordeler seg på kommune-grupper.

Tabell 4.13 *Fagetat i kommunen/bydelen med ansvar for arbeidet med bostedsløshet fordelt etter kommunegruppe. Prosent. Samletabell N=100*

| Ulke fagetater i kommunene/bydelene | Oslo | 40.000 og mer | 10.000 -39.999 | <9.999 |
|-------------------------------------|------|---------------|----------------|--------|
| Sosialtjenesten | 100 | 92 | 88 | 80 |
| Rustjenesten | 0 | 62 | 37 | 18 |
| NAV | 10 | 15 | 29 | 31 |
| Hjemmetjenesten | 20 | 23 | 16 | 18 |
| Boligkontoret | 100 | 77 | 55 | 33 |
| Helsetjenesten | 10 | 8 | 5 | 5 |
| Andre | 20 | 31 | 26 | 28 |

Vi ser at sosialtjenesten i de aller fleste kommunene har ansvaret for arbeidet med bostedsløshet. Dette er i tråd med funn i andre undersøkelser (f.eks. Ytrehus m.fl. 2007a; Dyb 2005). Videre har boligkontoret ansvar for mellom 100 og 54 prosent av kommunene. I de minste kommunen svarer en av tre at boligkontoret har ansvar. Rustjenesten er viktig særlig i store kommuner bortsett fra Oslo. I Oslo kommune har for øvrig Rusmiddelstaten et utstrakt ansvar for og tilbud til bostedløse rusmisbrukere. Men innad i bydelene er det kanskje ingen egen rustjeneste med ansvar. NAV har i liten grad ansvar for arbeid med bostedsløshet. NAV-kontorene er etablert i svært mange av kommuner og resultatet som vist i tabell 4.13 for NAV kan neppe forklares med at NAV ikke er etablert i kommunen eller bydelen. NAVs ansvar for gruppen som er omfattet av strategien drøftes videre i kapittel 5.

Hjemmetjenesten og helsetjenestene nevnes i liten grad. ”Andre” er en større kategori. Bak ”andre” (respondenten er bedt om å konkretisere andre) finner vi blant annet rus og psykiatri. Her nevnes også booppfølgingstjenesten og enhetene som driver bygg eller eiendommer.

Tabell 4.14 gir et bilde av hvorvidt respondentene mener at arbeidet med å forhindre og bekjempe bostedsløshet er forankret i fagetatene med ansvar for målgruppene.

Tabell 4.14 *Forankring av arbeidet med bostedsløshet i fagetatene med ansvar for målgruppene fordelt etter kommunegruppe. Prosent. N=99*

| Grad av forankring | Oslo | 40.000 og mer | 10.000 -39.999 | <9.999 |
|--|------|---------------|----------------|--------|
| Ikke forankret/i liten grad forankret/vet ikke | 30 | 0 | 5 | 16 |
| I noen grad forankret | 10 | 15 | 21 | 34 |
| Godt/svært godt forankret | 60 | 84 | 74 | 50 |
| Totalt | 100 | 99 | 100 | 100 |

Svarkategoriene i tabellen er slått sammen av et mer differensiert spekter av svaralternativer. De store byene (40.000+) og større kommunene (10.000-39.999) mener arbeidet er godt eller svært godt forankret. Fra bydelene i Oslo og de små kommunene er svarene mer spredt på alle svaralternativene. Her er det mer usikkerhet om forankringen og enkelte har svart at arbeidet ikke er forankret eller i liten grad forankret. I Oslo svarer ti prosent i ”liten grad” og 20 prosent ”vet ikke”.

Tabell 4.15 reflekterer respondentenes oppfatning av endringer i samarbeidet om bostedsløse og målgruppene for strategiene i kommunen eller bydelen under strategiperioden. Respondentene hadde muligheten til å velge svaralternativet ”dårligere”. Ingen har krysset av på dette og vi har utelatt det fra tabellen. Undersøkelsen viser ganske entydig at samarbeidet om bostedsløse vurderes som å ha blitt bedre eller mye bedre. Bedret samarbeid om målgruppene er et viktig resultat fra arbeidet i strategiperioden.

Tabell 4.15 *Samarbeidet innad i kommune/bydelen om bostedsløse og målgruppen under strategien. Prosent. N=99*

| Samarbeidet innad i kommunene/bydelen | Oslo | 40.000 og mer | 10.000 -39.999 | <9.999 |
|---------------------------------------|------|---------------|----------------|--------|
| Omtrent som før/vet ikke | 0 | 0 | 16 | 21 |
| Noe bedre | 60 | 31 | 42 | 47 |
| Mye bedre | 40 | 69 | 42 | 32 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 | 100 |

4.4.2 Administrativ og politisk forankring

Sluttevalueringen av Prosjekt bostedsløse (Dyb 2005) drøfter prosjektets plass i den kommunale organisasjonen. Strategien ”På vei til egen bolig” er ikke organisert som et prosjekt. Den har likevel alle prosjektets særtrekk: Mens kommunene har en rekke forvaltningsoppgaver som skal og må ivaretas, er prosjektet rettet mot å nå avgrensede mål. Aktiviteten er ofte finansiert av tidsbegrenset tilgang på midler som er øremerket for prosjektets formål. Prosjektet kan bli en organisasjon på siden av selve kommuneorganisasjonen. Implementering og forankring i fagetatene er gjerne avgjørende for om virksomheten forsetter etter prosjektperioden (dersom det er målet) (Nørve 2003). Men det er ikke nødvendigvis tilstrekkelig. For å sikre midler til videre drift må aktivitetene ha støtte fra den administrative og politiske ledelsen i kommunen.

Tabell 4.16 *Forankring av arbeidet med bostedsløse i den administrative ledelsen i kommunen/bydelen fordelt på kommunegruppe. Prosent, N=99*

| Grad av forankring | Oslo | 40.000 og mer | 10.000 -39.999 | <9.999 |
|--|------|---------------|----------------|--------|
| Ikke forankret/i liten grad forankret/vet ikke | 0 | 8 | 16 | 29 |
| I noen grad forankret | 48 | 31 | 37 | 32 |
| Godt/svært godt forankret | 60 | 61 | 57 | 40 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 | 101 |

Hovedtendensen i tabell 4.16 er at arbeidet med bostedsløshet er rimelig godt forankret i den kommunale administrasjonen. 60 prosent av bydelene i Oslo svarer at arbeidet er godt eller svært godt forankret i bydels- eller den kommunale administrasjonen. 40 prosent sier den er forankret i noen grad. To av tre kommuner i storbygruppa mener arbeidet er godt/svært godt forankret. Forankringen er svakere i de to minste kommunegruppene, men her har vi en betydelig vet ikke-andel.

Tabell 4.17 *Forankring av arbeidet med bostedsløshet i den politiske ledelsen i kommunen/bydelen fordelt på kommunegruppe. Prosent.*
N=93

| Grad av forankring | Oslo | 40.000 og mer | 10.000 -39.999 | <9.999 |
|---------------------------------------|------|---------------|----------------|--------|
| Ikke forankret/i liten grad forankret | 20 | 8 | 32 | 34 |
| I noen grad forankret | 20 | 39 | 34 | 26 |
| Godt/svært godt forankret | 40 | 54 | 29 | 26 |
| Vet ikke | 20 | 0 | 5 | 13 |
| Totalt | 100 | 101 | 100 | 99 |

Svarene i tabell 4.17 – forankring av arbeidet med å forhindre og bekjempe bostedsløshet i den politiske ledelsen – er spredt på flere av svarkategoriene. 40 prosent av bydelene i Oslo og 54 prosent av storbykommunene svarer at arbeidet har en god forankring. I de mindre kommunegruppene er oppfatningen at arbeidet har svakere politisk forankring. I rundt en tredel av kommunene i de to minste gruppene er oppfatningen at arbeidet ikke/liten grad er politisk forankret. I de andre spørsmålene om forankring er svarkategorien ”vet ikke” benyttet unntaksvis og den er derfor slått sammen med ingen/liten grad av forankring. Her var det imidlertid flere som valgte dette svaralternativet og vi har tatt det med i tabellen. Blant bydelene i Oslo er det like mange som har svart vet ikke eller ingen/liten forankring som sier arbeidet er godt/svært godt forankret. Sammenlignet med administrativ forankring er den politiske forankringen svakere og i beste fall oppfatter respondentene at forankringen er usikker.

4.4.3 Videreføring av tiltak og nye tiltak

Hvorvidt et tiltak blir opprettholdt eller nedlagt kan påvirkes av flere forhold og årsakene kan variere fra det ene tiltaket til det andre. Det vil ikke alltid være riktig eller godt begrunnet å opprettholde ethvert tiltak. Med disse forbeholdene kan videreføringen versus avvikling av tiltak iverksatt under strategien gi en indikasjon på graden av forankring. Her har vi valgt å stille spørsmål om tidsavgrensede tiltak iverksatt under strategiperioden er videreført.

Tabell 4.18 *Er tidsavgrensede tiltak iverksatt under strategiperioden videreført, fordelt etter kommunegruppe. Prosent. N=95*

| Er tidsavgrensede tiltak videreført? | Oslo | 40.000 og mer | 10.000 -39.999 | <9.999 |
|--------------------------------------|------|---------------|----------------|--------|
| Ja | 67 | 92 | 47 | 34 |
| Nei | 22 | 0 | 22 | 18 |
| Vet ikke | 11 | 8 | 31 | 47 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 | 99 |

Kommuner i alle kommunegruppene rapporterer om tidsavgrensede tiltak som er videreført. Andelen er størst i de store kommunene inkludert Oslo. Disse gruppene omfatter blant annet kommuner som har deltatt i Prosjekt bostedsløse og som kom inn under ordningen med tilskudd til oppfølgingstjenester for bostedsløse og rusmisbrukere fra Sosial- og helsedirektoratet da ordningen ble innført i 2003. Ordningen ble gradvis utvidet i henhold til kommunestørrelse. Poenget er at de store kommunene muligens har tiltak med lengre varighet og dermed har større grunnlag enn de mindre kommunene for å si noe om tiltakene faktisk blir videreført. En slik antakelse kan underbygges av den relativt høye andelen som svarer ”vet ikke” på henholdsvis 31 og 47 prosent i gruppen 10.000-39.999 innbyggere og under 10.000. ”Vet ikke” kan også være uttrykk for at respondentene ikke vet om kommunen har slike tiltak. Det er imidlertid lite sannsynlig at halvparten av respondentene ikke kjenner til tiltak for målgruppene i de små kommunene.

Tiltak som er videreført er i all hovedsak tjenester; prosjektstillinger som er blitt til faste stillinger eller nyopprettede stillinger i kommunen/bydelen. En respondent nevner at stillinger finansiert med midler fra Sosial- og helsedirektoratet er blitt faste stillinger. Det er rimelig å anta at mange av stillingene det er snakk om er etablert fra denne finansieringsordningen. Boliger nevnes også i samband med stillinger eller tjenester men også som eget tiltak. Tre respondenter nevner at de skal videreføre arbeidet med å hindre begjæringer og utkastelser.

Tabell 4.19 *Er ikke tidsavgrensede tiltak iverksatt under strategiperioden videreført, fordelt etter kommunegruppe. Prosent. Samletabell. N=84*

| Er ikke tidsavgrensede tiltak videreført? | Oslo | 40.000 og mer | 10.000 -39.999 | <9.999 |
|---|------|---------------|----------------|--------|
| Ja | 57 | 70 | 63 | 34 |
| Nei | 0 | 0 | 6 | 9 |
| Vet ikke | 43 | 30 | 31 | 57 |
| Totalt | 100 | 100 | 100 | 100 |

Tabell 4.19 viser hvordan kommunene har besvart spørsmålet om ikke tidsavgrensede tiltak iverksatt i strategiperioden er videreført. Flertallet i alle gruppene, utenom gruppen små kommuner, sier disse tiltakene er videreført. En betydelig andel svarer at de ikke vet. Det dreier seg om halvparten av bydelene i Oslo og mer enn halvparten av de små kommunene. Den stor vet ikke-andelen kan selvsagt være uttrykk for at mange ikke har iverksatt tiltak som, i utgangspunktet, ikke er tidsavgrensede. Få respondenter har konkretisert hvorfor tiltak ble avvirket. Men blant de som har konkretisert sier noen at de ikke hadde tiltak som ikke var tidsavgrenset. Den andre typen svar er at tiltaket ikke er helt ferdig eller ikke har funnet sin form.

Tabell 4.20 *Konkrete planer for iverksetting av tiltakene i tabellene, fordelt etter kommunegruppe. Samletabell. Prosent*

| Planlagte tiltak | Oslo | 40.000 og mer | 10.000 -39.999 | <9.999 |
|--|------|---------------|----------------|--------|
| Anskaffe flere utleieboliger til vanskeligstilte | 60 | 69 | 79 | 56 |
| Anskaffe flere tilrettelagte boliger | 40 | 69 | 50 | 41 |
| Styrke tjenestetilbudet til bostedsløse/i risiko for bost.l. | 60 | 69 | 69 | 31 |
| Øke kompetansen om målgruppa | 70 | 69 | 47 | 51 |
| Styrke samarbeidet i kommunen/bydelen | 80 | 69 | 58 | 59 |
| Opprettholde/utvikle etablert samarbeid med andre aktører | 50 | 92 | 40 | 41 |
| Inngå nye samarbeidsrelasjoner | 30 | 39 | 26 | 18 |
| Innføre/videreføre registrering av bostedsløse/vanskeligstilte | 50 | 77 | 45 | 39 |
| Ingen konkrete planer | 0 | 0 | 5 | 3 |

Majoriteten av kommunene og bydelen har konkrete planer for arbeidet med bostedsløse. Tabell 4.20 viser hvordan kommunene har svart på spørsmålet ”Har kommune/bydelen konkrete planer om å iverksette noen av følgende tiltak for å bekjempe og motvirke bostedsløshet?”

I tabellen 4.20 ser vi at kommunene og bydelen samlet har planlagt et stort omfang av nye tiltak. Når vi ser nærmere bak tallene i tabell 4.20 finner vi at samtlige kommuner har konkrete planer. Tiltak som ikke direkte gjenspeiles i variablene i tabellen er først og fremst konkretisert til utarbeiding og rullering av boligsosial handlingsplan. Et viktig aspekt ved konkretiseringen respondentene har skrevet ned er at kommunene og bydelen har et klart fokus på å anskaffe boliger enten ved bygging, ombygging, kjøp eller innleie. Det er stor variasjon i boliger kommunene har planer om å etablere. Tabell 4.20 viser også at anskaffelser av boliger har høy prioritet. To av tre kommuner har konkrete planer om å anskaffe flere boliger.

Godt over halvparten av respondentene (58 prosent) svarer at tiltakene skal finansieres av kommunale og statlige midler. Seks prosent oppgir ”bare kommunens egne midler” og 29 prosent svarer at finansieringen ikke er klar. 15 prosent har ikke svart på spørsmålet om finansiering. Noen av tiltakene vil sannsynligvis inngå i og finansieres over ordinær drift.

4.5 Oppsummering

Oppsummeringen følger kronologisk organiseringen av kapitlet og presenterer de viktigste funnene fra hver del. Kapitlet begynner med kommunenes vurdering av måloppnåelse. Resultatmålet om at ingen skal tilbringe tid i midlertidig tilbud etter utskrivning fra institusjon er prioritert høyest av fleste kommuner. På delt andre plass kommer målet om at ingen skal tilbringe tid i midlertidig løsning etter løslatelse fra fengsel og at ingen skal tilbringe mer enn tre måneder i midlertidig tilbud. 30 prosent av kommunene/bydelene har prioritert alle målene likt og ti prosent har ikke prioritert noen av målene.

Over halvparten av kommunene har redusert bruken av midlertidige tilbud i noen grad eller stor grad. Et svært lite mindretall sier at bruken av midlertidige tilbud har opphørt.

Gjennomsnittlig score på vurdering av måloppnåelse er godt over middels på alle resultatmålene. Målet om å at ingen skal tilbringe mer enn tre måneder i midlertidig tilbud etter institusjonsopphold scorer høyest på måloppnåelse. Halvparten av kommunene og bydelen har hatt egne mål under strategien. Kommunene mener de har god måloppnåelse på egne mål.

Mangel på boliger pekes ut som den viktigste hindringene for å nå de nasjonale målene i strategien og kommunenes/bydelenes egne mål, selv om bolig er høyest prioritert blant kommunenes/bydelenes egne mål.

Flertallet av kommunene/bydelene har personer med både rusmisbruk og psykisk lidelse som målgruppe. Personer med rusmisbruk og personer med psykisk lidelse har også høy prioritet. Disse tre målgruppene peker seg ut særskilt.

Av tiltak og aktiviteter kommunene/bydelene har iverksatt som en del av strategien, kommer økonomisk veiledning høyest. Fire av fem kommuner har iverksatt økonomisk veiledning. Tiltakene råd og veiledning knyttet til boforhold og oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere er begge igangsatt i nesten 80 prosent av kommunene/bydelene. 67 prosent av kommunene har økt kompetansen i boligsosialt arbeid og 63 prosent har etablert oppfølgingstjenester til personer med psykiske lidelser. 60 prosent har anskaffet boliger og 55 prosent har tilrettelagt boliger.

To tredeler av kommunene har mottatt midler fra Husbankens kompetansetilskudd og noen færre, 61 prosent, har mottatt støtte fra Sosial- og helsedirektoratets tilskudd til oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere. En betydelig andel – mellom 41 og 30 prosent – har benyttet statlige andre tilskuddsordninger knyttet opp mot strategien.

Den høyeste scoren i bruk av statlige ordninger er Husbankens ordinære virkemidler, lån, tilskudd og bostøtte. 80 prosent av kommunene/bydelene sier de har brukt disse ordningene. Kommunene vurderer at disse ordningene er rimelig godt tilpasset målgruppene i strategien (figur 4.2).

Kommunene i undersøkelsen er valgt ut blant annet på grunnlag av deltakelse i kommunenettverk. De store kommunene med 40.000 innbyggere og mer og bydelene i Oslo har deltatt oftere i nettverk, fora, konferanser og utdanningstilbud. Vi finner en systematisk sammenheng mellom kommunestørrelse og deltakelse på disse arenaene.

Vi finner derimot ingen systematisk sammenheng mellom kommunestørrelse og vurdering av hvor viktig disse arenaene har vært for arbeidet med bostedsløshet. Undersøkelsen viser en betydelig variasjon i vurderingene, men det er flere av de store kommunene enn blant de mindre og små som mener aktiviteter knyttet til kompetanse og erfaringsutveksling er viktig for arbeidet.

En av fire kommuner/bydeler har planlagt aktivitet under strategien som ikke er iverksatt. Det dreier seg i hovedsak om ulike typer boligprosjekter. Begrunnelsen for at planene ble stoppet er gjennomgående kommunens økonomi. To prosjekter ble stoppet på grunn av protester fra naboer.

Husbanken er mest utbredt som samarbeidspartner for kommunene. Deretter følger andre etater i egen kommune/bydel. Fylkesmannen og namsmannen rangerer som nummer tre og fire blant aktører kommunene har samarbeidet med. Helseforetak, politi og barnevern er i liten grad nevnt i intervjuer og møter med nøkkelpersoner. Når de er omtalt er det heller på grunn av at de er lite aktive ulike samarbeidsfora og andre arenaer knyttet til strategien. De er imidlertid like ofte samarbeidspartnere som for eksempel kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen har deltatt mer på møter og i ulike fora og har vært mer synlig for de statlige aktørene. En av fire kommuner har samarbeidet med utbyggere/-forvaltere og private utleiery. En av fem kommuner/bydeler nevner frivillige organisasjoner og like mange brukerorganisasjoner.

Surveyen bekrefter funn i andre undersøkelser om at ansvaret for arbeidet med bostedsløshet og målgruppene er plassert hos sosialtjenesten. Særlig i de store byene/bydelene i Oslo er ansvaret også plassert hos boligkontoret. Rustjenestens ansvar varierer mellom kommunegruppene. NAV, hjemmetjenesten og helsetjenesten har i liten utstrekning ansvar for dette arbeidet.

Majoriteten svarer at arbeidet med å forhindre og bekjempe bostedsløsheter godt eller svært godt forankret i fagetatene med ansvar for målgruppene. Men en av tre bydeler i Oslo svarer at arbeidet ikke er forankret/lite grad forankret /vet ikke og 16 prosent av de små kommunene har svart slik.

I de tre største kommunegruppene (Oslo, 40.000+, 10.000-39.999) mener alle at samarbeidet om bostedsløshet og målgruppene innad i kommunen/bydelen er blitt noe bedre eller mye bedre. Blant de små kommunene (<9.999) finner vi en mer divergerende oppfatning.

Arbeidet med bostedsløshet og målgruppene har god forankring i den administrative ledelsen i kommunene/bydelen. Helhetsbildet er at den administrative forankringen er litt svakere enn den faglige forankringen. Forankringen i den politiske ledelsen er klart svakere enn både faglig og administrativ forankring.

En målestokk på styrken i forankringen er om tiltak etablert under et prosjekt videreføres eller avvikles etter prosjektperioden. Majoriteten av storbyene og bydelene i Oslo svarer at

tidsavgrensede tiltak som ble iverksatt i strategiperioden er videreført. Knappt halvparten av de mellomstore kommunene sier at slike tiltak er videreført og en tredel av de små kommunene. Men det er en viss usikkerhet knyttet til svarene i små kommuner; halvparten av disse kommunene har svart ”vet ikke” på spørsmål om videreføring. Tiltak som er videreført er i stor grad midlertidige stillinger finansiert med statlig tilskudd som er blitt til faste stillinger.

Færre kommuner har videreført tiltak som ble iverksatt under strategien og som ikke er tidsavgrensede, enn tiltak som var tidsavgrensede. Halvparten av respondentene har svart ”vet ikke”. Svaret kan være et uttrykk for at etablering av permanente tiltak er lite utbredt i en prosjektperiode og at kommunene velger å etablere tiltakene som forsøksordninger i første omgang.

Alle kommunene og bydelene har konkrete planer om tiltak for å bekjempe og motvirke bostedsløshet. Det viktigste tiltaket og mest utbredt i kommunene er anskaffelse av flere boliger til vanskeligstilte. Styrking av tjenestetilbudet, øke kompetansen og styrke samarbeidet innad i kommune/bydelen er høyt opp på listen over planlagte tiltak. Den mest utbredte finansieringen er statlige og kommunale midler sammen. For en del av tiltakene er finansieringen ikke klar.

5 Kommuneundersøkelsen: Casestudiene

I det foregående kapitlet har vi presentert og diskutert det kvantitative materialet fra surveyundersøkelsen til kommuner som har mottatt kompetansetilskudd. I dette kapitlet skal vi presentere og analysere casene. Før vi gjør det skal vi imidlertid knytte noen kommentarer til kommunal organisering.

5.1 Kommunal organisering

Hvordan en kommune er organisert politisk og administrativt er av betydning for politikken som føres på kommunalt nivå. Relasjonen mellom politikk og administrasjon er de senere år blitt tydeligere. På den ene siden la formannskapsmodellen opp til at politiske hovedutvalg korresponderte med administrative avdelinger. Eksemplet er at det var et politisk hovedutvalg for helse- og sosiale tjenester og en administrativ helse – og sosialavdeling med en helse- og sosialsjef. Det etablerte seg på denne måten en helse- og sosial sektor som var organisert etter formål og som ble antatt å være kostnadsdrivende. På den andre siden finner vi den parlamentariske modellen. Oslo er en av to kommuner som har organisert seg slik. Her er skillet mellom politikk og administrasjon tydelig og det er byrådet med dets avdelinger som er det utøvende organet. Oslo har i tillegg bydeler med delegert ansvar blant annet for både helse- og sossialsakene.

Den vanligste modellen for politisk administrativ organisering i kommunene er imidlertid den strategiorienterte formannskapsmodellen. Denne modellen har beholdt formannskapet, men har ofte funksjon som organiserende prinsipp for sin politiske og administrative organisasjon. Den politiske komiteen kan for

eksempel ta alle ”myke” saker og ha betegnelsen levekår, mens de administrative enhetene kan være organisert som barn og unge, helse eller pleie og omsorg. Modellen legger til rette for at politiske fagkomiteer og administrative avdelinger ikke lenger korresponderer. Politiske komiteer kan favne mange saker som tilhører arbeidsområdet til flere enn en administrativ enhet (Hanssen m.fl. 2008, Vabo 2001).

Kommunens administrative organisasjon er også endret. Mange kommuner har innført flat struktur som innebærer at det er etablert resultatenheter som får delegert ansvar for saker innenfor økonomi, personal og fag. På vårt område, som er helse- og sosial, vil det si at mange kommuner ikke lenger har en helse- og sosialsjef, men har etablert resultatenheter der ledere kommuniserer direkte med rådmannsnivået. Andre kommuner har en mellomform på sin administrative organisasjon. Mellomform vil i stor grad si at det etableres ledernivåer i resultatenheter (Hovik og Stigen 2004, Stigen og Opedal 2002). En viktig begrunnelse for å etablere flat struktur er at insentivene for å koordinere mellom resultatenheter ville bli tydeligere. Erfaring viser imidlertid at det er det motsatte som skjer; resultatenheter fokuserer i sterkere grad at eget budsjett skal brukes innenfor egen organisasjon og ledere for resultatenheter kommuniserer vertikalt i linjen med rådmannsnivået om økonomistyring, heller enn horisontalt med andre resultatenheter om tjenester til individuelle brukere (Helgesen 2006, Myrvold og Helgesen 2005, Stigen og Opedal 2002).

I mange kommuner er det også etablert bestiller-utførermodeller. Bestillerenheten, eller forvaltningsenheten som den som regel kalles i kommunene, utmåler og utformer tjenestene etter at det er fattet vedtak om at det skal ytes tjenester. I modellens rene form utformer bestiller tjenestene ved å bestemme omfang, innhold og kvalitet. Modellen forutsetter også at det eksisterer en form for prissetting av tjenestene og et regnskapssystem der ”pengene følger bruker”. Tjenestene bestilles fra utførende enheter med utgangspunkt i brukeres behov. Det forutsettes dermed at tjenestene utførende enheter skal yte til enkeltbrukere også koordineres og at det kan foregå samarbeid mellom enheter. Tjenestene bestilles ved at det inngås kontrakter med utførende enheter (Ramsdal og Hansen 2005, Hansen et al 2008).

5.2 Kjennetegn ved kommunene

Prosjektbeskrivelsen peker på at vi, ut fra analyser av tallmaterialet, skal lage en typologi av kommuner som danner utgangspunkt for å velge kommuner til casestudier. Dette er gjennomført så langt det lot seg gjøre og vi har valgt kommunene ut fra den måten spørreskjema viser at de har arbeidet med strategien. At kommunene hadde flere typer tiltak som kan plasseres innenfor strategien var et kriterium for utvelgelsen. Dermed ser vi nærmere på tre ulike kommuner. Vi har valgt en liten "Fjordbygd", en "Regionby" og til slutt har vi valgt å se nærmere på en bydel i en storby; "Storbydelen". Geografisk ligger våre tre casekommuner spredt. En kommune er lokalisert i Nord-Norge, en i region i Østlandsområdet og en er bydel i Oslo. Kommunene har jobbet forskjellig med å forebygge og bekjempe bostedsløshet, men felles for de tre er at de har vært aktive i arbeidet med strategien. De har reagert på strategien, og iverksatt tiltak. Utvalget av kommuner tar hensyn til at kommunene skal illustrere forskjellige forutsetninger det kommunale nivået har for å iverksette politikk på feltet, samt den faktiske iverksettingen av deler av boligpolitikken og tiltak i strategien. Kjennetegn ved kommunene er presentert i tabell 5.1.

Kommunene har altså noe ulike betingelser knyttet til forskjeller mellom by og land som trolig vil være utgangspunktet for forskjeller i implementering av tiltak fra strategien. Også både politisk og administrativ organisering kan ha betydning for tiltak, og vi spør hvilke de velger og hvordan politisk og administrativ forankring oppleves. Vi avdekker stor interesse for boligsosialt arbeid i de etatene som har ansvaret for å etablere og drive det, mens både trekk ved tiltakene, den flate strukturen og kommunenes bestiller-utfører-organisering, samt etablering versus ikke-etablering av NAV-lokal kan være årsaker til at vi finner forskjeller mellom kommunene.

Tabell 5.1 *Kjennetegn ved case-kommunene.*

| Kjennetegn | Fjordbygd | Regionbyen | Storbydelen |
|----------------------------------|---|---|--|
| Innbyggere | 6500 | 24000 | 36000 |
| Sentralitet | Usentralt | Sentralt | Sentralt |
| Politisk organisering | Strategisk formannskapsmodell | Strategisk formannskapsmodell | Parlamentarisme med bydeler |
| Administrativ organisering | Flat struktur | Flat struktur i relasjon til rådmannsnivå/bestiller-utfører | Flat struktur i relasjon til direktørnivå/bestiller-utfører |
| Etablert NAV-lokal | Ja | Ja | Nei |
| Boligpolitikk | Nei, kun i forbindelse med strategien | Ja, egen boligplan siden 2004. Egne mål; renovert og bygget boliger, etablert booppfølging | Ja, egen boligplan under utarbeidelse. Egne mål; renovert og bygget boliger, utkastelsesprosjekt, booppfølging |
| Tiltak i strategien | Egne mål; renovere og bygge boliger, booppfølging | Egne mål: gjennomført kartlegging av kommende boligbehov | Egne mål; bomiljøarbeider, forlenge stilling i utkastelsesprosjekt, stilling innfor booppfølging, prosjekt fra institusjon til bolig |
| Egne synspunkter på måloppnåelse | Ingen bostedsløse uten tak over hodet | Ingen kjente bostedsløse uten tak over hodet, økt antall utkastelser og begjæringer om utkastelse | Ingen kjente bostedsløse uten tak over hodet, men bostedsløse i bydel. Redusert antallet utkastelser |

Den videre gangen i kapittelet er først en nærmere presentasjon av casekommunene. I kapittelets andre del gjennomfører vi en komparativ drøfting av casene i forhold til måloppnåelse, iverksatte tiltak innenfor strategien, politisk og administrativ forankring i kommunen og samstyring. Kapittelet avsluttes med noen refleksjoner over observert holdningsendring til bolig til svakstilte i kommunene, samt nødvendigheten av at tjenestene er fleksible.

