

Innsats mot utkastelser – fra lovende forsøk til effektiv rutine?

Sluttrapport fra evalueringen av
«Samarbeidsprosjektet –færre utkastelser»

AXEL WEST PEDERSEN & MORTEN BLEKESAUNE

NOTAT
NR 3/11

Innsats mot utkastelser – fra lovende forsøk til effektiv rutine?

Sluttrapport fra evalueringen av
Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser

AXEL WEST PEDERSEN
MORTEN BLEKESAUNE

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Notat 3/2011

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2011
NOVA – Norwegian Social Research
ISBN 978-82-7894-395-3
ISSN 1890-6435

Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo
Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

Dette er sluttrapporten fra en omfattende evaluering av «Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser» som Fafo og NOVA har gjennomført i samarbeid på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (det daværende Sosial- og helsedirektoratet). Det er tidligere publisert to rapporter fra evalueringen: den første dekker prosjektets etablering og oppstart (Øverås, Fyhn og Sandlie 2005) mens den andre beskriver og evaluerer prosjektets gjennomføringsfase (Fyhn 2006).

I denne rapporten sammenfattes hovedfunnene fra de to første følgeevalueringene. Videre presenteres resultatene fra en kvantitativ effekt-evaluering og fra en oppfølgingsstudie av prosjektets langtidsvirkninger.

Den kvantitative effektevalueringen er utført av Morten Blekesaune, som også har ansvaret for presentasjonen av resultatene i kapittel 3. De øvrige kapitlene er skrevet av prosjektleder for evalueringen, Axel West Pedersen, som i tillegg har hatt ansvaret for den endelige redigeringen av rapporten.

Vi takker oppdragsgiver ved Bodil Storm-Olsen og NOVAs publiseringsutvalg for nyttige innspill i forbindelse med ferdigstillingen av rapporten.

Oslo mai 2011

Axel West Pedersen

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	7
1 Prosjektets bakgrunn, mandat og forankring	9
Nærmere om mandatet.....	10
Prosjektteamets oppbygging og organisatoriske forankring.....	13
Sammenfattende vurdering av oppdragsgivers bestilling til prosjektet.....	14
2 Gjennomføring	17
Kartlegging og problemutredning.....	17
Utvikling og utprøving.....	21
Forankring og kunnskapsoverføring.....	25
Sammenfattende vurdering av prosjektets gjennomføring.....	26
3 Kvantitativ effektevaluering	28
Tekniske utfordringer.....	29
Utviklingen i antallet utkastelser i tiltaksbydelene.....	30
Sammenligning med utviklingen i andre bydeler.....	33
Andel av begjæringene som førte til utkastelse.....	36
Antall begjæringer om utkastelse.....	39
Oppsummering og drøfting av resultatene.....	43
4 Prosjektets langtidsvirkninger	47
Varige effekter på nasjonalt nivå.....	47
Varige effekter på styringssignalene fra Oslo kommune.....	49
Effekter på rutinene til Namsfogden, Boligbygg og de private utleierne.....	51
Effekter på praksis i bydelene.....	53
5 Sammenfattende vurderinger	56
Referanser	59
Vedlegg til kapittel 3	61

Sammendrag

«Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser» var et forsøksprosjekt finansiert av det daværende Sosial- og helsedirektoratet. Prosjektet ble gjennomført i et samarbeid mellom Namsmannen (nå Namsfogden) og Oslo kommune i tre bydeler i Oslo indre øst – Gamle Oslo, Sagene og Grünerløkka – i perioden 2004 til 2006.

Et prosjektteam på fem medarbeidere fikk i oppdrag å finne frem til metoder og tiltak som kunne fremme de overordnede målsettingene: å redusere antallet begjæringer og gjennomførte utkastelser i de tre bydelene. I tillegg til å skape en kunnskapsbasis om utkastelsesproblematikken skulle prosjektteamet utvikle forslag til tiltak, prøve dem ut og sist, men ikke minst, bidra til overføring av erfaring og kompetanse til andre bydeler i Oslo.

Både oppstarten og gjennomføringen av prosjektet må langt på vei sies å ha vært vellykket – tatt i betraktning det meget krevende mandatet. Etter en utredningsfase der både statistiske analyser og individuell saksbehandling ble brukt som metode for å skaffe nødvendig kunnskap om utkastelsesproblematikken, utviklet prosjektet en konkret Arbeidsmodell for samhandlingen mellom de relevante aktørene: utleiery, bydeler og namsfogden. En hovedtanke bak denne modellen var å legge til rette for tidlig, oppsøkende virksomhet gjennom rask informasjonsflyt mellom de involverte aktørene. Etter det som ble oppfattet som en vellykket utprøving, ble viktige elementer i modellen innarbeidet i fellesskriv utstedt av Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester. En viktig forutsetning for at prosjektet på denne måten klarte å realisere intensjonene i mandatet, var at det underveis ble etablert supplerende prosjekter med støtte fra Husbanken. Disse supplerende prosjektene overtok deler av ansvaret for utprøvingen av arbeidsmodellen og kunnskapsoverføringen til andre bydeler i Oslo.

På grunn av store metodiske utfordringer kan ikke den kvantitative effektevalueringen gi helt entydige og sikre konklusjoner om hvorvidt prosjektet har hatt de ønskete effektene på målvariablene. De fleste resultatene tyder imidlertid på at prosjektet i løpet av prosjektperioden førte til en

reduksjon i antallet begjæringer og gjennomførte utkastelser i de tre bydelene utover det som ville ha skjedd om prosjektet ikke hadde vært gjennomført.

Oppfølgingsstudien som ble gjennomført i 2010, viser at prosjektet har satt varige spor i den måten bydelene i Oslo jobber med utkastelsesproblematikken på. Informasjonsutvekslingen med de øvrige aktørene – Namsfogden og utleierne – er imidlertid ikke lenger så tidlig og omfattende som det opprinnelig var lagt opp til i Arbeidsmodellen til prosjektet.

1 Prosjektets bakgrunn, mandat og forankring

«Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser» var et forsøksprosjekt finansiert av det daværende Sosial- og helsedirektoratet. Prosjektet ble gjennomført i et samarbeid mellom Namsmannen (nå Namsfogden) og Oslo kommune i tre bydeler i Oslo indre øst – Gamle Oslo, Sagene og Grünerløkka – i perioden 2004 til 2006.

Prosjektet hadde sitt nasjonale utspring i den økende politiske interessen for fattigdomsproblemer generelt og bostedsløshet spesielt som begynte å gjøre seg gjeldende på slutten av 1990-tallet. Interessen kom tidlig til uttrykk i den såkalte «Utjammingsmeldinga» som ble lagt frem av Bondevik I-regjeringen i 1999 (St.meld. nr. 50 (1998–99)), og den slo ut i full blomst med fremleggelsen av stortingsmeldingene «Tiltaksplan mot fattigdom» (St. meld. nr. 6 (2002–2003)) og «Om boligpolitikken» (St.meld. nr. 23 (2003–2004)) under Bondevik II-regjeringen.

I 2001 startet det daværende Sosial- og helsedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i fellesskap «Prosjekt bostedsløshet» som over en fireårsperiode dannet rammen om en rekke boligsosiale tiltak og forsøksprosjekter i landets syv største kommuner (se Dyb 2005). De samme to departementene sendte i 2002 sammen med Justisdepartementet, ut et rundskriv til kommuner og namsmyndigheter med henblikk på å styrke det boligsosiale arbeidet i kommunene – blant annet i lys av de store reformene innen HVPU og psykiatri (Rundskriv U-10/2002). I dette rundskrivet ble namsmennenes og kommunenes rutiner i forbindelse med utkastelser og varsler om utkastelser viet spesiell oppmerksomhet.

Som et ledd i kampen mot bostedsløshet lanserte Bondevik II-regjeringen i stortingsmeldingen «Om boligpolitikken» fra 2004 en nasjonal målsetting om å redusere antallet begjæringer om utkastelse med 50 prosent og antallet gjennomførte utkastelser med 30 prosent, innen utgangen av år

2007 (St.meld. nr. 23 (2003–2004)). Dette målet ble gjentatt i Stoltenberg II regjeringens strategidokument «På vei til egen bolig» fra 2006.¹

Oslo står for en utforholdsmessig stor andel av det samlede antallet begjæringsaker og gjennomførte utkastelser i Norge, og antallet begjæringsaker viste en klart økende tendens i hovedstaden på begynnelsen av 2000-tallet fra 5100 i 1999 til 5900 i år 2003 (Øverås, Fyhn og Sandlie 2005: s. 54). Bekymring over det høye og økende antall begjæringer og utkastelser i Oslo – og da særlig i bydelene i indre øst – utgjorde den mer lokale bakgrunnen for at Namsmannen og Oslo kommune begynte å diskutere mulighetene for å forbedre rutiner og samhandling i forbindelse med håndteringen av utkastningssaker. En helt konkret utløsende faktor var et tragisk dødsfall i 2001, der en eldre mann frøs i hjel etter å ha blitt kastet ut fra sin bolig. Særlig bydel Gamle Oslo var involvert i drøftelsene med Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester og Namsmannen, som i 2003 resulterte i en søknad til Sosial- og helsedirektoratet om støtte til finansiering av «Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser» (heretter kalt Samarbeidsprosjektet).

Resultatet ble at Sosial- og helsedirektoratet innvilget støtte til et toårig forsøksprosjekt med formell oppstart 1. januar 2004. Ansvaret for gjennomføringen av prosjektet ble gitt til et team bestående av en prosjektleder og fire prosjektmedarbeidere.

Nærmere om mandatet

I prosjektbeskrivelsen fra oktober 2003 ble det formulert følgende hovedmålsetting for prosjektet:

Gjennom etablering av en forsterket bolig- og sosialfaglig satsing, å redusere antall utkastelsesbegjæringer og antall gjennomførte utkastelser i bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene.

Det er som man kan se strengt tatt snakk om to mål: dels å redusere antall begjæringer om utkastelser og dels å redusere antall gjennomførte utkastelser. Formuleringen sier ikke noe om hvordan oppdragsgiverne (Oslo kommune

¹ <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2006/0002/ddd/pdfv/281282-egenbolig.pdf>

og Namsmannen i Oslo) har ment at disse to målene forholder seg til hverandre, og det gis ingen signaler om en eventuell prioritering mellom dem. En mulig fortolkning kan være at oppdragsgiverne har tenkt seg at forebygging av utkastelser er det egentlige målet, men at veien dit går via en reduksjon i antallet begjæringer: altså at vellykkede tiltak for å redusere antall begjæringer automatisk vil gi en reduksjon i antallet utkastelser med derav følgende lavere risiko for bostedsløshet. Det er antakelig på denne måten man skal forstå de tilsvarende nasjonale målene om å redusere antallet begjæringer (med 50 prosent) og antallet utkastelser (med 30 prosent) som først ble formulert i Boligmeldingen (St.meld. nr. 23 (2003–2004)) og gjentatt i Stoltenberg-regjeringens strategidokument «På vei til egen bolig».

Sidestillingen av målene om å redusere antallet begjæringer og antallet utkastelser, kan også være et uttrykk for at prosessøkonomiske hensyn i bred forstand har vært tillagt betydelig vekt. Altså at oppdragsgiverne har sett det som et mål i seg selv å redusere antallet (unødvendige) begjærings saker i tillegg til ønsket om å forebygge utkastelser og en derav følgende risiko for bostedsløshet.

Videre ble det i prosjektbeskrivelsen spesifisert tre mer konkrete delmål eller virkemidler for å realisere de overordnede målene om å bidra til en reduksjon i antallet begjæringer og utkastelser i de tre bydelene:

- Å foreta en kartlegging av begjærings sakene for å få oversikt over hva som kjennetegner sakene og eventuelle bistandsbehov.
- Å utvikle metoder på individ- og systemnivå for å motvirke begjæringer om utkastelse og for å bedre arbeidet med foreliggende begjæringer.
- Å utvikle et nært samarbeid med det ordinære tjenesteapparatet i de tre bydelene, slik at erfaring, kompetanse og samarbeidsstrukturer videreføres etter prosjektets avslutning.

Både mandatet og forsøksprosjektet må sies å være svært ambisiøst. Det ble overlatt til prosjektteamet selv å finne frem til metoder og tiltak som kunne fremme de overordnede målsettingene: å redusere antallet begjæringer og gjennomførte utkastelser i de tre bydelene. De tre formulerte delmålene

representerer elementer eller faser i prosjektet, som hver for seg var meget krevende:

- En utrednings-/diagnostiseringsfase der prosjektet skulle innsamle og analysere informasjon om utkastelsesproblematikken slik at det ble skapt en kunnskapsbasis for å vurdere mulige tiltak.
- En utviklings- og utprøvningsfase for innovative tiltak på individnivå (i arbeidet med den enkelte utkastelsessak) så vel som på systemnivå.
- Samt til slutt en fase for oppsamling og overføring av den erfaring og kompetanse som var oppnådd gjennom prosjektarbeidet.

Selv om mandatet, som ble gitt til prosjektteamet, var temmelig åpent, hadde det likevel vesentlige begrensninger. Det fremgår av innledningen til den siterte formuleringen av prosjektets hovedmålsetting («Gjennom etablering av en forsterket bolig- og sosialfaglig satsing ...») at oppdragsgiverne først og fremst var opptatt av virkemidler knyttet til en heving av kvaliteten på det boligsosiale arbeidet i regi av bydelene, og av en bedre samhandling mellom de relevante aktørene (bydeler, utleiere og namsmann/namsfogd). Det ble ikke lagt opp til at prosjektteamet skulle lete etter mulige endringer i det juridiske rammeverket for selve utkastelsesinstituttet eller legge frem ideer til mer generelle boligpolitiske og sosialpolitiske tiltak for å påvirke utviklingen i de sentrale målvariablene. Oppdraget til prosjektet var å foreslå bedre og mer funksjonelle saksbehandlingsmetoder og rutiner som kunne realisere en høyere måloppnåelse innen de eksisterende juridiske, organisatoriske og ressursmessige rammer. Kort sagt: å finne frem til mulige «vinn-vinn» forbedringer av de lokale aktørenes håndtering av utkastelsesproblematikken.

Det er tydelig at oppdragsgiverne, og her ikke minst Namsmannen i Oslo, på forhånd hadde en klar forventning om at det kunne være mye å hente på å forbedre saksbehandlingsrutinene i bydelene og få til en tidligere og mer systematisk informasjonsutveksling mellom de sentrale aktørene: utleiere, bydeler og namsmann. Det er på denne bakgrunnen en skal forstå at oppdragsgiverne satte konkrete effektmål for prosjektet: å redusere både antallet begjæringer og antallet utkastelser i de tre bydelene. På den andre siden unnlot man å tallfeste størrelsen på den ønskede reduksjonen i de to målvariablene. Man bandt seg med andre ord ikke til å innfri mål av den

typen som ble formulert i Boligmeldingen fra 2004 om en reduksjon på landsbasis i antallet begjæringer og utkastelser på henholdsvis 50 og 30 prosent.

Prosjektteamets oppbygging og organisatoriske forankring

I august 2003 ble stillingen som prosjektleder og de fire stillingene som prosjektmedarbeidere lyst ut. Prosjektlederen, som ble ansatt i november 2003, hadde hovedfag i sosialt arbeid og erfaring fra arbeid med rusomsorg og sosialtjeneste. De fire prosjektmedarbeiderne som tiltrådte rundt årsskiftet 2003/2004 hadde alle bred erfaring fra arbeid i sosialtjenesten i Oslo kommune.

Prosjektlederen fikk vide fullmakter til å lede det daglige arbeidet i prosjektet, og prosjektlederen hadde ansvar for å utarbeide aktivitetsplaner og den øvrige skriftlige rapporteringen fra prosjektet. Den overordnede ledelsen av prosjektet ble ivaretatt av en styringsgruppe som skulle godkjenne prosjektets aktivitetsplaner. I denne styringsgruppen satt fra begynnelsen bydelsdirektøren og en avdelingsdirektør i Bydel Gamle Oslo samt Namsmannen og en representant for Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester, mens prosjektlederen fungerte som sekretær. Videre hadde prosjektet en rådgivende referansegruppe bestående av representanter for et bredere sett med interessenter: blant andre utleierne (Boligbygg) og de to andre involverte bydelene (representert ved to sosialsjefer).

På bakgrunn av erfaringer vunnet i løpet av den første delen av prosjektperioden, ble det fra 2005 besluttet å utvide styringsgruppen med bydelsdirektørene for henholdsvis Sagene og Grünerløkka.

De fem prosjektmedarbeiderne ble alle formelt ansatt i Bydel Gamle Oslo og administrativt underlagt en av bydelens sosialsjefer. Det ble under forberedelsen av prosjektet bestemt at prosjektlederen samt en av prosjektmedarbeiderne skulle ha sin arbeidsplass ved Namsmannens kontor, mens de tre øvrige medarbeiderne ble fordelt på de tre bydelene og plassert ved et av bydelens sosialsentre. Ved å plassere prosjektleder hos namsmannen sikret man prosjektteamet tilgang på strategisk viktig informasjon i utredningsfasen av prosjektet, og plasseringen var åpenbart gunstig for å legge til rette for et tettere samarbeid mellom namsmannen og de involverte bydelene.