5.2.1 Kommune Fjordbygden

Kommunen har ca 6500 innbyggere, og strekker seg over et stort geografisk område med flere sentra. Kommunen har flest ansatte i offentlig sektor og noen i primærnæringene. På grunn av nedbygging i den offentlige sektoren har kommunen vært preget av fraflytting. Dette gjenspeiler seg også i kommuneøkonomien. Det er mye innpendling fra nabokommunene, og man jobber aktivt for å få flere til å bosette seg i kommunen. I kommunen finnes det desentralisert grunnskoletilbud, videregående skole og desentralisert høyskoletilbud.

Kommunen har en strategiorientert politisk organisering. Det vil si at det ikke er korrespondanse mellom politiske komiteer og administrative enheter. Ut over formannskapet har kommunen et utvalg for plansaker. Det er altså ingen politisk komité som spesielt tar seg av saker innenfor helse og sosial. Administrativt har kommunen det vi kaller flat struktur og resultatenheter. Denne organisasjonsformen innebærer at virksomhetene får delegert myndighet til å fatte beslutninger om tjenesteproduksjonen. Virksomhetene har dermed ansvaret for økonomi, forsvarlig drift og iverksettelse av tjenester (Hanssen m. fl. 2007). Kommunen har nylig omorganisert og lagt hele sosialtjenesten inn under NAV-lokal. Det er fem kommunale stillinger fordelt på sosial- og rusomsorg. Barnevernet og tjenesten for funksjonshemmede er en egen kommunal resultatenhet. Psykisk helsearbeid er en del av helseavdelingen og er fremdeles en ren kommunal tjeneste. Det ytes tjenester i omsorgsboliger og til hjemmeboende med behov for oppfølging. Den sosialfaglige delen av NAV-lokal yter også oppfølging i bolig til personer med behov for oppfølging.

Kommune Fjordbygd har hatt og har egne mål i sin boligsosiale politikk. Målene i strategien er lite tilpasset en kommune på denne størrelsen, og de har jobbet ut fra mål som har vært og er tilpasset kommunen i større grad. Grunnen til dette er at kommunen i liten grad kjenner seg igjen i målene for strategien; de ikke har problemer med utkastelser, personer som utskrives fra institusjon eller løslates fra fengsel er fra før høyt prioritert til kommunale bolig. Når det gjelder midlertidig bolig var det noen få som en gang i blant benyttet seg av campingplass som midlertidig bolig, men etter strategien har dette opphørt. Kommunen har nådd

målene for strategien og de målene de selv har satt, og har fått bolig til alle som trenger det.

Generell boligpolitikk

I hovedsak består boligmassen av selveide eneboliger. Det innebærer at massen av utleieboliger i hovedsak består av sokkeleiligheter. En del av boligmassen i kommunen tilhører offentlig virksomhet. Det arbeides med å frigjøre flere tomter for salg i kommunen for å få innpendlere til å bosette seg i kommunen. Det er hovedsakelig private utbyggere som står for utbyggingen i kommunen. Hoveddelen av nye utbyggingsprosjekter i kommunen dreier seg om eneboliger og små leilighetskomplekser med store leiligheter.

Kommunen eier selv alle kommunale boliger, og det jobbes for å øremerke disse til vanskeligstilte på boligmarkedet. Det har vært varierende antall kommunale boliger i den senere tiden, men i løpet av strategiperioden har de økt den kommunale boligmassen med 18 leiligheter. Innkjøp av boliger til kommunalt bruk har vært avhengig av administrasjonen i kommunen. I løpet av strategiperioden har det generelt vært en holdning at den kommunale boligmassen skulle økes. Etter utskiftninger på ledernivå er det ikke lenger like stor kjøpevilje, men det er heller ikke tegn til at kommunale boliger skal selges. Dermed kan det se ut til at den kommunale boligmassen vil holde seg stabil.

Kommunen jobber med å lage en boligsosial handlingsplan. Dette arbeidet har vært på trappene en stund, men det jobbes nå for å få fullført planen. Kommunen jobber ut fra en tretrinnsmodell der de jobber mot å få et differensiert boligtilbud. Dette innebærer at oppfølgingstjenester i boligen er tilpasset enkeltpersoner. De som trenger bolig med døgnbemanning får det, de som ikke trenger oppfølging får tilbud om bolig uten oppfølging og de som trenger noe oppfølging får tilpasset dette etter behov.

Organisering av boligsosialt arbeid i kommunen

Boligsosialt arbeid ligger under NAV-lokal, det er her virkemidler som startlån, boligtilskudd og bostøtte forvaltes. Disse virkemidlene oppfattes ikke som godt tilpasset gruppen av vanskeligstilte på boligmarkedet som kommunen har:

Taket på rimelige bostøtter må økes i forhold til bostøtte. Vi opplever at brukere ikke får bostøtte for hele leien. Lån er uaktuelt for de fleste i målgruppen (Spørreskjemaundersøkelsen).

Tildeling av kommunal bolig skjer gjennom en tverrfaglig gruppe i NAV-lokal. Personer som kommer ut fra fengsel eller institusjon kommer automatisk først i køen til kommunal bolig. Det er et tett samarbeid mellom kommunen og det nærliggende sykehuset. Når det gjelder tildeling av kommunal bolig er det vanlig praksis at det settes opp en avtale om fast trekk av husleie. Dette er en rutine som virker forebyggende mot utkastelser. Det er vanlig prosedyre at når en person får tildelt kommunal bolig informerer NAV-lokal om Husbankens bostøtteordning og hjelper til med utfylling av søknader.

Omorganiseringen til NAV-lokal har kostet mye, det har gått ut over andre ting og ført til et endret fokus i forhold til vanskeligstilte på boligmarkedet. Noe av det sosialfaglige arbeidet har falt bort til fordel for økonomi. Det er nå et større fokus på ressurssterke klienter som kan reintegreres i arbeidslivet. De som før jobbet med boligsosialt arbeid tilknyttet vanskeligstilte på boligmarkedet har ikke lenger lov til å jobbe med de tyngste klientene på samme måte som før. De som kommer fra det gamle sosialkontoret merker at det er ulikt fokus hos dem som kommer fra gamle Aetat og dem selv (intervju 4/6-08).

Tiltak i kommunen

Kommunen har i strategiperioden jobbet aktivt med boligsosialt arbeid. Det er opprettet flere nye tiltak og kommunen har kjøpt flere boliger som brukes til kommunal utleie. Kommunen har gjennomført en kartlegging av de vanskeligstilte på boligmarkedet. Kartleggingen er gjennomført med midler fra Husbankens kompetansetilskudd, og førte til at kommunen fikk oversikt over hvem som var målgruppen for strategien.

Målgruppen i fjordbygden har hovedsaklig vært enslige, hjemmeboende menn med rusproblemer og/eller sosiale problemer. Dette er personer som ikke kommer inn på det private markedet og som tidligere har søkt om kommunale boliger, men ikke fått på grunn av mangel på boliger. De lever stort sett av trygd hvilket betyr at dersom de skal betale husleie så blir det trukket fra

trygden. Det er også noen få som får sosialstønad og en enkelt som har arbeidsinntekt. Kjennetegnet ved denne målgruppen er at flere av dem har vært bostedsløse en årrekke. Gjennom kartleggingen har kommunen fått kartlagt alle som er vanskeligstilte i kommunen, mange av dem kjente de til fra før og noen er nye. Kommunen har kartlagt hovedproblemene for hver enkelt person og deretter vurdert i hvilken grad vedkommende trenger oppfølging. Som følge av kartleggingen har kommunen også vurdert hvilke boligløsninger som passer for den enkelte, spesielt med tanke på om personen kan bo samlokalisert eller har behov for å bo alene.

Som følge av strategien har kommunen opprettet 18 leiligheter mer enn de hadde i 2006. Leilighetene er opprettet med henblikk på å ha tilbud til alle vanskeligstilte i kommunen, hvilket de i stor grad har oppnådd. De nye boligene finansieres av kommunen sammen med inntekter fra husleie. Husleien i de nye boligene har blitt forholdsvis høy og det er derfor ikke alle i målgruppen som har ønsket å flytte inn i kommunal bolig. Bostøtten fra Husbanken dekker kun deler av husleien, hvilket betyr at ikke alle har råd til å bo i disse boligene.

Kommunen har bygd boliger med døgnbemanning til de fire mest vanskeligstilte personer som har rus og psykiatri som hovedproblem. Leilighetene er samlokalisert i en gammel tjenstemannsbolig som totalt inneholder fem leiligheter. Det bor fire brukere i boligen, den femte leiligheten brukes til personalet og som oppholdsrom for beboerne. Lokaliseringen i den gamle tjenstemannsboligen er midlertidig, og planen er at det skal bygges et nytt kompleks bestående av fem leiligheter i tillegg til fellesarealer. De nye leilighetene skal bygges på en stor tomt som kommunen har kjøpt opp i nærheten av de nåværende leilighetene. I tillegg til de fem leilighetene skal det bygges et nytt dagsenter for personer med psykiske lidelser på tomten. Det nåværende dagsenteret holder til i leide lokaler og hensikten med å bygge nytt dagsenter er blant annet at kommunen skal være eier av lokalene. På den nye tomten er det også planlagt bygging av to småhus tiltenkt to personer som ikke kan bo samlokalisert.

De resterende kommunale boligene er hovedsakelig to- eller firemannsboliger som er renoverte og tilpasset målgruppen. Hver av leilighetene har utearealer enten i form av balkong eller hage. I alle

de nye kommunale boligene i kommune Fjordbygd er det standard husleiekontrakter som ikke er tidsbegrenset. Beboerne kan bo der så lenge de vil og ønsker de å flytte så er det ingen oppsigelsestid. Om kommunen skulle ha behov for å si opp en leieboer er det standard lovverk som gjelder i forhold til husleieloven, men dette har ikke vært en aktuell problemstilling for kommunen. I de gamle kommunale boligene som ble opprettet og brukt før strategiperioden var det en tidsbegrensning på to år. Hensikten med denne tidsbegrensningen var et ønske om å bruke boligene som gjennomgangsboliger. Da det ikke lenger er mangel på kommunale boliger i kommunen er dette ikke aktuelt lenger.

Graden av oppfølging i de kommunale boligene er tilpasset hver enkelt beboer. Kommunen har som følge av strategien ansatt to oppsøkende miljøterapeuter. De to miljøterapeutene jobber utenom de ordinære åpningstidene i hjelpeapparatet, og skal primært fungere som en hjelp når andre instanser er stengt. Miljøterapeutenes stillinger er opprettet med henblikk på oppfølging i hjemmet, og mye av deres jobb går ut på å få beboerne til å vedlikeholde sine egne boliger. De avtaler med hver enkelt beboer om de trenger oppfølging, og eventuelt hvor mye hjelp han eller hun trenger. Det varierer hvor mye kontakt miljøterapeutene har med beboerne, det kan være perioder der beboerne ikke ønsker kontakt og det kan være perioder der de trenger mye oppfølging. Booppfølgingstjenesten kan være behjelpelig med alt fra oppvask og hagearbeid til besøk i banken. Booppfølgingstjenesten er i stor grad en fleksibel tjeneste som er tilpasset brukerne av tjenesten. Beboeren er hele tiden med på å bestemme hva han eller hun ønsker hjelp til og hvilke mål det skal jobbes mot. Fra miljøterapeutenes side vektlegges selvstendighet blant beboerne. De er behjelpelige med å sette i gang tiltak i og utenfor hjemmet, men det er et krav at beboerne er den aktive. Trenger beboerne praktisk hjelp i hjemmet er det hjemmesykepleien som tar seg av denne jobben.

Det er et stort fokus på sysselsetting på dag- og kveldstid for målgruppen i strategien. I boligen for rus og psykiatri blir det ofte arrangert turer der beboerne kan delta. Turene bestemmes i samarbeid med beboerne og det er frivillig å delta. Som en del av booppfølgingstjenesten kan miljøterapeutene delta sammen med beboerne på sosiale begivenheter. Det legges opp til ulike aktiviteter for den enkelte bruker. For mange kan det være

skremmende å delta på sosiale ting alene og da kan miljøterapeuten være med. Når beboerne først er med på sosiale ting er det større sannsynlighet for at de treffer nye mennesker som de kan omgås med senere (Intervju 4/6-08). Sysselsetting på dag- og kveldstid har også som hensikt å være rusforebyggende. Kommunen har nok tilbud på dagtid, men de trenger flere tilbud på kveldstid og i helgene. Miljøterapeutstillingene er et forsøk på å møte dette behovet.

Kommunen har tilrettelagte arbeidsplasser gjennom ASVO, et tilbud flere benytter seg av. Den store geografiske utstrekningen i kommunen er imidlertid en utfordring da det ikke er et utbredt kollektivtilbud mellom de ulike sentra i kommunen. De som bor utenfor sykkelavstand, og som ikke kan bli kjørt, må benytte seg av den lokale skolebussen som går to ganger om dagen. Kommunens størrelse byr også på utfordringer for miljøterapeutene som betjener boliger i hele kommunen.

Brukermedvirkningsprosesser

Kommunen opererer med individuelle planer for målgruppen, men det er deres erfaring at mange ikke ønsker å ha individuell plan. Likevel kan kartleggingsprosessen vurderes som en form for brukermedvirkning da denne i stor grad tar hensyn til den enkelte bruker. Som følge av kartleggingen har man identifisert hovedproblemer blant de som befinner seg i målgruppen, man har vurdert hvilken boligform og grad av oppfølging som passer best for klienten. Kommunen har også arrangert julebord for en stor gruppe, heriblant målgruppen for strategien.

Tidlig i prosjektfasen inviterte kommunen Rusmisbrukernes interesseorganisasjon (RIO) til å delta i planleggingen av boligene. RIO representerte brukernes side, noe som var viktig i startfasen av prosjektet. Når RIO var en så viktig deltaker i prosessen var det fordi de kunne være hjelpelige med å svare på spørsmål som politikerne måtte ha, og hjelpe til med ideer til utformingen av boligene.

Brukermedvirkning forekommer også i booppfølgingstjenesten i kommunen. Brukerne er selv med å bestemme i hvilken grad de ønsker booppfølging. Dette bestemmes når vedkommende flytter inn i boligen, og kan endres etter behov.

Samarbeid

Inngåelse av formelle samarbeidsavtaler har vært lite hensiktsmessig for kommune Fjordbygd. Årsaken til dette er at kommunen er liten og har god oversikt over innbyggerne. De har likevel forbedret samarbeidet med både Helsevesenet og Kriminalomsorgen som følge av strategien. Før strategien kunne de ha problemer med at bostedsløse ble løslatt eller utskrevet fra institusjon på en fredag ettermiddag, dette skjer ikke lenger. ”Selv om det koster mye penger så sparer kommunen nok på å ha et helhetlig tilbud i kommunen. Før strategien var det for enkelte brukere mye pendling mellom hjem og psykiatrisk avdeling i den nærmeste storby, dette sparer vi nå” (intervju 4/6-08). Det oppfattes imidlertid ikke som nødvendig å inngå formelle avtaler om dette da det er svært få personer det dreier seg om.

I forkant av byggeprosessene/renoveringsprosessene har kommunen arrangert møter med naboene til de boligene som skulle bygges om. Møtene ble avholdt i de kommunale boligene og det var både representanter fra NAV-lokal og politikere til stede. På møtene fikk naboene innsikt i byggeplanene, og de fikk spurt om det de lurte på. Mange naboer var svært negative til opprettelsen av de kommunale boligene, men det var en stor hjelp at politikere var med og fortalte naboene at dette var et satsningsområde. Nabomøtene har vært nyttige i den grad at de ga naboene et ansikt på hvem det er som driver med denne jobben. De fikk en kontaktperson som de kan kontakte dersom de har klager, noe sosialkonsulenten i kommunen oppfattet som hensiktsmessig. Kommunen har enda ikke mottatt noen naboklager, og sosialkonsulenten tror at dette har noe å gjøre med at naboene nå vet at de blir hørt hvis de melder inn en klage. Naboer til eksisterende kommunale boliger har opplevd at de ikke har kommet igjennom med klager de har meldt inn til kommunen.

På møtene fikk kommunen spørsmål om de hadde tenkt på barnehagene som ligger i området. Det ble oppfattet som positivt at politikerne var med og viste sin støtte til opprettelsen av boligene. Mange naboer var skeptiske og de eldre var redde for hvem som kunne flytte inn. Kommunen har hatt et tett samarbeid med lensmannen som kunne informere om at det stort sett ikke er noe kriminalitet i kommune Fjordbygd, og at det trolig ikke blir mer dersom personer som nå bor ett sted flytter til et nytt sted.

Det har vært viktig med åpenhet og informasjon slik at folk vet, og ikke tror (intervju 4/6-08). I boligen for rus/psykiatri har de opplevd at naboene har beskyldt/lurt på om beboerne har gjort forskjellige ting. Naboene har da henvendt seg til huset og snakket med de som jobber der. Personale på huset har da tatt tak i saken og funnet ut at det ikke har vært beboerne noe naboene har fått beskjed om. ”Det er bedre at naboene kommer og spør så de ikke begynner å snakke og sladre, men i stedet får ordnet saken med en gang”, i følge en ansatt ved huset.

Tidlig i prosjektfasen ble det nedsatt en referansegruppe. Gruppen besto av politikere fra alle partier, RIO, Husbanken, Fylkesmannen og alle distriktsgruppene var også invitert. Referansegruppen fungerte som en arena for idéutveksling og diskusjoner rundt utfordringer knyttet til boligene. Referansegruppen har fungert særdeles godt og har bidratt til at representanter for alle berørte parter fikk mulighet til å ytre sin mening i en tidlig fase. Referansegruppen har også vært nyttig for kommunen da den har hjulpet til å forankre prosjektet politisk. Den politiske støtten har vært verdifull i det senere arbeidet med prosjektet.

Kommune Fjordbygd har deltatt i Husbankens kommunenettverk. På nettverksmøtene fikk kommunen informasjon om midler fra både Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet (Arbeids- og velferdsdirektoratet). Intervjuer med ansatte i kommunen viser at dette har vært verdifullt for det boligsosiale arbeidet. På nettverksmøtene har kommunen fått mulighet til å være med på erfaringsutveksling med de andre kommunene i nettverket. ”Nettverkene har vært en inspirasjon til selv å jobbe videre med boligsosiale problemstillinger. Uten nettverksmøtene hadde vi nok ikke klart å holde trykket på samme måte” (intervju med ansatt i kommunen). Nettverksmøtene har også bidratt til at de som jobber med boligsosiale problemstillinger i kommunen ikke føler seg alene om arbeidet.

Forankring i kommunal organisasjon

Hovedvekten av det boligsosiale arbeidet gjennomføres ved NAV-lokal. Arbeidet er administrativt forankret her, men ansvaret ligger i stor grad hos sosialkonsulentene. Arbeidet med strategien er i stor grad delegert til sosialkonsulenter ved NAV-lokal, koordinator i psykisk helsearbeid og en person fra byggforvaltningen. Det er denne gruppen som har jobbet med prosjektet hele veien, og det er

i stor grad dem som har et eierforhold til prosjektet. Av den grunn blir det boligsosiale arbeidet i kommune Fjordbygd veldig personavhengig og dermed også sårbart. En ansatt ved NAV-lokal har opplevd at det fra administrativt hold kan være vanskelig å få midler til å jobbe med boligsosiale problemstillinger.

Vedkommende frykter blant annet at videreføringen av miljøterapeutstillingene kan bli vanskelig når midlene fra Sosial- og helsedirektoratet opphører. Forankringen på det politiske plan foregår trolig direkte i kommunestyret, men medarbeiderne opplever den som god. Politikere oppleves som delaktige, og oppfatningen er at det har ført til at boligsosialt arbeid i kommunen har blitt prioritert på politisk nivå.

Oppsummering

Kommunen har på evalueringstidspunktet nok kommunale boliger til å dekke behovet. Det er imidlertid ikke alle boligene som var tiltenkt vanskeligstilte på boligmarkedet som er i bruk. Årsaken til dette er at noen få personer ikke ønsker å flytte fra deres nåværende tilholdssted og inn i en kommunal bolig. Dette gjelder hovedsakelig enslige menn som ikke ønsker å flytte fra foreldre eller annen familie. Tilbakemeldingen fra disse er at de ikke ønsker å betale den husleien en kommunal bolig koster, selv med tilskudd fra bostøtteordningen fra Husbanken.

Som en del av den generelle boligpolitikken i kommunen skal det utvikles en boligsosial handlingsplan. Det er ventet at denne skal være ferdigstilt innen kort tid. Kommunen har planer om å jobbe videre med det boligsosiale arbeidet med samme fokus som under strategiperioden. Målet for kommunen er å opprettholde det boligtilbudet de har fått som følge av strategien, og tilrettelegge boligene i enda større grad. Kommunen har blant annet noen unge, psykisk utviklingshemmede som etter hvert kommer til å trenge bolig med mye oppfølging. Videre ønsker kommunen å øremerke boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette ønsker de å gjøre for å sikre at denne gruppen har et tilfredsstillende boligtilbud også i framtiden.

Kommunen kommer til å opprettholde den gode dialogen de har med nærliggende Helseforetak og Kriminalomsorg. Kommunen har i større grad enn før fått et utbygd psykiatritilbud, noe som fører til at pasienter med psykiske lidelser ikke lenger trenger å dra ut av kommunen for å få hjelp. Kommunen tenker langsiktig og

mener at det er lønnsomt å opprettholde de gode tilbudene i kommunen.

5.2.2 Kommune ”Regionbyen”

Kommunen har om lag 24 000 innbyggere. Den er stor i utstrekning med ett hovedsentrum og ett mindre tettsted. Det er variert næringsliv med få mennesker ansatt i primærnæringene og mange i industri og tjenesteyting. Kommunen har videregående skole og den har satellitt av høyskole. Kommunen har mye innpendling og økonomien blir oppfattet som dårlig. Det er en målsetting å øke folketallet med om lag 10 000 fram til 2015 (intervju 06.12.07).

Kommune Regionbyen har en strategiorientert politisk organisasjon. Det er en komité for helse og sosial. Den har også en mellomform på sin administrative organisasjon. Det er egen leder for pleie og omsorg, samt helseavdelingen og disse enhetene har underavdelinger med mellomledere. Psykisk helse og rusomsorg er organisert sammen i ”Avdeling psykisk helse” som ligger i pleie og omsorg sammen med en distriktsbasert hjemmetjeneste og institusjoner for pleietrengende. Kommunen har bestiller-utførerorganisering. Pleie og omsorg yter tjenester i omsorgsboliger og til hjemmeboende eldre med behov for oppfølging. Avdeling psykisk helse yter tjenester i bofellesskap og samlokaliserte boliger for mennesker med psykiske lidelser og ruslidelser, samt til hjemmeboende med slike lidelser som har behov for oppfølging.

Kommunen har hatt og har egne mål i sin boligsosiale politikk. Det betyr også at målene som er spesifisert i strategien har vært kommunens egne mål før strategien ble iverksatt. Kommunen har dermed oppfylt hovedmålet i strategien og har ingen bostedsløse. Den har ingen utkastelser av personer som er kjente for hjelpeapparatet, og det er ingen som bor i midlertidige løsninger etter utskrivning fra institusjon. Kommunen opplever likevel at den har uløste boligsosiale problemer og det innbefatter både en økning i antallet utkastelser og begjæringer om utkastelser, samt at personer bor i midlertidige løsninger.

Generell boligpolitikk

Kommunen har lange tradisjoner for å planlegge og kommuneplanen inneholder avsnitt om bolig og boligsosialt arbeid. Målsettingen er å bygge 4600 nye boliger fram mot 2015. Det arbeides med stedsutvikling, det er en målsetting å utvikle begge sentra, samt at kommunen har en målsetting om å bli regionsentrum både i forhold til næringsliv og handel.

Boligbygging foregår i tilknytning til begge sentra, med en målsetting om at den skal være sentrumsnær og at det skal tas hensyn til at kjøremønsteret fastlegges av hvor utbygging foregår. Det foregår likevel boligbygging i bygder. Kommunale myndigheter overlater i stor grad reguleringen til private aktører som skal holde seg innenfor de rammene kommuneplanen setter. Boligbygging etter kommuneplanen foregår altså i stor grad på markedets premisser, det er også en av målsettingene for den generelle boligpolitikken i planen.

Kommunen har hatt en boligpolitisk handlingsplan siden 2003, den ble påbegynt i 2001. Denne gir blant annet oversikt over typene boliger som er tilgjengelig i 2003. Den viser da til at det er lite høyhusbebyggelse av typen blokker, men at det produseres leiligheter. Leiligheter og rekkehus er vanlig, men kommunens boligmasse består i all hovedsak av eneboliger. Det innebærer at massen av utleieboliger består av sokkelleiligheter (Boligpolitisk handlingsplan). Kommunen har et boligsamvirke som den samarbeider med. 10 %- regelen er ikke trådt i kraft i kommunen i 2003. Planen viser til at det på tidspunktet er få som leier leilighet av kommunen relativt til fylket og på landsbasis. Konklusjonen som trekkes i planen er at det er få kommunale utleieboliger i kommunen. Rulleringen av planen peker på at den ønskede utviklingen er at sentrum fokuseres også i henhold til boligbygging og at det derfor bør bygges flere høyere hus (Boligpolitisk handlingsplan, rullert 2005).

Kommunen hadde press i boligmarkedet og både kjøpe- og leiepriser var høye i 2003. Det er de fortsatt i 2008. I 2008 henvises det også til at det er et skille mellom hovedsentrum og tettsted angående prisnivå både på kjøp og leie av bolig. Dette har vart en stund og kommunen ser begynnelsen på at sosioøkonomiske forskjeller mellom grupper av innbyggere nedfeller seg geografisk i

områder i kommunen knyttet til bolig (Boligpolitisk handlingsplan, intervju 22.05.08).

Selektiv boligpolitikk

I arbeidet med den boligpolitiske handlingsplanen gjennomførte kommunen en kartlegging av vanskeligstilte på boligmarkedet i 2002. Kartleggingen ble gjennomført i henhold til anbefalinger gitt i Boligutvalget NOU 2002:2. Det ble brukt et kartleggingsredskap utviklet av Byggforsk og Oslo kommune, og kriteriene for å bli registrert som vanskeligstilt var firedele: At husstanden manglet bolig, hadde uegnet bolig, sto i fare for å miste bolig eller hadde store oppfølgingsbehov. Kartleggingen ble foretatt blant husstander som var i kontakt med hjelpeapparatet og det ble forventet at det var underregistrering. Omlag 30 hushold ble registrert som helt uten bolig. Av disse var mange på tidspunktet på institusjon. Omlag 130 av husholdene hadde uegnet bolig, det dreide seg i hovedsak om manglende tilgjengelighet til boligen. 150 av husholdene hadde behov for oppfølging, langt den største gruppen av disse var fysisk funksjonshemmete. Psykiatriske langtidspasienter, psykisk utviklingshemmete og rusmisbrukere er de andre gruppene som spesifiseres. Blant dem var det omlag 20 som stod i fare for å miste boligen.

Selv om det ble forventet at dette var en underregistrering avdekket det stort behov for bolig hos vanskeligstilte. Så godt som alle har behov for en eller annen form for oppfølging i boligen. Det dreier seg om at de bør bo i bolig med døgnbemanning eller med bemanning på dag- og kveldstid. Kommunen regner med at ca. halvparten kan få dekket sine behov gjennom boligtiltak som på tidspunktet er satt i gang innenfor Opptrappingsplanen for psykisk helse og byggingen av omsorgsboliger for eldre og psykisk utviklingshemmete. Kommunen hadde på tidspunktet regulert for og fullfinansiert bygging eller ombygging av 60 boenheter, mens i underkant av 80 var under regulering og arbeid for å finne finansiering. Blant de husholdene det gjenstår å finne løsninger for er det personer med psykiske diagnoser og dobbeldiagnoser, rusmisbrukere og sosialt vanskeligstilte. Det anbefales at de bor både i ordinære boliger med oppfølging og i samlokaliserte boliger hovedsakelig med bemanning på dag- og kveldstid.

Kartleggingen i 2002 forventet underregistrering. Da den boligpolitiske handlingsplanen ble rullert i 2005 ble det foretatt en

ny kartlegging som viste at for gruppene psykisk helse og rusmisbruk var det fortsatt ikke tilfredsstillende dekning av gode boliger. Det ble avdekket at omlag 20 personer, av 60 som ble regnet inn i målgruppene, ikke hadde fast bosted, men at ingen av dem var ”uten tak over hodet” på tidspunktet. De bodde hos familie eller venner, var i fengsel eller hadde et ”bolignende opphold” i en midlertidig ordning. Dette inkluderte innkvartering på campingplass. Det ble avdekket at det fortsatt var mange med udekkede behov for tjenester i boligen eller som hadde behov for en mer egnet boligteneste. Det inkluderer opphold i døgnbemannet bolig. Planen omtaler dette som en utfordring spesielt med tanke på å gjennomføre rehabiliteringstiltak. Planen poengterer også at de statlige tilskuddene som gis innenfor Opptrappingsplanen for psykisk helse ikke er tilstrekkelige for å bygge gode boliger for brukere med diagnoser knyttet til rus og psykisk helse. Mange bor også dårlig (intervju 12.06.08, Psykiatriplan).

Det er en årsak til at det settes i gang et prosjekt for å kartlegge kommende boligbehov hos grupper av hjemmeboende i 2006/2007. Andre årsaker er ny rullering av boligpolitisk handlingsplan og et ønske om å være i forkant når behovene melder seg; altså unngå at boligpolitikken kommunen fører skal være reaktiv (Myrvold m.fl. 2002). Kommunen tar også denne gangen utgangspunkt i hushold som er kjent av hjelpeapparatet. Den nye kartleggingen skal samtidig være et metodeutviklingsprosjekt som det er søkt og mottatt kompetansemidler til fra Husbankens strategi. Metodeutviklingen innebærer at det i samarbeid med en privat aktør utvikles en individuell plan som kan ha et prospektivt formål. Det gjennomføres intervjuer med hushold der det blir registrert behov. Individuell plan lages på bakgrunn av intervjuene. Det skal rapporteres til både Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet (intervju 05.12.07).

Organisering av boligsosialt arbeid i kommunen

Reorganisering av rusomsorg til avdeling psykisk helse ble gjort da kommunen overførte store deler av sine sosiale saker til NAV-lokal. For boligsakene hadde dette negative konsekvenser på den måten at oppfølging av vanskeligstiltes forhold til bolig ikke lenger hadde en kommunal forankring. Før reorganiseringen hadde den kommunale sosialtjenesten utpekingsrett til tildeling av midlertidige

boliger og det var et tett samarbeid mellom sosialtjenesten og namsmannen som hindret utkastelser (boligpolitisk handlingsplan, rullering 2005). NAV-lokal har stillinger der det skal arbeides brukerrettet med rusproblematikken. NAV-lokal ble likevel ikke opplevd som å ta ansvar på samme måte som den kommunale sosialtjenesten hadde gjort. Det kommunale boligsosiale arbeidet opplevdes derfor å være i et vakuum (intervju 22.05.08).

Virkemidler i boligpolitikken, så som startlån, boligtilskudd og bostøtte, forvaltes av plan- og næringstjenestens boligkontor som også mottar individuelle søknader om slike tilskudd. Startlånet oppleves som et virkemiddel som er dårlig tilpasset boligetablering for målgruppene som er omfattet av strategien, bostøtte oppfattes som et lite tilpasset virkemiddel. Regionbyen svarer følgende på et åpent spørsmål om Husbankens ordinære økonomiske ordninger burde vært bedre tilpasset en eller flere av målgruppene for strategien:

Bostedsløses evne til å håndtere egen økonomi er ofte svært begrenset. Det er derfor svært ofte uaktuelt med startlån. Den statlige bostøtten har et alt for lavt tak. Bolig- og leieprisene i vår kommune er på nivå med de store byene (spørreskjemaundersøkelsen).

Kommunen har likevel innarbeidet rutiner om at innsøking av statlig bostøtte er en forutsetning for tildeling av bolig og for at sosialstøtte kunne brukes til boligformål (Boligpolitisk handlingsplan, spørreskjema til kommunen). Kommunen er begynt å arbeide med etablering av et boligkontor i pleie og omsorg for igjen å få oversikt over boligsosiale spørsmål (intervju 22.05.08).

Individuelle søknader om kommunal bolig av alle typer skal leveres i den enheten der brukere får sine tjenester; avdeling for pleie og omsorg, inkluderer psykisk helse og rus, flyktningetjenesten eller sosialtjenesten. Pleie og omsorg ved forvaltningsavdelingen, altså bestillerenheten, har utpekingsrett til tilrettelagt bolig. Den vurderer også fortløpende om det er behov for tidsbegrenset leieavtale, andre boligløsninger og behov for tilpasning i egen bolig. Det er ansatt ergoterapeut som vurderer disse spørsmålene (boligpolitisk handlingsplan, rullering 2005). Tildeling av kommunal bolig foretas av et utvalg som skal se behovene som kommer fram i ulike avdelinger i sammenheng.

Tiltak i kommunen

Kommunen har i perioden den boligpolitiske handlingsplanen har vært virksom iverksatt flere tiltak for å sikre boliger til de aller svakeste. Det er bygget nye boliger og eldre boliger er tilrettelagt, det er lagt til rette for at eide boliger kan tilpasses endrede behov og for at leide boliger er tilpasset til brukeres behov når de leies inn. Kommunen har innledet samarbeid med namsmannen for å hindre utkastelser og samarbeidet resulterte i at det allerede i 2004 var slutt på utkastelser. Booppfølging for personer med psykiske diagnoser var satt i verk før Opptrappingsplanen for psykisk helse kom, og ble styrket med denne planen. Det er videre iverksatt booppfølging for mennesker med rusmisbruk og doble diagnoser, samt lavterskeltiltak for deres kontakt med det kommunale hjelpeapparatet.

I perioden fra 2003 til 2006 ferdigstilte kommunen omlag 100 nye omsorgsboliger, hvorav en del var bygget i tilknytning til kommunens arbeid med Opptrappingsplanen for psykisk helse. Disse var dermed tiltenkt personer med diagnoser innenfor psykisk helse. De omfattet imidlertid ikke personer med diagnosen rusmisbruk eller personer med doble diagnoser. Tilpasset og samlokalisert bolig for disse gruppene var på kommunens agenda og ferdigstillelsen av omsorgsboliger frigjorde gamle trygdeboliger som så ble omgjort til boliger for personer fra disse to gruppene. Boliger ble tilpasset med en personellbase og de ble tilpasset interiørmessig. For eksempel ble piper murt igjen og vedovner tatt ut av boligene fordi slike fasiliteter ble regnet som uegnet og farlig i boliger for disse gruppene (psykiatriplan, intervju 28.03.08 1). Flere boliger for gruppene er planlagt og prosjektert og venter på finansiering.

Da boliger for disse gruppene, inkludert psykisk helse, begynte å stå ferdig var ventelisten lang. Beboere ble derfor tilbudt leiligheter uten tanke på at det skulle etableres grupper som kunne fungere sammen. Det har kommunen per 2008 satt i gang et prosjekt for å få til. Det arbeides spesielt med tanke på å flytte de med størst problemer til den minste boligen med seks enheter. En slik flytting krever også omrokering av personalet og planleggingen var derfor forholdsvis omfattende. Alle beboere bor i kommunale boliger etter husleieloven og flytting må derfor skje frivillig. Parallelt med planleggingsarbeidet foregikk det derfor et arbeid med å motivere

både de aktuelle beboere og andre til å være delaktige i endringene som var ønsket. Det bor også personer med langt større innslag av psykisk utviklingshemming enn diagnoser knyttet til psykisk helse i disse boligene, dem er det et ønske å flytte til andre egnede boliger (intervju 28.03.08 2).

Kommunen har et kommunalt boligselskap som forvalter kommunens eiendomsmasse, samt de kommunale boligene. Kommunale boliger er boliger i bofellesskap, leiligheter i borettslag og eneboliger, samt innleide leiligheter. Per 2008 har kommunen nærmere 400 boenheter til utleie, i underkant av 300 forvaltes av eiendomsselskapet. Det kommunale eiendomsselskapet inngår kontrakter med leietakere. Det gjelder gjengs leie for kommunale boliger og de som leier kommunal bolig anbefales å søke både kommunal og statlig bostøtte (kommunal hjemmeside).

Som vi så over hadde kommunen allerede i 2004 et så tett samarbeid med namsmannen at de klarte å hindre alle utkastelser. For gruppen med diagnoser knyttet til rus og psykisk helse, og som er kjent av hjelpeapparatet, er det fortsatt ingen utkastelser. Etablering av NAV-lokal vanskeliggjorde imidlertid dette målet. NAV-lokal arbeider i forhold til ansvarliggjøring av klienter og tar ikke ansvaret for økonomistyring for brukere av kommunale tjenester på samme måten som før. NAV-lokal hadde fått tilbakemelding fra sin tilsynsmyndighet om at slike saker skulle overføres til overformynderiet og hjelpeverger, hvilket ble opplevd som tunge prosesser å få på plass. At NAV-lokal trekker seg ut av økonomistyringen for personer med alvorlige psykiske lidelser er også observert i andre kommuner. For å opprettholde målet om å unngå utkastelser for dem som er kjent av hjelpeapparatet må de kommunale tjenestene dermed forsterke sitt arbeid med økonomistyring for brukere og sørge for at slik styring foregår fra måned til måned. Generelt ble det opplevd at både begjæringer om utkastelser og utkastelser er et økende problem (intervjuer 28.03.08 1, 31.03.08 og 22.05.08, spørreskjema til kommunen).

Det er etablert oppfølgingstjenester for personer med både psykiske og rusrelaterte diagnoser. Booppfølging ytes fra personellbaser knyttet til samlokaliserte boliger og fra ambulanseteam i enhet for psykisk helse. At en bolig har personellbase innebærer ikke nødvendigvis at den er bemannet på dags-, kvelds- eller døgnbasis, men at det er personell der et bestemt antall dager

eller kvelder i uken. Det er etablert faste rutiner i pleie- og omsorgsavdelingen der enkeltvedtak om tjenester fattes samtidig som søknad om bolig innvilges. Det gjøres for å ivareta leietakeres behov for oppfølging når det er avdekket at de har et slikt behov. Enhet for psykisk helse er en del av pleie og omsorg og denne rutinen kan dermed antas også å omfatte oppfølgingstjenester som ytes av det ambulante teamet (boligpolitisk handlingsplan, rullering 2005, intervju 12.06.08).

Ambulant team i enhet for psykisk helse ble i 2006 forsterket med to ruskonsulenter; sosionomer med videreutdanning for å håndtere rusrelaterte lidelser. Tjenester til denne gruppen ytes derfor fra to instanser i kommunen og det oppleves som vanskelig å finne en god arbeidsdeling mellom det arbeidet som gjøres fra ambulant team og NAV-lokal. Det holdes jevnlig møter på praksisnivå for å avklare dette, men oppfatningen i ambulant team er at NAV-lokal har problemer med å finne en form på den tjenesten de skal yte. Møtene oppfattes likevel som gode og som agendasettende for spørsmål omkring oppfølging for brukere med rusrelaterte lidelser i kommunen. Oppfølgingstjenesten var etablert før Husbankens strategi ble iverksatt. (intervju 28.03.08 1, 12.06.08).

Det er etablert lavterskeltjenester for mennesker med psykiske og rusrelaterte lidelser. Tilbudet til mennesker med psykiske lidelser ble etablert før 2003 og består per i dag av et dagsenter med ca. 80 registrerte brukere. Konsulentene, som i 2006 ble flyttet fra den kommunale sosialtjenesten til avdeling for psykisk helse, jobbet på lavterskelnivå før de ble en del av avdelingens ambulante team. Situasjonen for dem oppfattes ikke nå som å være preget av lavterskel ettersom de yter oppfølgingstjenester i henhold til vedtak. I 2007 ble det etablert et lavterskeltilbud til mennesker med rusrelaterte lidelser. Dette skal knytte enkeltpersoner til det kommunale tjenesteapparatet ved at representanter derfra skal være til stede i tiltaket jevnlig. Lokaler og løpende utgifter som strøm betales av kommunen, men tilbudet driftes av private som gir gaver og tilskudd, samt enkeltpersoner som bidrar med arbeidsinnsats. Det er en diskusjon om Kirkens bymisjon skal inn i dette tilbudet.

Brukermedvirkningsprosesser

I kommunen er det etablert flere punkter i dette arbeidet der brukere kan medvirke. For det første må kartleggingsprosessene

vrderes som en form for brukermedvirkning, spesielt den delen som tar sikte på å nedfelle behovene for bolig i individuelle planer. I løpet av årene 2004/2005 ble det etablert et råd for funksjonshemmede som kommunen mener bør omfatte alle grupper av brukere av offentlige tjenester, samt brukerorganisasjoner som er representert i kommunen. Kommunen hadde i årsskiftet 2005/2006 en prosess der rådet, samt organisasjoner som ikke var representert der, var invitert til høring og diskusjon i forhold til planlagte politiske prosesser. Bolig var et av temaene på agendaen, men det viste seg vanskelig å få brukerorganisasjonene med på diskusjoner av dette. I strategiperioden er det satt i gang prosesser for å involvere brukere i utforming av samlokaliserte boliger. Det er vanskelig å finne brukere som kan fungere som representanter for gruppene som får slike boliger. Alle boliger, samt psykisk helse sitt dagsenter, har husmøter der brukere deltar (møtereferater, observasjon, intervju 12.06.08).

Samarbeid

I kommunen foregår det lite samarbeid og koordinering mellom de forskjellige avdelingene som yter booppfølgingstjenester. Det er ikke samarbeid mellom avdeling for psykisk helse og pleie og omsorgs hjemmetjenester, personellet i samlokaliserte boliger yter også kun tjenester til beboere i boligene. Kommunen har dermed en situasjon der tjenester til mange medlemmer i gruppene som er aktuelle i strategien ytes kun i arbeidstiden. Manglende samarbeid i kommunen tyder på at forvaltningsavdelingen ikke har eller har tatt den forventede koordinerende rollen den skulle hatt i følge den rene bestiller-utførermodellen. Kommunen tar skritt for at koordinering skal kunne gjennomføres; at pleie og omsorgs hjemmetjenester skal kunne yte tjenester også til mennesker med psykiske og rusrelaterte lidelser, men hjemmetjenesten blir oppfattet som å være lite interessert (intervju 12.06.08, 31.03.08, 13.12.06, psykiatriplan, boligpolitisk handlingsplan, rullert 2005).

Samarbeidet med, eller avgrensingen mot, NAV-lokal er også uavklart. Kontoret arbeider fortsatt med avklaring av hvilken rolle det vil innta overfor denne typen av sosiale problemer i kommunen. Det skal drive oppfølgingsvirksomhet, men det er fortsatt uklart hvordan kontoret vil komme til å legge det opp. Det er også uklart hvordan arbeidet som drives her avgrenses mot kommunens bestillerkontor.

Kommunen har inngått samarbeidsavtale med helseforetaket om inn- og utskrivninger. Oppfatningen er at denne fungerer rimelig godt. Kommunen er fortsatt opptatt av at de vil ha mer informasjon om utskrivningsprosesser og at de vil ha den på tidligere tidspunkt enn hva som til nå har vært vanlig. Det er ikke kommunens bestiller i forvaltningsenheten som samhandler med helseforetaket om utskrivninger, dette kan være et problem i forhold til arbeidet med å finne egnet bolig for utskrevne pasienter som trenger det.

Forankring i kommunal organisasjon

Hovedvekten av det boligsosiale arbeidet gjennomføres av pleie- og omsorgsavdelingens hjemmetjeneste og enhet for psykisk helsetjeneste. Det er administrativt forankret i pleie- og omsorgsavdelingen og dens forvaltningsenhet, samt i NAV-lokal. Forvaltningsenheten har myndighet på rådmannsnivå. NAV-lokal avgrenser det mot andre arbeidsoppgaver innenfor arbeid og velferd, det ble opplevd som vanskelig for medarbeidere i psykisk helseenhetens ambulante team å avgrense sitt arbeid mot NAV-lokal. Politisk er boligsosialt arbeid forankret i en komité for helse og sosial. Det kan forventes at boligsosialt arbeid dermed ses i sammenheng med andre former for sosialt arbeid, samt helsesaker, men de boligsosiale spørsmålene for gruppene blir ikke oppfattet som godt politisk forankret av administrasjonen. Det boligsosiale arbeidet oppleves altså som å være godt forankret i de administrative fagetatene, mindre godt forankret i administrativ ledelse og lite forankret politisk.

Oppsummering

Kommunen har per 1. april 2008 ingen bostedsløse og heller ikke noen i midlertidige boliger. Å løse slike problemer har vært egne mål kommunen har hatt for sitt sosiale arbeid siden 2001. Som en del av sin generelle boligpolitikk utarbeidet kommunen en boligpolitisk handlingsplan i 2003. Den ble rullert i 2005. Den boligpolitiske handlingsplanen omtaler boligsosialt arbeid og baserer seg på to kartlegginger av boligbehov. Det er bygget omsorgsboliger og samlokaliserte boliger. Kommunen har også arbeidet for å tilrettelegge boliger for brukere med nedsatt funksjonsevne, både individuelle boliger og samlokaliserte boliger. I samlokaliserte boliger er det personellbase som yter oppfølgingstjenester, slike tjenester ytes også til mennesker som

bor i individuelle boliger. Det er etablert lavterskeltiltak for brukere med diagnoser innenfor psykisk helse og rusmisbruk. Det har videre vært satt i gang prosesser for å få fram brukermedvirkning i tilknytning til bolig. Kommunen samarbeider med NAV-lokal om oppfølgingstjenester til brukere med rusrelaterte lidelser, men avgrensningen av samarbeidet er ikke foretatt. Det samarbeides med helseforetak om inn- og utskrivning av pasienter.

5.2.3 Storbydelen

Bydelen har i overkant av 36 000 innbyggere. Den er forholdsvis liten i utstrekning og hele bydelen er bymessig utformet med leiegårder og en del blokkbebyggelse. Det drives mye næringsvirksomhet i bydelen konsentrert om handel og restauranter, og det kan antas at det er mye innpendling fra andre bydeler både av arbeidstakere og restaurantgjester. Bydelen har videregående skoler og høyskoler av varierende typer. Økonomien blir oppfattet som å gi et rimelig handlingsrom.

Kommunen har et parlamentarisk styresett. Bystyret er det øverste besluttede organet og byrådet med dets avdelinger er utøvende organ. Kommunen har flat struktur på sin administrative organisasjon. Samordning foregår i byrådet. Den generelle boligpolitikken er et ansvar for plan og bygningsetaten. Kommunen har etablert bydeler som styres av et bydelsstyre, valgt av innbyggerne i ordinære valg. Bydelene har delegert myndighet på velferdspolitiske områder, det inkluderer boligsosiale spørsmål, men ikke skole. Bydelene er finansiert ved et detaljert kriteriesystem som i stor grad legger fast hvor mye ressurser som kan brukes for å løse de forskjellige oppgavene bydelene har (Myrvold og Klausen 2002). Det er egne bydelsadministrasjoner og bydelen vi ser nærmere på har en tilnærmet flat struktur på sin organisasjon. Bydelen har også bestiller-utførerorganisasjon. Bestillerenheten setter sammen tjenester for klienter/brukere etter at det er gjort vedtak om at tjenester skal ytes. Tjenesteområdene psykisk helse, rusomsorg og hjemmetjenester er atskilt og lagt til egne enheter innenfor enten et myndighetsområde eller et tiltaksområde i bydelens administrasjon. Tjenester innenfor rusomsorgen ytes fra sosialsentra, som bydelen har flere av, tjenester til psykisk syke fra enhet for psykisk helse, og hjemme-

tjenesten yter tjenester til eldre og funksjonshemmede. Boligsosiale tjenester til innbyggerne ytes innenfor respektive tjenestefelt.

Bydelen har en overrepresentasjon av personer som er berørt av sosialhjelp relativt til andre bydeler, men anser at den på evalueringstidspunktet ikke har noen bostedsløse. Dette nyanseres imidlertid i forhold til hva det er å være bostedsløs. I følge en streng fortolkning som tilsier at det skal eksistere en boligkontrakt har bydelen bostedsløse, men de har tak over hodet eller bor i det som kalles "egnete mellomløsninger". Det kan være Blå kors og Frelsesarmeens tiltak (Helse- og velferdsetaten 2007, intervju 13.06.08, 18.06.08).

Bydelen har og har hatt egne mål i sin boligsosiale politikk og disse omfatter strategiens mål om å redusere antall bostedsløse, antall utkastelser og begjæringer om utkastelser. Kommunen har etablert kvalitetsavtaler med private tilbydere av midlertidige boligløsninger. Slike avtaler diskuteres derfor ikke nærmere her. Reduksjon av antallet bostedsløse er en del av bydelens generelle sosialpolitikk, det har også reduksjon av utkastelser og begjæring om utkastelser vært. Bydelen har også hatt et samarbeidsprosjekt mellom flere bydeler og et samarbeid med namsmannen; "Samarbeidsprosjekt - færre utkastelser". Samarbeidsprosjektet ble avsluttet i 2006, bydelen har forststatt sin satsning på feltet. Bydelen har et tiltak for booppfølging og et prosjekt for å legge til rette i overgangen mellom institusjon og bolig. Det er da kalt "Fra institusjon til egen bolig". Bydelen har dermed enten selv, eller som berørt part, arbeidet med alle målene i Husbankens strategi.

Generell boligpolitikk

Kommunen har lange tradisjoner for å planlegge og kommuneplanen inneholder avsnitt om generell boligpolitikk. Tilflyttingen til kommunen forventes å være stor fram mot 2020 og kommunen mener selv det bygges for få boliger. Det er uttalt i kommuneplanen at boliger bør bygges i byen. Begrunnelsen er at kommunen ønsker tilflytting, samt at kjøremønsteret bør reguleres i større grad enn hva som ble gjort i 2004. Kommunen mener at utbyggings-takten for boliger er lav, men ser likevel seg selv først og fremst som tilrettelegger for bygging av boliger. Tilretteleggingen foregår ved byggesaksbehandling. Det er dermed markedets premisser som gjelder for boligbyggingen og det er private som i all hovedsak regulerer for bygging. Utbyggere i bydelen bygger i stor grad små

leiligheter med vekt på leiligheter med bare ett rom (Kommuneplan 2004). Bydelen vi ser nærmere på har egen boligpolitikk, og det arbeides med en boligplan som kommer høsten 2008. Bydelens boligpolitikk ses i sammenheng med boligpolitikken i resten av kommunen. Fordi det bygges for lite boliger er det press i både kjøpe- og leiemarkedet for bolig.

Den kommunale boligmassen består hovedsakelig av små leiligheter, og mange av disse er i dårlig stand. Det er ventelister til de kommunale boligene. Kjennetegnet ved dem som står på ventelisten er at de har kommunal bolig fra før, men ønsker å søke seg over i større leiligheter. Bydelen har problemer med å finne leiligheter som passer til store familier, også på det private marked. Bydelen jobber med å redusere ventelistene, og personer som skrives ut fra institusjon eller løslates fra fengsel er prioritert.

Når klienter i bydelen søker leiligheter i det private leiemarkedet kan de oppleve problemer når sosialkontoret stiller med sosial garanti fram for en depositumssum. Kommunal garanti skal være en sikkerhet for huseier på lik linje med depositum, men huseiere kan oppleve problemer med å få utbetalt erstatning hvis det stilles kommunal garanti fram for depositum (Dyb m.fl. 2006). Videre kan den kommunale garantien føre til diskriminering på boligmarkedet da det gjennom sosial garanti blir tydelig hvem som er sosialklienter og hvem som ikke er det (intervju 12/6-08).

Selektiv boligpolitikk

Det er gjennomført utredning og kartlegging for å avdekke behovet for boliger for vanskeligstilte grupper i kommunen, men dette ligger noen år tilbake i tid. Det ser ikke ut til at det er laget en boligpolitisk handlingsplan. Kommunen er integrert i landsdekkende kartlegginger som er gjennomført og i 2003 anslås det at omlag 15 000 er vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette omfatter personer som bor dårlig, har for lav inntekt eller har spesielle boligbehov på grunn av funksjonshemming (Bysveen og Høivik 2004). Det anslås at kommunen har omlag 1300 bostedsløse i 2003 og 1250 i 2005 (Hansen m. fl. 2006). Det avdekkes altså at behovet for en selektiv boligpolitikk er til stede. Bydelen vi ser nærmere på har en boligplan som snart legges fram. I forbindelse med planen er behovet for boliger kartlagt ved bruk av redskapet bokart, og kartleggingen er gjennomført av tjenestene i bydelen. Bydelen har et boligkontor. Den anser at den ikke har

noen bostedsløse per juni 2008. Det er likevel bostedsløse som oppholder seg i bydelen, men det råder usikkerhet om hvorvidt de bor i bydelen. De som henvender seg til et sosialsenter kan få tildelt midlertidig bolig (intervju 13.06.08, 18.06.08).

Organisering av boligsosialt arbeid i kommunen og bydelen

Virkemidlene i boligpolitikken, startlån, boligtilskudd og bostøtte, søkes inn via bydelene. Tall viser at antallet startlån kommunen tar opp på vegne av sine innbyggere er redusert med nesten 1000 mellom årene 2002 og 2007. Størrelsen på det gjennomsnittlige lånet har økt mye (Helse- og velferdsetaten 2008). Kommunen har utarbeidet retningslinjer for startlån for å etablere en så bydelslik behandling av sakene som mulig (Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester 2003).

Antallet boligtilskudd til tilpasning er øket den samme perioden, mens antallet boligtilskudd til etablering har gått ned. Den gjennomsnittlige størrelsen på slike tilskudd har økt. Bydelen vi ser nærmere på mottok i like underkant av 300 søknader til startlån i 2007, rundt 70 % av dem ble avslått på grunn av antatt manglende mulighet hos søker til å betjene lånet. Bydelen har også en lav andel boligtilskudd til etablering, den gjennomsnittlige størrelsen på disse tilskuddene i bydelen er også lavere enn for andre bydeler (Helse- og velferdsetaten 2008). Bydelsmyndighetene oppfatter ikke startlånet som egnet for boligetablering for klienter i bydelen:

Boliglånsordning/startlån kan ikke brukes til de mest vanskeligstilte, disse er den største boligsøkergruppa i bydelen (spørreskjemaundersøkelsen).

På tross av det har den i underkant av 400 startlån. Boligtilskudd til utleieboliger og til enkeltpersoner, samt bostøtte, oppfattes som bedre tiltak (Spørreskjema til bydelen). Andelen startlån bydelen har, samt forsøkene på å ta det i bruk, peker likevel mot at bydelen ønsker å bruke det som et proaktivt virkemiddel. Den tar i mot søknader om startlån fra personer som det er uklart om vil ha muligheter til å betjene lånene og der sjansen for at bydelen må gå inn med garantiene som er gitt er stor.

Den selektive boligpolitikken og det boligsosiale arbeidet innenfor dette er i stor grad delegert til bydelsmyndighetene. Det er likevel et byomfattende kommunalt foretak som eier og driver i overkant av 10 000 kommunale boliger. Disse boligene stilles til rådighet for

bydelene som etablerer et kundeforhold med det kommunale foretaket. Det er foretaket som vedtar boligtildeling og hvor klienter bosettes, det inngår også leiekontraktene med den enkelte beboer. Den bydelen vi ser nærmere på disponerte i 2007 omlag 1600 kommunale boliger. Bydelene kan bare leie ut boliger som ligger i bydelen. Det gjelder gjengs leie for kommunale boliger. Personer som får leie bolig anbefales å søke statlig bostøtte og å søke statlig bostøtte er en forutsetning for å få kommunal bostøtte (Foretakets hjemmeside, bydelens hjemmeside).

Deler av den bydelsvise boligpolitikken til vanskeligstilte består av kjøp av tjenester fra frivillige organisasjoner.

Tiltak i bydelen

”Storbydelen” har ikke etablert NAV-lokal. Alt sosialt arbeid er dermed fortsatt kontrollert av bydelen og det er etablert en arbeidsdeling mellom sosialsentra og et senter for arbeid og kvalifisering. Sosialsentra ”kjøper” da tjenester fra senteret for arbeid og kvalifisering for de klientene som sentra anser at kan nyttiggjøre seg slike tiltak. Arbeidet mot rus er lagt til bydelens sosialsentra. Bydelen skal fases inn i NAV-lokal høsten 2009.

”Samarbeidsprosjekt – færre utkastelser” var et samarbeidsprosjekt mellom tre bydeler og namsmannen for å redusere antallet begjæringer om og antallet utkastelser. Prosjektet ble satt i gang i 2003 og avsluttet i 2006. Prosjektet blir omtalt som vellykket. Arbeidsredskapene i det var proaktivitet og informasjon overfor beboere i kommunale leiligheter som skyldte husleie og som namsmannen hadde mottatt begjæring om utkastelser for. Proaktiviteten gikk ut på at prosjektet fikk tilsendt en liste over leietakere som hadde mottatt andregangspurring på husleien. Disse kunne da kontaktes med et spørsmål om de hadde behov for hjelp i den prosessen de var inne i. Det ble altså opprettet en kontakt mellom beboere, utleier og bydelen. Det var en viss engstelse i prosjektets innledende faser om at dette ville øke sosialtjenestens utgifter. Erfaringen er imidlertid at så ikke skjedde. Denne typen varsel fikk prosjektet ikke fra private utleiere, heller ikke fra borettslag. Prosjektet ble en stund stoppet av datatilsynet da de krevde skriftlig samtykke fra beboerne om at utleieforetaket kunne videreformidle informasjon om ubetalt husleie. Det ble sendt ut forespørsel om skriftlig samtykke, noe de fleste beboere underskrev.

Den nye borettslagsloven som var gjeldende fra august 2005, hindret borettslag å sende begjæring om utkastelser, de måtte etter dette begjære tvangssalg. Begjæringer om tvangssalg økte, men på tross av dette var det en nedgang i bydelen vi ser nærmere på, på over 30 % mellom 2004 og 2005. Det var også en markant nedgang i antallet utkastelser på nærmere 40 % disse årene. Prosjektet har systematisert sine erfaringer, de er gjort tilgjengelige både i form av felles retningslinjer for rutiner ved utkastelser og en erfaringskonferanse for alle bydelene i kommunen. Dette målet i strategien oppfattes derfor som å være nådd i 2008. Det er brukt noen midler fra strategien på å videreføre en av stillingene i prosjektet ut 2008 (intervju 14.04.08, 18.06.08, nyhetsbrev fra prosjektet).