Som nevnt var det den opprinnelige planen at prosjektet skulle løpe i to år fra 1. januar 2004 og avsluttes ved utgangen av 2005. Underveis ble det imidlertid besluttet å forlenge prosjektperioden (i full drift med fem prosjektmedarbeidere) frem til sommeren 2006 etterfulgt av avviklingsperiode fra høsten 2006 med prosjektleder og én prosjektmedarbeider – fortsatt finansiert av midler fra det daværende Sosial- og helsedirektoratet. Restmidler fra den opprinnelige bevilgningen muliggjorde en begrenset videreføring også i år 2007.

Selve Samarbeidsprosjektet ble imidlertid fra sommeren 2005 supplert av prosjekter finansiert ved midler fra Husbanken. Husbanken gikk inn med tilskudd til finansiering av tre prosjektstillinger («Husbankstillingene») – én i hver av de tre bydelene i Oslo Indre Øst – som fikk ansvar for å prøve ut og følge opp den Arbeidsmodellen som var blitt utviklet av Samarbeidsprosjektet. Videre ga Husbanken i en periode på høsten 2005 tilskudd til såkalte «ringeprosjekter» hos Namsmannen og Boligbygg samt to private utleiare.

Etter at selve Samarbeidsprosjektet var avsluttet, ble ordningen med øremerkete husbankstillinger i de tre bydelene videreført frem til 2008 som et eget prosjekt under navnet: «Tiltak mot bostedsløshet/samarbeid mot færre utkastelser». Et lignende oppfølgingsprosjekt med støtte fra Husbanken «Færre utkastelser – Oppfølging av namsmannssaker» ble gjennomført i bydel Østensjø i perioden fra høsten 2006 og ut 2008.

Sammenfattende vurdering av oppdragsgivers bestilling til prosjektet

Som det allerede har blitt fremhevet, var målsettingene for dette prosjektet meget ambisiøse – ikke minst sett i forhold til den opprinnelig stipulerte tidsrammen og ressursinnsatsen. Det var neppe realistisk av oppdragsgiverne å forvente at prosjektteamet skulle klare å gjennomføre de tre skisserte fasene i prosjektet – diagnostiseringsfasen, utviklings- og utprøvningsfasen, samt overføringsfasen – i løpet av en samlet prosjektperiode på to år. Denne potensielle svakheten ved den opprinnelige bestillingen ble imidlertid avhjulpet underveis dels ved at prosjektperioden for selve Samarbeidsprosjektet ble utvidet, og dels ved at Husbanken gikk inn med finansiering av

supplerende prosjekter som bidro vesentlig til både utprøvningsfasen og overføringsfasen.

Den første evalueringsrapporten pekte på at oppdragsgiverne med fordel kunne ha formulert seg klarere med hensyn til forholdet mellom de to hovedmålsettingene: å redusere antallet begjæringer og antallet gjennomførte utkastelser (Øverås, Fyhn og Sandlie 2005, s. 43). Selv om det åpenbart er et betydelig overlapp finnes det også potensielle spenninger mellom de to målsettingene. For eksempel kan det å innfri husleierestanser for en leietaker med tilbakevendende betalingsproblemer (og dermed unngå utkastelse) være forbundet med økt risiko for nye begjæringer senere. Tilsvarende kan det tenkes at tidlig innsats for å forebygge begjæringer om utkastelser, har stor effekt i tilfeller der leietaker faktisk er i stand til og innstilt på å gjøre opp for seg, mens de samme tiltakene har mindre effekt på de sakene som til slutt ender med gjennomførte utkastelser. Spørsmål om prioritering mellom disse målsettingene ble dermed i realiteten overlatt til prosjektgruppen.

For øvrig må det vurderes som et fornuftig valg av oppdragsgiverne for Samarbeidsprosjektet å unngå å tallfeste størrelsen på reduksjonene i de tre involverte bydelene (i stil med de nasjonalt formulerte målene), siden man åpenbart ved prosjektets oppstart savnet den kunnskapen som trengtes for å kunne gi et informert anslag på hvor stort potensialet var for å oppnå forbedringer i måltallene ved hjelp av den typen av virkemidler som prosjektet ble bedt om å utvikle.

Sett fra en nasjonal synsvinkel kan man hevde at prosjektets potensiale som idégenerator for nye nasjonale tiltak mot utkastelser og bostedsløshet, ble noe begrenset ved at oppdragsgiverne eksplisitt påla prosjektet å konsentrere sin oppmerksomhet om mulighetene for å forsterke den lokale sosialfaglige innsatsen og rutinene for samhandling mellom de relevante aktørene, mens prosjektteamet ikke ble bedt om å se etter mulighetene for endringer i det juridiske rammeverket eller det bolig- og sosialpolitiske tiltaksapparatet. Denne begrensningen i mandatet var imidlertid ikke til hinder for at prosjektet faktisk – som vi skal komme tilbake til – bidro til at det i 2007 ble vedtatt en endring i husleieloven med relevans for utkastelsesproblematikken.

I den første evalueringsrapporten ble det på bakgrunn av tilbakemeldinger fra flere av aktørene og her ikke minst prosjektteamet fremhevet

som en svakhet ved prosjektets opprinnelige styringsstruktur at bare bydel Gamle Oslo var representert i styringsgruppen. Den manglende deltakelsen på høyt nivå fra de to andre involverte bydelene, gjorde blant annet at prosjektteamet i det første året savnet støtte og oppbakking til sine initiativer i forhold til sosial- og bolig tjenesten i disse to bydelene (Øverås, Fyhn og Sandlie 2005). Som nevnt ble imidlertid denne åpenbare svakheten rettet opp fra og med år 2005, ved at bydelsdirektørene fra begge de to andre bydelene ble invitert med i styringsgruppen.

2 Gjennomføring

Prosjektets oppstart og videre gjennomføring til og med våren 2006 er grundig beskrevet og diskutert i de to tidligere evalueringsrapportene (Øverås, Fyhn og Sandlie 2005 og Fyhn 2006), og vi skal derfor her nøye oss med å oppsummere hovedtrekkene og drøfte de viktigste funnene. Materialet som ble presentert i de første rapportene fra evalueringen vil bli supplert med ny-innsamlet informasjon om prosjektets avslutning på sommeren/høsten 2006, og det som kan oppfattes som en videreføring finansiert med midler fra Husbanken i de følgende to til tre årene.

Kartlegging og problemutredning

Som nevnt måtte prosjektet for å oppfylle mandatet starte med å foreta en grundig kartlegging av de enkelte begjæringssakene og av de involverte aktørenes praksis for håndtering av disse.

Som et første skritt i denne kartleggings- og utredningsfasen utviklet prosjektteamet et eget kartleggingsverktøy med henblikk på en systematisk registrering og kartlegging av alle begjæringssaker mot personer bosatt i de tre bydelene. I det første halvåret av prosjektperioden ble dette verktøyet brukt av prosjektteamet til å skaffe seg et overblikk over saksmassen. Det ble blant annet avdekket at en betydelig del av begjæringssakene (om lag halvparten) var knyttet til gjengangere – det vil si personer som hos Namsmannen var registrert som mottakere av minst én tidligere begjæring om utkastelse – at om lag en tredjedel av utkastelsesbegjæringene var fremmet mot beboere i kommunale leiligheter, og at det i om lag en fjerdedel av begjæringssakene dreide seg om familier med barn. Videre ble det gjennom denne kartleggingen avdekket at om lag halvparten av personene som mottok begjæringer om utkastelse var registrert som aktive brukere av sosialtjenesten i den aktuelle bydelen, og at ytterligere en fjerdedel var «kjent» av sosialtjenesten gjennom en arkivert sak. Det faktum at en såpass høy andel av begjæringssakene involverte mottakere av økonomisk sosialhjelp, ble i den første halvårsrapporten fra prosjektteamet fremhevet som det mest

overraskende funn, ettersom dette er en gruppe sosialtjenesten i bydelene på forhånd måtte antas å ha god oversikt over og i prinsippet ha relativt store muligheter for å iverksette tiltak overfor.

En svært viktig del av kartleggings- og utredningsaktiviteten besto imidlertid i at prosjektteamet gikk aktivt inn og arbeidet med oppfølging av enkeltsaker – gjerne på et så tidlig tidspunkt som mulig. Mottakere av utkastelsesbegjæringer ble oppsøkt av prosjektteamet og tilbudt et bredt spekter av sosialfaglig assistanse. Vi kan kalle dette for en slags eksplorerende «aksjonsutredning» der en forsøker å vinne kunnskap om et sosialt problem og om mulige tiltak gjennom aktivt oppsøkende arbeid rettet mot den aktuelle klientgruppen. Selv om det viktigste formålet med det individrettede arbeid var å vinne kunnskap og erfaring, håpet man samtidig at det skulle være et første bidrag til å realisere den overordnede målsetting for prosjektet: å oppnå en reduksjon i antallet begjæringer og gjennomførte utkastelser i de tre bydelene.

I første halvår av 2004 ble det besluttet at den individrettede innsatsen i hovedsak skulle konsentreres om de såkalte gjengangerne som – ifølge resultatene fra den statistiske kartleggingen – står for en betydelig andel av den totale saksmengden.² I de tilfeller det var snakk om personer som allerede var i kontakt med bydelens sosialtjeneste, gikk et medlem av prosjektteamet inn i saken som støtte for den aktuelle saksbehandleren, mens prosjektteamet på egen hånd drev oppsøkende virksomhet rettet mot de gjengangerne som ikke var kjent for sosialtjenesten. De aktuelle personene ble først tilskrevet, og – hvis dette ikke førte frem – oppringt på telefon og til slutt oppsøkt på adressen med tilbud om hjelp og veiledning i forhold til sine problemer med husleierestanse. I alt ble vel 200 gjengangere med nye begjærings saker i perioden mars til mai 2004 på denne måten kontaktet og/eller fulgt opp av prosjektteamet. Høsten 2004 ble dette eksplorerende individrettede arbeid videreført, men da med et fokus også på «debutanter».

² En statistisk analyse av alle begjærings saker i Oslo i perioden 1996-2004 som ble gjennomført og presentert i forbindelse med oppstartsevalueringen, viste at om lag halvparten av alle nye begjærings saker var knyttet til gjengangere – dvs. personer som sto registrert med en eller flere tidligere begjærings saker (Øverås, Fyhn og Sandlie 2005, s. 63).

I den første halvårsrapporten fra prosjektet ble det fremhevet at arbeidet med enkeltsaker hadde avdekket et sammensatt bilde av de individene og familiene som mottar utkastelsesbegjæringer (og da nærmere bestemt gjengangerne). På bakgrunn av denne praktiske kartleggingen konkluderte man at sakene kunne grupperes i fire hovedtyper, hvorav flere og særlig den første kategorien gjerne kunne overlapse med de øvrige: 1) Personer med rusproblemer og/eller psykiske problemer, 2) personer med vedvarende lavinntekt, 3) personer med gjeldsproblemer og 4) personer med temporære problemer som enten helt av seg selv eller med litt råd og veiledning er i stand til å ordne opp selv. Felles for sakene innenfor de tre første kategoriene er at de krever en betydelig sosialfaglig innsats – for eksempel i form av hjelp til dekning av husleierestanser, hjelp til inngåelse av avtaler om betalingsutsettelse og nedbetaling/sanering av gammel gjeld eller hjelp til å disponere inntekten hvis det skal unngås at saken ender med utkastelse eller eventuelt nye begjæringer om utkastelse.

Prosjektet oppsummerte for øvrig sine erfaringer med forsøkene på tidlig intervensjon og oppsøkende virksomhet overfor gjengangerne som positive. Selv mange av de som unnlot å svare på skriftlige henvendelser, reagerte positivt når prosjektteamet tok direkte kontakt på telefon eller ved oppmøte på hjemadressen. En mindre kvalitativ brukerundersøkelse som ble gjennomført som ledd i evalueringen og som ble rapportert i den andre av de to delrapportene, bekrefter langt på vei dette bildet (Fyhn 2006, s. 80–89). De brukerne som det lyktes å få til å stille opp for å la seg intervju om sine erfaringer med kontakten med Samarbeidsprosjektet, ga stort sett uttrykk for lettelse og tilfredshet over å ha blitt kontaktet og tilbudt assistanse i forbindelse med sin begjærings sak. Her skal man dog være forsiktig med ikke å utelukke at det samtidig kan finnes noen i målgruppen som har opplevd den oppsøkende aktiviteten som plagsom og en uvelkommen innblanding i sine personlige anliggender.

Prosjektets kartleggings- og utredningsvirksomhet var også rettet mot bydelene og de øvrige aktørene på feltet. Plasseringen av prosjektmedarbeidere i hver av de tre involverte bydelene og samhandlingen med sosialtjenesten, ble av prosjektteamet utnyttet til å innsamle kunnskap om organiseringen av det boligsosiale arbeid og den etablerte praksis for

håndtering av situasjoner der aktive brukere av sosialtjenesten og andre beboere i bydelen mottok begjæringer og eventuelt ble utsatt for en gjennomført utkastelse. Det ble påpekt at saksbehandlerne ofte savnet nødvendig kunnskap om og klare retningslinjer for arbeidet med disse sakene, at arbeidsdelingen mellom tjenestene internt i bydelene var uklare og at sakene derfor i mange tilfeller ikke ble tilstrekkelig høyt prioritert. Et sentralt tema i prosjektteamets analyse var at eventuelle tiltak for å avverge en utkastelse ofte ble satt inn for seint med derav følgende kostnader både for den enkelte og for bydelen.

Senere i prosjektperioden – våren 2005 – forsøkte prosjektet å følge opp disse observasjonene ved å foreta en kartlegging av begjæringsaker som blir løst uten en gjennomført utkastelse, og da med spesielt fokus på å avdekke hvor ofte dette involverte inngripen fra sosialtjenesten i form av dekning av husleierestanser. Av grunner som det ikke har lyktes å bringe helt på det rene, ble resultatet av nettopp dette arbeidet aldri rapportert. Ifølge informasjon gitt i intervjuer med prosjektteamet, var en medvirkende årsak til dette at man tvilte på kvaliteten av det innsamlede materialet – blant annet fordi en eventuell dekning av husleierestanser ikke alltid ble systematisk registrert av sosialtjenesten i bydelen (se Fyhn 2006, s. 67). Det er uheldig at prosjektteamet på denne måten måtte gi opp å få frem mer systematisk informasjon om praksis med hensyn til bydelens dekning av husleierestanser – ikke minst i lys av at potensialet for å redusere bydelens utgifter til dekning av husleierestanser og gebyrer ble brukt som et viktig argument til støtte for prosjektets anbefalinger om tidlig intervensjon i disse sakene.

Prosjektet viet i tillegg betydelige ressurser – særlig i det første halvåret av prosjektperioden – til å samle inn og bearbeide informasjon om saksbehandlingsrutinene hos Namsmannen og praksis for håndtering av husleierestanser og begjæringer om utkastelse hos det kommunale foretaket Boligbygg KF, samt noen av de store aktørene i det private utleiemarkedet i Oslo Indre Øst.

Når det gjelder kartleggingsaktivitetene bør det til slutt nevnes at teamet i den siste delen av prosjektperioden gjennomførte en potensielt svært interessant undersøkelse av situasjonen til de personene og familiene i Oslo som i løpet av en tremåneders periode fra oktober til desember 2005 hadde

blitt kastet ut fra sine boliger. Av til sammen 209 utkastede personer/familier lyktes det å komme i kontakt med og intervjuet 68. Blant disse fant prosjektteamet at mer enn halvparten fortsatt – to til tre måneder etter at de hadde blitt kastet ut – befant seg i en vanskelig eller uavklart boligsituasjon der de enten ikke hadde fått tak i en ny bolig eller åpenbart trengte hjelp for å kunne beholde den nye boligen. Selv om tallene er små og utvalget kanskje er skjevt, fikk man med denne undersøkelsen bekreftet at en gjennomført utkastelse faktisk for en del innebærer reell økt risiko for bostedsløshet og et usvekket eller kanskje forsterket behov for hjelpetiltak, samtidig som det også er en del av de utkastede som ser ut til å finne greie løsninger på sine boligproblemer på egen hånd.

Utvikling og utprøving

Fra høsten 2004 begynte prosjektet gradvis å flytte fokus fra kartlegging og individrettet saksbehandling over til utviklingsarbeid med sikte på å oppnå forbedringer i rutineene for saksbehandling – både hos hver av de involverte aktørene og (ikke minst) i samhandlingen mellom dem.