I prosjekt "Fra institusjon til egen bolig" tar bydelen tak i strategiens mål om at ingen skal oppholde seg i midlertidige løsninger etter løslatelse fra fengsel og utskrivning fra institusjon. Prosjektet har etablert to stillinger som arbeider spesielt med løslatte og boligspørsmålet, samt med innbyggere i bydelen som skal sone tid i fengsel eller være på rusinstitusjon. Prosjektstillingene er etablert som en egen ressurs i tillegg til saksbehandlerressursene på ett av bydelens sosialsentra. Den andre stillingen ble etablert etter at strategien var over, og det antas at begge stillingene videreføres som en del av det ordinære arbeidet ved sosialsenteret.

Hoveddelen av arbeidet består i å etablere en relasjon til personer som omfattes av prosjektet. Det er frivillig for dem å benytte seg av bydelens ekstra ressurs på dette området, og på tidspunktet for evalueringen var det i overkant av 20 som tok i mot tilbudet. Å etablere en relasjon inkluderer å ha kontakt med fengselet og institusjonene, ha kontakt med de enkeltpersonene fra bydelen som er i fengsel og institusjon, samt ta seg av viktige oppgaver for dem. Et eksempel er åpning av post. Hvis vedkommende har bolig kan det dreie seg om å vurdere framleie av boligen, eller gjennomføre andre tiltak som medfører at boligen fortsatt er tilgjengelig når vedkommende er tilbake. For personer som har sonet dom i fengsel er det en utfordring med tidspunkt for løslatelse som oppfattes som upredikerbart. Det oppfattes at det gis få opplysninger fra fengselet om man vil benytte seg av muligheten til å løslate etter 2/3 soning, om det gis andre former for soningsrabatt eller om vedkommende skal sitte full tid.

Dermed oppfattes det som vanskelig å legge til rette for en god løslatelse.¹⁹

Andre oppgaver som ligger til disse to stillingene er å etablere og følge opp ansvarsgrupper. Dette oppfattes som å være enkelt; det er interesse fra ulike instanser om å delta i dem fordi det gir en erfaring om ikke å være alene om klienter som trenger ekstra oppfølging. Videre skal ferdigsonete og utskrevne fra institusjon følges opp i sin hverdag. Det dreier seg om å hekte løslatte og utskrevne på tiltak i bydelen, gi tilbud om følge til møter og avtaler, til handling og ordning av de ting som trengs for å få en hverdag til å gå i hop. Fleksibilitet oppfattes som et nøkkelord, og vedkommende er til stede i klientens liv etter klientens ønske.

Prosjektet har systematisert erfaringer, også her er det utarbeidet rutiner og retningslinjer som alle bydeler kan ta i bruk og det er rapportert til Husbanken og Helse og sosial-direktoratet (intervju 13.06.08).

Bydelen gjør en erfaring om at det ikke er alle som skal gå direkte fra fengsel eller institusjon til egen bolig, det dreier seg også om å gå til egen bolig med oppfølging. For slike klienter har bydelen søkt om og fått plass i Frelsesarmeens og Blå kors` boligtiltak. I Frelsesarmeens tiltak gjøres det en erfaring om at det kan ta lang tid før personer som for eksempel er løslatt fra fengsel er stabile nok til at andre tiltak, som innebærer å hekte klienter på tiltak i bydelene, kan settes inn. Bydelen kan ikke på tidspunktet selv tilby slike mellomløsninger for denne gruppen klienter og var avhengig av å kjøpe tiltak. Et botiltak for personer med rus/psykiatridiagnoser er under ferdigstilling og innflytting kan skje i løpet av året.

Frelsesarmeen tilbyr leiligheter som er klausulerte, det vil si at det er gitt dispensasjon til at de kan løftes ut av husleielovens generelle bestemmelser om leiekontrakter og oppsigelsestid. Det ble opplyst at dette ble gjort for å ha en sanksjonsmulighet overfor bydeler som det ble opplevd spekulerte i løsningene Frelsesarmeen tilbød. Det vil si at bydelene fikk plass til sine klienter i boligene, men var

¹⁹ Et eksempel som gis er at fengselet ville løslate en person lørdag 17. mai. I tillegg til at det var en lørdag da alle kommunale kontorer er stengt var det altså 17. mai da også alle butikker og det meste annet utenom pølsekioksen er stengt. I dette eksemplet ble det inngått en minnelig ordning, etter initiativ fra bydelen, som innebar at den innsatte satt to dager ekstra i fengsel.

ikke villig til å betale for booppfølgingen. Dette gjaldt trolig ikke for den bydelen vi ser nærmere på. For å unngå dette var det etablert rutiner for at leilighet bare ble tilbudt i sammenheng med booppfølging, og hvis bydelene ikke aksepterte dette fikk deres klienter ikke tilbud om bolig. Bydelen opererer også med klausulering av boligene den formidler (intervju 16.06.08, 18.06.08).

Bydelen forvalter om lag 150 leiligheter som leies i det private marked. Leilighetene er en del av et prosjekt i bydelen. Formålet med prosjektet er å se om nye leiligheter i det private markedet gir en annen utvikling enn i den kommunale boligmassen. Det er ansatt en bomiljøarbeider i tilknytning til disse leilighetene. Stillingen er finansiert med midler fra strategien og vedkommende jobber med huseier, boligkontor og booppfølgingen. Bydelen har oppnådd at det er bedre samhandling mellom beboere og miljø og oppfatter derfor prosjektet som vellykket. Bydelen ønsker å utvide dette prosjektet, og vil bruke erfaringene fra bomiljøarbeiderstillingen til å gjennomføre dette.

Booppfølgingen er et virkemiddel for å nå målene i strategien, og det er mulig å søke tilskudd til å etablere den. I bydelen ble booppfølging for klienter som løslates fra fengsel eller skrives ut fra institusjon etablert med midler fra en større satsning tidlig på 2000-tallet. Tiltaket er videreført innenfor bydelens rammer og etablert som egen tjeneste. Booppfølging gis til personer som er i behov av hjelp til å bo, det vil også si å få hverdagen på plass. I bydelen kan det se ut til at booppfølging har mange av de samme kjennetegnene som ressursstillingene i prosjekt "Fra institusjon til egen bolig", men den ytes til personer som er bosatt. Også denne tjenesten er fleksibel, den dreier seg om å gjøre ting som å åpne post, handle, hente og bringe brukere til og fra møter og avtaler. Det kan også dreie seg om å hjelpe brukere i gang med hverdagslige gjøremål. Sørge for at det "brukes varmt vann til oppvasken" og lignende. Fleksibilitet er det viktigste punktet som skiller booppfølging fra hjemmetjenesten, men hjemmetjenesten kan være inne i bildet for personer som får booppfølging. Et eksempel er at den deltar i utdelingen av metadon (intervju 13.06.08, 16.06.08, 18.06.08).

Bydelen vurderer også tilskuddet til psykisk helsearbeid som en del av de midlene som er brukt til å bedre levekår for bostedsløse.

Også disse midlene er brukt til å framskaffe bolig til vanskeligstilte fra de gruppene vi er mest interessert i her. Booppfølging til brukere av psykisk helsetjeneste ytes av hjemmetjenesten, mens booppfølging for løslatte og utskrevne fra rusinstitusjon ytes fra booppfølgingstjenesten (intervju 18.06.08). Det er i ferd med å etableres et eget integreringstiltak i bydelen. Dette tiltaket skal tilby aktiviteter for klienter på dagtid (intervju 13.06.08).

Brukermedvirkningsprosesser

I kommunen er det etablert muligheter for at brukere skal kunne medvirke på systemnivå. I bydelen er det etablert både et Råd for funksjonshemmede og et Råd for psykisk helse. Begge rådene får saker til høring som angår gruppene. Rådet for funksjonshemmede oppfattes ikke som interessert i boligproblemstillinger, mens Rådet for psykisk helse er involvert i ombygging og tilrettelegging av boliger. På individnivå medvirker brukere og klienter på mange måter. I prosjektene "Fra institusjon til egen bolig" og booppfølgingen som bydelen yter medvirker brukere ved å gi sitt samtykke til at konsulenter både fra fengsel og bydel involverer seg i deres sak. Medvirkningen foregår også fordi tilbudet er lavterskel; klientene bestemmer hvilke oppgaver som skal gjennomføres. Det er imidlertid ikke medvirkning fra brukere i beslutning om booppfølging skal være en del av boligjenestene som kjøpes fra frivillige organisasjoner. Da skal booppfølging være en del av en helhet i tjenesten. Leietagere har mulighet til å reservere seg fra at deres data overføres fra det kommunale boligforetaket til bydelene. Reservasjonsretten kan defineres som en medvirkningsrettighet, men den fratrar samtidig de beboerne av kommunale leiligheter som benytter seg av den, en mulighet til å få i stand medvirkning i forhold til å forhindre utkastelser.

Samarbeid

Kommunen har etablert samarbeidsavtale med kriminalomsorgen på systemnivå. Prosjektet "Fra institusjon til egen bolig" etablerte samarbeid på saksbehandlernivå, om den enkelte klient samt på et overordnet systemnivå. Samarbeidet foregår blant annet som ansvarsgrupper. Dette er et prosjekt som er etablert for å ha samarbeid med andre instanser på individnivå. Det ser ut til at det er samarbeid mellom ulike utøvende enheter i bydelen og at hjemmetjenesten kan yte tjenester for løslatte fra fengsel og utskrevne fra rusinstitusjon. Det kan dermed se ut til at

bestillerenheten har en koordinerende funksjon mellom tjenestene i bydelen.

Bydelen samarbeider videre med det kommunale boligforetaket om leie av kommunale boliger. I ”Samarbeidsprosjekt – færre utkastelser” ble dette samarbeidet aksentuert ved at det ble sendt lister over utkastelsestruede fra boligforetaket til prosjektet. Dette samarbeidet skal fortsette med de modifikasjonene som det er vist til over. I prosjektet var det også samarbeid mellom bydelen vi ser nærmere på og to andre bydeler, samt med namsmannen. Disse samarbeidsrelasjonene fortsetter ikke på samme måte som i prosjektperioden.

Samarbeidet med private boligeiere er et fast samarbeid som opprettholdes av en fast person i bydelen. På evalueringstidspunktet er det utleiers marked og bydelen er nødt til selv å være aktive når de skal leie på det private markedet.

Internt i bydelen samarbeides det godt. Sosiaalkontoret, A-etat og trygdekantoret samarbeider og møtes jevnlig. I forbindelse med overgangen til NAV-lokal jobbes det i bydelen med å sikre kontakt og samhandling. Prioritering av tjenester og vedtaksmyndighet skal ligge til bydelen. Hvordan bydelen skal løse dette har de opprettet arbeidsgrupper på. Bydelen ønsker å ha en ferdig organisasjonsplan, og de vil vite hvordan dette skal se ut før de setter ansatte på felleskontor med arbeid og trygd.

På kommunenivå samarbeider bydelen tett både med Rusmiddel-etaten og Helse- og velferdsetaten. Med Rusmiddel-etaten samarbeides det blant annet om integreringsprosjektet som skal etableres i bydelen. Rusmiddel-etaten har ansvar for rehabilitering av rusmiddelbrukere, og gjennomfører dette blant annet ved samarbeidet med bydelen som kan bidra til integrering i lokalmiljøet. Helse- og velferdsetaten har deltatt i finansieringen av prosjekter bydelen har gjennomført innenfor bolig og booppfølging (intervju 18.06.08).

Forankring i kommunal organisasjon

Arbeidet med å forhindre og bekjempe bostedsløshet er svært godt forankret i fagetatene som jobber med strategien (spørreskjema til kommunen). Arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet er prioritert i kommunen, og det jobbes med boligsosiale utfordringer på flere nivå i kommunen. Gjennom prosjektet fra institusjon og

fengsel til egen bolig blir denne gruppen vanskeligstilte prioritert til kommunale boliger. Generelt er det et stort fokus på vanskeligstilte på boligmarkedet i bydelen, og bydelen får ofte bosatt personer i vanskelige situasjoner (intervju 12/6-08).

Strategien er godt forankret i administrasjonen. Det arbeides med å lage gode rutiner i bydelen, blant annet jobbes det med å implementere en mal for individuelle planer. Bydelsmyndighetene oppfatter at de har et visst spillerom økonomisk. Det har de laget selv og oppfatningen er at bydelsdirektøren jobber for å få politikerne med på å tenke langsiktig. Tiltakene i bydelen oppleves som å være godt forankret politisk, og politikerne er opptatt av boligspørsmål og booppfølging. Politikerne i bydelen oppfattes også som å være opptatt av at virkemidlene skal være samstemte over tid. De oppleves som å ha visjoner og gjøre seg erfaringer, erfaringer som så nedfelles i politiske prioriteringer. Ved å prioritere, og være tydelige på prioriteringene, oppleves det at det er mulig å spare penger. Erfaringene som gjøres kan så nedfelles i konkrete tiltak neste budsjettår. På den måten styrer bydelen i forhold til de økonomiske rammene og det gir utslag i kriteriene som styrer overføringen av midler fra kommunen. Men det krever tid (intervju 18/6-08).

Dette skaffer bydelen også et rom til prosjekter, og dermed en mulighet til å prioritere ikke-pålagte oppgaver. På den måten er booppfølgingen kommet inn i rammen, det samme har en del andre prosjekter. Bydelen har blant annet styrket arbeidet rettet mot gruppene vi er opptatt av her med fire stillinger, da er to av dem fra psykiatrisatsningen.

Oppsummering

Bydelen vi har sett nærmere på i evalueringen av strategien er en bydel med overrepresentasjon av personer som er berørt av sosialhjelp. Bydelen har tatt tak i denne problematikken og jobbet mye på ulike nivåer for å møte boligbehovene til målgruppen for strategien. Bydelen har ved siden av strategiens mål hatt et eget mål om å redusere antall bostedsløse med tilhørighet i bydelen.

I arbeidet med målene for strategien og egne mål har bydelen iverksatt flere tiltak. Noen av tiltakene som startet som midlertidige tiltak er videreført med bydelens egne midler. Flere tiltak og prosjekter er på evalueringstidspunktet ikke avsluttet enda.

Generelt for tiltakene i bydelen ser man at de jobber mot en spesifikk måloppnåelse. Ulike prosjekter er iverksatt for å møte de forskjellige mål. Bydelen har videre økt samarbeidet både internt i bydelen og med andre instanser, både på saksbehandlernivå og på systemnivå. Samarbeidet er godt forankret og ligger an til å fortsette også etter strategiperioden. Ofte handler samarbeidet om å møtes med personer fra andre instanser og felt. Kontakter opprettes og terskelen for å ta kontakt og samarbeide med andre blir dermed lavere.

Det jobbes mot å få en mer differensiert boligmasse i bydelen. Man søker å møte individuelle behov hos hver enkelt person som trenger hjelp til bolig. Får å møte disse behovene kjøper bydelen blant annet tjenester av frivillige organisasjoner. De frivillige har ofte inngående kunnskap om målgruppen og har kompetanse til å imøtekomme brukernes behov. Frelsesarmeen selger ”pakketilbud” til bydelen. ”Pakken” inneholder bolig og individuelt tilpasset oppfølging. Bydelen har i noen grad også selv etablert et lignende tilbud til beboere i kommunale- og private boliger. Her får beboerne oppfølging av miljøarbeider eller bo-oppfølger i boligen. Tilbudet er ment å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet til å beholde boligen. På denne måten kan bydelen tenke langsiktig og bistå med varige boligløsninger til målgruppen.

5.3 Sammenlignende drøfting av case

Dette avsnittet er en sammenstilling av observasjonene fra de tre casekommunene. Her ser vi på likheter og forskjeller i kommunene. I utgangspunktet har kommunene forskjellige utfordringer knyttet til boligsosialt arbeid, men vi aner visse likhetstrekk i kommunenes måte å møte utfordringene på.

5.3.1 Mål og måloppnåelse

Målene for strategien introduserte vi i begynnelsen av rapporten der vi har drøftet måloppnåelse på et generelt plan. I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan de ulike målene er tilpasset våre casekommuner.

Målene for strategien er forankret i fem departementer. Husbanken har vært koordinator og tilrettelegger for arbeidet med

å forebygge og bekjempe bostedsløshet, og Husbanken har jobbet tett opp mot kommunene gjennom hele strategiperioden. Kommunene er hovedaktørene i strategien, og målene må derfor oppfattes som å være tilpasset dem. I forrige kapittel viste vi imidlertid at ikke alle kommuner jobber direkte mot strategiens mål selv om de har mottatt kompetansemidler. I kommunene vi har valgt å se nærmere på ser vi også at ikke alle målene passer kommunene. I kommune Fjordbygd har de jobbet mot tre av målene, mens de i Storbydelen og Regionbyen har jobbet mot alle strategiens mål. Det er et krav fra Husbanken at midlene som deles ut skal bidra til økt måloppnåelse for strategiens mål. Vurderingen av måloppnåelse favner likevel ganske bredt da mange tiltak kan ha indirekte innvirkning på måloppnåelse.

Foruten målene som er skissert i strategien har våre case-kommuner satt seg egne mål for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Regionbyen og Storbydelen har hatt egne mål i forkant av strategien, mens Fjordbygd har satt egne mål etter strategiens start. At kommunene har hatt egne planer kan tolkes i retning av at de har gjort seg tanker om problematikken i forkant av strategien. I Fjordbygd har man for eksempel vært oppmerksom på boligsosiale problemer før strategien, men ikke hatt mulighet til å iverksette konkrete tiltak før strategien satte fokus på problemene. I Regionbyen ble det allerede i 2003 gjort en omfattende kartlegging av boligmassen. Kartleggingen avdekket et stort behov for bolig til vanskeligstilte og dekning av behovet har vært et mål. Storbydelen hadde et eget mål om å opprette en booppfølgingstjeneste som skulle bidra til at de som hadde behov for å mestre sin bosituasjon skulle få hjelp. Videre har bydelen hatt egne mål om å bedre rutiner og ansvarsbeskrivelser innad i bydelen.

Forrige kapittel viste at måloppnåelsen på mål kommunen selv har satt er høyere enn den er for strategiens mål. I casestudiene ser vi at målene kommunene selv setter, i stor grad er tilpasset kommunen. Egne mål handler ofte om konkrete tiltak som kommunen tenker å iverksette som svar på et opplevd problem, hvilket betyr at det utarbeides en plan for gjennomføring som forankres både administrativt og politisk. Kommunens egne mål faller innenfor noen av de overordnede målene for strategien og bidrar dermed til økt måloppnåelse generelt.

5.3.2 Tiltak i kommunene

I kommunene vi har sett nærmere på har det vært, og er det fortsatt, mye aktivitet. Det er iverksatt flere tiltak som vil vare utover strategiperioden. Finansiering av tiltak i kommunene varierer etter kommune og hvilken type tiltak som er iverksatt. I Fjordbygd er det flest tiltak iverksatt med midler fra Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet (Av-dir). Regionbyen har hovedsakelig brukt midler fra Sosial- og helsedirektoratet, egne midler, samt noen midler fra Husbanken for å iverksette og drifte tiltak rettet mot målgruppene. I Storbydelen er det brukt midler fra tidligere satsninger, midler fra Sosial- og helsedirektoratet, egne midler, midler fra kommunen, samt innsøkte midler fra Husbankens strategi.

Selektiv boligpolitikk og anskaffelse av boliger

Et gjennomgående problem i våre casekommuner er mangelen på egnede boliger for målgruppen for strategien. Regionbyen har flere ganger kartlagt behovet for bolig, og selv om det er arbeidet målrettet for å dekke det, viser den siste kartleggingen at det fortsatt er et behov for egnede boliger for gruppene psykisk helse og rusmisbruk. Det avdekkes at mange også har behov for en eller annen form for oppfølging i bolig. Det er i 2008 ikke noen personer som oppholder seg ”uten tak over hodet” i kommunen, men det er fremdeles personer som kan falle inn under definisjonen bostedsløs. Disse ”bor” da hos familie eller venner, i uegnet bolig eller oppholder seg i institusjon. Regionbyen har utvidet sin boligmasse betraktelig den senere tiden, blant annet er det bygget 100 nye omsorgsboliger som også omfatter målgruppene for strategien, men de mangler fremdeles boliger til gruppen. Booppfølging er implementert som tjeneste og dekker målgruppene.

I Fjordbygd var boligmangel et problem før den nasjonale satsningen. Før de økte den kommunale boligmassen opplevde de problemer med lang ventetid for å få kommunal bolig. I denne kommunen oppholder bostedsløse seg som oftest hos familie, og det var ofte familien som tok kontakt med kommunen og ønsket vedkommende inn i en kommunal bolig. Etter strategiperioden har kommunen økt boligmassen med nok boliger til å dekke det nåværende behovet. Kommunen foretok i starten av

strategiperioden en kartlegging av vanskeligstilte på boligmarkedet i kommunen. Kartleggingen var finansiert av midler fra Husbanken. Gjennom kartleggingen ble det fastslått hvor mange som trengte bolig, hvilke behov de har og hvorvidt de kunne bo samlokalisert eller ikke. Det ble bestemt at den kommunale boligmassen skulle avspeile den ordinære, og kommunale boliger er dermed lokalisert blant annen bebyggelse og består i hovedsak av delte to- eller firemannsboliger. I Fjordbygden har kommunen kjøpt boliger som de har renoverert og tilrettelagt for gruppen, det ble også bygget samlokaliserte boliger til noen få personer som trenger bolig med døgnbemanning. De har økt boligmassen så mye at det nå er leiligheter til alle i målgruppen for strategien.

I Storbydelen finner vi at det er stort behov for flere kommunale boliger. Bydelen har en stor andel personer som er tilknyttet sosialhjelp sammenliknet med resten av kommunen. Bydelen har lange køer til de kommunale boligene, men det er hovedsakelig personer som allerede har kommunal bolig som står i kø til en større bolig. Bydelen ser at det er behov for større kommunale boliger da de blant annet har problemer med å finne egnede boliger til store familier. Bydelen har vært offensiv i forhold til tilegnelse av kommunale boliger og har blant annet innleid 150 privateide leiligheter som bydelen nå forvalter. Samarbeidspartnere omtaler bydelen som målrettet og effektiv, og sier at de er flinke til å skaffe boliger til personer som løslates fra fengsel. Dette kan ha noe å gjøre med at bydelen som følge av strategien har opprettet to prosjektstillinger som jobber med å bosette personer som løslates fra fengsel eller utskrives fra institusjon. Bydelen jobber aktivt med å bosette vanskeligstilte i varige boliger og har som langsiktig mål å avskaffe bostedsløshet. Likevel er det i Storbydelen det synes å være vanskeligst å nå målet om boliger til alle fordi det ikke er mulighet til å leie kommunale boliger utenfor bydelsgrensen. De har imidlertid utvidet boligmassen ved å leie på det private markedet og videreforvalte disse boligene som kommunale utleieboliger. Bydelen har likevel ikke nok boliger til å dekke behovet, og køen for kommunale boliger er lang.

Booppfølging

Booppfølgingstjeneste som tiltak er felles for de tre casekommunene. Hvordan tjenesten er utformet, og graden av

implementering i det ordinære hjelpeapparat, varierer mellom kommunene.

I Storbydelen er booppfølgingstjenesten todelt. De har en ordinær booppfølgingstjeneste som var tiltenkt personer som ble løslatt fra fengsel eller utskrevet fra institusjon. Tiltaket som opprinnelig var etablert med tilskuddsmidler fra en større satsning tidlig på 2000-tallet er nå videreført innefor bydelens egne rammer og er etablert som en fast tjeneste. Tilbudet er utvidet til også å gjelde andre som har behov for hjelp til å bo. Booppfølgingstjenesten bistår for eksempel med hjelp til å utføre hverdagslige gjøremål og til å følge brukere til og fra avtaler. Det viktigste kjennetegnet ved tjenesten er at den er fleksibel, noe som skiller denne tjenesten fra vanlig hjemmehjelp. Storbydelen har også en booppfølgingstjeneste som er tilpasset boliger som leies på det private leiemarkedet, her er det bomiljøarbeidere som jobber. Vedkommende jobber i tilknytning til de innleide leilighetene og vedkommende samhandler med huseier, boligkontoret og beboerne. Videre forplikter bydelen seg til å kjøpe booppfølgingstjenester av Frelsesarmeen når de leier bolig gjennom organisasjonen.

I Regionbyen ble det etablert booppfølgingstjenester til personer med diagnoser innenfor psykisk helse allerede før strategiperioden begynte. I løpet av strategiperioden er det også iverksatt booppfølging for personer med rusrelaterte diagnoser og personer med dobbeltdiagnoser. Tjenesten er fleksibel for å imøtekomme brukernes behov. Booppfølging for målgruppene for satsningen er dels integrert i enhet for psykisk helsearbeid og dels i NAV-lokal. Den framstår på tidspunktet ikke som samordnet.

I Fjordbygd ble det opprettet to miljøterapeutstillinger som følge av strategien. Disse har som oppgave å drive booppfølging i kommunale og privatleide boliger. Målet med tjenesten er å skape et mer helhetlig tilbud til brukerne, og arbeidstidene er derfor lagt utenfor sosialtjenesten og psykiatritjenestens ordinære åpningstider. Miljøterapeutenes oppgaver er i stor grad de samme som de i storbydelen. De skal i hovedsak bistå beboere med dagligdagse oppgaver, samt følge dem til avtaler. Til forskjell fra Storbydelens og Regionbyens tjenester har booppfølgingstjenesten i Fjordbygd også mulighet til å bistå beboerne på sosiale begivenheter. I de andre kommunene må det søkes spesielt om støttekontakt for å få tilgang til denne typen tjenester. Det hender

også at miljøterapeutene i Fjordbygd er dem som initierer sosialt samvær, utflukter eller andre sysselsettingstiltak. Slikt kan også bomiljøterapeuten i Storbydelen arrangere, mens det i Regionbyen kan arrangeres slike ting fra dagsenteret sin side.

Booppfølgingstjenestene i kommunene kan medføre måloppnåelse på flere plan. For det første kan tjenesten medvirke til å forhindre utkastelser. Storbydelen vurderer at de har oppnådd målet med å redusere antall utkastelser med 30 pst. Her var det et eget prosjekt som arbeidet direkte mot å hindre utkastelser, men booppfølgings-tjenesten må antas å ha bidratt til at personer kunne beholde bolig. For det andre kan medarbeidere i booppfølgingstjenesten fungere som en kontakt mellom brukeren og hjelpeapparatet. De kan for eksempel se etter om det ligger mye uåpnet post og på den måten bidra til at sosialkontoret får beskjed om regninger i god tid. Medarbeidere i booppfølgingstjenesten møter brukerne på hjemmebane og kan dermed også etablere et annet forhold enn det sosialkonsulentene kan på sosialkontoret. En fleksibel booppfølgingstjeneste er tilpasset målgruppens behov. I Fjordbygd kan beboere for eksempel selv bestemme hvor mye oppfølging de til en hver tid ønsker. Dette er trolig også mulig i Storbydelen, der ett av booppfølgingstiltakene er spesielt innrettet mot fleksibilitet. I Regionbyen framstår booppfølgingen som gis fra enhet for psykisk helsearbeid som forholdsvis standardisert, mens NAV-lokals oppfølging kan være mer fleksibel.

De daglige oppgavene som tjenesten utøver er fleksible og tilpasset den enkelte bruker av tjenesten i alle tre kommunene. I alle tre kommuner har booppfølgingen også som mål å integrere brukerne i lokalsamfunnet. Booppfølgingstjenesten utformes dermed forholdsvis likt i de tre kommunene, men graden av fleksibilitet varierer med hvor i det administrative apparatet tjenesten plasseres.

Aktivitet på dagtid

Mangel på bolig er ofte knyttet til en lang rekke sosiale problemer, blant annet svake bånd til samfunnet og til andre mennesker (Dyb m. fl. 2004). Bolig for denne gruppen handler derfor om mer enn det fysiske, det handler også om reintegrering i samfunnet. Strategien oppfordrer kun i noen grad til en helhetlig tenkning rundt målgruppen. Kommunene vi har sett nærmere på har likevel alle en forholdsvis helhetlig tilnærming til personer som er i målgruppen for strategien. Booppfølgingstjenesten inngår i

helheten, men når bolig og hjelp i boligen er på plass er det nødvendig å begynne å tenke på aktivisering. Få vanskeligstilte på boligmarkedet som tilhører målgruppen for strategien har fast jobb som de kan gå til. Det blir derfor nødvendig å enten hjelpe brukerne til jobb eller annen aktivisering.

Kommunene har alle ulike tiltak som kan bidra til å aktivisere klienter. Det er oppsøkende miljøterapeuter, dagsentra eller integreringscenter. Aktivisering på dag (og til dels kveldstid) kan ikke knyttes direkte til noen av målene for strategien. Likevel kan det se ut til at det oppfattes som en viktig faktor i arbeidet med å finne varige boligløsninger til vanskeligstilte på boligmarkedet. For mange som kommer rett ut fra behandling eller fengsel kan dagene synes meningsløse og lange. Det er da viktig at vedkommende knyttes opp til et helhetlig tilbud som ivaretar alle aspekter ved hverdagslivet. Aktivitet på dagtid er for mange en forutsetning for å klare seg i hverdagen.

Husbandens tilskuddsmidler

Våre tre casekommuner har alle mottatt Husbandens kompetansetilskudd. Tilskuddet er fleksibelt og kommunene kan i stor grad tilpasse egne behov innenfor rammene av strategien. Det er tiltenkt arbeidet med bostedsløshet og tiltak som kan bidra til å nå målsettingene i strategien, samt til utviklingsprosjekter som faller innenfor denne kategorien (Strategiheftet: 11). Kompetansetilskuddet er dels brukt likt og dels brukt forskjellig i casekommunene. Alle kommunene har nylig kartlagt behovet for tilpassede boliger i kommunen. Regionbyen arbeider med et metodeutviklingsprosjekt innenfor kartlegging og Storbydelen har utviklet rutiner for å sikre samarbeid i bydelen, men også på kommunenivå. På denne måten kan det bidra til å styrke kommunens primære oppgaver og organisering.