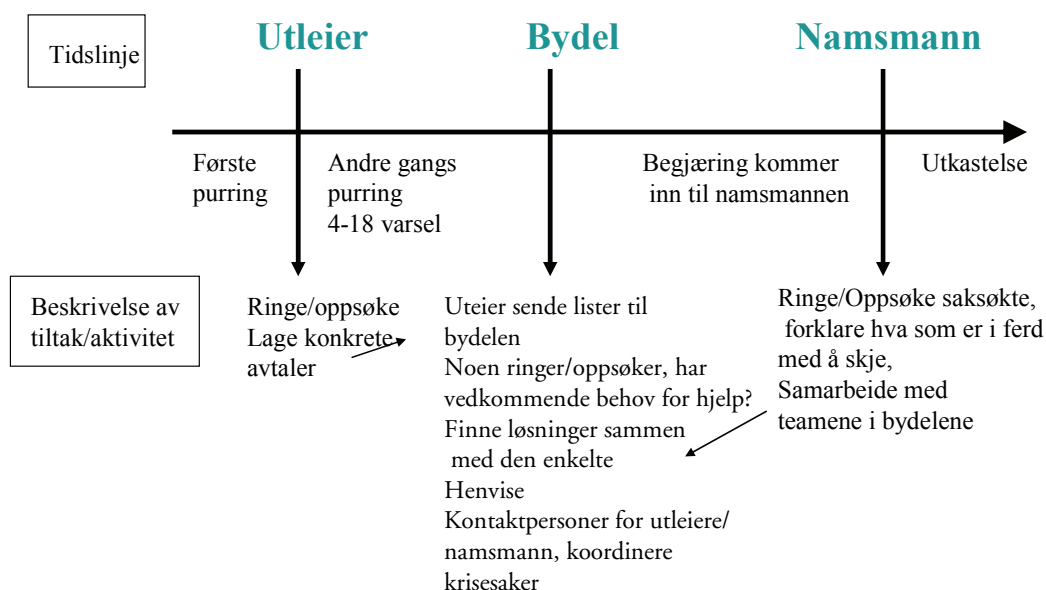
I årsrapporten for 2004 la prosjektet frem en rekke konkrete forslag til nye rutiner hos Namsmannen, utleierne og tjenesteapparatet i bydelene. I den såkalte «Arbeidsmodellen» la prosjektet vekt på tidlig intervensjon og oppsøkende virksomhet rettet mot leietakere med husleierestanser, samt mer omfattende og raskere informasjonsutveksling mellom aktørene. I tillegg til å bygge på erfaringene fra utredningsfasen hadde prosjektet hentet inspirasjon til denne modellen fra en studietur til Stockholm høsten 2004.

Arbeidsmodellen tar utgangspunkt i tidslinjen for den etablerte saksgangen frem mot en gjennomført utkastelse: fra den første purringen på ubetalt husleie sendes fra utleier og til en eventuelt gjennomført utkastelse. Et hovedgrep for alle de tre involverte aktørene – utleier, bydel og namsfogd – er at den tradisjonelle skriftlige kommunikasjonsformen ifølge modellen skal suppleres med oppringning på telefon eller eventuelt med direkte oppmøte på hjemadressen til leietakeren/den saksøkte. Utleier skal allerede i forbindelse med utsending av førstegangs purring på ubetalt husleie forsøke å ringe eller oppsøke den aktuelle leietakeren.

Hvis ikke dette fører frem, kan utleier i medhold av tvangsfullbyrdelsesloven forberede en eventuell begjæring om utkastelse gjennom å sende et såkalt «paragraf 4-18 varsel» til leietakeren, hvorefter det skal gå ytterligere 14 dager før begjæringen sendes til Namsfogden. En viktig ny-skapning er at Arbeidsmodellen på dette punktet i den obligatoriske saks-gangen anbefaler at utleierne sender lister over slike paragraf 4-18 varsler til den aktuelle bydelen slik at sosial- og boligjennesten i bydelen får mulighet til å sette inn tiltak så tidlig som mulig. Normalt ville ellers bydelsadministra-sjonen først være garantert å bli varslet av Namsfogden etter denne har mottatt en formell begjæring om utkastelse.

Diagram 1: Skjematisk fremstilling av "Arbeidsmodellen".

Arbeidsmodell for reduksjon i antall begjæringer og utkastelser



Kilde: Informasjonsmateriale utarbeidet av samarbeidsprosjektet

Modellen krever videre at bydelsadministrasjonen umiddelbart setter i gang med oppsøkende virksomhet rettet mot de individene som har mottatt paragraf 4-18 varsler – både de som har en registrert sak hos sosialtjenesten og de som ikke har det. Når til slutt Namsfogden har mottatt en formell

begjæring krever modellen også her aktiv oppsøkende virksomhet i form av telefonoppringinger til de saksøkte leietakerne og et aktivt samarbeid med bydelene om mulige løsninger – særlig i de såkalte krisesakene med barnefamilier og andre med spesielle behov som står i umiddelbar fare for utkastelse. Både i forhold til å forbedre kontakten med utleiery og Namsfogden anbefaler modellen at det i bydelsadministrasjonen blir utpekt faste kontaktpersoner.

Gjennomføringen av Arbeidsmodellen innebar – i hvert fall i første omgang – et betydelig merarbeid for alle de involverte aktørene. Tilførsel av de nødvendige ressurser ble sikret da Husbanken som tidligere omtalt fra sommeren 2005 gikk inn med ekstra prosjektstøtte i form av finansiering av tre fulltidsstillinger (én i hver av de tre bydelene) som fikk ansvar for å sørge for at bydelene fulgte opp sin del av rutineene i Arbeidsmodellen. Også Namsfogden, Boligbygg og to private utleiery som sa seg villige til å delta i pilotprosjektet, fikk bevilget øremerket støtte til forsøkene på å oppnå telefonisk kontakt med leietakere som kunne være på vei mot en utkastelse (de såkalte ringeprojektene). Boligbygg mente å ha dårlige erfaringer med ringeprojektet og det ble derfor avvirket med en gang pilotprosjektet ble avsluttet. Derimot fortsatte Namsfogden sitt ringeprojekt for egen regning. Dette var i første omgang konsentrert om de tre involverte bydelene, men ble i løpet av 2006 utvidet til å dekke hele Oslo.

Støtten fra Husbanken ga på denne måten et avgjørende bidrag til at Samarbeidsprosjektet fikk anledning til å prøve ut Arbeidsmodellen som virkemiddel for å forebygge utkastelsessaker. Utprøvingen med støtte fra Husbanken ble i rapporteringen fra prosjektet omtalt som «pilotprosjektet».

Under utprøvingen av Arbeidsmodellen oppsto det hos Boligbygg tvil om hvorvidt den foreslåtte ordning, der utleierne rutinemessig skulle sende lister med paragraf 4-18 varsler til bydelene, kunne være i strid med personvernet. Datatilsynet ble derfor bedt om å vurdere ordningen. Konklusjonen til Datatilsynet var at Boligbygg kunne utlevere lister i tråd med Arbeidsmodellens retningslinjer «forutsatt at leier får informasjon om den mulige utleveringen, leier får anledning til å reservere seg, og det inngås en avtale med det enkelte sosialkontor om at opplysningene skal følges opp i samarbeid med Boligbygg Oslo KF» (Ot. prp nr. 38 (2006–2007)). Avgjørelsen

fra datatilsynet førte til en midlertidig stans i oversendelse av lister til bydelene fra Boligbygg, mens man jobbet med å få på plass rutiner som tilfredsstilte Datatilsynets krav til informasjon og reservasjonsrett. I begrunnelsen for det positive vedtaket fra Datatilsynet, ble det lagt vekt på at de fleste leietakerne til Boligbygg allerede har et aktivt forhold til den kommunale sosialtjenesten, og avgjørelsen var dermed ikke uten videre overførbar til alle private utleiere.

Arbeidsmodellen er altså, som man kan se, et system for tidlig varsling og aktiv oppsøkende virksomhet rettet mot personer/familier som har husleierestanser og som dermed står i fare for komme inn i en prosess som i siste instans kan føre til en gjennomført utkastelse. Den vekten som modellen legger på å oppnå direkte kontakt med leietakerne på telefon eller ansikt til ansikt, var basert på prosjektteamets vurdering om at mange av de potensielle begjæringssakene kunne vært unngått hvis man på et tidlig tidspunkt kunne få realitetsorientert de berørte leietakerne og bidra til selvhjelp gjennom sosialfaglig rådgivning og veiledning. Ut over den tidlige varslingen og tiltakene for å skape dialog ved ulike trinn i prosessen gir ikke Arbeidsmodellen i seg selv direkte anvisninger på om og hvordan aktørene eventuelt skal bistå leietakere med husleierestanser – om for eksempel utleierne bør vise større eller mindre fleksibilitet i sin håndtering av husleierestanser, og om og i hvilke tilfeller sosialtjenesten i bydelene skal sette inn konkrete forvaltningstiltak som å dekke eventuelle husleierestanser og ta i bruk forvaltningsinstituttet (tvungen eller frivillig forvaltning).

I prosjektperioden skapte arbeidet i styringsgruppen og referansegruppen for prosjektet viktige arenaer for dialog mellom de sentrale aktørene – Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester, bydelsadministrasjonen i hver av de tre involverte bydelene, utleierne (særlig Boligbygg) og Namsfogden. Intervjuene med de berørte aktørene som ble rapportert i underveis-evalueringen (Fyhn 2006, s. 100ff), gir et klart inntrykk av at prosjektet lyktes med å sette utkastelsesproblematikken høyt på dagsordenen hos de involverte aktørene og til å skape en felles virkelighetsforståelse og samforstand omkring mål og virkemidler i arbeidet med å forebygge begjæringer og utkastelser. Det faktum at både antallet begjæringssaker og gjennomførte utkastelser i de tre bydelene begynte å vise en fallende tendens i 2005, bidro

til optimisme og en positiv stemning omkring prosjektet (vi kommer tilbake til spørsmålet om hvorvidt vi kan fortolke nedgangen som en egentlig effekt av prosjektet i kapittel 3).

Det ble både av prosjekt-teamet selv og i underveisevalueringen fremhevet som en mulig svakhet at ikke noen av de store private utleiere var representert i styringsgruppen og dermed ikke var direkte involvert i den systemiske dialogen som foregikk her. Prosjektet gjorde imidlertid en betydelig innsats i den siste halvparten av prosjektperioden for å involvere de private utleierne, noe som blant annet kom til uttrykk gjennom den aktive deltakelsen av to store private utleiere i det såkalte ringeprojektet.

Forankring og kunnskapsoverføring

Som rapportert i underveisevalueringen (Fyhn 2006), opplevde prosjekt-teamet utover 2005 en økende støtte og oppbakking fra Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester. De positive erfaringene med pilotprosjektet bidro til at Byrådsavdelingen sendte ut et fellesskriv til alle bydelene i Oslo – fellesskriv 6/2005 med detaljerte instruksjoner om bydelenes plikter til å følge opp leietakere med husleierestanser (med utgangspunkt i informasjon fra Boligbygg og andre utleiere om paragraf 4-18 varsler), igangsatte begjærings-saker og ved en eventuell utkastelse. Disse retningslinjene fra kommunen var tydelig inspirert av tenkningen i Arbeidsmodellen, og de ble senere i august 2006 revidert i form av et nytt fellesskriv 8/2006 som blir beskrevet nærmere i kapittel 4.

Samarbeidsprosjektet ble formelt avsluttet sommeren 2006 – altså et halvt år senere enn den opprinnelig planlagte avslutningen ved utgangen av 2005. Som en ytterligere forlengelse ble prosjektleder og en av prosjekt-medarbeiderne på høsten 2006 engasjert i arbeidet med å formidle og overføre kunnskaper til andre bydeler i Oslo. Tilbudet var frivillig og ble tatt imot av en rekke bydeler – blant andre Østensjø, Alna, Bjerke og Søndre Nordstrand. Interessen for dette tilbudet var stor ikke minst på grunn av de to fellesskrivene om rutiner for behandling av husleierestanser og utkastelses-saker som en rekke av bydelene ønsket hjelp til å fortolke og implementere (opplysning gitt i intervju med prosjektleder i forbindelse med den aktuelle oppfølgingsstudien).

Ordningen med stillinger finansiert av Husbanken ble videreført frem til 2008 og dokumentert i en egen sluttrapport («Sluttrapport for prosjektet Tiltak mot bostedsløshet/Samarbeid mot færre utkastelser i bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene 2005–2008», Oslo Kommune). En annen mer indirekte oppfølging av prosjektet besto i et tilsvarende forsøksprosjekt i Østensjø bydel, også dette med støtte fra Husbanken. Erfaringene med dette prosjektet er oppsummert i en egen rapport («Sluttrapport for prosjektet Færre utkastelser – Oppfølging av namsmannssaker 01.09.2006–31.12.2008»; Oslo Kommune, Bydel Østensjø).

Mens husbankens støtte til en øremerket stilling i hver av de tre bydelene i Oslo indre øst ble videreført etter at selve Samarbeidsprosjektet var avsluttet, ble støtten til ringeprojektene hos Namsfogden, Boligbygg og to private utleiere avvirket samtidig med pilotprosjektets avslutning. Både Namsfogden og de to private utleierne videreførte i en periode sine ringeprojekter for egen regning, men som vi skal komme tilbake til i kapittel 4, har denne praksisen siden blitt avvirket.

Sammenfattende vurdering av prosjektets gjennomføring

Det er lite å sette fingeren på når det gjelder prosjektteamets oppfølging av det mandat som var gitt av prosjektets oppdragsgivere. De tre hovedfasene i prosjektet – utredning, utvikling/ utprøving og forankring/kunnskapsoverføring – ble alle gjennomført på en samvittighetsfull og grundig måte. Det er imidlertid viktig å understreke at en avgjørende forutsetning for den vellykkede gjennomføringen var at prosjektet fikk tilført vesentlig flere ressurser og mere tid enn opprinnelig planlagt, og da ikke minst takket være utvidelsene og tilleggsprosjektene som ble finansiert av Husbanken. I realiteten var det disse utvidelsene som gjorde det mulig å gjennomføre utprøvingen av Arbeidsmodellen og vesentlige deler av den etterfølgende kunnskapsoverføring til andre bydeler i Oslo.

Går vi litt nærmere inn på de enkelte fasene i prosjektet kan det likevel i ettertid påpekes flere mulige svakheter – som for en stor del kan føres tilbake til mandatet. Når det gjelder kartleggings- og utredningsarbeidet kan man særlig peke på det uheldige i at prosjektteamet ikke klarte å realisere sine planer om å skape en systematisk oversikt over sosialtjenestens praksis for

dekning av husleierestanser og de involverte bydelenes ressursbruk i forbindelse med dette. En slik oversikt hadde vært svært nyttig for å kunne begrunne antakelsen om en stor potensiell gevinst for bydelene ved en mer aktiv innsats for forebygging og tidlig intervensjon. Tidlig intervensjon koster ressurser og oppmerksomhet på kort sikt. Når disse ikke lenger stilles til rådighet av eksterne oppdragsgivere som det daværende Sosial- og helsedirektoratet og Husbanken, må de fremskaffes gjennom pålegg om administrative rutiner fra kommunen sentralt og prioriteringer i den enkelte bydelen, og da ville en klar dokumentasjon av potensialet for mulige innsparinger på langt sikt ha vært svært nyttig som motivasjonsfaktor. Videre ville det vært nyttig med en undersøkelse av sosialtjenestens (tilsynelatende nok så begrensede) bruk av forvaltningsinstituttet som et virkemiddel til å forebygge begjæringer om utkastelse – særlig blant den store gruppen av gjengangere.

Hovedresultatet av Samarbeidsprosjektets utviklingsarbeid – Arbeidsmodellen – legger helt avgjørende vekt på raskere informasjonsflyt mellom aktørene og en mer aktiv og oppsøkende informasjonsvirksomhet rettet mot leietakere med husleierestanser. Sett utenfra kan man savne mer fokus på hva slags konkrete tiltak som kan og bør settes i verk for å unngå begjæringer og utkastelser i de tilfeller der informasjon og rådgivning ikke i seg selv er tilstrekkelig. Her har mandatet helt klart bidratt til å legge begrensninger gjennom sitt sterke fokus på nettopp administrative samhandlingsrutiner fremfor en kritisk vurdering av den foreliggende verktøykassen av økonomiske og legale virkemidler som står til rådighet for å påvirke adferden til henholdsvis leietakere og utleiery.

Endelig kan det nevnes som en svakhet at prosjektet ikke la frem konkrete forslag om etablering av permanente fora for videreføring av den systemiske dialogen mellom representanter for de sentrale aktørene, en dialog som i selve prosjektets levetid ble stimulert av arbeidet i styringsgruppen og referansegruppen.

3 Kvantitativ effektevaluering

Samarbeidsprosjektet hadde som nevnt et klart definert resultatmål: å bidra til reduksjon i antallet begjæringer om utkastelse og en reduksjon i antall gjennomførte utkastelser i de tre berørte bydelene. Som påpekt i den første devalueringen, kan man imidlertid ikke vurdere om denne målsettingen er oppfylt uten å trekke inn endringer i ytre rammebetingelser som åpenbart vil påvirke utviklingen i antallet begjæringer og utkastelser i en by som Oslo (Øverås, Fyhn og Sandlie 2005). Endringer i de økonomiske konjunktorene, utviklingen i leiepriser, eventuelle endringer i sammensetningen av leietakerne i den kommunale boligmassen mv., må antas å ha stor betydning for utviklingen i de relevante målvariablene i den aktuelle perioden, uavhengig av Samarbeidsprosjektet. Prosjektets virkninger bør ideelt sett sees i lys av bidraget fra slike bakgrunnsfaktorer. En viktig faktor i så måte er den nye borettslagsloven som trådte i kraft i august 2005, og som alt annet likt må antas å ha ført til en nedgang i saksmengden til Namsmannen/Namsfogden og dermed gitt et ikke ubetydelig bidrag til å redusere det samlede antallet begjæringer og gjennomførte utkastelser i tiden etter lovens ikrafttreden. *Det sentrale spørsmålet kan derfor ikke være om antallet begjæringer og utkastelser faktisk falt i løpet av prosjektperioden, men om antallet som følge av prosjektet ble lavere enn det ellers ville vært.* Dette betyr at bedømmelsen av prosjektets effekter så langt det er mulig må ta hensyn til andre faktorer som kan tenkes å ha påvirket utviklingen i denne perioden, og dette krever at vi tar i bruk ulike statistiske strategier og verktøy.