Husbandens ordinære økonomiske ordninger er virkemidler som våre tre kommuner i varierende grad bruker. Startlån og bostøtte er de to virkemidlene som kommunene har fokusert på, og det er også dem vi drøfter her. Som presentasjonen av casene viser har både Storbydelen og Regionbyen press i boligmarkedet og høge priser både på eie- og leiemarkedet. Både intervjuer i kommunene og svarene på spørreskjemaet viser at startlån ikke er et godt tilpasset hjelpemiddel for målgruppene for strategien.

Foran i kapitlet har vi analysert dette, og våre casekommuner skiller seg fra mange av de andre kommunene som har mottatt kompetansetilskudd da de vurderer Husbankens ulike ordninger som mindre tilpasset enn resten av kommunene som har mottatt kompetansetilskudd. Vi ser imidlertid at Storbydelen, som mener at startlånet ikke kan brukes til de mest vanskeligstilte, har vurdert ordningen til å være nokså godt tilpasset. Det innebærer at de har en del ikke fullt så vanskeligstilte som har startlån.

5.3.3 Politisk og administrativ forankring av strategien i kommunene

Casekommunens administrative organisering er i tråd med NOS-ideologien. Det er etablert flat struktur og resultatenheter i en av kommunene, den minste, mens de to andre har tilnærmet flat struktur på sin organisasjon. De to største har også bestiller-utførerorganisasjon. Denne utformer tjenester for klientene etter at det er fattet vedtak om at tjeneste skal ytes. Flat struktur øker kravet til dokumentasjon og bestiller-utførerorganisering krever forholdsvis høy grad av standardisering av tjenestene.

Forankring skjer først og fremst i den administrative enheten der den boligsosiale politikken gjennomføres. I Fjordbygd tilhører den NAV-lokal, men ble likevel oppfattet som å være forankret hos sosialkonsulenten som enkeltperson, ikke i etaten. Videre var det en forankring i psykisk helsearbeid og i kommunens byggforvaltning. Disse fattet vedtak om tildeling av bolig og booppfølging. Booppfølging var etablert som egen prosjektorganisert tjeneste. Også i Regionby var boligsosiale tiltak fordelt på flere enheter med en hovedvekt på enhet for psykisk helsearbeid, som tilhører avdeling for pleie- og omsorg, og NAV-lokal. Forankringen er dermed i to forskjellige tjenesteapparater som i liten grad samhandler om brukerne. Begge yter booppfølgingstjenester til personer i målgruppene. Det ble ikke opplevd at det var en administrativ forankring i avdeling for pleie- og omsorg, men det var en forankring i forvaltningsavdelingen. Forvaltningsavdelingen, som også er bestillerenhet, hadde imidlertid ikke noen rolle som koordinator eller samordner av tjenester som blir ytt til enkeltpersoner. I Storbydelen var den administrative forankringen også delt mellom flere enheter og avdelinger. Booppfølging ytes både fra ”prosjekt fra institusjon til

bolig” og fra booppfølgingstjenesten, og medlemmer av målgruppene fra strategien kunne få tjenester fra hjemmesykepleie og hjemmehjelp hvis det ble vurdert som adekvat. De kan også få tjenester fra enhet for psykisk helse. Den etatlige forankringen av booppfølgingen synes å være fragmentert i Storbydelen. På overordnet administrativt nivå er den forankret i to avdelinger.

Den fragmenterte administrative forankringen kan fortolkes negativt. En tendens i kommunene vi ser på er at arbeidet med strategien kommer i tillegg til ordinære tjenester og rutiner. I kapittel tre drøftet vi utfordringer knyttet til kommunen som en lærende organisasjon. En av utfordringene er at kommunen må balansere mellom krav om effektivitet og andre hensyn. Et dilemma kommunene kan komme opp i er å ta hensyn til effektivitet som tilsier at kommunen bør holde på godt innarbeidede rutiner og erfaringsbaserte løsninger, og på den andre siden hensynet til å ta opp i seg nye og moderne ideer. Fleksible løsninger for målgruppene i strategien kan fortolkes som en ny og moderne idé som skal oversettes til egen kommunal virkelighet. En måte å takle dilemmaet med tjenester til gruppene er å adoptere fleksibiliteten som idé, men frikoble den fra det ordinære tjenesteapparatet. Dermed blir booppfølgingen lagt til egne enheter og til prosjekter. For to av våre tre kommuner er stillinger opprettet som prosjekter der fremtiden er uvis. I den tredje kommunen er tjenestene permanente, men det er vanskelig å få på plass en arbeidsdeling mellom enhet for psykisk helsetjeneste og NAV-lokal.

Vekten på fleksibilitet kan dermed se ut til å aksentuere fragmenteringen i kommuner med flat struktur i den administrative organisasjonen. En pessimistisk hypotese vil dermed være at hvis spesialtilpassede tiltak ikke implementeres i kommunens ordinære apparat vil endringsforsøket kolliderer med kommunens primære oppgaver og organisering, og prosjektene blir nedlagt når strategiperioden er over. Dermed skjer det ingen atferdsendring i kommunene selv om de har mottatt insentiver fra Husbanken og andre statlige etater. En annen negative hypotese er at hvis booppfølging plasseres på utsiden av det ordinære hjelpeapparatet kan målgruppene, som i utgangspunktet har problemer med å forholde seg til nye relasjoner, måtte forholde seg til et flerdelt hjelpeapparat. Medarbeidere i booppfølgingstjenesten er fleksible og kan være behjelpelig med mye, men de tar ikke oppgaver som

tilhører ordinær hjemmetjeneste, de tjenestene må bestilles fra enheter for pleie- og omsorg. På den måten kan personer som i utgangspunktet har vanskelig for å forholde seg til mange tjenesteytere nettopp måtte forholde seg til ulike instanser fordi han eller hun er sterkt hjelpetrengende.

Fragmenteringen kan også fortolkes positivt. I kommunene ser vi en oppfatning av at målgruppene trenger fleksible løsninger og spesialtilpassede tilbud, og det ser ut til at det er gjort bevisste valg om å skape egne tjenester for gruppene som nettopp kan ytes ut fra mulighetene for fleksibilitet. Fleksibiliteten det her er behov for kan ses i kontrast til en generell byråkratisering i de ordinære hjemmetjenestene. Disse utvikles på mange områder i termer av likeverdighet samt å unngå ulikebehandling, noe som medfører en sterk standardisering av tjenestene. Standardisering er også nødvendig for å imøtekomme de stadig sterkere kravene om dokumentasjon av virksomheten. Dermed blir virksomhetene og tjenestene lite fleksible og lite egnet til å takle selv mindre uforutsette hendelser. Et eksempel på den manglende fleksibiliteten i det ordinære hjelpeapparatet er at hjemmehjelpen ikke melder fra til sosialkontor eller NAV-lokal om store mengder uåpnet post hos klientene. Det er høye barrierer mellom ulike enheter i en organisasjon med flat struktur og kommunikasjon på tvers er vanskelig.

En optimistisk hypotese vil derfor være at en særtjeneste eller en egen booppfølgingstjeneste synliggjør tjenesten og gir den en berettigelse som en instans det er mulig å henvise klienter til eller bestille tjenester til klienter fra. Som prosjekt vil en tjeneste også ha et synlig budsjett og regnskap, selv om den fleksible karakteren medfører at tjenestene som ytes ikke i særlig grad kan dokumenteres. På den måten vil det være enklere for kommunen å synliggjøre både selve arbeidet som gjennomføres og de erfaringer den gjør med tiltaket. En annen hypotese er at en egen tjeneste trolig vil ha bedre muligheter for å vurdere hvilken kunnskap det er behov for enn en tjeneste som er integrert i den ordinære, standardiserte hjemmetjenesten. I booppfølgingstjenester der vi har intervjuet personale har vi truffet sosionomer, mens hjemmetjenesten har medarbeidere med bakgrunn som sykepleiere, hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. De sykepleiefaglige aspektene ved pleie og omsorg kan antas å være svært forskjellige fra de sosialfaglige aspektene i sosionomenes kunnskapsgrunnlag

der kunnskap om lover og regler, samt om andre tjenester og enheter er framtreddende. Tendensene i arbeidet med profesjonalisering vil dermed trolig gå i en kvalitativt annen retning i booppfølgingen enn i hjemmetjenestene. Det leder an til en tredje hypotese, som ikke er optimistisk, men det kan tenkes at skismaet mellom en standardisert, dokumenterbar tjeneste og en fleksibel, i mindre grad dokumenterbar tjeneste, vil være så stort at det vil skape domenekonflikter mellom involverte profesjonelle medarbeidere hvis det gjøres forsøk med integrerte tjenester.

Den politiske forankringen varierer mye mellom casekommunene. I Fjordbygd og Storbydelen oppfattet medarbeidere at bolig og booppfølging til målgruppene for strategien var godt forankret. I begge kommunene kan vi anta at den politiske forankringen skjer direkte i forhold til henholdsvis kommunestyre, det var ingen komité som hadde hovedansvaret for helse- og sossialsaker, og bydelsutvalg. I Regionbyen var det et utvalg for helse- og sosiale saker, men problemstillingene det her er snakk om ble ikke oppfattet som å være godt politisk forankret. I både Fjordbygd og Storbydelen ble det oppfattet at målgruppene for strategien var prioriterte, men denne opplevelsen var ikke framtreddende blant de intervjuede i Regionby. Kommunen har likevel framskritt i sitt arbeid for å utvikle tjenestene for målgruppene. Den manglende prioriteringen tilskrives dels kommunens dårlige økonomi. I Storbydelen ble prioriteringene oppfattet som langsiktige og som et arbeid for å skape et økonomisk handlingsrom for å bedre tjenestene til målgruppene. I Fjordbygd var framtiden til booppfølgingen usikker selv om det var en oppfatning at målgruppene ble prioritert.

5.3.4 Samstyring

Samstyring foregår på flere nivåer innenfor strategien. For det første horisontalt på departements- og direktoratsnivå, der tiltak planlegges og insentivene finansieres. Dette er diskutert i kapittel 3. Dernest foregår samstyringen vertikalt mellom Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet (AV-direktoratet), på statlig nivå og de kommunene som velger å delta i strategien. Den samstyringen har vi diskutert i dette kapitlet. Samstyring foregår også vertikalt mellom styringsnivåene, både på systemnivå og saksbehandlernivå. Prosjekter, ansvarsgrupper og individuelle planer er eksempler på

det. I kommunene er det et ideal at samstyring skal foregå horisontalt mellom enheter. Som vi så i avsnittet om tjenestenes administrative forankring i kommunene var så i stor grad ikke tilfelle.

Husbanken har oppfordret til vertikal samstyring mellom forskjellige nivåer ved å dele ut midler som også kan brukes til å øke samarbeidet mellom ulike instanser i kommunene og mellom kommuner og andre samarbeidspartnere. Helse- og sosialdirektoratet er i ferd med å avslutte Opptappingsplanen for psykisk helsearbeid som har pågått i 10 år, som også kan karakteriseres som samstyring, og som har bidratt med midler til kommunene som også kan dekke målgruppene for strategien. AV-direktoratet samstyrer med kommunene i NAV-lokal.

Midlene som tilflyter kommunene via Opptappingsplanen for psykisk helsearbeid er øremerkete midler som fra og med 2009 skal inn i kommunenes ordinære rammer. Husbankens midler er midler kommunene kan søke inn for å finansiere tidsavgrensede prosjekter. Som vist i kapitlet kan Fjordbygd komme i den situasjon at booppfølgingen må legges ned kort tid etter strategiperioden. Regionbyen har kun brukt strategimidler til et tidsavgrenset prosjekt og det samme har for så vidt Storbydelen. Begge har hatt prosjekter for å utvikle rutiner og arbeidsmetodikker og på denne måten bidrar prosjektene til atferdsendring, men ikke nødvendigvis til at det etableres permanente tjenester for grupper av mennesker som er i behov av det.

Samstyring foregår også i nettverk. Kommuner som mottar midler deltar gjerne i kommunenettverk og regionale kontaktfora som Husbanken har hatt ansvar for. Det fungerer som nettverk for erfaringsoverføring der kommunene både mottar informasjon om tiltak og iverksetting, samt at de gir informasjon til andre kommuner. Slike nettverk kan ikke defineres som styrende, men erfaringsoverføring bidrar til en viss grad av likedanning både i utforming og innhold i tjenester. Det har ikke vært et krav at kommunene skulle delta i nettverk, eller på annen måte dokumentere økt samarbeid, alle de tre kommunene i materialet deltar likevel i nettverk.

Mer konkret foregår samstyringen gjennom formelle samarbeidsavtaler. Kommunene i materialet har inngått avtaler med Kriminalomsorgen, Helseforetak, NAV-lokal og

Namsmannen. Samstyringen manifesteres altså i formelle samarbeidsavtaler på systemnivå, men også i uformelt samarbeid på saksbehandlernivå. Alle casekommunene har inngått samarbeidsavtaler med enten Kriminalomsorgen eller Helseforetak. To kommuner har etablert NAV-lokal. Formelle samarbeidsavtaler i kjølvannet av dette skal sikre informasjonsflyt mellom kommunen og statlige aktører. I Storbydelen er det, som en del av det formelle samarbeidet, opprettet uformelt samarbeid mellom bydelen og fengsel på saksbehandlernivå. Stillingene som er opprettet i forbindelse med ”prosjekt fra institusjon til bolig” inngår helt konkret i dette. På saksbehandlernivå handler det om å få et kjent ansikt og vite hvor man skal ringe. Kriminalomsorgen fremhever at samarbeidet hjelper dem mye da de har begrensede muligheter til å hjelpe den innsatte med ting utenfor fengslet. De sier imidlertid også at samarbeidet med ulike kommuner og bydeler varierer og at noen kommuner sitter og venter på at Kriminalomsorgen tar kontakt. Det er med andre ord ikke alltid slik at formelle samarbeidsavtaler fører til bedre samarbeid og samstyring.

I Fjordbygd og Regionbyen er det opprettet formelt samarbeid mellom kommunen og Helseforetaket. I Fjordbygd har dette resultert i at kommunen nå har bedre oversikt over den enkelte bruker og i større grad klarer å skreddersy et helhetlig tilbud til brukeren i kommunen. I Regionbyen mener man fortsatt at informasjonen om utskrivningsklare pasienter kommer for sent.

Regionbyen etablerte NAV-lokal i 2006 og Fjordbygd i 2007, begge to i løpet av strategiperioden. Det er kommunene selv som bestemmer hvilke sosiale tjenester utover økonomisk sosialhjelp, som skal integreres i NAV-lokal. I Storbydelen er alt sosialt arbeid fortsatt kontrollert av bydelen, og det er etablert en arbeidsdeling mellom ulike sosialsentra og et senter for arbeid og kvalifisering. I analysen av det boligsosiale arbeidet i kommunene ser vi at omorganiseringen fra kommunal sosialtjeneste til NAV-lokal har hatt uheldige konsekvenser for det boligsosiale arbeidet. I Regionbyen har omorganiseringen hatt negative konsekvenser i form av at oppfølging av vanskeligstilte på boligmarkedet ikke lenger har den samme kommunale forankringen. Kommunen opplever at det ikke lenger tas ansvar på boligområdet på samme måten som sosialtjenesten gjorde. I Fjordbygd opplever de at omorganiseringen til NAV-lokal har kostet mye, og det har gått ut over andre ansvarsområder. De som jobber med boligsosiale

spørsmål opplever at de ikke lenger har den samme muligheten til å jobbe med målgruppene for strategien som før omorganiseringen. Dette er trolig et resultat av endret fokus etter sammenslåingen; nå er mandatet i større grad å jobbe med ansvarliggjøring av enkeltpersoner og reintegring i arbeidslivet.

Alle kommuner har en instans som fanger opp statlige signaler, i dette tilfellet angående boligpolitikk, omorganiseringen til NAV-lokal kan forvanske dette i oppstartsfasen. I begge kommunene ser vi at ansvaret for boligsosialt arbeid har falt bort i omorganiseringsprosessen. NAV-lokal inngår dermed ikke i den forventede samstyringen med kommunene om boligsosialt arbeid, og blir derfor delvis ansvarlig for kommunenes manglende resultater angående strategien. Tydeligst ser vi det i Regionbyens økte antall utkastelser og begjæring om utkastelser etter etablering av NAV-lokal.

Storbydelen hadde også et samarbeid på tvers med andre bydeler og med Namsmannen. Dette var et prosjekt for å hindre utkastelser, og det er delvis videreført ut året. Her vektlegges det også at samstyring foregår vertikalt i relasjonen med Helse- og velferdsetaten, som tar på seg koordinerende funksjoner, samt Rusmiddeletaten. Begge deltar i å finansiere prosjekter i bydelen.

Samstyring foregår også på kommunalt nivå horisontalt mellom enheter som har interesser i at tiltak iverksettes for deres klienter eller brukere. I Regionbyen foregår ikke samarbeid mellom enheter i kommunen, samarbeidet må initieres og koordineres av en ekstern aktør. Det betyr at det kan etableres ansvarsgrupper, men at tjenester til målgruppen i strategien kun ytes innenfor rammene av de ulike tjenestene. I Regionbyen betyr det at tjenestene til målgruppene blir mindre fleksible enn de blir i de to andre kommunene. Bestillerenheten sikrer heller ikke at det foregår samarbeid mellom enheter, men er innrettet på at arbeid skal foregå parallelt mellom enheter: For personer med diagnoser innenfor psykisk helse og rus ytes det tjenester i enhet for psykisk helsearbeid, for eldre og funksjonshemmede ytes det ordinære hjemmetjenester. I Storbydelen foregår også arbeidet for målgruppene parallelt langs disse målgruppeskillene, men det er også opprettet samarbeid på tvers av de ulike instanser i kommunen. Det legges opp til ansvarsgruppemøter, både med og uten klienten. Møtene har vist gode resultater og det er etablert en

mer helhetlig tenkning omkring målgruppene og problemstillinger som er spesielle for dem. Bestillerenheten kan også medvirke til at tjenester ytes på tvers av målgrupper, det vil si at medlemmer av målgruppene for strategien kan få tjenester fra den ordinære hjemmetjenesten.

Samstyringen som foregår på systemnivå er forankret i institusjonene, og samarbeidsavtalene skal være en sikkerhet for at samarbeidet forankres. Det er imidlertid vår oppfatning at formelt samarbeid også til en viss grad er personavhengig, og at dersom de enkeltpersonene som er "eiere" av samarbeidsrelasjonene forsvinner så svekkes samarbeidet. "Eiere" av samarbeidsrelasjonene er saksbehandlere eller andre profesjonelle medarbeidere som arbeider praktisk med tjenestene. Samarbeidet som er etablert på saksbehandlernivå er mellom medarbeidere på praksisnivået og framstår i stor grad som personavhengig. Relasjoner som opprettes mellom ulike instanser i kommunen som resultat av at det inngås formelle samarbeidsavtaler avhenger i praksis av at noen få personer har opprettet kontakt med hverandre. At samarbeidet blir personavhengig gjør det sårbart, spesielt i de tilfelle der kontakten er opprettet mellom to prosjektstillinger slik vi ser det i Storbydelen. I andre prosjekter ser vi også at det er "eiere" av prosjektene og andre ildsjeler som opprettholder fokuset. Faren for at samarbeidet mellom tjenestene som ligger utenfor det ordinære hjelpeapparat og andre tjenester kan svekkes ytterligere er stor når det avhenger av enkeltpersoner.

En forutsetning for samstyring er at kommunen også samarbeider med private aktører. I to av våre case-kommuner er det private aktører som regulerer og bygger boliger. Dette gjøres innenfor rammene av kommuneplanene, og setter dermed krav til samarbeid mellom aktørene. I begge kommunene er det inngått relasjon med private utbyggere om å øke antall leiligheter. Den tredje kommunen samarbeider også med private utbyggere, og etableringen av nye boliger er i tråd med kommuneplanen. I Storbydelen og Regionbyen er det også inngått avtaler mellom kommunen og private utleiende for å øke boligmassen. I Storbydelen har man bomiljøarbeidere som følger opp beboere i de private leilighetene som kommunen forvalter. Bomiljøarbeideren er et bindeledd mellom de private utleiende, beboeren og kommunen.

Strategien oppfordrer kommunene til tett samarbeid med frivillige organisasjoner og brukerorganisasjoner. Organisasjonene spiller en svært viktig rolle som tjenesteytere, men har også kompetanse og erfaringer som det er viktig at kommunene nyttiggjør seg av (Strategiheftet 2006). Det har vært varierende grad av samarbeide med frivillige organisasjonene i kommunene. Storbydelen bruker i stor grad frivillige organisasjoner. De kjøper plasser i bolig med oppfølging av både Frelsesarmeen og Blå Kors, men de har ikke faste avtaler om antall plasser. Når det gjelder kompetanseoverføring fra frivillige organisasjoner til kommunen er det ikke vår oppfatning at det finnes rutiner på dette. Fra intervjuer med en ansatt ved en av de frivillige organisasjonene forstår vi at det er et ønske å bedre kompetanseoverføring til kommunen. Den frivillige organisasjonen har stor kjennskap til gruppen, og ønsker at kommunen i større grad ville nyttiggjøre seg av denne.

I Regionbyen har man invitert frivillige organisasjoner til å utføre konkrete tjenester. Kommunen kjøper således ikke tjenestene, men de utføres på frivillig grunnlag. Det er i hovedsak enkeltpersoner som utfører tjenestene, men kommunen er nå inne i en prosess der de vurderer å invitere Kirkens Bymisjon til et samarbeid.

Fjordbygdkommunen har i liten grad samarbeidet med frivillige organisasjoner. Det finnes få frivillige organisasjoner innenfor feltet i kommunen, og de har derfor liten mulighet til å kjøpe tjenester her. I Fjordbygden har man samarbeidet med brukerorganisasjoner om etablering av nye boliger til målgruppen for strategien. Her var kompetanseoverføring hensikten med samarbeidet, da kommunen ønsket å få et brukerperspektiv også på systemnivå.

5.4 Avsluttende refleksjoner

Vi har fokusert på kommuner som har jobbet bra med strategien og som har iverksatt tiltak for å øke forebygging og bekjempe bostedsløshet. Generelt i våre casekommuner ser vi at det er en vilje til å prioritere og jobbe med målgruppen for strategien. De har iverksatt ulike tiltak som alle er rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet og som på en direkte eller indirekte måte berører målene for strategien. At kommunene har jobbet aktivt med boligsosialt arbeid under strategiperioden kan skyldes at de alle

hadde fokus på problematikken også før strategiperioden. Kommunene har kartlagt henholdsvis hvem de vanskeligstilte på boligmarkedet er og hvilke boligpolitiske utfordringer de står overfor. I intervjuene med ansatte i kommunene og deres samarbeidspartnere ser vi at det generelt er en oppfatning av at alle har rett til bolig. Vi ser at denne holdningen videreføres i praktiske tiltak som etablering av boliger og en fleksibel booppfølgingstjeneste.

Holdningsendring

Et av resultatene fra evalueringen av Prosjekt bostedsløse var at det har skjedd en holdningsendring, bolig er ikke noe man skal gjøre seg fortjent til men en rettighet man har (Dyb 2005). Prosjektet ble også evaluert to år etter og det ble bekreftet at denne holdningen ser ut til å være forankret (Ytrehus m.fl. 2008). Begrepet ”boevne” var i evalueringene, og nå i strategidokumentet, tatt opp som et problematisk begrep å bruke. ”Boevne” ble benyttet som et kriterium for bolig for personer som befant seg i midlertidig bolig. Begrepet refererer til en persons ”evner” til å bo, og er trukket fram som problematisk fordi det ikke finnes én riktig måte å bo. I arbeidet med casekommunene ser vi at selv om begrepet ”boevne” stort sett har forsvunnet ut av fagspråket så finnes det fortsatt en holdning som tilsier at målgruppen for strategien skal ”lære å bo”. Booppfølgingstjenesten er et eksempel på dette. Når en sammenlikner holdningen til andre vanskeligstilte grupper på boligmarkedet, eldre, uføre og andre, med holdninger til utformingen av boliger til målgruppen for strategien, ser vi at det fortsatt er en tendens til å tenke at denne gruppen skal over i ”normal” bolig. Personer som har levd uten bolig eller i uegnet bolig får tildelt leilighet med booppfølging noen timer i uka. Tanken er at booppfølgingen etter hvert skal bli overflødig, dette er en holdning vi ikke finner like aksentuert i arbeidet med andre gruppers boligbehov.

Et helhetlig tjenestetilbud som tar høyde for individuelle forskjeller i målgruppen er et mål for våre casekommuner. De er valgt ut fordi de har jobbet aktivt med dette, og har klart å etablere et mer fullstendig tjenestetilbud. Å få bolig når man har gått lenge uten kan være en stor utfordring, en utfordring som ikke kan tilskrives en persons evner. Når en person som lenge har vært ekskludert fra boligmarkedet får bolig er det mer enn bare boligsituasjonen som

endres. En studie gjort av bostedsløse personers hverdag viser at personer uten bolig har en livsstil som kan være vanskelig å venne seg av med når vedkommende får fast bolig. Mye av grunnen til at mange bostedsløse personer mister boliger kan tilskrives deres ”gamle livsstil” (Johannessen 2008). For mange personer som tilhører målgruppen i strategien trengs det mer enn bolig med booppfølging. Hvis man går ut ifra at disse personene skal reintegreres i samfunnet så trenger de et mer omfattende og varig tilbud. Våre casekommuner har forsøkt å ta hensyn til dette ved å iverksette aktivitet på dagtid samt fleksible tjenester til målgruppen. Dette er en god start, men vi ser at selv om kommunene har kommet langt så er det bruk for et fortsatt økt fokus. Gjennomgående for kommunene er at de har startet jobben med å bygge et godt tilbud til gruppen, men at det er uklart hvordan fremtiden ser ut for dette arbeidet.

Informanter i våre casekommuner etterlyser et mer differensiert boligtilbud til gruppen. Leilighet med booppfølging passer ikke for alle, noen har behov for langt mer oppfølging enn det. En av våre informanter understreker at selv om mangel på kommunale boliger er et stort problem så vil en utbygging av boligmassen ikke løse alle problemer. Det er ikke alle vanskeligstilte på boligmarkedet som trenger en egen bolig, noen trenger å bo et sted der det er kontinuerlig oppfølging (intervju 13/6-06). Dette understreker behovet for et utbygd, differensiert boligtilbud dersom denne gruppen skal få tilfredsstillende boliger. Alle casekommunene er i ferd med å bygge eller på annen måte etablere slike boliger.

Fleksibilitet

Fleksibilitet er på mange måter et godt oppsummerende ord for strategien. Vi har sett på tre nokså ulike kommuner som har tilpasset strategien til sine lokale forhold. Husbankens kompetansetilskudd kan brukes av kommunene til å møte nåværende og framtidige utfordringer som er aktuelle for den enkelte kommune. En av forutsetningene for at strategien skulle lykkes var nettopp at tiltakene i den kunne tilpasses kommunene. Som vi nevnte tidligere i har det ikke vært et krav til kommunene at de skulle nå målene, men midlene de søkte om måtte brukes til tiltak som fremmet måloppnåelse. Dette betyr også at kommunene kunne sette egne mål og søke midler til å nå disse innenfor strategien.

I studien av de tre casekommunene ser det ut til at strategiens fleksibilitet har fungert bra. Hver kommune har tatt tak i sine utfordringer og klart å tilpasse strategien etter egne forhold. De har skapt fleksible løsninger som fungerer. Fjordbygden har nådd sine mål, men ønsker å fokusere videre på boligsosiale problemer. Blant annet ønsker de å øremerke et antall kommunale boliger til målgruppen for strategien, og de ønsker et mer utbygd aktivitetstilbud på kveldstid og i helgene. Storbydelen har fortsatt med prosjekter som ”samarbeidsprosjektet”, men med mindre og færre stillinger etter strategiperioden. De har også fortsatt prosjektstillinger som er uvisst om kommer til å fortsette etter midlene opphører. Regionbyen etablerte et prosjekt som det var meningen skulle avsluttes etter at strategiperioden var over.

Våre casekommuner har kommet et stykke på vei i utbyggingen av et omfattende og fleksibelt tilbud til målgruppen. De tre kommunene jobber for å få personer som har fått bolig til å kunne beholde boligen. Konsekvensen av at kommunale boliger blir mer varige tilbud kan bli lang ventetid for dem som ikke har fått bolig. Oppbyggingen av ulike tilbud er bra og ser ut til å fungere for dem som bruker dem, men hva med dem som ikke har fått bolig? Det nytter lite med booppfølging og samarbeidskontrakter når det ikke er boliger nok til alle som trenger det. En av utfordringene som kommunene står overfor er fordeling av boliger, hvem er det som får bolig når bolig er et knapphetsgode? Fra noen av våre informanter har vi forstått det kan være vanskelig å prioritere målgruppen for strategien fordi det er mer press på prioritering av andre grupper. Dette kan komme av at tjenester til andre grupper i større grad er lovpålagt, slik vi drøftet foran.

Strategien har i enda større grad enn Prosjekt bostedsløse satt fokus på at alle har rett til bolig. Det er vilje til å prioritere målgruppen for strategien i våre casekommuner. Våre studier av kommunene tyder på at gruppen også kan prioriteres i framtiden, men at det må flere boliger til å for å kunne opprettholde prioriteringen. En løsning kan også være å øremerke boliger til denne gruppen, slik fjordbygden forsøker å få gjennomført.