Videre er det, som vi har understreket, viktig å skille mellom de to målvariablene: antallet begjæringer og antallet gjennomførte utkastelser. Tiltak som reduserer antallet begjæringer vil gjerne også føre til reduksjon i antallet utkastelser, men effekten trenger ikke å være proporsjonal. Det er samtidig langt fra opplagt at alle tiltak for å bistå personer som står i umiddelbar fare for å bli kastet fra sin bolig, også vil virke forebyggende på nye begjæringer om utkastelse. Av slike grunner er det viktig å ha for øye at prosjektet ikke nødvendigvis har lyktes like godt med begge målsettingene.

Tekniske utfordringer

Samtidig med Samarbeidsprosjektets oppstart i januar 2004 gjennomførte Oslo kommune en bydelsreform der antall bydeler ble redusert fra 25 til 15, eller fra 27 til 17 hvis vi også tar med Sentrum og Marka. Det faktum at prosjektet omfattet kun tre av bydelene gjør det mulig å evaluere resultatene av prosjektet ved å sammenligne utviklingen i antall utkastelser i de tre bydelen som ble omfattet av prosjektet med utviklingen i resten av byen før og etter reformen. Men det faktum at prosjektet ble etablert samtidig med bydelsreformen, skaper også noen vanskeligheter med å sammenligne antall utkastelser innenfor bydelen før og etter bydelsreformen. Vi kan omgå dette problemet hvis vi anvender adressene i registerdataene der personene bodde før de ble kastet ut. I så fall kan vi analysere endringer over tid med utgangspunkt i både nye (15) og gamle (25) bydeler. Men en slik analyse kan kun omfatte de 92 prosent av sakene og 90 prosent av utkastelsene der vi har bostedsadresse i Oslo.

Prosjektet inkluderte de tre bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene. Disse har bydelsnummer 1 til 3 av de 15 (17) bydelene fra og med 2004. Gamle Oslo var også en bydel før 2004, men grensene ble utvidet i 2004 ved at områder som tilhørte de tidligere bydeler Helsfyr-Sinsen og Ekeberg-Bekkelaget ble innlemmet. Grünerløkka inkluderer flesteparten av de som bodde i Grünerløkka-Sofienberg før 2004 med unntak av noen som nå bor i St. Hanshaugen bydel. Men Grünerløkka bydel ble også utvidet i 2004 ved at områder som tilhørte Helsfyr-Sinsen og Sagene-Torshov før 2004 ble lagt til Grünerløkka i 2004. Sagene er den eneste av disse tre bydelen hvor grensene ikke ble endret i 2004, men navnet ble forkortet fra Sagene-Torshov som bydelen het før 2004.

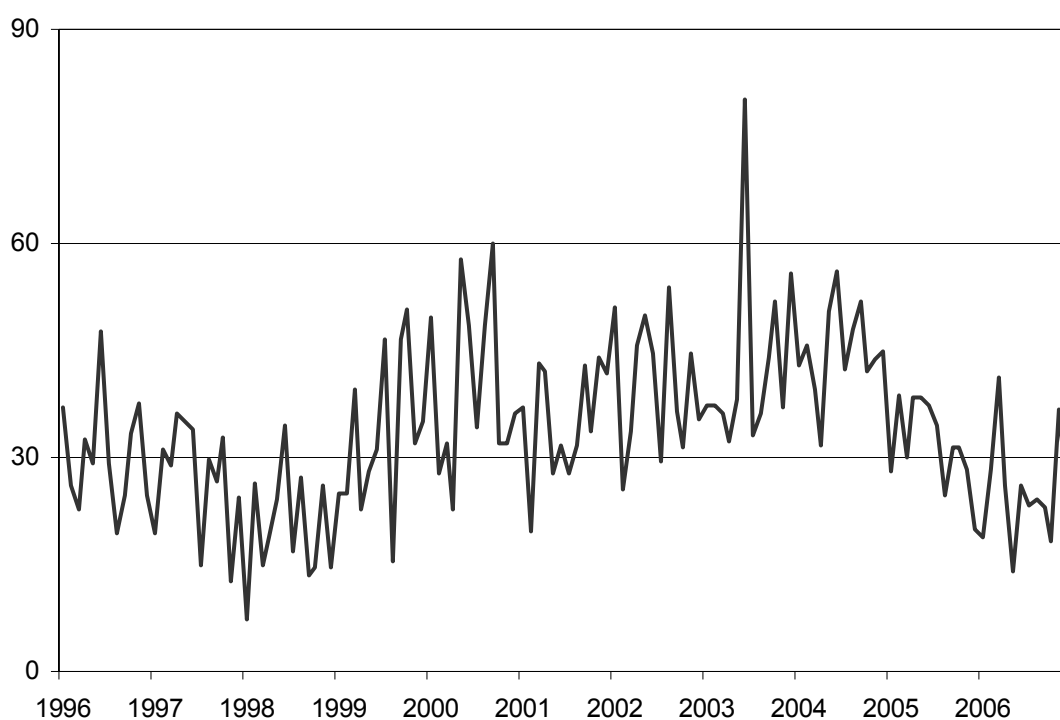
Utviklingen i antallet begjæringer og utkastelser vil bli målt i forhold til antall innbyggere i de respektive bydelene, det vil si per 100.000 innbyggere. Det hadde også vært ønskelig å analysere antallet begjæringer og utkastelser justert for antallet utleieboliger og antall borettslagsboliger m.m. i hver bydel, men denne typen analyser kan kun gjøres i tverrsnittsundersøkelser ettersom data om antall utleieboliger m.m. bare er tilgjengelig fra Folke- og bolig-tellingen fra 2001, og da kun for de gamle bydelene før bydelsreformen i 2004. Fordi bydelsgrensene ble endret både for Gamle Oslo og Grünerløkka

i 2004, er det dessuten lite hensiktsmessig å evaluere effekter av prosjektet med utgangspunkt i den gamle bydelsinndelingen.

Utviklingen i antallet utkastelser i tiltaksbydelene

Figur 1 viser utviklingen over tid i antall utkastelser i de tre bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene under ett fra januar 1996 til desember 2006, per måned og per 100.000 innbyggere. Antall innbyggere økte i disse tre bydelene fra knapt 92.000 i begynnelsen av 1996 til nesten 110.000 ved utgangen av 2006. Ettersom innbyggertallet var omkring 100.000 er det mulig å lese figuren som antall månedlige utkastelser justert for endringer i antall innbyggere i observasjonsperioden. Ti prosent av utkastelsene er ikke med i analysen ettersom de ikke kan knyttes til en bostedsadresse og dermed heller ikke til bydel.

Figur 1: Utviklingen i antall utkastelser per 100.000 innbyggere i de tre tiltaksbydelene i alle måneder fra januar 1996 til desember 2006



Figur 1 indikerer at det skjedde en ikke ubetydelig reduksjon i antall utkastelser fra og med år 2004. De videre analysene vil undersøke i hvilken grad reduksjonen i antall utkastelser i årene 2004–2006 kan tilskrives selve

prosjektet. Til dette formålet skal vi anvende en type tidsseriemodeller som er kjent som ARIMA eller Box-Jenkins modeller. Dette har vært en standardmetode til analyser av tiltakseffekter (Box og Tiao 1975; McDowall 2002).

Den fremgår av figur 1 at nivået på antall utkastelser endret seg flere ganger i løpet av observasjonsperioden på 11 år. Likevel var antall utkastelser omtrent på samme nivå i de første som i de seneste årene som observeres. Det kan derfor se ut til at tidsserien er ikke-stasjonær, men samtidig uten en generell trend i perioden. Vi har også enkelt måneder med relativt store avvik i antall utkastelser. I dette tilfellet får vi god tilpasning til dataene hvis vi bruker den såkalte ARIMA(0,1,1) modellen som korrigerer for såkalt tilfeldig gang og glidende gjennomsnitt (av første orden) – se eget vedlegg bakerst i rapporten.

Tabell 1 viser resultatene av tre alternative varianter av denne ARIMA-modellen for utviklingen i antall utkastelser i årene 2004–2006. Når det gjelder modelleringen av tiltakseffekten, har vi ønsket å ta hensyn til at den både kan ha tatt form av en brå «en gang for alle» endring da prosjektet startet opp, og at det kan ha skjedd en mer gradvis reduksjon i antallet utkastelser i løpet av de årene prosjektet var i drift. Den første typen av effekt fanges opp av en dummyvariabel og har verdien 0 frem til og med desember 2003 og verdien 1 fra og med januar 2004. En eventuell jevn lineær reduksjon i antall utkastelser i løpet av de tre årene prosjektet varte, vil derimot bli fanget opp av en variabel som har verdi 0 fram til 2004 og som dernest øker jevnt med 0,083 per måned (1,0 per år) fra januar 2004 til utgangen av 2006 da den får verdien 3,0.

I modell 1 er begge disse variablene inkludert samtidig. Det viser seg her at dummy-variabelen for en brå endring ikke blir signifikant, og vi kan derfor konkludere at vi har å gjøre med en jevn «lineær» reduksjon i antall utkastelser gjennom hele prosjektperioden.

I modell 2 er derfor bare den lineære variabelen tatt med, og koeffisienten antyder at det var en reduksjon på i gjennomsnitt 7,5 utkastelser per år (per 100.000 innbyggere) i de tre årene prosjektet varte. Dette estimatet er statistisk signifikant på 10 prosents nivå (to-sidet test) og på 5 prosents nivå om vi anvender en ensidet test. Det siste er kanskje mest relevant i dette tilfellet siden vi kan ta for gitt at en eventuell effekt av prosjektet vil gå i

retningen av færre utkastelser. Modell 3 korrigerer til slutt for en mulig jevn tendens til endring (vekst) gjennom hele observasjonsperioden på 11 år (1996–2006) ved hjelp av et konstantledd. I tabellen er konstantleddet multiplisert med 12, og angir dermed gjennomsnittlig årlig isteden for månedlig endring. Når vi korrigerer for en slik lineær trend gjennom hele perioden, blir den estimerte reduksjonen under prosjektperioden noe sterkere, det vil si 10 færre utkastelser per år eller 30 i løpet av prosjektperioden på tre år per 100 000 innbyggere.

Tabell 1: ARIMA (0,1,1) regresjonsanalyse av endringer i antall utkastelser i de tre tiltaksbydelene 1996–2006

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Koeffisienter			
Juni måned (1/0)	10,0**	10,0**	10,0**
F.o.m. januar 2004 (1/0)	2,0		
Lineær endring 2004–2006 ^a	-7,9 [†]	-7,5 [†]	-9,9*
Konstantledd *12 ^a			2,2
Andre tidsprosesser			
Glidende gjennomsnitt	-0,8**	-0,8**	-0,9**
Hvit støy (S.D.)	9,3**	9,3**	9,3**

[†] = $p < 0,10$, * = $p < 0,05$ og ** = $p < 0,01$ i tosidige tester

^a angir endring per kalenderår

Alle tidsseriene som analyseres i dette kapitlet antyder at i den grad Samarbeidsprosjektet medførte en reduksjon i antall utkastelser, så var dette i form av en jevn reduksjon gjennom hele eller mesteparten av prosjektperioden. De øvrige analysene vil derfor kun undersøke hvor sterk en reduksjon i antall utkastelser var gjennom hele prosjektperioden 2004–2006, og dette undersøkes som en lineær endring gjennom prosjektperioden.

Tidsserien over antall utkastelser i hele perioden 1996–2006 bærer preg av at også andre faktorer enn Samarbeidsprosjektet har påvirket antall utkastelser i perioden. Det hadde i prinsippet vært mulig å korrigere for dette i selve tidsserieanalysen, men uheldigvis har vi ikke tilstrekkelig kunnskap om de faktorene vi i så fall burde ta hensyn til. En alternativ tilnærming som vi skal anvende i påfølgende avsnitt, er å sammenligne de aktuelle bydelene med de andre bydeler i Oslo som ikke var med i prosjektet. Også denne alternative tilnærmingen bygger imidlertid på visse grunnleggende antakelser

som kan trekkes i tvil: for det første at slike andre faktorer har påvirket antall utkastelser i de tre tiltaksbydelene og i resten av Oslo noenlunde likt, og for det andre at Samarbeidsprosjektets eventuelle effekter bare gjør seg gjeldende i de tre bydelene. Vi skal komme tilbake til den siste av disse forutsetningene på slutten av kapitlet.

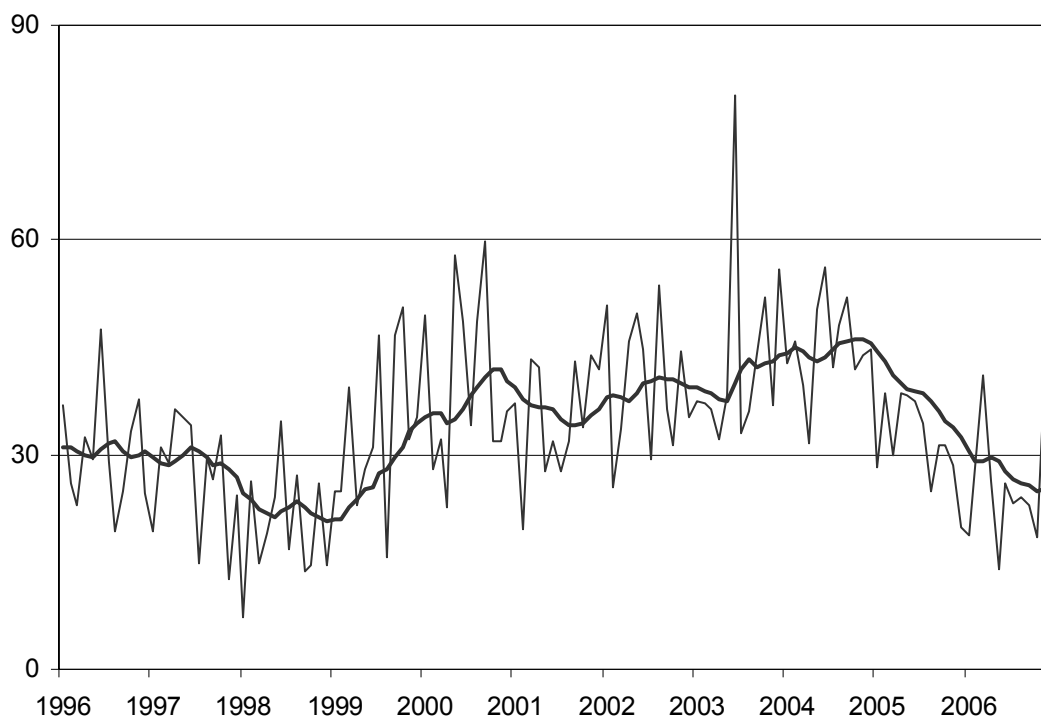
Sammenligning med utviklingen i andre bydeler

Den foregående analysen viser at antall utkastelser ble redusert i de tre tiltaksbydelene, Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene, i løpet av de tre årene Samarbeidsprosjektet ble gjennomført, fra 2004 til 2006. Men det er mulig at antall utkastelser ville ha blitt redusert i disse bydelene selv om prosjektet ikke hadde blitt igangsatt. En aktuell strategi for å undersøke dette er å sammenligne utviklingen i antall utkastelser i tiltaksbydelene med de bydelene i Oslo som ikke var direkte omfattet av prosjektet.

Det blir lettere å sammenligne utviklingen i antall utkastelser i bydeler innenfor og utenfor prosjektet hvis vi glatter ut tidsseriene for disse to delene av Oslo. Figur 3 viser den samme tidsserien som figur 1, nemlig antall utkastelser i de tre tiltaksbydelene, men her både med og uten utglating av tidsserien.³ Leseren bør være oppmerksom på at denne metoden for utglating bevirker en forskyvning av endringer i kurven til et litt senere tidspunkt. Et brudd i disse glattede tidsseriene (i figur 2 og i tabell 1) vil derfor inntre litt senere i en utjevnet enn i en ikke-utjevnet tidsserie. Dette betyr at endringer i antall utkastelser som inntre i begynnelsen av 2004 kan synes å inntre litt inn i 2004 når vi anvender glattede tidsserier.

³ Først anvendes en enkel eksponentiell utglating i tråd med den som anvendes i ARIMA modellen i tabell 1. Dernest anvendes et glidende gjennomsnitt av den eksponentielt glattede kurven som i dette tilfellet er gjennomsnittet av tre på hverandre følgende observasjoner.

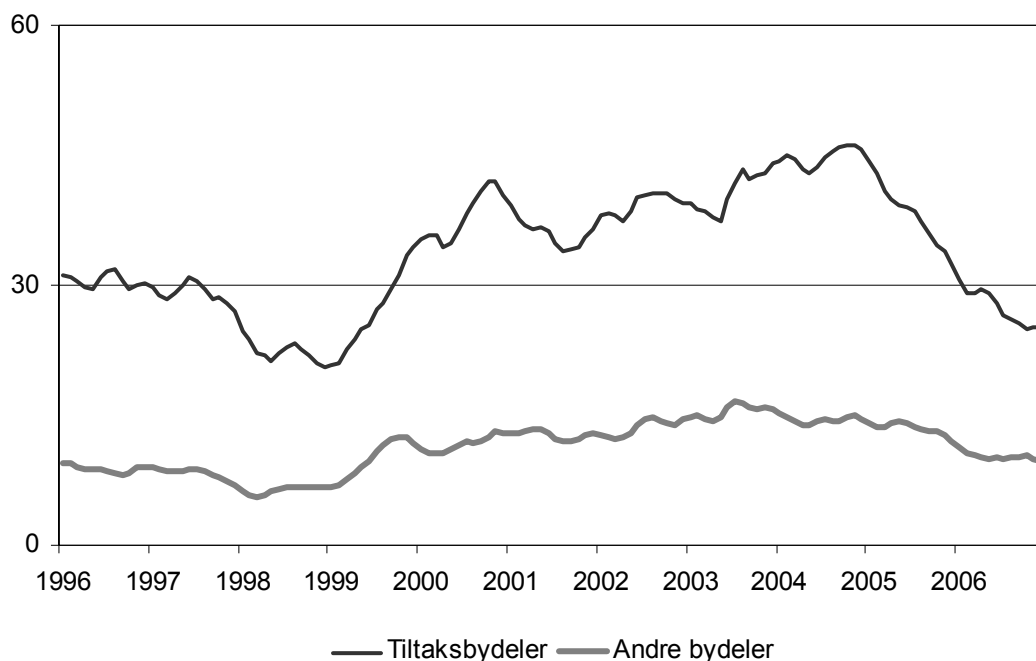
Figur 2: Utviklingen i antallet utkastelser per 100.000 innbyggere i de tre tiltaksbydelene (glattede og ikke glattede kurver)



Figur 3 sammenligner antall utkastelser i de tre tiltaksbydelene med de øvrige bydelene i Oslo, i begge tilfeller beregnet per 100.000 innbyggere. En første observasjon er at det hele tiden har vært langt flere utkastelser i tiltaksbydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene enn i resten av Oslo når dette relateres til antall innbyggere i bydelene. Det var jo dette som var bakgrunnen for at nettopp disse tre bydelene ble valgt ut til å delta i prosjektet. Det er sterk korrelasjon i utviklingen i antall utkastelser mellom disse to delene av byen ($r = 0,91$). Økning og reduksjon i antall utkastelser i tiltaksbydelene følges av tilsvarende endringer i andre deler av byen. Men svingningene er større i de tre tiltaksbydelene enn i resten av byen.

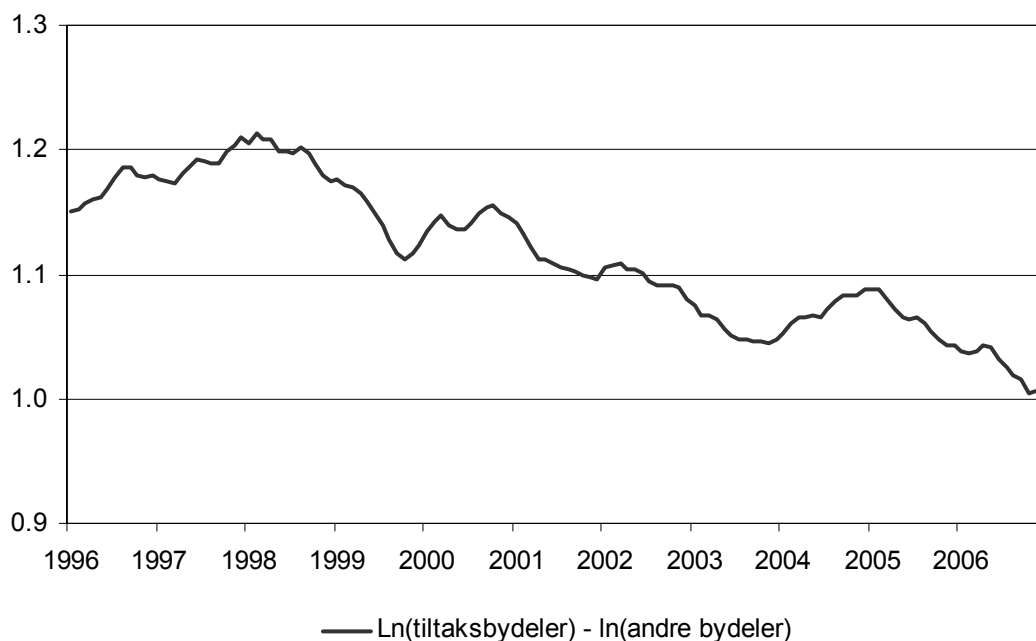
Det er ikke åpenbart hvordan forskjellen i antall utkastelser mellom de to delene av Oslo, mellom tiltaksbydeler og andre bydeler, best bør analyseres – spørsmålet er om man skal fokusere på absolutte eller relative forskjeller. Vi foretrekker å se på relative forskjeller og vi baserer derfor sammenligningen på en log-transformert versjon av de to tidsseriene. Log-transformering betyr at relative (multiplikative) forskjeller gjøres additive (lineære).

Figur 3: Utviklingen i antall utkastelser per 100.000 innbyggere i tiltaksbydeler og andre bydeler i Oslo (glattede kurver).



Figur 4 viser forskjellen mellom to log-transformerte tidsserier for hhv. tiltaksbydeler og andre bydeler. Figuren viser at den relative forskjellen mellom de to delene av Oslo ble redusert gjennom mesteparten av observasjonsperioden på 11 år. Unntakene var de to første observasjonsårene, fra 1996 til 1998, samt fra 2003 til et stykke ut i 2004. Det vil si at den relative reduksjonen var sterkere i andre bydeler enn i tiltaksbydelene det første året Samarbeidsprosjektet pågikk. Men i de to siste årene av prosjektperioden, fra siste halvdel av 2004 og ut prosjektperioden (til utgangen av 2006), var det en relativt sterkere reduksjonen i antall utkastelser i tiltaksbydelene enn i andre bydeler i Oslo.

Figur 4: Forskjeller i antall utkastelser mellom tiltaksbydeler (log-transformert) og andre bydeler (log-transformert) i Oslo, glattet tidsserie



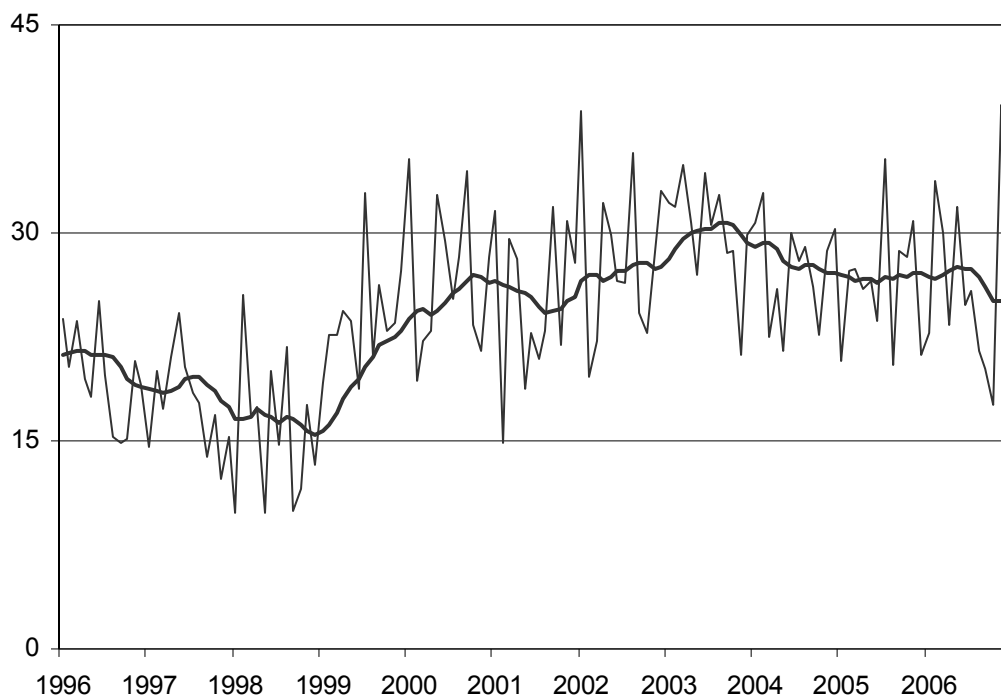
Mot slutten av Samarbeidsprosjektet (2006) var de relative forskjellene mellom tiltaksbydeler og andre bydeler mindre enn noen gang i løpet av observasjonsperioden. Spørsmålet gjenstår om denne relative tilnærmingen mellom tiltaksbydeler og andre deler av Oslo kan fortolkes som en effekt av Samarbeidsprosjektet, eller om de reflekterer en mer langsiktig trend, som også har gjort seg gjeldende gjennom den forutgående seksårsperioden (1998–2004). Dette kan ikke tidsserien i figur 4, eller statistisk analyser av denne tidsserien, gi et sikkert svar på. Det må bli et spørsmål om antakelser. Selv om vi kan observere noe som ligner en trend mot mindre forskjeller mellom de to delene av Oslo også i årene før Samarbeidsprosjektet ble igangsatt (1998–2003), kan vi ikke uten videre legge til grunn at denne trenden ville ha fortsatt i årene 2004–2006 hvis Samarbeidsprosjektet ikke hadde blitt satt i gang.

Andel av begjæringene som førte til utkastelse

En reduksjon i antall utkastelser kan både være et resultat av en reduksjon i antall begjæringene og en reduksjon i andelen av begjæringene som fører til utkastelse. I dette avsnittet skal vi undersøke om tendensen til færre utkastelser i årene 2004–2006 kan knyttes til en reduksjon i andelen av de fremsatte begjæringene som førte til utkastelser.

Figur 5 viser glattede og ikke glattede kurver over utviklingen i prosentandelen av begjæringene om utkastelse som førte til utkastelse i de tre tiltaksbydelene. Utglattingen er gjort med samme metode som (for utkastelsene) i figur 2. Tidsserien over prosentandelen av begjæringene som førte til utkastelse (figur 5) viser flere likhetstrekk med antall utkastelser (figur 3). De glattede tidsseriene (tykke streker i figurene) er høyt korrelerte ($r = 0,82$). Det vil si at endringer i antall utkastelser (figur 2) er i betydelig grad en funksjon av andelen begjæring som fører til utkastelse (figur 5).

Figur 5: Utviklingen i prosentandelen begjæring som førte til utkastelse i de tre tiltaksbydelene (glattede og ikke glattede kurver)

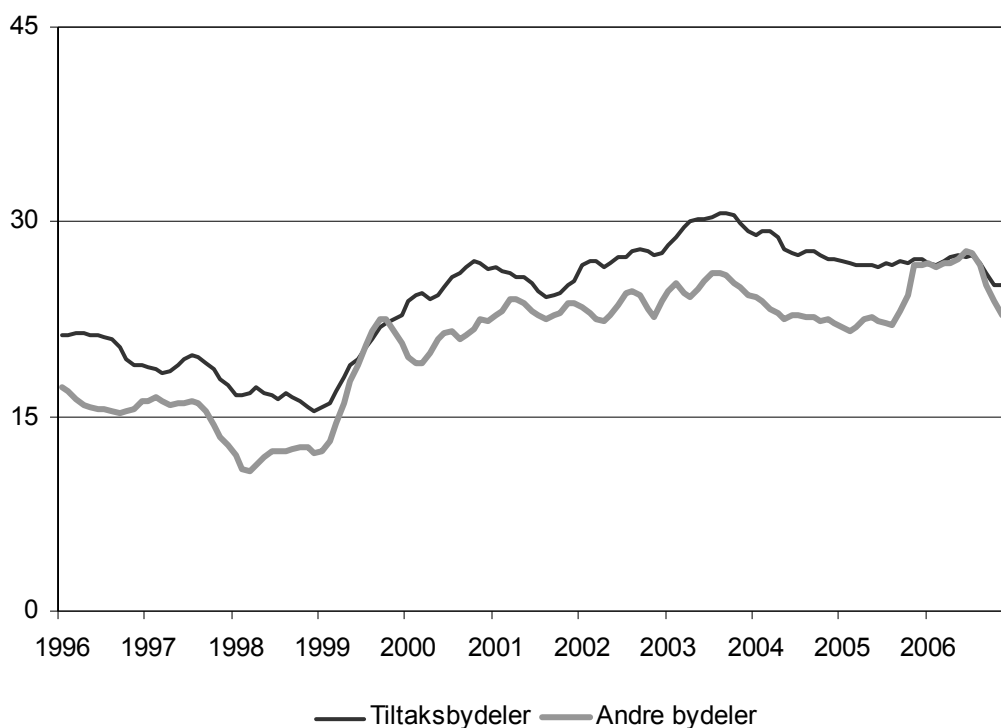


Statistiske analyser av tidsserien viser ingen signifikante endringer i andelen av begjæring som førte til utkastelser i løpet av den perioden Samarbeidsprosjektet pågikk (ikke vist i tabeller). Dette resultatet fremkommer uansett hvilke generelle tidsprosesser det korrigeres for innfor rammene av ARIMA modeller (ikke vist i tabeller).

Figur 6 sammenligner andelen begjæring som førte til utkastelse i de tre tiltaksbydelene med resten av Oslo. Denne figuren anvender glattede tidsserier etter samme metode som i figurene 2 til 5. En høyere andel av

sakene endte med utkastelser i de tre tiltaksbydelene sammenlignet med resten av byen gjennom nesten hele observasjonsperioden. Men forskjellen har variert over tid. Forskjellen var relativt stor rett før Samarbeidsprosjektet startet opp i 2004. I andre halvdel av 2003 førte 30 prosent av sakene til utkastelse i tiltaksbydelene mot 25 prosent i resten av Oslo. Men denne forskjellen ble reduserte i løpet av prosjektperioden. I andre halvdel av 2006 var andelen saker som førte til utkastelse redusert til 26 prosent i tiltaksbydelene, mens den fortsatt var 25 prosent i resten av Oslo. I løpet av prosjektperioden ble forskjellen i andelen saker som førte til utkastelse således jevnet ut mellom de to delene av Oslo som her sammenlignes.

Figur 6: Utviklingen i prosentandelen saker som førte til utkastelse i tiltaksbydeler og andre bydeler i Oslo (glattede kurver)



Tabell 2 analyserer forskjellen i prosentandel av sakene som førte til utkastelser mellom tiltaksbydeler og andre bydeler i Oslo. Dette svarer stort sett til forskjellen mellom de to linjene i figur 6. Det er brukt en såkalt SARIMA-modell som tar høyde for sesongvariasjon mellom årets måneder. Dette skyldes at sesongvariasjonen i andelen begjæringer som fører til utkastelse er noe forskjellig mellom de to delene av Oslo. Forklaringsvariabelen

«Lineær endring (2004–2006)» representerer samme lineære endring fra januar 2004 til utgangen av 2006 som i den foregående analysen av antall utkastelser i tabell 1. Den tester en hypotese om en jevn reduksjon i forskjellen mellom de to delene av Oslo i løpet av tiltaksperioden 2004–2006. Modell 2, men ikke modell 1, korrigerer i tillegg for en mulig trend til at forskjellen mellom de to delene av Oslo ikke bare endret seg i årene 2004 til 2006, men lineært gjennom hele observasjonsperioden (1996–2006).

Tabell 2: SARIMA(0,1,1,4) regresjonsanalyse av prosentforskjellen mellom tiltaksbydeler og andre bydeler i Oslo 1996–2006

	Modell 1	Modell 2
Koeffisienter		
Lineær endring 2004–2006 ^a	-1,17 [†]	-1,41 [†]
Lineær endring 1996–2006 ^a		0,14
Sesongvariasjon		
Glidende gjennomsnitt	-0,88**	-0,90**
Hvit støy (S.D.)	5,29**	5,28**

[†] = $p < 0,10$, * = $p < 0,05$ og ** = $p < 0,01$ i tosidige tester

^a angir endring per kalenderår

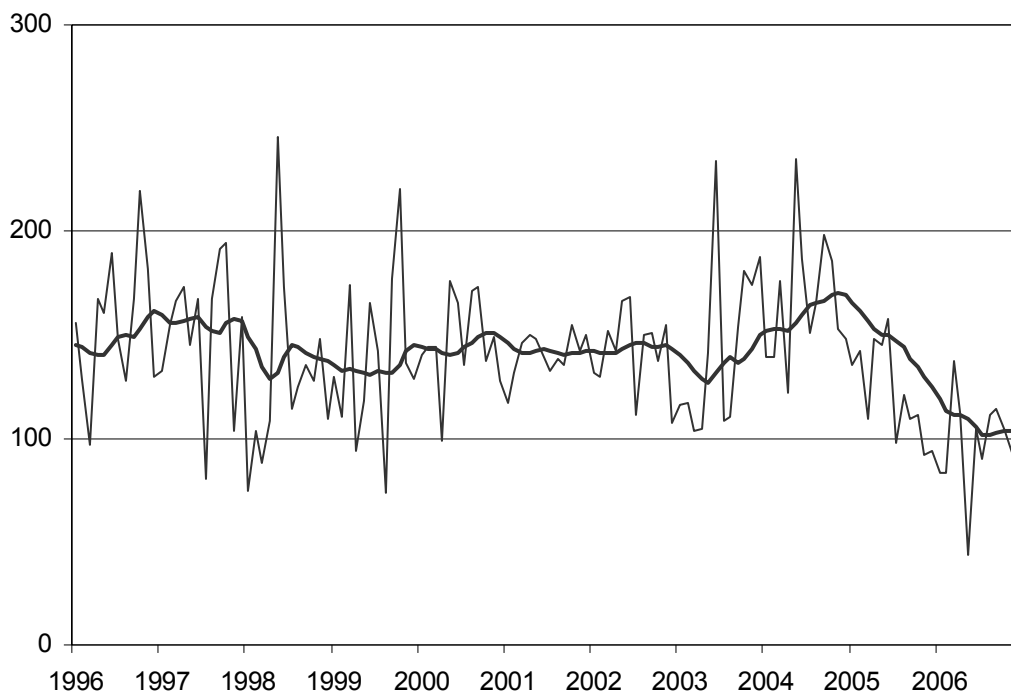
Modell 1 antyder at i gjennomsnitt ble forskjellen i andelen av begjæringene som medførte utkastelse redusert med 1,2 prosentpoeng per år i de tre årene Samarbeidsprosjektet varte, eller med 3,5 prosentpoeng i løpet av hele prosjektperioden. Denne effekten blir litt sterkere når vi i modell 2 også korrigerer for en mulig lineær endring i observasjonsperioden, som riktignok er statistisk svært usikker. I begge tilfeller er den reduserte prosentforskjellen i utkastelser mellom tiltaksbydeler og resten av Oslo statistisk signifikant i en ensidig (forventningsrettet) hypotese, som er korrekt å anvende her. I sum antyder denne analysen at Samarbeidsprosjektet har medført at en mindre andel av sakene førte til utkastelse i løpet av tiltaksperioden.