6 Oppsummering og anbefalinger

I kapittel ett skriver vi at evalueringsprosjektet blant annet vil anvende metodiske prinsipper fra realistisk evaluering (Pawson & Tilley 1997). Det betyr i korthet å se på hva som virker for hvem under hvilke betingelser. Denne metoden er oftere benyttet på enkelte case eller mer begrensede områder og sjeldnere på makronivå. Det er også i casestudiene vi har vektlagt å få fram det særegne arbeidet og betingelsen i svært ulike kommuner. Det er viktig å ha med det særegne i iverksetting av nasjonale strategier. Evalueringen omfatter også empiri som gir grunnlag for generelle anbefalinger og mulige handlings- og politikkalternativer for det videre arbeidet for å motvirke og bekjempe bostedsløshet.

Kapitlet gir først en samlet drøfting av måloppnåelse i strategien – hva som har bidratt til måloppnåelse og hva som har hindret måloppnåelse – på grunnlag av helheten i datainnsamlingen og sekundærkilder som er referert og analysert i rapporten. Andre delen av kapitlet gir en vurdering av ulike tiltak som kan bringe arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet videre. Vurderingene er basert på funnene i evalueringen. Ulike forslag drøftes hver for seg og summeres opp i mulige tiltak, som vi mener det er hold for å legge fram ut fra våre empiriske funn og med støtte i annen forskning.

6.1 Måloppnåelse – bidrag og hindringer

Strategien opererer med fem resultatmål som er tall- og tidfestet (de skulle nås innen utgangen av 2007). Presiseringen av målene varierer fra nøyaktige prosentmål for nedgang i begjæringer om utkastelse og gjennomførte utkastelser, til å slå fast at ”ingen” skal ”tilbringe tid” i midlertidige løsninger ved uskriving fra institusjon

og løslatelse fra fengsel og ”ingen” skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale og eller tilbringe mer enn tre måneder i midlertidig tilbud. For å kunne si at målene er nådd fullt ut må ”ingen” tolkes bokstavelig.

Kapittel to ser på *i hvilken grad* målene er nådd og gir en vurdering av kvaliteten av data som gir informasjon om måloppnåelse. Dataene er innhentet gjennom namsmannen eller KOSTRA/-Statistisk sentralbyrå. Disse datakildene omfatter alle kommunene i landet (de som har rapportert, det er et visst frafall i KOSTRA), også kommuner som ikke har deltatt aktivt i strategien²⁰. De neste kapitlene får fram ulike aktørers vurdering av måloppnåelse: Aktører på statlig nivå – Husbanken, Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmannen – og på lokalt nivå gjennom spørreskjema til kommunene og casestudiene, der vi intervjuer både kommunalt ansatte og kommunenes samarbeidspartnere.

6.1.1 Ytre drahjelp

Målene om å redusere begjæringer om utkastelser med 30 prosent og utkastelser med 50 prosent ble ikke nådd. Husbankens rapportering fra strategien viser en liten tilbakegang fra 2006 til 2007. Dette er to resultatmål som har hatt lavere prioritet enn andre mål, noe som bekreftes i intervju med sentrale aktører og gjennom surveyen til kommunene. En av nøkkelpersonene sier i intervjuet at målet ikke ble prioritert, fordi det ble nådd nesten med en gang. Surveyen viser at bare målet om at ingen skal tilbys kvalitetsavtale har lavere prioritet (tabell 4.3). Bydelene i Oslo har høyest prioritet av disse målene, men her er det ”bare” rundt halvparten som sier de har prioritert arbeidet knyttet til utkastelser. De minste kommunene har lavest prioritet av disse målene. I kommunenes vurderinger av egen måloppnåelse scorer resultatmålet om reduksjon av utkastelser med 50 prosent høyest.

Namsmannens tall gir resultatene for hele landet. Surveyen viser mønsteret for grupper av kommuner som har vært aktive i

²⁰ Ideelt sett kunne man skilt ut kommuner som har vært aktive i strategien og laget en kontrollgruppe av de som ikke har deltatt i strategien. Dette er imidlertid en krevende oppgave som ikke kan gjennomføres innenfor rammene av evalueringen. Utfallet, dvs. om man oppnår mer kunnskap om hva som har virket/ikke virket er usikkert.

virksomhet utløst gjennom strategien. Enkeltbesvarelser i spørreskjemaene og casestudiene gir et mer utfyllende bilde. En av bydelene i Oslo, som har hatt prosjekter for å hindre begjæringer og utkastelser sier at potensialet på dette området er tatt ut. Empirien vår viser også at enkelte kommuner har hatt en økning både i begjæringer og gjennomførte utkastelser i strategiperioden. Kommunene forklarer dette med press i det generelle boligmarkedet og mangel på kommunale utleieboliger. I kapittel to vektlegger vi at strategien har vært iverksatt under svært gunstige økonomiske betingelser, som har gitt drahjelp i arbeidet. Vi får en viss bekreftelse av denne hypotesen gjennom empirien i evalueringen. Det er grunn til å mene at høykonjunkturbølgen har hatt særlig stor betydning for arbeidet knyttet til utkastelser, og bidratt til høy måloppnåelse selv som disse målene har vært noe lavere prioritert enn de andre målene.

6.1.2 Boligmangel

Det viktigste hinderet for måloppnåelse er mangel på boliger. Surveyen viser at kommunene vurderer at mangel på boliger er det største hinderet for å nå både de nasjonale målene i strategien og egne mål, som den del kommuner har satt seg. Boligmangel er fellesnevneren for ulike kommunegrupper. Problemstillingen kan imidlertid nyanseres. En del kommuner oppgir at både en generell knapphet på boliger og et stramt boligmarked, og mangel på tilpassede eller tilrettelagte boliger for målgruppene i strategien, hindrer måloppnåelse. Enkelte kommuner vektlegger det ene eller andre alternativet. Anskaffelse av flere boliger peker seg også ut som den viktigste enkeltsaken i kommunenes planer framover. 40 prosent av kommunene sier de har *konkrete planer* om å anskaffe flere boliger.

Casestudiene bekrefter at bolig er den viktigste barrieren for å komme videre i arbeidet med bostedsløshet. Både Storbydel og Regionby identifiserer boligmangel som sitt største problem. Fjordbygd hadde dekket behovet for boliger til målgruppene i strategien. Sitasjonen for noen år siden var imidlertid en helt annen. Kommunen hadde da solgt unna kommunalt eide boliger og bostedsløshet ble et synlig problem i bygda. En ny leder for sosialtjenesten besluttet – og gjennomførte – innkjøp av kommunale boliger og dekket behovet. Kommunen jobber nå

videre med tilrettelegging av boliger og anskaffelse av flere boliger til andre grupper. De jobber også for å øremerke et antall kommunale boliger til målgruppen for strategien. Eksemplet illustrerer at forankring av arbeidet på ledernivå i kommunen kan ha avgjørende betydning, selv om man skal være litt varsom med å sammenligne en liten kommune med større bykommuner med et helt annet og mer presset boligmarked.

6.1.3 Retten til bolig

Intervjuene med nøkkelpersoner på statlig nivå framhever også at mangel på boliger for målgruppene i strategien er et viktig problem. Her sees bolig mangelen fra en annen vinkel.

Framskaffelse av bolig til vanskeligstilte tilhører ikke de lovpålagte oppgavene kommunene har. Det finnes diverse tilskudd kommunene kan få fra Husbanken, samt at kommunene kan gi eller formidle tilskudd til enkeltpersoner som søker hjelp til å skaffe bolig i en kommune. I følge Lov om sosial tjenester skal kommunene være behjelpelig med å skaffe bolig, men det er frivillig for kommunen å ta i bruk eksisterende støtteordninger. Ansvarlige for arbeidet med strategien i Husbanken opplever at de har mye ansvar knyttet til måloppnåelse, men de har ingen myndighet. De sammenligner seg med Fylkesmannens tilsynsmyndighet overfor kommunenes forpliktelser når det gjelder tjenester. Flere av intervjupersonene sier eksplisitt at man bør vurdere å lovfeste retten til bolig og konstituere en tilsynsmyndighet. I realiteten har Fylkesmannen tilsynsmyndighet også i forhold til kommunenes plikt til å bistå med bolig, men den er vanskelig å utøve når pålegget om å bistå personer som ikke klarer å skaffe seg bolig ikke er entydig formulert. Hva det innebærer å *bistå*, hvor langt forpliktelsen til å hjelpe strekker seg, kan gis ulike tolkninger.

Evalueringen tyder klart på at mangel på boliger er den viktigste hindringen for måloppnåelse. Den andre sentrale årsaken er at retten til bolig står svakt. Framskaffelse av boliger til vanskeligstilte har lavere prioritet i kommunene enn lovpålagte tjenester.

6.1.4 Brukerrettet arbeid

I kapittel fire diskuterte vi kommunenes måloppnåelse i forhold til strategiens mål. Alle kommunene som har svart på spørreskjemaet oppfatter at deres måloppnåelse er noe bedre enn middels. Når vi ber kommunene om å konkretisere hva de har gjort for å nå målene svarer flest at det er gjennom brukerrettet arbeid.

Kommunen har etablert råd og veiledning i tilknytning til bolig og økonomi, samt at det er etablert booppfølging. Det er også til disse tiltakene kommunene i størst grad har tatt i bruk egne midler, og dermed er det også en mulighet for at de blir nedfelt som permanente tiltak. Vi ser også at Sosial- og helsedirektoratets tilskudd til oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbruker er den mest benyttede tilskuddsordninger ved siden av kommunens egne midler. Famis evaluering av denne ordningen har konkludert med at de mange statlige tilskuddsordningene, som kan benyttes overfor de samme målgruppene, skaper et bilde av staten som en fragmentert aktør. Vår evaluering begrenses til å vise at kommunene har benyttet de ulike ordningene opp mot strategien og at de mener ordningene har bidratt til måloppnåelse.

6.1.5 Forankring og samarbeid

Strategien er forankret i fem departement. Det innebærer at den er forankret i fem politikkområder; sosial-, bolig-, helse-, kriminalpolitikk og barnevern. Arbeidet med strategien og implementeringen foregår på andre nivåer. Evalueringen viser at strategien i mindre grad er forankret i disse politikkområdene på lavere nivå enn på departementsnivå. En av intervjupersonene framholder at strategien var ukjent blant flere viktige aktører, og at Husbanken brukte det første halvåret bare til å informere om at det fantes en strategi. Det går også fram av andre intervjuer at Husbankens og delvis Fylkesmannen har stått for det aller meste av informasjon og kunnskapsformidling om strategien og resultatmålene ut til kommunene, helseforetak, barnevernet, kriminalomsorgen, osv. Det er en viss variasjon mellom regionene, men gjennomgående har representanter for disse feltene vært mindre aktive og mindre synlige enn Husbanken og Fylkesmannen.

Strategien er basert på samstyring mellom ulike – offentlige og private – aktører. Samstyring er delvis formalisert i samarbeidsavtaler. Samarbeidsavtalene kan være inngått på ulike nivåer, for eksempel mellom et fengsel og en kommune eller kriminalomsorgen regionalt og flere kommuner, mellom helseforetak og en kommune eller mellom KS og departementene med ansvar for strategien. Samarbeidsavtalene skal forplikte partene til å arbeide mot spesifikke løsninger eller mål. Evalueringen gir ikke grunnlag for å si noe entydig om disse avtalene har bidratt til måloppnåelse. Det kan selvsagt påpekes som en svakhet ved evalueringen. Men mangel på informasjon om disse avtalene i evalueringen kan også forklares med egenskaper ved avtalene: Enten har de ikke hatt noen spesifikk funksjon som kan identifiseres, eller de har en langsiktig eller indirekte funksjon. Samarbeidsavtaler framheves verken i intervjuene, surveyen eller casestudien som viktige for måloppnåelse.

Spørreskjemaet til kommunene viser at det har vært et utstrakt samarbeid mellom aktører eller interessenter i strategien på lokalt plan. Her er det ikke nødvendigvis samsvar mellom aktører som har vært synlige på sentralt hold og samarbeidspartnere lokalt. Fra intervjuene framgår det at helseforetakene i stor grad har vært fraværende i samarbeidsfora, men de er blant de viktige partnerne for kommunene. Siden introduksjon av Prosjekt bostedsløse i 2001 har frivillige organisasjoner hatt en betydelig rolle. Men samlet sett inngår det ikke oftere eller mer i samarbeid med kommunene enn brukerorganisasjoner. Vi kan se tre forklaringer på dette. Den ene er at rollen til de frivillige ikke er tydeliggjort. Dersom man mener at de frivillige er viktige for å nå målene i strategien, kunne man forvente at deres bidrag blir klarere poengtert. Den andre forklaringen er at Lov om offentlige anskaffelser hindrer de frivillige organisasjonene i å bli en integrert del av strategien. Det forblir en forretningspartner for kommunene. En tredje forklaring er at frivillige organisasjoner har en mer begrenset rolle i Norge og Norden forøvrig enn i andre Europeiske land, og at de frivillige finnes i et begrenset antall kommuner. Den ene forklaringen utelukker ikke de to andre.

Andre undersøkelser har vist at samarbeid mellom ulike etater er nødvendig for å redusere bostedsløsheten (f.eks. Fyhn 2006, Dyb m.fl. 2006, Taksdal m.fl. 2006). Et utstrakt samarbeid mellom kommunene, som har ansvaret for boligframskaffelse og tjenester,

og en rekke andre aktører må antas å ha bidratt til måloppnåelse. Undersøkelsen i kommunene viser likevel at en av fire kommuner ikke har samarbeidet/har hatt lite samarbeid med helseforetak, politi og barnevern og 37 prosent har ikke samarbeidet/samarbeidet lite med kriminalomsorgen. De små kommunene svarer i større grad enn de store kommunene at de har samarbeidet lite. Et slikt svar er forventet; de små kommunene vil ha færre brukere å samarbeide om. Funnene i evalueringen indikerer at styrking av samarbeidet på lokalt nivå vil gi resultater for brukerne. Etater på sentralt nivå har en viktig rolle i å synliggjøre nødvendigheten av slike samarbeidsrelasjoner, en rolle som under strategien ble ivaretatt av – i hovedsak – Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet og Fylkesmannen. Følgelig er det også grunn til å anta at dersom representanter for andre etater og politikkområder hadde vært tydeligere på banen, kunne måloppnåelsen vært noe bedre.

6.1.6 Juridiske rammer

I kapittel to drøfter vi juridiske rammer for arbeidet med strategien og måloppnåelse. I evalueringen er det først og fremst den svake stillingen retten til bolig har i lovverket, som er framhevet. Dette er drøftet lenger opp. En endring i Husleieloven, som gir utleier adgang til å kontakte sosialtjenesten ved varsel om utkastelse er en direkte følge av erfaringer fra arbeidet med å hindre begjæringer og utkastelser. Hvor aktiv denne paragrafen brukes vet vi ikke, men vår empiri viser at over halvparten av kommunene har mye samarbeid med namsmannen. En endring i Borettslagsloven som medførte at tvangssalg av borettslagsleiligheter ikke lenger skulle håndteres av namsmannsembetet, men ble flyttet over til Tingretten, har svekket arbeidet med å hindre tvangssalg.

Lov om offentlige anskaffelser bidrar, som nevnt over, til at frivillige organisasjoner får samme status som andre private aktører. Begrunnelsen for at de frivillige skal ha en mer sentral posisjon i arbeidet med bostedsløshet enn forretningsforetak og andre private blir dermed svekket. En av casekommunene vil ta i bruk 10 prosentregelen, som gir adgang til å kjøpe et visst antall boliger i borettslag og sameier, for å anskaffe flere kommunale boliger. Denne kommunen hadde ikke benyttet denne muligheten som ligger i lovverket før. Man kan stille spørsmål om 10

prosentregelen kunne vært brukt mer aktivt for å støtte opp om målene i strategien. Det forutsetter imidlertid at det er vilje i den politiske og administrative ledelsen i kommunene for å investere i boliger til vanskeligstilte.

6.1.7 Etablering av NAV lokalt

I både kapittel fire og fem viser vi at kommunenes etablering av lokalkontor av NAV så langt har hatt negative konsekvenser for det boligsosiale arbeidet. Kommunene bestemmer selv hvor store deler av sosialtjenesten som skal integreres i NAV-kontoret, og i de av våre casekommuner som hadde etablert NAV-kontor var den boligsosiale politikken i kommunene integrert, i den tredje kommunen var det planer om å integrere helheten av sosiale tjenester. Våre observasjoner viser at NAV-”lokal” medførte et økt fokus på ansvarliggjøring av enkeltpersoner og reintegrering i arbeidslivet. Dette tar fokus bort fra de gruppene som vil være i behov for langvarige tjenester fra kommunale og statlige myndigheter, det inkluderer i stor grad personer som har behov for hjelp til bolig.

Evalueringen viser at ansvaret for arbeidet med bostedsløse i all hovedsak er plassert i sosialtjenesten i kommunene. 30 prosent av kommunene i de to mindre gruppene (under 40.000 innbyggere) og bare 10 prosent av bydelene i Oslo svarer at (også) NAV har ansvar. Forskjellene mellom kommunene må tolkes med varsomhet, fordi ikke alle kommuner har etablert lokalkontor av NAV. Men alle kommunene vil etablere NAV og, som i våre casekommuner, vil sosialtjenesten og arbeidet med bostedsløshet bli overført i andre kommuner. Som drøftet i kapittel fire, under frafallsanalyse i surveyen, har dette allerede bydd på overgangsproblemer for det boligsosiale feltet. Som også casestudiene viser, kan dette by på mer permanente utfordringer og tilbakeslag for arbeidet med bostedsløshet, fordi målgruppene ”ikke passer inn” i NAV-modellen.

6.1.8 Kunnskap og erfaringer

Casedelen av kommuneundersøkelsen er lagt opp slik at den viser til forskjellige utfordringer kommunene kan ha med å iverksette tiltak fra en strategi av denne typen. Iverksetting innebærer at

kommunene inngår i bestemte samstyrings- og translasjonsprosesser med det statlige nivået. Vi mener at størrelse, lokalisering, politisk og administrativ organisering, samt eksistensen av NAV-”lokal” er faktorer som legger betingelser for hvordan kommunene inngår i disse prosessene. Det legger videre betingelser for hvordan de oppfatter sine problemer på det boligsosiale feltet, og de bestemmer hvilke av strategiens mål kommunene knytter seg an til, og trolig om de i det hele knytter seg til strategien. Samstyrings- og translasjonsprosessene er læringsprosesser og det er et behov for arenaer der de kan foregå. Kapittel fire viser til at kommunene oppfatter både nettverksmøter og diverse andre fora som viktige, og kapittel fem viser til at de tre casekommunene alle hadde hatt utbytte av å delta i slike fora.

Læring og kunnskapsoverføring er prosesser som ikke gir umiddelbare resultater. Kunnskapsutvikling har vært et viktig satsningsområde og virkemiddel siden arbeidet med bostedsløshet startet. Dette er en utbredt metode også fra andre sektorer og arbeidsfelt. Et særtrekk ved dette feltet – arbeidet med bostedsløshet i bred betydning – er at det har bidratt til å utvikle et eget og nytt fagfelt. Hvilke konsekvenser vi mener det bør ha drøftes i neste del under anbefalinger.

6.2 Anbefalinger

I denne siste delen av kapitlet presenterer først en kort begrunnelse for anbefalingene for det videre arbeidet med bostedsløshet og formulerer kortfattet de ulike anbefalingene og forslagene.

6.2.1 Opprettholde målene i strategien

Andre steder i rapporten har vi berørt spørsmålet om å sette konkrete mål for offentlig virksomhet og finne gode måter å måle resultatene på. Særlig innen omsorg og sosiale tjenester kan dette være vanskelig. I stedet for å måle resultatene blir fokuset satt på prosessen. En annen type problemstilling er at det offentlige i stor grad tar seg av oppgaver som ikke ”blir borte”; de løses ikke en gang for alle, men konstituerer et vedvarende eller tilbakevendende problemer som må håndteres fortløpende. Arbeidet for å forebygge og bekjempe bostedsløshet er et godt eksempel på

denne typen utfordringer. Det er et argument for at – de fleste – målene i strategien bør opprettholdes. På den andre siden er det vanskelig å opprettholde mål som er tallfestet uten et slutt punkt for når målene skal være nådd og videre, nullpunkt 2004 vil også virke mindre relevant etter hvert.

Argumentene for å opprettholde målene er imidlertid flere. Det er dokumentert at problemområdene målene tar utgangspunkt i – overganger fra institusjon og fengsling og utkastelser – er blant de viktigste utløsende årsakene til bostedsløshet. Evalueringen viser at det har tatt tid å komme i gang med strategiarbeidet (bl.a. intervjuene, kapittel tre). Både Husbanken og Fylkesmannen opplever de konkrete målene som gode og nyttige arbeidsredskap. Det er videre etablert rapporteringskategorier for enkelte av resultatmålene i KOSTRA. Noen av disse er pr. i dag av liten eller ingen verdi, men etter hvert som arbeidet med bostedsløshet forankres bedre i kommunene og omfatter flere kommuner, kan en forvente at rapporteringen også blir bedre og vil få verdi som styringsredskap både for kommunene og staten.

- Evalueringen viser at fokuset på resultatmålene om å redusere antall begjæringer om utkastelse og utkastelser, å arbeide for at ingen skal henvises til midlertidige løsninger etter institusjons- og fengselsopphold og ingen skal tilbringe mer enn tre måneder i midlertidig botilbud bør opprettholdes videre. Signaler om et vanskeligere og mer presset boligmarkedet, særlig i de større byene, fra midten av 2007 indikerer at innsatsen må intensiveres og det må taes nye grep, dersom oppnådde resultater skal opprettholdes og for videre framgang i arbeidet.

6.2.2 Flere boliger

Et gjennomgående trekk i våre funn er at det trengs flere boliger. Uten et bedre boligtilbud til vanskeligstilte i kommunene lar det seg ikke gjøre å komme videre i arbeidet med bostedsløshet. Kommunene har selv ansvar for å skaffe tilstrekkelig med boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Evalueringen viser at boliganskaffelser og tilrettelegging av boliger står på planene til 40 prosent av kommunene. Det har imidlertid lavere prioritet i allerede iverksatte aktiviteter enn direkte brukerrettet arbeid, som

økonomisk veiledning, boveiledning og oppfølgingstjenester, selv om tre av fem kommuner også har anskaffet flere boliger.

Evalueringen viser at kommunene mener at Husbankens ordinære ordninger, startlån, boligtilskudd og bostøtte, er disse er middels godt tilpasset målgruppene i strategien. Her kan man enten vektlegge at kommunene sier at ordningene ikke er spesielt godt tilpasset eller at de sier de kan benyttes for å bistå de mest vanskeligstilte. Vi vil vektlegge begge alternativene. Andre undersøkelser viser at det er ”hull” i ordningene og at enkelte grupper som har behov for hjelp faller utenfor (f.eks. Barlindhaug og Astrup 2008). Det er viktig å poengtere at styrket innsats overfor grupper som er bedre stilt blant vanskeligstilte, kan bidra til å frigjøre boliger i leiemarkedet og gi bedre muligheter for grupper med store problemer på boligmarkedet. Vi har derfor følgende oppsummering:

- Husbankens ordninger kan i enda større grad enn i dag tilpasses flere grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan dette kan utredes og gjennomføres ligger utenfor rammene av denne evalueringen²¹.

Husbanken har gjort viktige erfaringer med å bruke kommunesamlinger og nettverk for å få ut informasjon om strategien og kompetansetilskuddet. Intervjuene med personer i Husbanken indikerer at det ikke er samme intensiteten i arbeidet med å spre kunnskap om Husbankens ordinære ordninger knyttet til anskaffelse og tilrettelegging av boliger, og at det er til dels mangelfull kompetanse om hvordan disse ordningene kan brukes i en del kommuner.

- Vi anbefaler at Husbanken intensiverer arbeidet med å spre kunnskap om de ordinære boligsosiale ordningene, startlån, tilskudd og bostøtte, i kommunene og gir mer veiledning og informasjon om hvordan disse ordningene kan brukes for å hjelpe ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet.

²¹ Regjeringen har allerede varslet at boligtilskuddet til anskaffelse av utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet skal økes.

6.2.3 Bolig og midlertidig tilbud

Vi finner også at det kan være uklart hva som er definisjonen av ulike former for midlertidige tilbud; ulike former for døgnovernatting; hospits, osv. versus midlertidige mellomløsning og overgangsboliger. Å bo i egen bolig er definert ved at det skal foreligge en kontrakt, det er også tilfellet for noen av de mellomløsningene vi har sett at kommunene bruker. Det er et kriterium at midlertidige løsninger helst ikke skal benyttes, og hvis nødvendig, ikke i mer enn tre måneder. Overgangsløsninger må i noen tilfeller benyttes fordi det er en for stor overgang for den enkelte å skulle bo normalisert etter fengsels- eller institusjonsopphold, eller etter å ha vært bostedsløs i en periode.

Anbefalingen om å opprettholde resultatmålene omfatter ikke målet om at ingen skal tilbys midlertidig tilbud uten kvalitetsavtale. Vi oppfatter at kvalitetsavtale har vært viktig for å rydde opp i det private ”hospitsmarkedet” i Oslo og andre store byer og opprettholde en viss standard på slike tilbud. Det er likevel vår oppfatning at det trengs noen kriterier som skiller døgnovernatting og midlertidige løsninger (hospits, o.l.), som brukes i akutte situasjoner, fra mer permanente mellomløsninger, som for eksempel overgangsboliger eller tidsavgrensede tilbud i en sårbar fase. Vi mener videre at midlertidige og mellomløsninger ikke kan benyttes over tid uten at det nedfelles i en plan for normalisering av personers bosituasjon. Planer kan utarbeides i ansvarsgrupper og/eller individuelle planer kan tas i bruk. Kriterier for når en mellomløsning bør opphøre og normalisering tre i kraft kan omtale lengde på opphold, og om det gjøres forsøk på å bosette personer med booppfølging, samt intensiteten i booppfølgingen.

- Det bør utarbeides kriterier som skiller midlertidige akutttilbud – døgnovernatting/hospits – klarere fra overgangstilbud med mer permanente midlertidige boligløsninger. Heller enn standardisert kvalitetsavtaler bør det utarbeides retningslinjer for akseptabel standard på midlertidig tilbud. Maksimumstiden på tre måneders opphold bør opprettholdes.
- Det anbefales at det etableres et sett kriterier for midlertidige boligløsning, i hvilke situasjoner og lengde for opphold i midlertidige mellomløsning, før normalisert bosituasjon bør

inntre. Individuelle plan bør benyttes for å strukturere overgangen til permanent bolig.

6.2.4 Tilsyn

Vi oppfatter at det ikke er grunnlag for å forslå at retten til bolig bør lovfestes, ut over det som allerede er stadfestet i Sosialtjenesteloven. Lovfesting av bolig som individuell rettighet forutsetter at den enkelte har ressurser til å klage og eventuelt ta saken til domstolene. Bostedsløse personer er blant de gruppene som har minst ressurser til å gjennomføres like prosesser.

Staten har ikke instruksmyndighet overfor kommunene. Men staten ved Fylkesmannen fører tilsyn med om og hvordan kommunene utfører lovpålagte tjenester. Evalueringen viser at det i dag ikke føres noe tilsynet med hvordan kommunene utfører plikten til å bistå med boliganskaffelse. I beste fall er det uklart om det er grunnlag for føre tilsyn, siden kommunene ikke har en *lovfestet plikt* til å skaffe bolig til de som trenger bistand. Vi anbefaler at dette utredes. Vår studie indikerer at Husbanken gjerne skulle hatt en slik myndighet, og det er neppe tvil om at kompetansen også finnes i Husbanken. En utredning må også ta opp hvor en slik tilsynsmyndighet skal legges.

- Evalueringen viser at det er behov for en tilsynsmyndighet som følger opp hvordan kommunene oppfylles sine forpliktelser til å bistå med å skaffe bolig til personer og husstander som ikke klarer dette selv. Videre bør tilsyn med om midlertidige tilbud (døgnovernatting) og midlertidig eller overgangsbolig brukes i tråd med intensjonene styrkes (se punktene over).

6.2.5 Målgruppene

Fra arbeidet med bostedsløshet startet har det vært en diskusjon om målgruppene for dette arbeidet. Personer med rusavhengighet og dobbeltdiagnose rus/psykiatri har vært de viktigste målgruppene. Vi ser videre at personer med psykiske lidelser har vært en av de tre viktigste gruppene i strategien i tillegg til de to nevnte. Arbeidet med bostedsløshet er etter hvert segmentert som, i stor grad, å handle om disse tre gruppene, de aller mest vanskeligstilte. Det ser ut til at bostedsløshetsfeltet i kommunene

har tatt over de mest vanskeligstilte personene med psykiske lidelser, selv om det i et tiår har vært satset på dette arbeidet i kommune gjennom Opptrappingsplanen for psykisk helse.

Det er viktig å opprettholde fokuset på de mest vanskeligstilte. Surveyen til kommunene viser imidlertid at mer enn en fjerdedel av kommunene har prioritert barnefamilier, som indikerer at denne gruppen har et behov for hjelp. KOSTRA-tallene viser videre at det i 2007 bodde barnefamilier i midlertidig botilbud. Bostedsløse barnefamilier er kanskje ingen stor gruppe, men barn er definert som en spesielt sårbar gruppe. Videre er det grunnlag for å anta at økt rente og et mer presset boligmarked kan føre til at personer og husstander utenfor den primære målgruppa i strategien kan i større grad utsettes for risiko for å bli bostedsløse.