Antall begjæringer om utkastelse

Samarbeidsprosjektet hadde som kjent to mål: å redusere antall begjæringer om utkastelse og redusere antall utkastelser. Som nevnt innledningsvis var det ingen eksplisitt prioritering mellom disse to målene. Vi skal derfor til slutt undersøke om prosjektet har medført en reduksjon i antall begjæringer.

Figur 7 viser glattede og ikke glattede kurver over utviklingen i antall begjæringer om utkastelse i de tre tiltaksbydelene. Antall begjæringer er oppgitt per 100.000 innbyggere, tilsvarende analysen av utkastelser ovenfor. Også utglattingen er gjort med samme metode som tidligere analyser (figurene 1 til 6). Antall begjæringer ble redusert i løpet av prosjektperioden fra cirka 170 per måned på det meste i 2004 til cirka 100 per måned i 2006. Merk at de glattede kurvene medfører at brudd i tidsserien (i 2004 eller tidligere) forskyves i tid, som også er tilfelle for foregående analyser.

Figur 7: Utviklingen i antallet begjæringer om utkastelser i de tre tiltaksbydelene per 100.000 innbyggere (glattede og ikke glattede kurver).



Statistisk analyse av tidsserien over antall begjæringer (figur 7) viser at tidsserien kan beskrives som en ARIMA(0,1,1) prosess når hensynet til god modelltilpasning avveies mot ønsket om en enkel statistisk modell. Det vil si at vi korrigerer for tilfeldig svingninger (brå endringer) og beregner glidende gjennomsnitt (av første orden). Dette er samme ARIMA-prosess som ble brukt i den foregående analysen over antall utkastelser (per 100.000 innbyggere) i tiltaksbydelene.

Tabell 3 viser resultatene fra denne analysen. Koeffisienten som angir en lineær endring i årene 2004–2006, viser en statistisk signifikant reduksjon i antall begjæringer om utkastelse i de tre tiltaksbydeler i løpet av årene Samarbeidsprosjektet pågikk. Dette resultatet endres ikke om vi også tar høyde for en mulig lineær endring gjennom hele observasjonsperioden på 11 år, her angitt med et konstantledd. Resultatet er robust for flere alternative spesifikasjoner av ARIMA-modellen (analyser som ikke er rapportert her).

Tabell 3: ARIMA (0,1,1) regresjonsanalyse av endringer i antall utkastelser i de tre tiltaksbydelene 1996–2006

	Modell 1	Modell 2
Koeffisienter		
Juni måned (1/0)	30,9**	30,9**
Lineær endring 2004–2006 ^a	-22,3*	-23,8 [†]
Konstantledd *12 ^a		1,3
Andre tidsprosesser		
Glidende gjennomsnitt	-0,9**	-0,9**
Hvit støy (S.D.)	31,0**	31,0**

[†] = $p < 0,10$, * = $p < 0,05$ og ** = $p < 0,01$ i tosidige tester

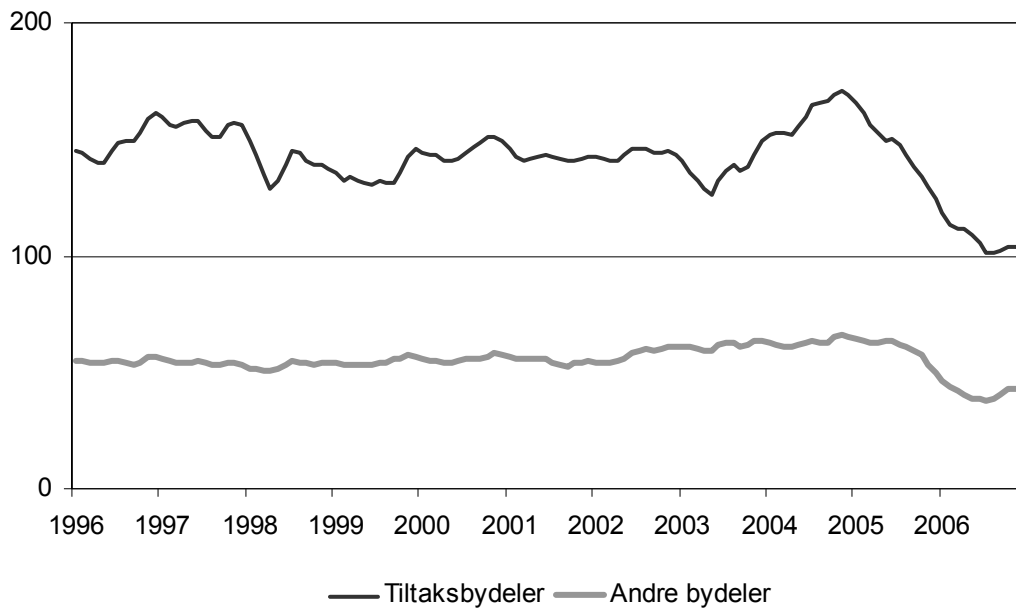
^a angir endring per kalenderår

Figur 8 viser utviklingen i antall begjæringer i de to delene av Oslo som ble henholdsvis omfattet og ikke omfattet av Samarbeidsprosjektet. Den svarte tidsserien over antall begjæringer i tiltaksbydelene er den samme som den glattede streken i figur 7 mens (den glattede) utviklingen i antall begjæringer i andre bydeler framgår av den grå linjen i figuren. Som kjent var antallet begjæringer atskillig høyere i de tre tiltaksbydelene enn i resten av Oslo når dette relateres til antall innbyggere i bydelene.

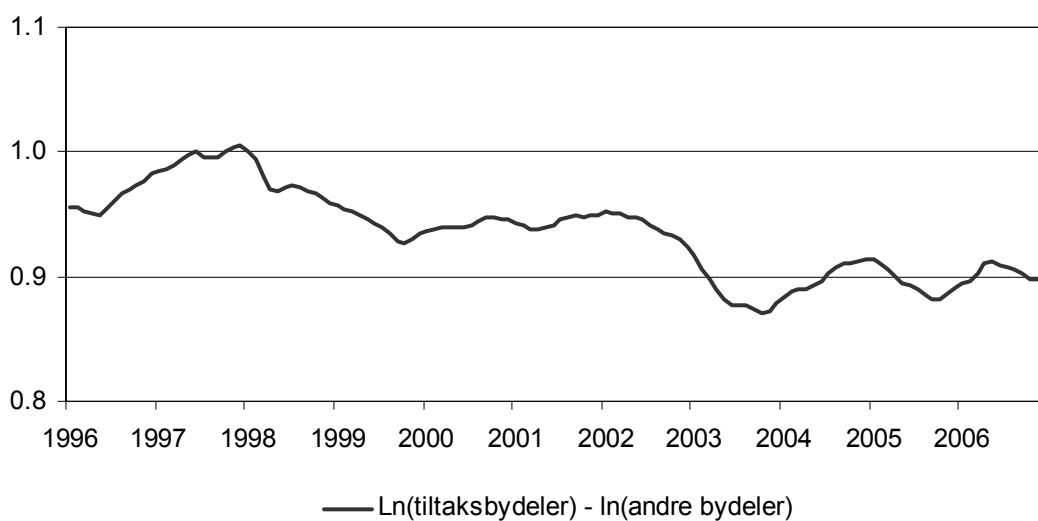
Figur 9 viser forskjellen i antall begjæringer i tiltaksbydeler og andre bydeler målt som forskjellen mellom to log-transformerte tidsserier for hhv. tiltaksbydeler og andre bydeler. Figuren viser at den relative forskjellen mellom de to delene av Oslo ble redusert fra 1998 til 2004, men det var ingen ytterligere relativ utjevning i antall begjæringer mellom de to delene av Oslo i løpet av de tre årene Samarbeidsprosjektet pågikk. En slik analyse av relative forskjeller i antall begjæringer om utkastelse gir således ingen indikasjon på at prosjektet medførte en reduksjon i antallet begjæringer.

Det er ingen tvil om at antallet begjæringer ble redusert i løpet av prosjektperioden (figur 7, tabell 3). Men den relative reduksjonen var like sterk i øvrige bydeler i Oslo. I absolutt forstand var derimot reduksjonen sterkere i tiltaksbydelene enn i resten av byen (figur 8).

Figur 8: Utviklingen i antall begjæringer per 100.000 innbyggere i tiltaksbydeler og andre bydeler i Oslo (glattede kurver)



Figur 9: Forskjeller i antall begjæringer mellom tiltaksbydeler (log-transformert) og andre bydeler (log-transformert) i Oslo, glattet tidsserie



Oppsummering og drøfting av resultatene

Samarbeidsprosjektet hadde to definerte formål: å bidra til en reduksjon i antallet begjæringer om utkastelse og en reduksjon i antall gjennomførte utkastelser. Både antall begjæringer og antall utkastelser ble redusert i de tre bydelene som ble omfattet av prosjektet i løpet av prosjektperioden 2004–2006. I begge tilfeller var det snakk om en jevn reduksjon i løpet av de tre årene prosjektet pågikk. Slik sett synes prosjektet å ha vært vellykket og begge målsettingene synes å ha blitt oppfylt.

Men de statistiske analysene av endringer i antall begjæringer og antall utkastelser gir mer usikre indikasjoner på det mest interessante spørsmålet: om prosjektet førte til færre begjæringer og utkastelser i de tre bydelene enn det ellers ville blitt uten prosjektet – altså spørsmålet om hvorvidt prosjektet faktisk gjorde en forskjell. En første observasjon er at det var flere vesentlige endringer i antall utkastelser også i årene før prosjektet startet opp. Tidligere reduksjoner var likevel mindre enn reduksjonen fra 2004 til 2006. Tidsserieanalysene vi har gjennomført og som tar høyde for mulige endringer som av tilfeldige sjokk, antyder at prosjektet medførte en signifikant reduksjon i antall utkastelser i tiltaksbydelene.

Hvis vi likevel har mistanke om at det i perioden kan ha vært spesielle forhold som er den virkelige årsaken til den observerte reduksjonen i antallet begjæringer og utkastelser i de tre tiltaksbydelene, kan vi prøve å ta høyde for dette ved å anta at disse faktorene har hatt samme innvirkning på antallet utkastelser i alle bydeler i Oslo. Med dette utgangspunktet har vi sammenlignet endringer i antall utkastelser i bydeler som var med i prosjektet med bydeler som ikke var med i prosjektet.

Når vi ser på den absolutte forskjellen i antall utkastelser per 100.000 innbyggere mellom tiltaksbydeler og andre bydeler, gir dette omtrent samme bilde som det å kun se på endringer i nivået i de tre tiltaksbydelene. Hvis vi derimot ser på relative forskjeller i antall utkastelser mellom tiltaksbydeler og andre bydeler, målt som forskjellen mellom log-transformerte tidsserier, så virker det mer usikkert om prosjektet kan sies å ha medført en reduksjon i antall utkastelser. I årene før Samarbeidsprosjektet ble iverksatt var det en trend til at den relative forskjellen i antall utkastelser mellom tiltaksbydeler og andre bydeler ble redusert. Dette var tilfelle for perioden 1998 til 2004,

men ikke for årene 1996 til 1998. Det er mulig at denne trenden hadde fortsatt i årene 2004–2006 selv uten Samarbeidsprosjektet, men det kan også tenkes at det nettopp er takket være Samarbeidsprosjektet at tilnærmingen fortsatte i den aktuelle perioden.

Samarbeidsprosjektet synes å ha ført til at en mindre andel av begjæringene om utkastelse ledet til utkastelse. Dette resultatet fremkommer hvis vi sammenligner endringer i antall utkastelser mellom de to delene av Oslo som var med og ikke var med i Samarbeidsprosjektet. Resultatet er mindre tydelig hvis vi kun ser på den aktuelle tidsserien i tiltaksbydelene uten å sammenligne med andre bydeler.

Samarbeidsprosjektet ser endelig ut til å ha ført til færre begjæringer om utkastelse i de tre bydelene. En numerisk analyse av denne tidsserien antyder en signifikant reduksjon i antall begjæringer gjennom prosjektperioden. Men det var også en reduksjon i antall begjæringer i de bydeler som ikke var med i prosjektet. Igjen står vi ovenfor valget mellom å analysere absolutte og relative forskjeller mellom de to delene av Oslo. Også før prosjektet ble iverksatt var det en tydelig trend til mindre forskjeller i antall begjæringer om utkastelse mellom bydelene i indre øst og resten av Oslo. Det faktum at de relative forskjellene mellom de to delene av Oslo også ble mindre i løpet av prosjektperioden – målt som en forskjell mellom log-transformerte rater per 100.000 innbyggere) – kan dermed ikke uten videre tas som et sikkert bevis på en reell tiltakseffekt.

Den sterkeste og mest robuste indikasjonen på at prosjektet faktisk har hatt effekt, knytter seg til analysene av andelen begjæringssaker som ender opp med en gjennomført utkastelse. En annen indikasjon er at antall utkastelser i tiltaksbydelene ble redusert mer i løpet av prosjektperioden både absolutt og i relasjon til antall utkastelser i resten av Oslo by. Men det faktum at forskjellen mellom de to delene av Oslo ble redusert også i årene før Samarbeidsprosjektet startet opp, gjør at det knytter seg noe usikkerhet ved resultatene når det gjelder dette mest sentrale evalueringskriteriet: om prosjektet førte til færre utkastelser. Vi finner det likevel sannsynliggjort at prosjektet faktisk i prosjektperioden hadde en reell positiv effekt på antallet gjennomførte utkastelser i de tre involverte bydelene.

På den mindre positive siden finner vi ikke klar støtte for at prosjektet i denne perioden førte til en reduksjon i antallet begjæringer om utkastelse – utover den generelle trenden til reduksjon i antallet begjæringer som kunne observeres i hele Oslo i denne perioden. En mulig forklaring på denne diskrepansen kan ligge i det dilemma vi har påpekt flere ganger tidligere: at vellykkete inngrep for å unngå at personer eller en familier blir kastet ut av sin bolig her og nå, kan være forbundet med høyere risiko for nye begjæringer på et senere tidspunkt.

Vi har i disse analysene brukt utviklingen i det øvrige Oslo som et referansepunkt for å bedømme effekten av Samarbeidsprosjektet på de sentrale målvariablene i de tre involverte bydelene. På denne måten håper vi å ha klart å kontrollere for generelle faktorer som kan tenkes å ha påvirket utviklingen i antallet begjæringer og utkastelser i de tre tiltaksbydelene. Aller viktigst i så måte er åpenbart endringene i borettslagsloven som trådte i kraft i august 2005 og som innebar at borettslagene ved mislighold ikke lenger skal fremme begjæringer om utkastelser til Namsfogden. Dermed forsvant med ett slag en ikke ubetydelig del av saksmengden, noe som åpenbart har slått positivt ut på statistikken over begjæringer og antallet utkastelser gjennomført av Namsfogden.

Men heller ikke det å bruke utviklingen i de øvrige bydelene som et korrektiv ved bedømmelsen av Samarbeidsprosjektets effekter i de tre involverte bydelene, er helt uproblematisk. Vi forutsetter nemlig at de eventuelle effektene av Samarbeidsprosjektet i observasjonsperioden frem til og med år 2006 utelukkende gjorde seg gjeldende i de tre bydelene og at de ikke «smittet over» på de øvrige bydelene i Oslo. Problemet er at selv om prosjektets individrettede virksomhet og utprøvingen av Arbeidsmodellen åpenbart var konsentrert i de tre bydelene, er det ikke utenkelig at prosjektet allerede i denne perioden kan ha hatt en positiv innvirkning på behandlingen av utkastelsesproblematikken også i de andre bydelene i Oslo. Som vi har sett, utsendte Byrådsavdelingen for helse og sosiale tjenester allerede i 2005 et fellesskriv (Fellesskriv nr. 6/2005) som inspirert av erfaringene fra Samarbeidsprosjektet, påla alle bydelene i Oslo nye rutiner for behandling av utkastelsesproblematikken, og dette ble i 2006 erstattet av nytt fellesskriv (nr. 8/2006), som klargjorde og skjerpet kravene til tidlig intervensjon. Vi kan

altså i prinsippet ikke utelukke at Samarbeidsprosjektet har hatt betydning for den positive utviklingen i antallet begjæringer og utkastelser som kan observeres i de øvrige bydelene i den siste delen av prosjektperioden. Hvis det er tilfellet vil det å kontrollere for utviklingen i de andre bydelene i realiteten føre til undervurdering av de positive effektene som prosjektet faktisk hadde i de tre tiltaksbydelene i denne perioden.

4 Prosjektets langtidsvirkninger

Uansett hvor vellykket Samarbeidsprosjektet har vært med hensyn til selve gjennomføringen og med hensyn til å oppnå flere av de konkrete resultatmål i prosjektperioden, så gjenstår det å undersøke om prosjektet har satt varige spor i den måten utkastelsesproblemet blir håndtert i Oslo kommune generelt og de tre involverte bydelene spesielt, noen år etter at prosjektet ble avsluttet. Det er dette spørsmålet vi skal ta for oss her. Det har vært hovedtema for en egen oppfølgingsstudie, som har blitt gjennomført i år 2010 ved hjelp av dokumentanalyser, intervju med den daværende prosjektleder i Samarbeidsprosjektet og intervjuer med aktuelle representanter for de sentrale aktørene: Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester, Namsfogden, Boligbygg og private utleiere, samt saksbehandlere i sosial- og bolig tjenesten i de tre involverte bydelene.

Som beskrevet i kapittel 2 har det i noen år etter at selve Samarbeidsprosjektet formelt ble avsluttet (sommere 2006) pågått arbeid med følgeprosjekter finansiert av Husbanken, hvorav det siste – et oppfølgingsprosjekt i Østensjø bydel – først ble avsluttet ved inngangen til 2009. Etter dette tidspunktet har ikke bydelenes arbeid med utkastelsesproblematikken vært tilført øremerkete stillinger med ekstern finansiering, og det er derfor på tide å spørre om Samarbeidsprosjektets ideer og resultater har stått seg ved overgangen fra tilskuddsfinansiert forsøk til varig rutine.

Beskrivelsen og drøftingen av prosjektets langtidsvirkninger starter fra «toppen» med det nasjonale nivået og går videre med politikken til Oslo kommune sentralt. Deretter belyses konsekvenser for praksisen til Namsfogden, Boligbygg og private utleiere, mens gjennomgangen avsluttes med en presentasjon av erfaringene til involverte saksbehandlere om den konkrete praksis på feltet i bydelene.

Varige effekter på nasjonalt nivå

Samarbeidsprosjektet har i en rekke regjeringsdokumenter vært omtalt som et svært lovende bidrag til å styrke innsatsen mot bostedsløshet og realisere de nasjonalt formulerte målene om en kraftig reduksjon i antallet begjæringer og

gjennomførte utkastelser. Det gjelder ikke minst Stoltenberg II regjeringens strategidokument «På vei til egen bolig» fra 2006, der Samarbeidsprosjektet får fyldig omtale under overskriften «Lokal samarbeidsmodell i arbeidet for å redusere utkastelser» og der det presenteres en grafisk fremstilling av Arbeidsmodellen som ble utviklet av prosjektet⁴. Dermed signaliserer departementene som står bak dokumentet at de mener Arbeidsmodellen kan og bør tjene som inspirasjonskilde for andre kommuner i deres arbeid med utkastelsesproblematikken. Men på tross av den fyldige plassen, savnes det en nærmere drøfting av modellens fordeler og (eventuelle) ulemper. Det ligger utenfor rammene av dette evalueringsprosjektet å undersøke i hvilken grad andre kommuner har valgt å tilpasse sin praksis i tråd med tenkningen i Arbeidsmodellen.

Samarbeidsprosjektet har imidlertid i hvert fall på ett punkt satt konkrete spor i den nasjonale lovgivningen. Boligbyggs forespørsel til Datatilsynet om lovligheten av å sende lister til sosialtjenesten i den aktuelle bydelen over personer som har mottatt paragraf 4-18 varsler, førte til at regjeringen i 2006 la frem et forslag til endring av husleieloven der utleiers rett til å varsle sosialtjenesten ble eksplisitt slått fast i en ny paragraf 9-11. I bestemmelsen som trådte i kraft i 2007 heter det i første ledd:

Når det er grunnlag for å begjære fravikelse av husrommet kan utleier, dersom det er grunn til det, sende skriftlig varsel til sosialtjenesten i kommunen om misligholdet.

Som det ble fremhevet i lovproposisjonen, var hovedformålet med bestemmelsen helt i tråd med Samarbeidsprosjektets tenkning: å gi sosialtjenesten mulighet for å gripe inn i en potensiell begjærings- og utkastelsessak på et så tidlig tidspunkt som mulig (Ot.prp. nr. 38 (2006–2007)). Bestemmelsen ble imidlertid gitt en svært forsiktig formulering, som dermed neppe på en avgjørende måte forrykket den gjeldende rettstilstanden. Leietakere ble gitt rett til å reservere seg mot at slik informasjon sendes til sosialtjenesten i tråd med Datatilsynets syn slik det kom til uttrykk i uttalelsen om Boligbyggs praksis. Videre ble bestemmelsen formulert som en rett for utleier og ikke

⁴ <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/bro/2006/0002/ddd/pdfv/281282-egenbolig.pdf>

som verken en plikt eller som en klar anbefaling (uttrykket «kan» ble valgt i stedet for «bør», for ikke å snakke om «skal»).

Det er dermed helt opp til utleier å bestemme om man vil benytte seg av denne muligheten til å varsle til sosialtjenesten før en eventuell begjæring om utkastelse, og det betyr at sosialtjenestens behov for tidlig informasjon bare vil bli innfridd i de tilfellene og det omfanget utleieren ser seg tjent med det. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, påpeker flere av våre informanter i bydelene at mange private utleiere viser liten interesse for å bruke denne muligheten og da særlig i perioder der etterspørselen etter boliger er høy, slik at det er lett å få inn nye leietakere etter en eventuell utkastelse.

Varige effekter på styringssignalene fra Oslo kommune

Det er liten tvil om at Samarbeidsprosjektet har hatt stor betydning for den måten Oslo kommune sentralt ønsker at bydelene skal jobbe med forebygging av begjæringer og gjennomførte utkastelser.

Som beskrevet i kapittel 3 utsendte Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester allerede i 2005 et fellesskriv (nr. 6/2005) som gir detaljerte instruksjoner til bydelene om håndteringen av utkastelsesproblematikken som må oppfattes som den direkte oppfølging av viktige elementer i Arbeidsmodellen. En ny og revidert utgave av disse retningslinjene ble sendt ut omtrent samtidig som den formelle avslutningen på Samarbeidsprosjektet, i form av fellesskriv 8/2006 som fortsatt er gjeldende.

De rutinene for saksbehandling som blir beskrevet i fellesskriv 8/2006 legger vekt på aktiv og rask oppfølging i alle tilfeller der bydelen mottar informasjon om husleierestanser og begjæringssaker. I alle tilfeller skal sosialtjenesten i bydelene innen tre dager sende brev til vedkommende leietaker med tilbud om råd og bistand. Hvis sosialtjenesten ikke innen en uke hører fra vedkommende leietaker, skal den følge opp ved å ringe til vedkommende eller eventuelt om nødvendig ved hjemmebesøk. De foreskrevne rutinene skiller på dette punktet mellom leietakere som har en aktiv eller passiv sosialhjelpssak fra før og de som ikke har det. For den første gruppen skal sosialtjenesten vurdere om man bør starte med å ringe eller oppsøke leietakeren samtidig med at brevet sendes ut. Når kravene til aktiv oppsøkende virksomhet ikke er gjort fullt så strenge for leietakere som er ukjente for

sosialtjenesten, henger det antakelig sammen med både administrative hensyn og hensyn til personvernet. I saker som involverer barnefamilier eller eldre personer pålegges sosialtjenesten å gå videre med forsøkene på å oppnå kontakt og oppfølging også selv om de første forsøk på oppringning og hjemmebesøk slår feil. I de tilfeller der Namsfogden velger å utsette en utkastelse fordi leietakeren ikke ansees for å ha «prosessevne» – for eksempel på grunn av aldersdemens eller psykisk sykdom –, blir bydelsoverlegen pålagt å følge opp saken.

I likhet med Arbeidsmodellen til Samarbeidsprosjektet sier heller ikke dette fellesskrivet mye om hvilke konkrete tiltak som sosialtjenesten eventuelt skal sette i verk for å avverge en forestående utkastelse – utover det å legge til rette for selve dialogen med leietakeren og det dertil hørende tilbudet om bolig- og sosialfaglig rådgivning. For eksempel gis det ingen retningslinjer for under hvilke betingelser det kan være aktuelt å hjelpe til med å dekke husleierestansen i form av et lån eller en engangstønad. Det nærmeste man kommer er en omtale av hvordan sosialtjenesten skal forholde seg til personer som allerede har fått bistand til å avverge en utkastelse, og som det erfaringsmessig kan være fare for vil havne i samme situasjon igjen på et senere tidspunkt. Det heter her at det kan være aktuelt å tilby slike potensielle gjengangere alt fra kontinuerlig rådgivning til forvaltning av inntekter.

Etter at Samarbeidsprosjektet ble avsluttet ser det derimot ser det ut for at kommunen sentralt ikke har vært spesielt aktive med hensyn til å etablere nye permanente fora for kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom de sentrale aktørene: de store utleierne, Namsfogden og utleierne. I våre intervjuer fremholdt representanter for flere av disse aktørene at det var et stort behov for etablering og vedlikehold av slike fora for å bevare trykket og dynamikken i det fortsatte arbeidet med å forebygge begjæringer og utkastelser.

Det er vel kjent at antallet begjæringer og utkastelser i Oslo (og i hele Norge for øvrig) har vist en økende tendens fra og med 2009 uten at det er mulig å gi noen enkel forklaring på hvorfor dette har skjedd. Det er antakelig ikke minst under inntrykk av denne negative utviklingen at Byrådsavdelingen på tampen av 2010 (2. desember) valgte på nytt å sende ut

fellesskriv nr. 8/2006 til bydelene for derved å minne dem om viktigheten av å holde oppe fokus på arbeidet med utkastelsesproblematikken.

Effekter på rutinene til Namsfogden, Boligbygg og de private utleierne

Som tidligere beskrevet var Namsmannen i Oslo en ivrig pådriver for etableringen av Samarbeidsprosjektet og sentral premissleverandør for den tenkningen som kom til å prege prosjektets Arbeidsmodell med vekt på rask informasjonsutveksling og tidlig intervensjon. Det er derfor ikke overraskende at Namsfogden på egen hånd og for egen regning etter at det såkalte pilotprosjektet var avsluttet, valgte å videreføre praksisen med ta telefonisk kontakt med alle privatpersoner som hadde mottatt begjæring om utkastelse. Som nevnt ble denne ordningen i løpet av 2006 utvidet til å omfatte hele Oslo.

Senere har imidlertid denne praksisen blitt helt avvirket. I våre intervjuer med representanter for namsfogdembedet ble det som en viktig årsak til dette vist til at Namsfogden i Oslo har blitt pålagt å gå over til et nytt elektronisk saksbehandlings- og arkiveringssystem som blir levert av Statens innkrevingsentral i Mo i Rana. Mens Namsfogden tidligere hadde sitt eget datasystem som tillot utkjøring av relevante statistiske analyser av saksmassen, er disse mulighetene nå blitt vesentlig forringet. I følge Namsfogden falt en viktig forutsetning for å videreføre ringeprojektet bort i og med at det ikke lenger var mulig å foreta løpende undersøkelser av om tiltaket hadde den ønskede effekt.

Det er grunn til å tro at dette statlige pålegget om «outsourcing» av det elektroniske saksregisteret til Namsfogden har hatt en alvorlig negativ innvirkning på Namsfogdens evne til å videreføre sin tidligere rolle som kunnskapsleverandør og pådriver i arbeidet med å redusere antallet begjæringer og utkastelser i Oslo. Det er så fall tale om et klassisk eksempel på en helt uintentert effekt av et tilsynelatende urelatert og nokså uskyldig administrativt pålegg.

Også når det gjelder Boligbygg KF og de private utleierne egen praksis, ser det ut for at Arbeidsmodellens ideer om mer direkte aktiv oppsøkende virksomhet rettet mot personer med husleierestanser har hatt forholdsvis

beskjedent gjennomslag. Som nevnt avvirket Boligbygg sitt eget ringeprojekt med en gang pilotprosjektet var avsluttet. En av de store private utleierne som var involvert i pilotprosjektet valgte derimot å fortsette praksisen med å ta telefonisk kontakt, men denne har siden mer eller mindre avvirket sin utleievirksomhet i Oslo Indre Øst, og så vidt vi har kunnet bringe på det rene er det få eller ingen av de gjenværende private utleierne i de tre bydelene i Oslo som opererer med rutiner i tråd med Samarbeidsprosjektets anbefalinger på dette punktet. Den viktigste begrunnelsen for dette er at utleierne ikke opplever at tiltaket gir gevinster som står i forhold til innsatsen og at mange leietakere reagerer negativt på å få en ekstra «purring» på telefon fra utleieren.

Derimot fortsetter Boligbygg å sende over lister med paragraf 14-8 varsler til de aktuelle bydelene i tråd med Arbeidsmodellen til Samarbeidsprosjektet. I følge våre intervjuer med representanter for Boligbygg er det forholdsvis få av virksomhetens leietakere som benytter seg av den muligheten de har for å reservere seg mot dette. Som også Datatilsynet påpekte i sin uttalelse, er det en stor andel av Boligbyggs kunder som fra før er aktive brukere av sosialtjenesten. Det er derfor ikke utenkelig at særlig disse ser det som uproblematisk eller til og med ønskelig å la sosialtjenesten i bydelen bli involvert på et tidlig tidspunkt når og hvis de skulle få problemer med å betale husleien til tiden.

Ifølge våre informanter i bydelene er det derimot forholdsvis sjeldent at private utleiere benytter seg av den muligheten som ble formalisert gjennom husleielovens paragraf 9-11, til på tilsvarende måte å varsle sosialtjenesten før en eventuell begjæring om utkastelse. En grunn kan være at det særlig blant leietakere som ikke er kjent med sosialtjenesten vil være mange som reagerer negativt på en slik varsling, men – som det ble antydnet for oss i intervjuene med ansatte i bydelenes sosialtjeneste – det kan også være at en del private utleiere i gitte situasjoner vil foretrekke en gjennomført utkastelse heller enn å legge til rette for en redningsaksjon fra sosialtjenesten.

Til slutt kan det nevnes at Boligbygg fra nyttår 2008 endret sine rutiner for innkreving av husleie slik at betalingsfristen og dermed det samlede tidsforløpet frem mot en eventuell utkastelse, ble vesentlig forkortet, noe som

i følge flere informanter i bydelene i hvert fall på kort sikt kan ha bidratt til et økt antall begjæringer i Oslo som helhet.

Effekter på praksis i bydelene

Våre informanter i de tre bydelene ga samstemmig uttrykk for at arbeidet med utkastelsesproblematikken har fått en høyere prioritering og at det blir utført på en mer systematisk måte som et resultat av Samarbeidsprosjektet og utstedelsen av de to fellesskrivene fra Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester. Det ble samtidig påpekt som en betydelig utfordring over tid å opprettholde oppmerksomheten og å innfri de kravene til oppsøkende virksomhet og tidlig intervensjon som er spesifisert i fellesskriv 8/2006.

En av de utfordringene bydelene her har stått overfor er knytter til NAV-reformen som ble gjennomført i perioden etter Samarbeidsprosjektets avslutning og som nødvendigvis må ha lagt beslag på mye oppmerksomhet og administrative ressurser. Det har blitt påpekt at organiseringen og den administrative plasseringen av det boligsosiale arbeidet har hatt en tendens til å bli skjøvet i bakgrunnen i de lokale politiske og administrative prosessene omkring gjennomføringen av NAV-reformen (Langsether, Hansen og Sørvoll 2008, s. 79). I følge våre informanter har imidlertid det faktum at både den kommunale sosialtjenesten og boligrådgivningstjenesten har blitt en integrert del av NAV-strukturen, vært nyttig og nødvendig for å kunne videreføre arbeidet med å forebygge utkastelser i tråd med Samarbeidsprosjektets intensjoner.

På spørsmål om mulige forklaringer på de siste årenes tendens til økning i antallet begjæringer og utkastelser, ble det blant informantene pekt på flere ulike faktorer som man mistenker kan ha bidratt i større eller mindre grad. I tillegg til mer grunnleggende strukturelle forhold som endringer i leietakermassen (vekst omfanget av rus- og psykiatriproblemer, husleieøkninger, økende inntektsfattigdom blant deler av befolkningen mm.) som må betraktes som mer eller mindre eksogent bestemte, ble det pekt på flere faktorer som kan være spesielt relevante i forhold til en evaluering av den aktuelle innsatsen og for å vurdere mulige nye tiltak.