- Fokuset på de mest vanskeligstilte gruppene med rus og/eller psykiske lidelser må opprettholdes. Kompetanse og tilbud bygget opp gjennom satsningene mot bostedsløshet har blitt det viktigste og mange steder det eneste tilbudet til disse gruppene innenfor de kommunale tjenestene.
- Fokuset bør utvides til barnefamilier og personer/husstander som kan komme i risikozonen for bostedsløshet på grunn av et strammere boligmarked.

6.2.6 Forankring, samstyring og samarbeid

Selv om vi ikke kan trekke noen entydige konklusjoner om samstyring og samarbeid har hatt direkte og kortsiktig betydning for måloppnåelse i strategien, finner vi støtte for at det er behov for at flere aktører samarbeider om å motvirke og bekjempe bostedsløshet. Strategien legger opp til samstyring på flere nivåer og vertikale og horisontale samarbeidsrelasjoner. Ulike fora for samstyring kan bidra til å forankre arbeidet med bostedsløshet hos aktører og interessenter, mens det er mer uklart hva slags rolle samarbeidsavtaler har. Samarbeid og samstyring er grundig drøftet lenger opp og vi skal her begrense oss til å utlede følgende forslag:

- Arenaer for samstyring bør styrkes både på sentralt, regionalt og lokalt nivå for å styrke samarbeidet om målsettingene og den enkelte bruker. Samstyring er et virkemiddel for forankring av arbeidet med bostedsløshet hos ulike aktører og parter.

6.2.7 Utvikling av en ”særtjeneste”

Ansvar for arbeidet med bostedsløshet er forankret i sosialtjeneste og i noen grad i bolig tjenesten og rustjenesten i kommunene. Hjemmetjenesten har i svært liten grad ansvar for denne målgruppen, og det bygges opp en oppfølgingstjeneste på siden av det ordinære tjenesteapparatet. Spørsmålet om å utvikle et tilbud til rusmisbrukere og de mest vanskeligstilte som ”særtjeneste” har gått som en rød tråd gjennom arbeidet med bostedsløshet siden det ble lansert som eget satsningsfelt rundt 2000. Bakgrunnen var at man skulle vekk fra såkalte særtjenester som rettet seg mot spesifikke gruppe og rusomsorgen var på mange måter det siste etterslepet. Det var derfor en viss bekymring blant aktører i kommuner som deltok i Prosjekt bostedsløse, om arbeidet med bostedsløshet kunne føre til en reversering tilbake til særtjenesteorganisering.

I kapittel fem diskuterer vi booppfølgingstjenestenes styrke som fleksible løsninger versus hjemmetjenestenes standardisering som følge av stadig sterkere krav om dokumentasjon. Målgruppene for strategien profiterer på fleksible tjenesteløsninger og ut fra det er det vanskelig å anbefale at booppfølging til målgruppene for strategien integreres i ordinære hjemmetjenester. Samtidig kan et krav eller en forventning om normalisering også for disse målgruppene støte mot at tjenestene ytes fra særtjenester, som ser ut til å være utviklingen. Med særtjeneste menes at tjenestene etableres som eget felt i den kommunale organisasjonen med egne tjenesteytere.

Erfaringen fra implementering av Opptappingsplanen for psykisk helse i kommunene viser at særtjenester likevel kan ha noen fordeler framfor integrering (Myrvold og Helgesen 2005). Som særtjeneste blir booppfølging ettersporbar i budsjetter og regnskap, det blir lettere å systematisere erfaringer og definere et kunnskapsgrunnlag for tjenestene. Det vil også kunne bli lettere å utvikle en særtjeneste for gruppen enn å utvikle tjenestene innenfor ordinære hjemmetjenester med tanke på kravene til standardisering og dokumentasjon vi kan se i ordinære hjemmetjenester.

- Det anbefales at booppfølging for målgruppene i strategien får utvikle seg som ”særtjenester” i betydning at den får rom

til å definere seg som eget fagfelt. Booppfølgingstjenesten kan integreres i ordinære hjemmetjenester over tid hvis nødvendig.

6.2.8 Utvikling av eget fagfelt – avsluttende kommentar

Kunnskapsutvikling har stått sentralt i arbeidet med bostedsløshet siden lansering av Prosjekt bostedløse. Den første videreutdanningen i boligsosialt arbeid ble etablert ved Høgskolen i Sør-Trøndelag i 2002. Deltakerne på dette første kullet i boligsosiale utdanning var prosjektkommuner og frivillige organisasjoner tilknyttet Prosjekt bostedsløse og ansatte i Husbanken. Evalueringen av utdanningen anbefaler Husbanken å være pådriver for å videreutvikle boligsosial utdanning for å styrke fagfeltet (Dyb 2003). Etter hvert er det opprettet slike utdanninger i alle landsdelene.

Utdanningen har bidratt til å profesjonalisere et felt som har vært preget av ”lekmannsskjønn” (Lipsky 1980, Ytrehus 2002). Med profesjonalisering følger også profesjoner eller yrkesgrupper som har ansvar for feltet og brukeren/klientene. Mens mer tradisjonelle og veletablerte profesjoner har vært under endring og til dels blitt ”utvannet”, har det vokst fram en gruppe nye profesjoner (Laursen m.fl. 2005). Disse nye profesjonene kjennetegnes, ifølge Laursen m.fl., blant annet av at de arbeider med relasjoner til bruker/klient. Uten å gå i detalj kan vi si at de boligsosiale ”profesjonene”, som ennå er under utvikling, tilhører de nye såkalte ”relasjonsprofesjonene”.

Profesjonskamp er et ord som i dag ikke gir spesielt god gjenklang. Profesjonsinteresser oppfattes blant annet å være et hinder for samarbeid og samstyring, fordi profesjonene anses å være mer opptatt av sitt eget fagfelt enn helheten. På den andre siden er det ikke vanskelig å finne eksempler på at profesjoner har vært avgjørende for utvikling av et (nytt) fagfelt i kommunene, som har kommet brukerne til gode. Det gjelder for eksempel etablering av psykiske helsetjenester i kommunene (Myrvold og Helgesen 2005, Bjerke og Kvamme 2002).

Profesjonsgrupper definerer hvilke oppgaver som hører inn under fagfeltet, hvordan de skal utføres og tar ansvar for at de blir utført.

Det viktige her er at profesjonsgruppen har *faglig legitimitet* for å foreta slike definisjoner og opprette et handlingsrom. Etablering av en egen boligsosial utdanning er en viktig drivkraft for å etablere det boligsosiale arbeidet som eget felt. Derfor har også booppfølging og tilsvarende tjenester for bostedsløse og rusmisbrukere fått form av ”særtjeneste”. Man observerer videre at de nye tjenestene for bostedsløse og rusmisbrukere/dobbeltdiagnose er knyttet til sosialtjenesten og ikke til de ordinære hjemmetjenesten. Tilknytningen til sosialtjenesten anvendes delvis som definisjonen på at dette har blitt en særteneste. Vi vil poengtere at dette synes å være et godt faglig utgangspunkt: Booppfølging og tjenester knyttet til å forebygge og bekjempe bostedsløshet har mer til felles med kompetansen og arbeidet i sosialtjenesten enn i den ordinære kommunale hjemmetjenesten. Vi har også argumentert for at den ordinære hjemmetjenesten i liten grad er tilpasset behovene til disse brukergruppene.

Vi har pekt på begrensningene i erfaringsoverføring og læring fra det gode eksemplet eller beste praksis. Kunnskapen og erfaringene har en tendens til å bli omdefinert i translasjonsprosessen (Røvik 2007). Kommunene har klare begrensninger som lærende organisasjoner (Christensen m.fl. 2004), og man kan ikke uten videre forvente at kunnskapen som en eller noen få personer tilegner seg blir kommunens, enhetens eller etatens eiendom. Bekymring for at kunnskapen ikke når videre ut i kommunen kommer til uttrykk i intervjuene i kapittel tre. Kapittel fire viser at imidlertid at kommunene har delte erfaringer med kunnskaps- og erfaringsoverføring. I enkelte kommuner har kunnskapen forblitt hos enkeltpersoner, og i andre kommuner har den kommet hele enheten til gode. Som nevnt over viser evalueringen at de fleste som har deltatt i kommunenettverkene har hatt utbytte av dette, vurderer de som viktige og vil fortsette i nettverkene. Det er vårt syn at nettverkene kan bidra til utvikle fagfeltet og skape mer likhet i tjenestetilbudet mellom kommunene.

Husbankens kompetansetilskudd anvendes blant annet til å finansiere nettverk og andre fora og boligsosiale utdanningstilbud. Vi observerer at Husbankens kompetansetilskudd videreføres, og evalueringen indikerer klart at dette er en viktig og langsiktig satsning.

Litteratur

- Annaniassen, E. (2006): ”Norge – socialdemokratiske egarlandet”. I Bengtsson (red), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historisk ljus*. Malmö, Égalité
- Barlindhaug, R. og K. Astrup. (2008): *Samspillet mellom bostotte, boligtilskudd og startlån*. NIBR-rapport; 2008:13.
- Barlindhaug, R. og E. Dyb (2003): *Bruk av etableringslån i Oslo og Akershus*. Prosjektrapport 355. Oslo, Byggforsk.
- Bakken, R., A. Brinchmann, H. Haukelien, R. Kroken, H. Vike (2002): *Maktens samvittighet. Om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Oslo, Gyldendal Akamediske
- Bengtsson, B. (2006): ”Varför så olika? Om en nordisk gåta och hur den kan lösas”. I Bengtsson, B. (red) *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historisk ljus*. Malmö, Égalité
- Bengtsson, B. (2001): ”Bostaden som social rettighet. Den generella bostadspolitikens logik”. I Lindbom, A. (red) *Den nya bostadspolitikken*. Umeå, Boréa
- Benjaminsen, L. og I. Christensen (2007), *Hjemløshed i Danmark. National kortlægning*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Bjerke, P. og E. Kvamme (2002): *Pleierne. Oppgaver, yrker og kompetanse i pleie- og omsorgstjenesten*. Oslo, De Facto
- Brattbakk, I. og T. Hansen (2002): *Kommunal utleie av boliger år 2000 og 1993*. Prosjektrapport 338. Oslo, Norges byggforskningsinstitutt

- Busch-Geertsema, V. (2006): Evaluating Homelessness Prevention in the EU: Reflecting on the Findings of a recent survey og 3,600 households in Germany.
www.york.ac.uk/inst/chp/ESF/ESFintra.htm
- Bysveen, T. og I. A. Høivik (2004): *Boligetablering i Oslo og Akershus. Et samarbeidsprosjekt.* Akershus fylkeskommune og Oslo kommune 2004
- Christensen, T., P. Læg Reid, P. G. Roness og K. A. Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor.* Universitetsforlaget, Oslo
- Christensen, T., M. Egeberg, H. O. Larsen, P. Læg Reid og P. G. Roness (2002): *Forvaltning og politikk.* Universitetsforlaget, Oslo
- Crane, M. & A. M. Warnes (2000): "Eviction and prolonged homelessness". *Housing studies.* Vol. 15, No 5
- Dyb, E. (2007): *Preventing and tackling homelessness in a context of homeownership: The Norwegian case.* Rotterdam: ENHR
www.enhr2007rotterdam.nl
- Dyb, E. & M. Loison (2007): "Impact of Service Procurement and Competition on Quality and Standards in Homeless Service Provision". In Doherty, J. Fitzpatrick, S. & O'Sullivan, E (red.) *European Journal of Homelessness* (119-141) FEANTSA
- Dyb, E. (2006a): *Bolig og tjenester til personer med psykiske lidelser. Vurdering av behovet 2006-2008.* Prosjektrapport 401. Oslo, Norges byggforskningsinstitutt
- Dyb, E. (2006b): *Roofless People and the Use of Public Place, a Study in Oslo.* European Observatory on Homelessness, Thematic Report 2006, Norway.
- Dyb, E. (2005): *Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt.* Byggforsk skriftserie 7-2006
- Dyb, E. (2004): *Utdanning i boligsosialt arbeide – en evaluering.* Prosjektrapport 366. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt

- Dyb, E. og K. Norlund (2005): Boligbehov i psykisk helsevern. Kartlegging av behov for tilrettelagte boliger for mennesker med psykiske lidelser 2005-2008. Notat 77-2005, Norges byggforskningsinstitutt
- Dyb, E. (2004): *Færre bostedsløse i Oslo – noen forklaringer*. Notat 71-2004, Oslo, Norges byggforskningsinstitutt
- Dyb, E. (2003): *Prosjekt bostedsløse. Oppstartfase del 2*. Prosjektrapport 343. Oslo, Norges byggforskningsinstitutt
- Dyb, E., I. Brattbakk, C. Bergander og J. Helgesen (2006): *Løslatt og hjemløs. Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold*. Samarbeidsrapport NIBR/KRUS/BYggforsk. Oslo: NIBR
- Dyb, E., L. J. Solheim og S. Ytrehus (2004): *Sosialt perspektiv på bolig*. Abstrakt forlag, Oslo
- Dyb, E. (2001): *10 prosentregelen. Kommunale boliger i borettslag og sameier*. Prosjektrapport 298. Oslo, Norges byggforskningsinstitutt
- Edgar, B. (2006): National strategy to prevent and tackle homelessness. The Pathway to a permanent home, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunity www.peer-review-social-inclusion.net
- Edgar, B. & H. Meert (2004): *Fifth Review of Statistics on Homelessness in Europe*. Brussels: FEANTSA www.feantsa.org
- FEANTSA (2004): *Prevention strategies to combat homelessness*. Brussels: FEANTSA www.feantsa.org
- Flyghed, J. (2000): "Vrækning – orsak eller verkan? En studie av marginellt boende". I Runquist & Swärd: *Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm, Carlsson
- ECON (2005): *Kommunenes arbeid med startlånet. Forslag til forbedringer*. Rapport 2005-095

- Esping-Andersen, G. (1990): *The three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford, Polity Press, Basil Blackwell Ltd.
- Fyhn, A. B. (2006): *Fra kunnskapsoppbygging til mobilisering av ansvar. Underveisevaluering av Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser*. Oslo: Fami/Fafo
- Förster, M. og M. M. d'Ercole (2005): *Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 22
- Guldbrandsen, L. og V. Nordvik (2007): *Tilbudet av leide leiligheter*. NOVA skriftserie 6/07
- Hansen, G. V., J. W. Kirchoff og H. Ramsdal (2008): *Bestiller-/utføremodellen – økt fleksibilitet i den kommunale helse- og sosialtjenesten?* Bokkapittel, kommer
- Hansen, I-L. S., H. Gautun, Å. Langsether, H. C. Sandlie (2007): *Ikke bare å bo. Sluttrapport fra evaluering av statlig tilskudd til oppfølgningstjenester i bolig for bostedløse og rusmisbrukere*. Oslo, Fafo/Fami
- Hansen, T., E. Dyb, S. Østerby (2006): *Bostedsløse i Norge 2005 – en kartlegging*. Prosjektrapport 403. Oslo: Norges Byggeforskningsinstitutt og Norsk institutt for by- og regionforskning
- Hansen, T., A. Holm, S. Østerby (2004): *Bostedsløse i Norge 2003 – en kartlegging*. Prosjektrapport 371. Oslo: Byggforsk
- Hansen, G. S., M. K. Helgesen og S. I. Vabo (2007), *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Helgesen, M. K. (2006): *Mange vil ha alt de får, andre vil ikke ha noe. Om brukermedvirkning i psykisk helsetjeneste i kommunene*. NIBR-rapport 2006:12
- 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 retts sosiologi. Universitetet i Oslo.

- Hirst, P. (2000): "Democracy and Governance". I Pierre, J. (eds): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press, Oxford
- Hooge, L. and G. Marks (2003): "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance". *American Political Science Review*. Vol. 97, No. 2
- Hovik, S. og I.M. Stigen (2004): "Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase". NIBR Notat 2004:124
- Johannessen, K. H. (2008): *Et liv mellom bygningene. En kvalitativ studie av bostedsløse personers hverdag*. Universitet i Oslo: Masteroppgave i sosiologi.
- Langsether, Å. & A. Skårberg (2007): *Kommunen som boligeier. Praksis og rutiner ved utleie av kommunalt disponerte boliger*. Rapport 5/07. Oslo, NOVA
- Laursen, P.F., L. Moos, H. S. Olsen, K. Weber (2005): *Professionalisering – en grundbog*. Fredriksborg, Roskilde Universitetsforlag
- Lipsky, M. (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russel Sage Foundation
- Löfstrand, C. (2001): "Vråkningar i praktiken – vilka vråks og vilka får stanna? I SOU 2001:95, *Att motverka hemlöshet*. Bilagdel
- Löfstrand, C. (2004): *Hemlöshetens politik. Lokal policy och praktik*. Malmö, Égalité
- Mayntz, R. (2004): "Governance in Modernen Staat". I A. Benz: *Regieren in Komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden
- Medby, P. og Å. Langsether (2007): *Den kommunale utleiesektoren. Struktur, forvaltning, busleiefastsettelse*. SINTEF Byggforsk/NOVA Rapport 12/07

- Myrvold, T. M., A. Strand, A. Holm og T. Hansen (2002): *Kommunal boligpolitikk - fragmentert og reaktiv*. NIBR-rapport; 2002:05
- Myrvold, T. M. og J. E. Klausen (2002): *Politikk eller teknikk? Styringsmessige implikasjoner av Oslo kommunes system for fordeling av midler til bydelene*. NIBR-rapport 2002:12
- Myrvold, T. M. og M. Helgesen (2005): *Psykisk helsearbeid. En studie av organisering og samarbeid i syv kommuner*. Notat 2005:108
Norsk institutt for by- og regionforskning
- Myrvold, T. M. og M. Helgesen (2008): *Organisering av kommunalt psykisk helsearbeid. Eksempler fra seks kommuner*. NIBR-rapport, kommer
- Nørve, S. (2003): *Forsøksvirksomhet i trygdesektoren – tre forsøk 4 år etter*. Norges byggforskningsinstitutt.
- Pawson, R. & N. Tilley (1997): *Realistic Evaluation*. London, Sage
- Pierre, J. (2000): "Understanding Governance". I: J. Pierre (ed): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press, Oxford
- Ramsdal, H. og G. V. Hansen (2005): *Om sirkelens kvadratur: Psykisk helsearbeid møter bestiller-utfører-organisasjonen*. Tidsskrift for psykisk helsearbeid. 2/2005.
- Reiersen, R. og E. Thue (1996): *De tusen hjem. Den Norske Stats Husbank 1946-1996*. Oslo, Ad Notam Gyldenadal/Den Norske Stats Husbank
- Rhodes, R. A. W. (1997): *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, Buckingham - Philadelphia
- Rhodes, R. A. W. (2000): "Governance and Public Administration". I Pierre, J. (eds): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press, Oxford

- Opedal, S. og I. M. Stigen (2002): *Flat struktur og resultateneheter. utfordringer og strategier for kommunal ledelse*. NIBR, Rapport 2002:21
- Røiseland, A. og S. I. Vabo (2008): "Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen". I: *Norsk statsvitenskapelig Tidsskrift*. Vol. 24, nr. 2 2008
- Røvik, K. A. (2007): *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget, Oslo
- Sahlin, I. (1996): *På gränsen till bostad. Avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Lund: Arkiv förlag.
- Sahlin, I. (1998): *The Staircase of Transition*. European Observatory on Homelessness. National report from Sweden. Department of Sociology. Research Report 1998:6. Lund University.
- Skogstad, H. P. (2008): *Markedsleie for hybler og leiligheter i Oslo 1. kvartal 2008*. Boligbygg, Oslo kommune/makrosikt www.boligbygg.oslo.kommune.no/leieprisrapporter/
- Stamsø, M. A. & S. Østerby (2000): *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp*. Prosjektrapport 288. Oslo, Norges byggforskningsinstitutt
- Statens helsetilsyn (2000): *Personer med samtidig alvorlige psykiske lidelser og omfattende rusmisbruk*. 10-2000
- Stigen, I. M. og S. I. Vabo (2001): New Public Management inspirerte organisasjonsløsninger i Norske kommuner – blir lokalpolitikken "dum". I Vabo, S. I.: *Koordinering og politisk styring. En studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner*. Dr. polit. Avhandling. Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap
- Strand, T. (2001): *Ledelse, organisasjon og kultur*. Fagbokforlaget, Bergen
- Sørensen, E. og J. Torfing (2005): *Natverksstyring – fra government til governance*. Roskilde Universitetsforlag, Fredriksberg

- Taksdal, A.; J. K. Breivik, K. Ludvigsen, B. Ravneberg (2006): *På randen av å bo. Erfart kunnskap om livet og flyttingen mellom psykiatri, rusomsorg, gater, hospitser og egne boliger*. Bergen: Rokkansenteret
- Taylor-Gooby, P. (2004): New risks and social changes. I Taylor-Gooby P. (ed): *New Risks, New Welfare – The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press
- Townsend, P., D. Gordon, C. Pantaziz (2006): The international measurement of ‘absolute’ and ‘overall’ poverty: applying the 1995 Copenhagen definition to Britain, in Pantazis, C., D. Gordon, R. Levitas (eds) *Poverty and social exclusion in Britain. The millennium survey*. Bristol, The Policy Press
- Townsend, P. (1979): *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth, Penguin
- Torgersen, U. (1987): ”Housing: The Wobbly Pillar under the Welfare State”. I Turner, B, J. Kemeny, L. Lundqvist (ed) *Between State and Market: Housing in the Post Industrial Era*. Stockholm, Almqvist & Wiksell
- Torp, P-E. (2005): *Sammen mot et felles mål? En studie av samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner*. Universitetet i Oslo, Masteroppgave i statsvitenskap
- Tranøy, B. S. og Ø. Østerud (2001): ”En fragmentert stat”. I B. S. Tranøy og Ø. Østerud (red): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Gyldendal Akademisk, Oslo
- Ulfrstad, L-M. (1997), *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Prosjektrapport 216. Oslo: Norges byggforskninginstitutt.
- Vabo, S. I. (2001): *Koordinering og politisk styring. En studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner*. Dr. polit. Avhandling, Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap
- Ytrehus, S. (2002): Det boligsosiale fagfeltet – ansvar og kompetanse, *Tidsskrift for velferdsforskning* Vol 5 No. 3, 122-132

- Ytrehus, S., Å. Langesether, H. C. Sandlie og A. Skårberg (2007a): *Fra bostedsløs til egen bolig. Devaluering av tilskudd til oppfølgingstjenester*. Oslo, Fafo
- Ytrehus, S., I. L. S. Hansen, Å. Langesether, H. C. Sandlie og A. Skårberg (2007b): *Tjenester til bostedsløse i ti kommuner. Devaluering 2*. Fafo-rapport 2007:23
- Ytrehus, S., H. C. Sandlie, I. L. S. Hansen (2008): *På rett vei. Evaluering av Prosjekt bostedsløse to år etter*. Fami/Fafo 2008:06
- Østerby, S. (2006): *Bostedsløses kontaktflate*. Byggforsknotat 86. Oslo, Norges byggforskningsinstitutt
- Østerud, Ø, F. Engelstad, P. Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo, Gyldendal Akademiske

Offentlige dokumenter

- Rundskriv U-10/2002 Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold
- Husbankens Statusrapport, På vei til egen bolig 1/2005
- Husbankens Statusrapport. På vei til egen bolig 2/2005
- Husbankens Statusrapport, På vei til egen bolig 1/2006
- Husbankens Statusrapport, På vei til egen bolig 2/2006
- Husbankens Statusrapport, På vei til egen bolig 1/2006
- Husbankens Statusrapport, På vei til egen bolig 1/2007
- Husbankens Statusrapport, På vei til egen bolig 2/2007
- Husbankens Sluttrapport, På vei til egen bolig 2005-2007
- Kriminalomsorgen. *Årsmelding 2007*
- NOU 2002:2. Boligmarkedene og boligpolitikken

På vei til egen bolig. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet.
Kommunal og regionaldepartementet

På vei til egen bolig. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2006.
Kommunal og regionaldepartementet

Hvordan få til bedre bosetting etter løslatelse fra fengsel? Rapport fra kollegavurdering i Trondheim i 2006. Kommunal og regionaldepartementet

Riskrevisjonen, Dokument nr. 3:8 (2007-2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av boligtilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*

Soria Moria erklæringen. Plattform for regjeringssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09

Statistisk sentralbyrå, Arbeidsgruppenotater 2007/39
www.ssb.no/emner/00/00/20/notat_200739/notat_200739.pdf

Statistisk sentralbyrå, KOSTRA www.ssb.no/kostra/

St. meld. nr. 31 (2006-2007): *Åpne, trygg og skapende hovedstadsregion. Hovedstadsmeldingen*

St.meld. nr. 20 (2006-2007): *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*

St.meld. nr. 23 (2003-2004): *Om boligpolitikken*

St.meld. nr. 6 (2002-2003): *Tiltaksplan mot fattigdom*

St.meld. nr. 50 (1998-1999): *Utjammingsmeldinga*

St.meld. nr. 25 (1996-1997): *Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbudene*

St.prp. nr. 1 (2006-2007) *Handlingsplan mot fattigdom*

St.prp. nr. 1 (2007-2008) Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunale planer og møtereferater.

Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester (2003). Felleskriv nr. 9/2003 Saksbehandling av søknader om startlån

Oslo kommune, Helse- og velferdsetaten (2008): *Utlån, startlån og boligtilskudd i 2007*.

Oslo kommune, Helse- og velferdsetaten (2007): *Kartlegging av arbeid og utfordringer knyttet til boligframskaffelse*

VEDLEGG 1

Intervjuguide nøkkelpersoner (Husbanken, Sosial- og helsedirektoratet/Arbeids- og velferdsdirektoratet, Fylkesmannen med enkelte tilpasninger for de ulike gruppene)

Hvordan har du jobbet med strategien

- hva har vært din jobb – din rolle?
- jobber med dette feltet nå? Hva gjør du

Har du /din institusjon lagt større vekt på én / noen deler av strategien framfor andre?

- i så fall_:
- hva er prioritert?
- hvorfor?

Bruk av Husbankens kompetansetilskudd

- har kommunene (evt. andre) selv vært aktive i å søke midler?
- eller har HB drevet markedsføring – jobbet med å gjøre ordningen kjent?
- har kommunene brukt tilskuddet i tilstrekkelig grad?
- er det brukt på de riktige prosjektene (sett i ettertid)?

Bruk av andre ordninger lån, tilskudd, bostøtte:

- har kommunene (evt. andre) brukt disse i tilstrekkelig grad?
- hvis nei – hvorfor og hva bør/kan gjøres?

Juridiske rammer – er disse gode nok eller trengs det endringer?

Dersom det er behov for endringer – hvordan/hvilke endringer

- i lover? hvilke(n)?
- i forskrifter? hvilke(n)?

Kommunesamlinger:

- har kommunene ”kommet av seg selv”?
- hvordan har samlingene fungert?
 - egen vurdering
 - tilbakemeldinger fra kommunene
- er det enkelte samlinger som peker spesielt ut positivt eller negativt?
 - hvis ja, hvordan?

Andre samlinger/fora:

- hvordan har disse fungert – dersom deltatt i /arrangert flere spesifiser de enkelte:
 - egen vurdering
 - tilbakemeldinger fra kommunene
- har noen fora/samlinger vært mer nyttige/vellykka enn andre?

Samarbeid med andre aktører – med hvem - om hva - hvordan?

- Kriminalomsorgen
- helseforetak – avdelinger/enheter i helseforetak
- Namsmannen
- Fylkesmannen
- SHdir
- KS
- frivillige organisasjoner

- andre private aktører

De konkrete målsettingene i strategien - i hvilken grad er det nådd?

– grunnlaget for å vurdere

måloppnåelse? – positive og negative faktorer for måloppnåelse:

- reduksjon av begjæringer om utkastelser
- utkastelser
- løslatelse fra fengsel til midlertidige løsninger
- utskrivning fra institusjon til midlertidige løsninger
- ingen skal tilbringe mer enn tre måneder i midlertidige løsninger
- kvalitetsavtaler ved døgnovernatting

Kompetanseoppbygging i prosjektperioden

- i egen institusjon inkludert deg selv
- i kommunene
- blant samarbeidspartnere

Hvilke metoder og virkemidler er brukt i kompetanseoppbygging?

- utdanning
- konferanser / møter
- interne kurs / møter
- annet

Trekke fram en/ noen kommuner som har jobbet bra

- hva er bra
- hvorfor

Eksempel på kommune / prosjekt som ikke har fått det til

- hva ”gikk galt”
- hvorfor

Viktigste oppsummering / erfaring(er) fra strategiperioden samlet

Veien videre?

- bør målene justeres? I så fall mer eller mindre ambisiøse mål
- eller bør man ikke sette så konkrete måle?
- fortsette med samme kurs som 2005-2007 perioden?
- endre kursen?
- eller tenke helt nytt?

VEDLEGG 2

Intervjuguide Case-kommuner

Refleksjoner rundt strategien ”På vei til egen bolig”

- Hvor godt kjenner du strategien?
- Din oppfatning av den – pluss- og minussider?
- Er den et godt redskap for å forebygge og bekjempe bostedsløshet
- Hvordan har du jobbet med strategien – hva har vært din jobb – din rolle?
- Hvilken bakgrunn har du?