- De siste årenes stramme boligmarked i Oslo ble av flere fremhevet som en viktig faktor. Når det er stor mangel på boliger blir særlig de private utleierne mindre opptatt av å holde på sine leietakere, og de vil oftere kunne se seg tjent med en raskt gjennomført utkastelse av leietakere med betalingsproblemer og eventuelle andre tilhørende vanskeligheter. Dette kan blant annet ha gitt seg utslag i den relativt labre interessen blant private utleiere for å benytte muligheten for en tidlig varsling av sosialtjenesten i medfør av husleielovens paragraf 9-11. Som nevnt ovenfor gir denne bestemmelsen bare utleieren en mulighet for tidlig varsling, og bruken av denne muligheten er dermed helt avhengig av at utleieren faktisk ser det i sin interesse å involvere sosialtjenesten. Samtidig ble det fra flere pekt på at sosial- og boligjenesten i bydelene i noen tilfeller opplever at utleiere prøver å skyve for mye av det ansvaret de har som utleiere over på bydelene – for eksempel ansvaret for å gjøre et alvorlig forsøk på å drive inn husleien ved eventuelle restanser. Der Samarbeidsprosjektets Arbeidsmodell må sies å være basert på en harmonimodell for samhandlingen mellom utleiere og bydelsadministrasjonen, kan det virke som om samhandlingen ikke sjeldent i praksis er preget av interessekonflikter og forsøk på ansvars-overvelting.
- En annen faktor som ble nevnt, er den nye ordningen med Arbeidsavklaringspenger som – i motsetning til de ordninger den erstatter – har utbetalinger hver 14. dag. Dette kan i og for seg være fornuftig for å hjelpe de av mottakerne som har problemer med å administrere sin økonomi slik at de ikke har penger igjen til det mest nødvendige ved slutten av måneden, men det kan på den annen side gjøre det vanskelig for en del å ha penger nok til å betale husleien når den forfaller en gang i måneden.
- Videre ble det av flere informanter nevnt at de nye rutinene for innkreving av husleie til Boligbygg KF med kortere frister frem mot igangsettelsen av en egentlig begjæringssak, i hvert fall i en overgangsperiode kan ha bidratt til flere begjæringer enn under den tidligere ordningen.
- Saksbehandlerne i bydelene var som nevnt både bevisste og åpne om vanskelighetene med over tid å opprettholde et høyt oppmerksomhets- og aktivitetsnivå i forhold til utkastelsesproblematikken i tråd med

Arbeidsmodellen og påleggene i fellesskriv 8/2006. Et interessant moment i denne sammenhengen er at flere etterlyste bedre statistisk informasjon om utviklingen i antallet begjæringer og utkastelser i egen bydel som et nødvendig hjelpemiddel til å motivere og eventuelt korrigere innsatsen. Vi er dermed tilbake til det problemet som ble nevnt i forbindelse med omtalen av Namsfogdens virksomhet. Mens Namsfogden tidligere var i stand til å forsyne kommunen som helhet og de enkelte bydelene med relevant statistikk om utviklingen i antallet begjæringer og gjennomførte utkastelser, har overgangen til et nytt eksternt drevet arkivsystem hos Namsfogden fjernet denne muligheten. Dermed har både Namsfogden og bydelen mistet et helt essensielt virkemiddel for motivering og praksisbasert læring: muligheten til å følge utviklingen i sentrale målvariabler for virksomheten.

I intervjuene med informantene i alle de tre bydelene kom det samtidig frem at håndteringen av utkastelsesproblematikken i perioden etter Samarbeidsprosjektets avslutning har undergått en potensiell effektivisering som neppe kan sies å være et direkte resultat av Arbeidsmodellen som sådan. Det handler om en langt hyppigere bruk av ulike former for frivillig forvaltning enn det som var vanlig tidligere. Som tidligere nevnt, ligger det en antydning til tilskyndelse i denne retningen i fellesskriv 8/2006 som spesielt peker på behovet for oppfølgende tiltak rettet mot personer som har fått hjelp til å bevare boligforholdet – f.eks. gjennom hjelp til dekning av husleierestanser. Ett av de tiltakene som nevnes her er nettopp hjelp til forvaltning av inntekt.

På basis av denne utviklingen som åpenbart vurderes positivt av de involverte saksbehandlerne, forekommer det fornuftig å overveie en enda mer systematisk bruk av avtaler om etterfølgende periode med frivillig forvaltning som vilkår for et eventuelt bidrag til dekning av husleierestanser.

5 Sammenfattende vurderinger

«Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser» har i denne rapporten blitt beskrevet som et svært krevende forsøksprosjekt som på tross av forholdvis begrensede ressurser langt på vei har lyktes å oppfylle intensjonene til sine oppdragsgivere (Oslo Kommune, Namsfogden i Oslo og det daværende Sosial- og helsedirektoratet) om å utvikle modeller og rutiner for en forsterket sosialfaglig innsats i arbeidet med å begrense antallet begjæringer og gjennomførte utkastelser i tre bydeler i Oslo indre øst.

Vurdert som ledd i en nasjonal satsing for å oppnå en betydelig reduksjon i antallet begjæringer, utkastelser og i siste instans bostedsløshet, har likevel prosjektet hatt klare begrensninger som i all hovedsak kan føres tilbake til begrensninger som lå innebygget i mandatet og måten prosjektet var lagt opp.

Det har en rekke ganger i denne rapporten blitt understreket som en vesentlig svakhet at prosjektet har vært forholdsviss ensidig fokusert på å lete etter administrative grep for forbedringer av kommunikasjonen mellom de sentrale aktørene i feltet; mens selve det juridiske rammeverket rundt utkastelsesinstituttet, den kommunale boligpolitikken og vektøyskassen av konkrete boligsosiale tiltak som kan settes inn mot de individene som står i fare for å bli kastet ut, har blitt viet mindre oppmerksomhet.

Det er grunn til å tro at en strategi som utelukkende leter etter kostnadsnøytrale «vinn-vinn» forbedringer i de lokale aktørenes administrative håndtering av utkastelsesproblematikken, har et begrenset potensiale for å oppnå store og varige reduksjoner i antallet begjæringer og utkastelser – for eksempel i tråd med de meget ambisiøse målene som ble formulert nasjonalt – først av Bondevik-regjeringen i Boligmeldingen (St. meld. nr. 23 (2004–2004)) og siden i det såkalte strategidokumentet «På vei til egen bolig» som ble lansert av Stoltenberg-regjeringen i 2006.

Dermed er det ikke sagt at det ikke har vært noe å vinne på en strategi for forbedring av kommunikasjon og samhandling og mer generelt på effektivisering av administrative strukturer og rutiner i tråd med prosjektets

tenkning og forslag. En helt avgjørende forutsetning for fortsatt administrativ effektivisering og læring, er imidlertid at aktørene tilføres kontinuerlig informasjon om utviklingen i sentrale målvariabler. Det er derfor svært uheldig for utsiktene til å ta vare på de gevinstene som utvilsomt er oppnådd gjennom prosjektet, at tilbakeføringen av statistisk informasjon via analyser av Namsfogdens registre har blitt blokkert av pålegget til Namsfogden om «outsourcing» av registrene.

En annen og relatert svakhet, som særlig har kommet frem i den oppfølgingsstudie som vi har gjennomført i år 2010, er at prosjektet på noen områder har lagt en for enkel harmoni-tenkning til grunn for sitt forslag til Arbeidsmodell og i for liten grad tatt hensyn til at de ulike aktørene – kommunen og utleierne – i mange situasjoner kan ha klart forskjellige interesser og lett blir involvert i forsøk på gjensidig ansvarsovervelting. Som et symptom på en slik harmonitenkning kan man vise til den endringen av husleieloven som prosjektet bidro til å få i stand. Motivet for lovendringen er å sørge for at sosialtjenesten skal bli varslet så tidlig som mulig, og dermed få mulighet til å sette inn effektive tiltak for å forebygge en eventuell kommende begjæringssak og gjennomført utkastelse. Bestemmelsen gir imidlertid bare utleier *mulighet* til å foreta en slik varsling, og bestemmelsen bidrar dermed ikke til å sikre sosialtjenesten den ønskede informasjonen i de tilfeller der utleier ikke selv har en klar egeninteresse i å legge til rette for tiltak fra kommunens side.

Til slutt vil vi tillate oss en refleksjon over måten dette prosjektet har vært lagt opp som et sosialpolitisk forsøksprosjekt – der både *utredning*, *utvikling* av forslag til tiltak og selve *utprøvingen* av tiltaket har vært integrert i én sammenhengende prosess og overlatt til ett og samme prosjektteam. Spørsmålet er om det ikke hadde vært mer fruktbart å skille utredningsfasen og utviklingsfasen klarere fra utprøvingsfasen. Poenget er ikke å kritisere prosjektteamets innsats i utredningsfasen og den vekten det her – særlig det første året – ble lagt på individuell saksbehandling som et ledd i informasjonsinnhenting – i tillegg til forsøkene på statistisk kartlegging av saksmassen. Det er fullt mulig og høyst sannsynlig at prosjektteamet takket være sin sosialfaglige bakgrunn og sin innsats for å drive individrettet saksbehandling, avdekket kunnskap om utkastelsessakene og de

ulike aktørenes håndtering av dem som ikke kunne vært oppnådd gjennom mer tradisjonelle forskningsmetoder. Poenget er å påpeke fordelene ved å skille ut den endelige utprøvingen av de tiltakene som en har kommet frem til gjennom utrednings- og utviklingsarbeidet, slik at utprøvingen får en klar begynnelse og slutt. Dermed vil det bli lettere å foreta en systematisk innhøsting av erfaringer.

Referanser

- Box og Tiao (1975): Intervention Analysis with Applications to Economic and Environmental Problems. *Journal of American Statistical Association* 70(1): 70–79
- Dyb, Evelyn (2005): *Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*. Byggforsk skriftserie 7-2005. Oslo: Byggforsk.
- Fyhn, Anders Brede (2006): *Fra kunnskapsoppbygging til mobilisering av ansvar. Underveisevaluering av Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser*. Fafo-rapport nr. 533. Oslo: Fafo.
- Langsether, Åsmund, Hansen, Thorbjørn og Sørvoll, Jardar (2008): *Fragmentert og koordinert. Organiseringen av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. Rapport nr. 18/2008. Oslo: NOVA.
- McDowall, Allen (2002): From the help desk: Transfer functions. *Stata Journal*. Vol 2 (1): 71-85.
- Ot. prp nr. 38 (2006–2007)
- St.meld. nr. 50 (1998–99) *Utjamningsmeldinga*.
- St. meld. nr. 6 (2002–2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*.
- St.meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken*.
- Stoltenberg-regjeringen II (2006) *På vei til egen bolig. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet: tilskudd, eksempler, samarbeid og deltakere*.
- Øverås, Siv, Fyhn, Anders Brede og Sandlie, Hans Christian (2005). *Trenger du hjelp? Oppstartsevaluering av Samarbeidsprosjektet – færre utkastelser*. Fafo-rapport nr. 469. Oslo: Fafo

Vedlegg til kapittel 3

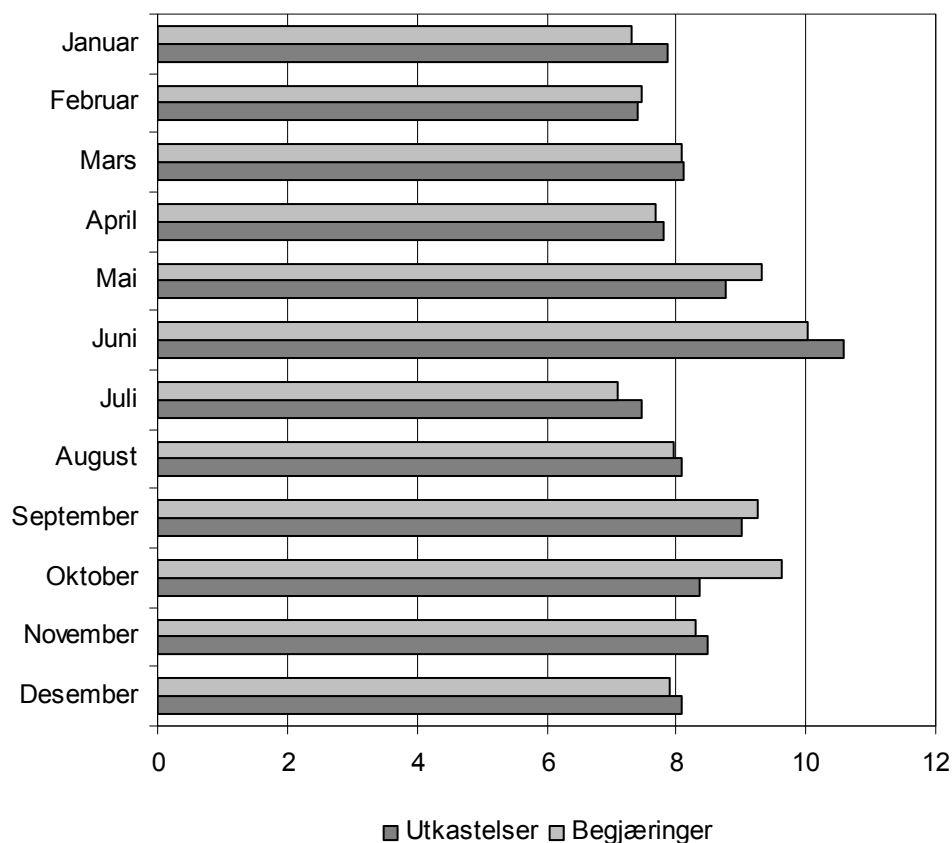
ARIMA modellen består av tre komponenter: autoregresjon (AR) eller autokorrelasjon, integrasjon (I), og glidende gjennomsnitt (MA for «moving average»). Et første trinn i en slik analyse er å bestemme hvilke typer av prosess som har generert tidsvariasjonen i dataene. Autokorrelasjon er en slik generell tidsprosess. Dette er korrelasjonen mellom en observasjon og foregående observasjon. Autokorrelasjon kan ofte gjenkjennes som regelmessige svingninger i en tidsserie. Hvis nivået er stabilt over tid, så kalles dette en stasjonær prosess, mens endringer i nivået kalles ikke-stasjonære prosesser. Ikke-stasjonære prosesser kan være av to typer. Man kan ha jevne endringer, for eksempel lineære endringer, og man kan ha brå endringer i tidsserien. Tilfeldig gang er betegnelsen på en ikke-stasjonær prosess. Her har man ett og annet sjokk som forskyver nivået på variabelen men som ellers er relativt stabilt mellom sjokkene. Integrasjon betyr at tidsserien gjøres stasjonær, som er en forutsetning for å estimere øvrige parametere i modellen. Glidende gjennomsnitt kan være en alternativ metode for å korrigere for autokorrelasjon. Denne metoden passer best hvis avvikene er noe tilfeldig fordelt og de påvirker minst en påfølgende observasjon. ARIMA modeller forkortes gjerne $ARIMA(p,d,q)$, der p står for autoregresjon, d for tilfeldig gang og q for glidende gjennomsnitt.

Vurderingen av hvilke av disse generelle tidsserieprosessene man bør korrigere for kan baseres dels på visuelle inspeksjoner og på statistiske beskrivelser av tidsserien. Normalt vil man foretrekke en enkel (parameterfattig) modell der restleddene er tilfeldig fordelt, uten noen systematisk variasjon. For vårt analyseformål gjennomføres denne innledende analysen i første omgang på tidsseriene før Samarbeidsprosjektet ble iverksatt, dvs. årene 1996 til 2003. Dernest sjekkes vi om den valgte modellen også passer på hele tidsserien, for årene 1996 til 2006.

Når man har månedlige observasjoner bør man også undersøke om det finnes sesongvariasjon eller annen systematisk variasjon mellom årets måneder. Figur V1 viser månedsvariasjon både i antall begjæringer og

utkastelser (ikke relatert til antall innbyggere) som gjennomsnitt for perioden 1996–2006 i de tre tiltaksbydelene i Oslo. Det er litt variasjon mellom månedene, og denne variasjonen er temmelig lik om vi ser på begjæringer (lyse stolper) og utkastelser (mørke stolper). Juni skiller seg ut som med flest begjæringer som fører til utkastelse. Juli er derimot den måned det innkommer færrest krav, herunder krav som fører til utkastelse. Men kun juni er statistisk signifikant forskjellig fra de andre månedene i disse dataene. Dette avviket kan vi enklest korrigere for ved hjelp av en dummyvariabel.

Figur V1: Begjæringer og utkastelser, prosentvis fordeling mellom årets måned, i tre tiltaksbydeler



Tidsserier vil ofte ha en trend eller andre endringer i nivå som gjerne omtales som integrasjon. En integrert tidsserie må gjøres stasjonær før parametrene for autoregresjon og glidende gjennomsnitt kan estimeres. Dette gjøres ved å differensiere tidsserien, for eksempel ved å transformere hver observasjon (Y_t) til differansen mellom denne og foregående observasjon ($Y_t - Y_{t-1}$).

Prosedyren for å bestemme en korrekt prosess som beskriver en tidsserie innebærer tre trinn: identifisering, estimering og diagnoser.

Den viktigste modellen som brukes her er av typen ARIMA(0,1,1). Det vil si en modell som korrigerer for glidende gjennomsnitt (av første orden) og tilfeldig gang (av første orden).

Denne modellen anvendes både med og uten et konstantledd som angir en trend gjennom hele observasjonsperioden på 11 år. Den siste modellen med konstantledd kan skrives

$$Y_t = \mu + Y_{t-1} - \alpha a_{t-1}$$