”Kommunefakta” som kan ha betydning for bostedsløshet og arbeidet med bostedsløshet og vanskeligstilte på boligmarkedet

- Næringsstruktur – hva driver folk med, arbeidsløshet, etc.
- Polarisering mellom ”fattig og rik”, for eksempel andelen sosialhjelpsmottakere sammenligna med resten av landet
- Boligstruktur i kommunen – leiemarkedet, eiemarkedet, kommunale boliger, omsorgsboliger, dårlige boområder osv.
- Midlertidige botilbud – hva finnes? For eksempel har kommunen eget natthjem, hybelhus el.l., private løsninger (campingplass, pensjonat osv)

Bostedsløshet i kommunen og vanskeligstilte på boligmarkedet

- Hvem er de bostedsløse, - kjennetegn som for eksempel alder, kjønn, enslige vs. barnefamilier, rus, psykiatri, funksjonshemning, utviklingshemming, arbeidsløshet, trygdede vs. sosialhjelpsmottakere
- Hvor holder bostedsløse til – hospits el.l., campingplass, vandrer rundt mellom venner og kjente, i fengsel, institusjon – ut og inn av disse, ”mambo-problematikk”, krisesesenter for kvinner
- Langvarig bostedsløshet eller mer akutte situasjoner som kan løses, utkastelser som årsak til bostedsløshet
- Vanskeligstilte på boligmarkedet – er dette en stor gruppe?
- Har kommune Boligsosial Handlingsplan eller andre planer som inkluderer vanskeligstilte på boligmarkedet og bostedsløse? Når ble planen(e) eventuelt oppdatert sist?

Kommunens arbeid med strategien – samarbeid, aktiviteter og finansiering

Samarbeid

- Hvilke formelle samarbeidspartnere har dere?
- Har dere samarbeidspartnere som de ikke har formelle avtaler med?
- Har dere samarbeid med brukere? Eks avtale med huseier om varsling ved purring/begjæring?
- I hvilken grad har kommunen samarbeidet med brukerorganisasjoner/brukerrepresentanter? → Hvordan har dette i så fall fungert?

- Har dere fått nye samarbeidspartnere som følge av strategien?
- På hvilken måte bidrar samarbeidspartene med å forebygge og bekjempe bostedsløshet.
- Hvordan har ansvarsfordelingen mellom stat og kommune vært?

Tiltak/ aktivitet og finansiering

- Hvilke tiltak har kommunen satt i gang som følge av strategien?
- Har kommunen satt i gang tiltak som ikke har vært en del av strategien, men som har hatt betydning for arbeidet med bostedsløshet? Eventuelt hva/hvilke(t)?
- Hvordan er de ulike tiltakene finansiert? (Husbanken, SHdir, kommunen).
- Hvordan har tiltakene fungert?
- → Er noen tiltak lagt ned? → Hvorfor
- → Er noen tiltak videreført etter strategiperioden? Hvilke midler brukes til å videreføre tiltaket? (Husbanken, SHdir, kommunen selv).
- I hvilken grad er tiltakene tilpasset målgruppen for strategien?
- Har tiltakene ført til endringer i kommunen i løpet av strategiperioden? → Bedre – dårligere?
- Hvordan arbeider kommunen (samlet sett) i forhold til målgruppen i dag? Sammenliknet med tiden før strategien?
- Har strategien bidratt til utvikling av tjenestetilbudet rettet mot målgruppen? → Hvordan?

Organiseringen av arbeidet med bostedsløshet og strategien i kommunen

- Hvor ligger ansvaret for arbeidet med bostedsløshet? Er det knyttet til/integrert i arbeidet med vanskeligstilte på boligmarkedet generelt?
- Ansvaret for arbeidet med strategien? (hvilke etater har ansvaret) → Har dette forandret seg i løpet av perioden?
- Hvem har hatt ansvaret for å jobbe med strategien? (mange personer/få personer – personavhengig?).
- Er stillinger som er opprettet som følge av strategien planlagt videreført?
- Er arbeidet med målgruppen en stor del av det daglige arbeidet?
- Dersom det er flere etater/avdelinger som jobber sammen – hvordan er samarbeidet mellom avdelingene?
- Er det boligsosiale arbeidet implementert i de daglige rutiner? (eller er det en tjeneste på siden av de andre tjenestene?)
- Har strategien ført til endringer i organiseringen av tjenesteapparatet? (hvordan var situasjonen før og hvordan er den nå?).
- Hvordan er arbeidet med strategien forankret i de etater som har jobbet med målgruppen?
- Hvordan er arbeidet med strategien forankret i den politiske ledelsen i kommunen?
- Hvordan er arbeidet med strategien forankret i den administrative ledelsen i kommunen?

Annen aktivitet i kommunen/ som kommunen har deltatt i knyttet til bostedsløshet

- Hvilke nettverk har kommunen deltatt i? → Hvordan har disse fungert? Var det noe som fungerte særdeles bra? Var det noe som ikke fungerte så bra?
- Har kommunen deltatt i andre aktiviteter? (Konferanser, møter etc) → Hvordan fungerte disse?
- Har noen i kommunen mottatt midler til studier? → Hvilke? Hvordan fungerte dette? Er kunnskapen videreført i til andre i kommunen? Finnes det rutiner for videreformidling av kunnskapen?
- Er det de samme personene som har gått på alt eller er det forskjellige?

Utdyping av måloppnåelse

- Har kommunen jobbet med spesielle mål innenfor strategien?
- Har kommunen hatt egne mål for å forebygge og bekjempe bostedsløshet? (Spørre om utdyping av det de svarte i spørreskjemaet)
- Har kommunen nådd, målene? (egne og strategiens mål) → Hvorfor, hvorfor ikke? Hva er de viktigste årsaker?
- Hvordan vil du vurdere målene i strategien? → Er de mulige å nå eller er det utopier?
- Har kommunen fremtidige mål som de jobber mot? Er disse de samme som i strategien eller har kommunen satt seg nye mål?

Veien videre – tiltak og planer

- Hvordan kommer kommunen til å jobbe i forhold til boligsosialt arbeid i fremtiden?
- Hvilke tiltak kommer til å fortsette?
- Kommer det til å utarbeides nye tiltak/aktiviteter for å forebygge og bekjempe bostedsløshet?
- Hvem kommer til å jobbe med målgruppen fremover? (både personer og etater).
- Hvor stort fokus kommer det til å være på det boligsosiale arbeidet i fremtiden? (det samme som nå, mer eller mindre?).
- Vil arbeidet bli nedprioritert nå som strategiperioden er over?
- Er det viktig med statlig satsing for å opprettholde ”trykket” i kommunen?
- Er det boligsosiale arbeidet godt nok implementert til å ikke forsvinne med en gang kommunene blir med på en ny satsning?
- Hvilke muligheter ser du at kommunen har i fremtiden?
- Hvilke hindringer ser du at kommunen kan møte i fremtiden? → Kan kommunen overkomme disse?

VEDLEGG 3

Intervjuguide Samarbeidspartnere

Bostedsløshet – kontakt med bostedsløse – arbeidet med bostedsløshet

- Har du/din institusjon/organisasjon kontakt med bostedsløse?
- Med andre vanskeligstilte på boligmarkedet (folk som er i fare for å bli bostedsløse, bor dårlig osv.)
- Hva kjennetegner bostedsløse du/dere har kontakt med?
- Hva slags problemer har de (først og fremst behov for en bolig eller tjenester/oppfølging i tillegg?)
- Hva kan din organisasjon/institusjon bidra med for å hjelpe bostedsløse med bolig

Strategien ”På vei til egen bolig”

- Kjenner du strategien? – målene i den? virkemidlene?
- Har din organisasjon eller institusjon jobbet med – deler av/delmål i – strategien?
- Hvis ja, hva har vært din jobb – din rolle?
- Hvilken bakgrunn har du?

Samarbeid

- X kommune har oppgitt dere som en sentral/viktig samarbeidspartner i arbeidet med bostedsløshet – opplever dere at dette samarbeidet er viktig fra kommunen sin side?
- Er det viktig fra din organisasjon/institusjon sin side? Hvor viktig?
- Hvordan har du/dere samarbeidet med kommunen? Et formelt samarbeid med avtale/kontrakt?
- Hvor lenge har dere samarbeidet (hele eller deler av strategiperioden – samarbeid før strategiperioden?)
- Hvordan har samarbeidet fungert?
- Hvem har du hatt mest kontakt med i kommunen?
- Hvem tok initiativet til samarbeidet?
- Har det vært noen problemer med samarbeidet? → Hvorfor?

Tiltak

- Hva har dere samarbeidet om - hvilke tiltak har dere samarbeidet om?
- I hvilken grad er disse tiltakene tilpasset målgruppen som dere arbeider med /har kontakt med og som er bostedsløse/har et boligbehov?
- Er den videre driften av tiltaket avklart – er tiltaket (tiltakene) opprettholdt? Vil dette bli videreført og er det konkrete planer for videreføring?
- Har dere planlagt tiltak i samarbeid med kommunen som ikke ble gjennomført? → Hvorfor?
- Kan du trekke frem noen eksempler på prosjekter/tiltak som har fungert veldig bra?
- Har du noen eksempler på tiltak som ikke har fungert så bra?

Måloppnåelse i strategien mot bostedsløshet

- I hvilken grad mener du at kommunen har nådd målene?
- Er målene riktige eller burde fokuset vært et annet sted?
- Hva er etter din mening kommunens største utfordring i forhold til å nå målene for strategien? (boligressurser, lite kunnskap om bostedsløshet, lav prioritering i politisk ledelse? I administrativ ledelse i kommunen? Feil innsats nasjonalt? Midler ikke i overensstemmelse med målene?)
- På hvilken måte kan dere bidra (ytterligere) til at kommunen når målene?
- Etter din mening, er målene for strategien oppnåelige eller er det en utopi?

Veien videre

- Hvordan kommer dere til å jobbe i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet i fremtiden?
- Vil arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet bli høyt prioritert?
- Hvilke tiltak kommer til å fortsette?
- Kommer det til å utarbeides nye tiltak/aktiviteter for å forebygge og bekjempe bostedsløshet?
- Hvem kommer til å jobbe med målgruppen fremover?
- Hvor stort fokus kommer det til å være på det boligsosiale arbeidet i fremtiden? (det samme som nå, mer eller mindre?).
- Vil arbeidet bli nedprioritert nå som strategiperioden er over?
- Er det viktig med statlig satsing for å opprettholde ”trykket” i kommunen? (for eksempel, det kommer hele tiden nye satsninger og nye bølger som kommunene må finne tid til).
- Er det boligsosiale arbeidet godt nok implementert til å ikke forsvinne dersom/når det komme en ny statlig satsning?
- Som samarbeidspartner med kommune: Hvilke muligheter ser du at kommunen/det lokale arbeidet har i fremtiden?
- Og hvilke hindringer ser du at kommunen/det lokale arbeidet kan møte i fremtiden?
→ Kan kommunen overkomme disse? Hvordan kan din institusjon/organisasjon bidra?
- Hvordan bør statlige satsninger og initiativ være innrettet for å støtte det lokale arbeidet med bostedsløshet? Hva er viktigst?



Evaluering av "På vei til egen bolig", strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005 – 2007

Spørreskjema til kommuner

Den nasjonale strategien for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, "På vei til egen bolig", varte fra inngangen til 2005 til utgangen av 2007, det vil si i tre år. Arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet fortsetter, selv om selve strategiperioden er avsluttet. Strategien "På vei til egen bolig" 2005 – 2007 er nå under evaluering. Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR, har fått i oppdrag å gjennomføre evalueringen. Oppdragsgiver er Kommunal- og regionaldepartementet, KR.D.

En viktig del av datainnsamlingen i evalueringen er en spørreskjemaundersøkelse i kommunene. Det vedlagte spørreskjemaet er sendt til ca. 150 kommuner og bydeler. Kommunene har deltatt i strategien på svært forskjellige måter. Noen har hatt flere prosjekter og tiltak, mens andre har begrenset sin deltakelse til nettverksmøter og/eller konferanser. Vi er derfor klar over at spørreskjemaet ikke passer like godt til alle kommunene og bydelene. *Vi ber likevel om at du/dere fyller ut skjemaet så langt som mulig.*

Hvem skal fylle ut spørreskjemaet?

Spørreskjemaet er sendt til personer som er oppført som kontaktpersoner for Husbankens kompetansetilskudd og personer som har deltatt på konferanser, møter, utdanning, kurs osv. knyttet til arbeidet med strategien. I noen kommuner og bydeler kan spørreskjemaet derfor være sendt til mer enn en person. Dersom dere velger å samordne besvarelsen og fylle ut ett skjema, er det svært viktig at vi får tilbakemelding om dette. Send en melding til en av kontaktpersonene som står oppført under.

Papir og elektronisk spørreskjema:

Dere har fått tilsendt spørreskjemaet i papirversjon. Dette kan fylles ut og returneres portofritt i vedlagte forhåndsadresserte konvolutt.

Spørreskjemaet kan også besvares elektronisk. Gå inn på følgende lenke: <http://www.nibr.no/content/view/full/2256>. Klikk på Skjema under omtale av Evalueringen av "På vei til egen bolig" og det elektroniske spørreskjemaet kommer opp. For kvalitetssikring av undersøkelsen er det viktig å føre opp respondentnummer i det elektroniske skjemaet (respondentnummer er allerede ført på øverst til venstre på papirversjonen) og kommune eller bydel (siste spørsmål). Vær oppmerksom på at du ikke kan fylle ut skjemaet delvis, så lagre og gå inn og fortsette besvarelsen senere. Dersom du går ut før skjemaet er ferdig utfyllt, må du begynne på nytt.

Strategiperioden 2005 – 2007:

Evalueringen omfatter perioden fra 1. januar 2005 til 31. desember 2007. Selv om det ikke er presisert i alle spørsmålene, er det denne perioden vi ønsker informasjon om. Arbeidet med å forhindre og bekjempe bostedsløshet har i perioden omfattet et bredt spekter av, til dels svært

ulike, aktiviteter. Et av målene med spørreskjemaundersøkelsen er å kartlegge og få et bilde over bredden av aktiviteter. Det er derfor viktig at dere melder om alle tiltak og aktiviteter som er igangsatt/gjennomført for å redusere eller forebygge at folk blir bostedsløse i løpet av perioden 2005–2007, selv om disse aktivitetene ikke har fått midler fra en statlig støtteordning.

Svarfrist: 16. mai 2008

Evalueringen skal gjennomføres innenfor en svært kort periode. Vi er derfor avhengig av at dere fyller ut skjemaet og returnerer det innen fristen, 16. mai, og gjerne før.

Spørsmål og andre henvendelser kan rettes til:

Katja Johannessen, tlf. 22958930 katja@nibr.no

Evelyn Dyb, tlf. 22958975 evelyn.dyb@nibr.no

Lykke til og på forhånd takk for hjelpen.

Vennlig hilsen



Evelyn Dyb
Prosjektleder v. NIBR

Respondent nr.

Spørreskjema – evaluering av strategien” På vei til egen bolig” – 2005-2007

Måloppnåelse

1. Strategien 'På vei til egen bolig' hadde flere konkrete målsettinger. Har kommunen/bydelen prioritert noen av disse målene høyere enn andre?

Sett kryss på svaralternativer som er prioritert/passert. Velg maks tre svaralternativer.

- a Antall begjæringer skal reduseres med 50 pst.
 b Antall utkastelser skal reduseres med 30 pst.
 c Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved løslatelse fra fengselsopphold
 d Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved utskrivelse fra institusjon
 e Ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale
 f Ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud
 g Prioritert alle målene likt
 h Ikke prioritert noen av målene i strategien

2. I hvor stor grad mener du at kommunen/bydelen har nådd de ulike målene i strategien i løpet av strategiperioden (2005-2007)?

Vurder på en skala fra 1-5, der 1=ingen framgang og 5=helt oppnådd.

Sette ett kryss på hver linje

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Ikke aktuelt |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a. Antall begjæringer skal reduseres med 50 pst | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b. Antall utkastelser skal reduseres med 30 pst. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c. Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved løslatelse fra fengselsopphold | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d. Ingen skal måtte tilbringe tid i midlertidige løsninger ved utskrivning fra institusjon | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e. Ingen skal tilbys døgnovernatting uten kvalitetsavtale | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f. Ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| g. Alle målene i strategien vurdert samlet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

3. Dersom kommunen/bydelen ikke har oppnådd målene, hva mener du er de viktigste årsakene til dette? _____

4. Dersom kommunen/bydelen har oppnådd ett eller flere av målene, hva mener du er de viktigste årsakene til dette? _____

5. Har kommunen/bydelen hatt egne mål i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet, i tillegg til de som er satt i den nasjonale strategien?

Sett ett kryss

- 1 Ja. Konkretiser: _____
 2 Nei

6. Dersom kommunen/bydelen har hatt egne mål, i hvilken grad er disse målene nådd?*Sett ett kryss.*

- 1 I liten grad
 2 I noen grad
 3 I stor grad
 4 Har nådd egne mål
 5 Ikke aktuelt

7. Dersom kommunen ikke har oppnådd egne mål, hva mener du er de viktigste årsakene til dette?

8. Har kommunen/bydelen lagt hovedvekt på å hindre bostedsløshet eller hjelpe personer og husstander som er bostedsløse?*Sett ett kryss.*

- 1 Størst vekt på å hindre bostedsløshet
 2 Størst vekt på å hjelpe personer som er bostedsløse
 3 Lagt like stor vekt på begge deler

9. Har kommunen/bydelen prioritert enkelte grupper med spesifikke problemer eller kjennetegn, som er eller står i fare for å bli bostedsløse?*Velg maks tre svaralternativer.*

- a Ikke foretatt prioriteringer mellom målgrupper
 b Personer med rusmisbruk
 c Personer med psykiske lidelser
 d Personer med både psykiske lidelser og rusmisbruk (dobbeltdiagnose)
 e Personer med store sammensatte problemer
 f Eldre personer
 g Ungdom
 h Personer med etnisk minoritetsbakgrunn
 i Barnefamilier
 j Andre grupper. Konkretiser: _____

10. Kan du oppgi eller anslå hvor mange personer og husstander i kommunen/bydelen som har fått en form for hjelp gjennom tiltak etablert i strategiperioden (2005-2007)?

- a. Antall husstander: _____
b. Totalt antall personer: _____
c. Antall personer under 18 år: _____
 d Vet ikke

11. Kan du oppgi, eventuelt anslå, hvor mange husstander som har fått hjelp med følgende problemer i strategiperioden?*Dersom en husstand har fått hjelp med flere problemer, velg likevel ett alternativ for hver husstand.*

- a Hindre begjæring om utkastelse: _____
 b Hindre utkastelse: _____
 c Fikk bolig etter fengselsopphold: _____
 d Fikk bolig etter institusjonsopphold: _____
 e Var i andre situasjoner og fikk bolig: _____
 f Fikk midlertidig tilbud med kvalitetsavtale: _____
 g Fikk midlertidig tilbud uten kvalitetsavtale: _____
 h Fått annen hjelp: _____ Spesifiser: _____

12. I hvilken grad har kommunen/bydelen redusert bruken av midlertidig botilbud i følgende situasjoner i løpet av strategiperioden? *Dersom kommunen/bydelen ikke bruker/ikke har brukt midlertidig botilbud, velg svaralternativ "ikke aktuelt". Sett ett kryss på hver linje*

| | 1 I liten grad | 2 I noen grad | 3 I stor grad | 4 Bruk av midlertidig tilbud har opphørt | 5 Ikke aktuelt |
|------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--|--------------------------|
| a. Ved løslatelse fra fengsel | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b. Ved utskrivning fra institusjon | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c. Uten kvalitetsavtale | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d. I mer enn tre måneder | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Aktiviteter og finansiering

13. Har kommunen/bydelen fått midler fra noen av følgende statlige tilskuddsordninger i arbeidet med strategien?

Flere svaralternativ kan velges

- a Kompetansetilskudd (Husbanken)
 b Husbankens ordinære økonomiske ordninger (startlån, grunnlån, tilskudd)
 c Oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere (Sosial- og helsedirektoratet)
 d Tilskudd til psykisk helsearbeid (Sosial- og helsedirektoratet)
 e Storbysatsning psykisk helsearbeid (Sosial- og helsedirektoratet)
 f Tilskudd til rusmiddeltiltak (Sosial- og helsedirektoratet)
 g Tilskudd til ressurskrevende brukere (Sosial- og helsedirektoratet)
 h Andre statlige tilskuddsordninger. Konkretiser: _____

14. Har kommunen/bydelen brukt Husbankens ordninger til å skaffe boliger/bedre boligsituasjonen til målgruppene for strategien i løpet av strategiperioden (2005-2007)? (inkl. tilsagn som er gitt i strategiperioden)

Sett kryss der det er aktuelt som bekreftelse på at ordningen er brukt, selv om du ikke kan oppgi antall.

- a Startlån. Antall: _____
 b Boligtilskudd til utleieboliger. Antall boliger: _____
 c Boligtilskudd til enkeltpersoner. Antall: _____
 d Grunnlån til utleieboliger. Antall boliger: _____
 e Grunnlån til utbedring. Antall boliger: _____
 f Grunnlån til oppføring. Antall boliger: _____
 g Ikke brukt noen av disse ordningene

15. I hvor stor grad mener du Husbankens ulike ordninger er tilpasset boligetablering av målgruppene for strategien?

Vurder på en skala fra 1-5, der 1=svært dårlig tilpasset og 5=svært godt tilpasset

Sett ett kryss på hver linje

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Vet ikke |
|--------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a. Startlån | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b. Boligtilskudd til utleieboliger | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c. Boligtilskudd til enkeltpersoner | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d. Bostøtte | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e. Grunnlån til utleieboliger | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f. Grunnlån til utbedring av boliger | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| g. Grunnlån til oppføring av boliger | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

16. Dersom du mener disse ordningene burde vært bedre tilpasset en eller flere av målgruppene for strategien, har du forslag til hva som kan endres? _____

17. Har kommunen/bydelen iverksatt noen av følgende tiltak som en del av strategien?

Flere svaralternativ kan velges

- a Anskaffet bolig
- b Tilrettelagt boliger
- c Subsidiere boutgifter
- d Oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere
- e Oppfølgingstjenester til personer med psykiske lidelser
- f Råd og veiledning knyttet til boforholdet
- g Økonomisk veiledning
- h Økt tjenestetilbudet til målgruppene på annen måte. Spesifiser: _____
- i Selv arrangert møter, konferanser eller annet. Spesifiser: _____
- j Økt kompetansen i kommunen om boligsosialt arbeid
- k Inngått samarbeidskontrakter. Spesifiser med hvem: _____
- l Annet. Spesifiser: _____

Dersom kommunen/bydelen har iverksatt tiltak og aktiviteter for målgruppene for strategien i løpet av strategiperioden; hvordan er ulike tiltak og aktiviteter finansiert?

Flere alternativer kan velges på hvert av spørsmålene (for eksempel både a og c)

| | Husbanken | Sosial- og helsedir. | Kommunens egne midler | Annet | Ikke aktuelt |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | a | b | c | d | e |
| 18. Anskaffelse av boliger | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 19. Tilrettelegge boliger | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 20. Subsidiert av boutgifter | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 21. Styrke oppfølgingstjenester til bostedsløse og rusmisbrukere | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 22. Styrke oppfølgingstjenester til personer med psykiske lidelser | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 23. Råd og veiledning knyttet til boforholdet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 24. Økonomisk veiledning | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 25. Økt tjenestetilbud i kommunen på annen måte | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 26. Selv arrangert møter, konferanser el. annet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 27. Økt kompetansen om behovet for helhetlige tjenester til bostedsløse/vanskeligstilte | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 28. Inngått samarbeid med ulike aktører | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 29. Annet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

30. Har du eller andre i kommunen/bydelen deltatt i en eller flere av følgende aktiviteter?

Flere svaralternativ kan velges. Skriv gjerne noen stikkord om type forum, møte, konferanse, utdanning, etc.

- a Nettverksmøter. Spesifiser: _____
- b Kontaktfora. Spesifiser: _____
- c Annet møtevirksomhet. Spesifiser: _____
- d Konferanser. Spesifiser: _____
- e Utdanning/kurs. Spesifiser: _____
- f Annet. Spesifiser: _____
- f Ikke deltatt i aktiviteter iverksatt av andre utenfor kommunen/bydelen

31. Vurder hvor viktige disse aktivitetene har vært for arbeidet med bostedsløshet i kommunen/bydelen:

Sett ett kryss på hver linje

| | 1 Ingen betydning | 2 Noe betydning | 3 Stor betydning | 4 Ikke aktuelt |
|-------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a Nettverksmøter for kommuner | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b Andre møter, fora, el. l. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c Konferanser | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d Utdanning | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e Annet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

32. Er det noen av aktivitetene som er nevnt i spørsmålet over (spm. 31) du vil framheve som viktig å opprettholde i arbeidet med bostedsløshet? _____

33. Har kommunen/bydelen planlagt tiltak eller aktivitet som ikke ble iverksatt?

Sett ett kryss

- 1 Ja. Spesifiser: _____
- 2 Nei

34. Hvorfor ble ikke tiltaket/aktiviteten iverksatt? _____

Samarbeid og forankring

35. Under er det listet opp en rekke aktører utenfor din egen kommune/bydel. I hvor stor grad har kommunen/bydelen samarbeidet med følgende aktør?

Vurder på en skala fra 1-5 der 1=ikke samarbeidet og 5= mye samarbeid. Sette ett kryss på hver linje

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Ikke aktuelt |
|--------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| a. Husbanken. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b. Sosial- og helsedirektoratet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c. Fylkesmannen | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d. Kriminalomsorgen | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e. Helseforetak | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f. Barnevernet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| g. Andre kommuner/bydeler | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| h. Andre etater i egen kommune/bydel | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| i. Politiet | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| j. Namsmannen | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| k. Kommunenes Sentralforbund – KS | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| l. Frivillige organisasjoner | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| m. Arbeidstakerorganisasjoner | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| n. Brukerorganisasjoner | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| o. Boligbyggelag | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| p. Andre boligutbyggere/-forvaltere | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| q. Private utleiery | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| r. Andre private aktører | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| s. Andre aktører | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

36. Hvilke(n) fagetat/tjeneste i kommunen/bydelen har ansvaret for arbeidet med bostedsløshet og målgruppene for strategien?

Flere svaralternativ kan velges.

- a Sosialtjenesten
- b Rustjenesten
- c NAV
- d Hjemmetjenesten
- e Boligkontoret
- f Helsetjenesten
- f Andre. Spesifiser: _____

37. Er arbeidet med å forhindre og bekjempe bostedsløshet etter din oppfatning forankret i fagetaten(e) som har ansvar for målgruppene i kommunen/bydelen?

Sett ett kryss.

- 1 Ikke forankret
- 2 I liten grad forankret
- 3 I noen grad forankret
- 4 Godt forankret
- 5 Svært godt forankret
- 6 Vet ikke

38. Er samarbeidet innad i kommunen/bydelen om bostedsløse og målgruppene for strategien etter din oppfatning blitt dårligere eller bedre i løpet av strategiperioden?

Sett ett kryss.

- 1 Dårligere
- 2 Omtrent som før
- 3 Noe bedre
- 4 Mye bedre
- 5 Vet ikke

39. Er arbeidet med å forhindre og bekjempe bostedsløshet etter din oppfatning forankret i den administrative ledelsen i kommunen/bydelen?

Sett ett kryss.

- 1 Ikke forankret
- 2 I liten grad forankret
- 3 I noen grad forankret
- 4 Godt forankret
- 5 Svært godt forankret
- 6 Vet ikke

40. Er arbeidet med å forhindre og bekjempe bostedsløshet etter din oppfatning forankret i den politiske ledelsen i kommunen/bydelen?

Sett ett kryss.

- 1 Ikke forankret
- 2 I liten grad forankret
- 3 I noen grad forankret
- 4 Godt forankret
- 5 Svært godt forankret
- 6 Vet ikke

41. Er tidsavgrensede tiltak som ble iverksatt i strategiperioden videreført i kommunen/bydelen?

Sett ett kryss.

- 1 Ja. Hvilke(t) og hvordan: _____
- 2 Nei.
- 3 Vet ikke

42. Er tiltak som ble iverksatt i strategiperioden, og som ikke er tidsavgrenset videreført i kommunen/bydelen?

Sett ett kryss.

- 1 Ja.
- 2 Nei. Hvilke(t): _____
- 3 Vet ikke

43. Hvis nei på spørsmål 41, hvorfor ble dette/disse tiltakene avvirket?

44. Har kommunen/bydelen konkrete planer om å iverksette noen av følgende tiltak for å bekjempe og motvirke bostedsløshet?

Sett kryss på de alternativene som er aktuelle, flere svaralternativ kan velges.

- a Anskaffe flere utleieboliger til vanskeligstilte
- b Anskaffe flere tilrettelagte boliger
- c Styrke tjenestetilbudet til bostedsløse/personer i fare for å bli bostedsløse
- d Øke kompetansen om målgruppene i kommunen/bydelen
- e Styrke samarbeidet i kommunen/bydelen
- f Opprettholde/utvikle etablert samarbeid med andre aktører (offentlige og/el private)
- g Inngå nye samarbeidsrelasjoner (med offentlige og/el private)
- h Innføre/videreføre registrering av bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet
- i Ingen konkrete planer
- j Annet. Konkretiser: _____

45. Gi en kort beskrivelse av tiltakene som er oppgitt i spørsmål 44: _____

46. Hvordan skal nye tiltak finansieres:

Sett ett kryss.

- 1 Kommunale og statlige midler. Konkretiser: _____
- 2 Bare kommunens egne midler. Konkretiser: _____
- 3 Bare statlige midler. Konkretiser: _____
- 4 Finansiering er ikke klar
- 5 Annet. Konkretiser: _____

Til bruk for kvalitetssikring av undersøkelsen:

47. Hvem har fylt ut skjemaet?

Sett ett kryss

- 1 Mottakeren (adressaten) av skjemaet alene
- 2 Mottakeren (adressaten) sammen med andre/supplert av andre
- 3 Andre. Konkretiser: _____

48. Kommune og bydel

- a. Kommune: _____
- b. Bydel (gjelder bare Oslo): _____

Tusen takk for innsatsen!

