

Arne Holm og Siri Nørve

Bostedsløse i små og mellomstore kommuner

Strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet

Bostedsløse i små og mellomstore kommuner

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2007:4

Husbandens bostøtte og kommunenes saksbehandling

NIBR-rapport 2006:12

Nærmiljøetsatsing og levekår
Evaluering –
Handlingsprogram Oslo indre øst

Samarbeidsrapport NIBR/KRUS/Byggforsk
2006

Løslatt og hjemløs
Bolig og bostedsløshet etter
fengselsopphold

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

Arne Holm og Siri Nørve

Bostedsløse i små og mellomstore kommuner

Strategier i arbeidet med å forebygge og
bekjempe bostedsløshet

NIBR-rapport 2007:8

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

Forfattere: Arne Holm og Siri Nørve

NIBR-rapport: 2007:8

ISSN: 1502-9794
ISBN: 82-7071-665-0
Prosjektnummer: O-2443
Prosjektnavn: Små og mellomstore kommuner

Oppdragsgiver: Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Prosjektleder: Arne Holm

Referat: Rapporten tar for seg strategier i små og mellomstore kommuner i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Dette er organisert rundt et sett delstrategier, knyttet først og fremst til boliger, booppfølgingstjenester, samarbeid med andre aktører, forebygging av utkastelser samt kommunalt planområde på feltet. Med utgangspunkt i en casestudie og en survey drøftes kommunenes arbeid på disse områdene. Rapporten tar opp eventuelle variasjoner blant de små og mellomstore kommunene samt ser på noen betingelser for kommunenes strategiarbeid.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Februar 2007

Antall sider: 115
Pris: Kr 250,-

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

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2007

Forord

Bostedsløshet har i et helt tiår nå hatt stor politisk oppmerksomhet. Siden den første systematiske kartleggingen i 1996, har det vært gjennomført gjentatte kartlegginger og prosjekter rettet mot bostedsløse. I dette har mye fokus vært på de store byenes situasjon. Samtidig viste siste telling at hver tredje bostedsløs var å finne i kommuner med under 40 000 innbyggere. Med dette prosjektet vendes fokuset mot de små og mellomstore kommunene og vi ser på hvilke strategier de følger i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet.

Prosjektet er utført på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og kontaktperson har vært Aase Lunde. Prosjektet ble tildelt Norges Byggforskningsinstitutt desember 2005, men flyttet over til Norsk institutt for by- og regionforskning i forbindelse med virksomhetsoverdragelsen av det boligsosiale forskningsfeltet våren 2006.

I forbindelse med prosjektet har det vært oppnevnt en referansegruppe, som gjennom møter har bidratt med verdifulle innspill til prosjektet. Viktig i forhold til prosjektets innhold og fremdrift har også vært Aase Lunde fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet som gjennom hele prosjektperioden har bidratt med verdifulle innspill.

Arne Holm har vært prosjektleder for prosjektet og Siri Nørve prosjektmedarbeider. Martin A. Hanssen har vært behjelpelig med surveyen.

Oslo, februar 2007

Hilde Lorentzen
Forskninssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	6
Sammendrag	7
Summary	12
1 Innledning	16
1.1 Problemstillinger i undersøkelsen	17
1.2 Begrepsavklaring	18
1.2.1 Hva er bostedsløshet?	18
1.2.2 Hva er forebygging?	18
1.3 Om studien	19
1.4 Gangen i studien	20
2 Foreliggende kunnskap	21
2.1 Antall bostedsløse i små og mellomstore kommuner	21
2.2 Demografisk profil blant de bostedsløse i de små og mellomstore kommunene	24
2.3 Hva vet vi om de bostedsløse i de små og mellomstore kommunene?	28
2.3.1 En oppsummerende kunnskapsstatus	28
3 Design og metode	29
3.1 Hvilke kommuner er små og mellomstore?	29
3.2 Caseundersøkelsen	30
3.3 Surveyundersøkelsen	31
4 Kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet	33
4.1 Empiriske problemstillinger fra casestudiene	33
4.2 Omfanget og karakteren av bostedsløshet i de små og mellomstore kommunene	35
4.2.1 Jo flere bostedsløse, jo sterkere fokus	35
4.2.2 Hvem er de bostedsløse?	37
4.2.3 Oppsummering	40
4.3 Strategiarbeidet	40
4.3.1 Boligtilbudet til bostedsløse	41

4.3.2	Tjenestetilbudet til personer midlertidig uten bolig eller bostedsløs	47
4.3.3	Arbeid med utkastelser som strategi mot bostedsløshet	50
4.3.4	Samarbeid med andre kommuner eller private aktører	53
4.3.5	Planarbeide i kommunene med relevans for arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet	56
4.4	Avsluttende kommentarer	58
5	Bostedsløshet i de små og mellomstore kommunene i et kvantitativt perspektiv	60
5.1	Omfanget av bostedsløshet	60
5.2	Utgangspunktet for at kommunene blir bedt om å hjelpe til med bolig	61
5.2.1	Hva er de mest alminnelige grunnene til at kommunen blir bedt om å hjelpe i en vanskelig bosituasjon?	62
5.2.2	De hjelpetrequendes problem	64
5.2.3	Når kommunene får henvendelser, i hvilken grad er dette akutte henvendelser der det må skaffes bolig midlertidig?	64
5.2.4	Kort oppsummering om behovet for bolig	65
5.3	Gjengangere	65
5.4	Tilbudet av boliger i kommunene	66
5.4.1	Tilgang på leieboliger i kommunen	66
5.4.2	I hvilken grad er det vanskelig å formidle leieboliger til personer som har vansker med å mestre boforholdene?	68
5.4.3	Hvilke grupper er de kommunale boligene beregnet på?	69
5.4.4	Viktige overnattingsformer for personer midlertidig uten bolig	71
5.4.5	Hvilke overnattingsformer benytter kommunene seg oftest av for personer med midlertidig bolig?	73
5.4.6	Stiller kommunen noen krav til tilbyder av et botilbud, i så fall hvilke?	74
5.4.7	Kort oppsummering av bolig som strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet	74
5.5	Tjenestebehovet blant de bostedsløse	75
5.5.1	Andel bostedsløse med behov for tjenester knyttet til boligen	75
5.5.2	Hvilke grupper er så tjenestebehovet knyttet til?	76
5.5.3	Tjenester for å mestre et boforhold	76
5.5.4	Hvor omfattende er tjenestene rettet inn mot mennesker med vansker med å mestre boforholdene i forhold til skillet døgn og dagbasert?	78

5.5.5	Tjenestestruktur som delstrategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet.....	78
5.6	Samarbeid med andre aktører som delstrategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet.....	79
5.6.1	Samarbeid andre kommuner eller private i forhold til å bosette husholdninger midlertidig uten bolig.....	79
5.6.2	Samarbeid med andre kommuner eller private i forhold til tjenester rettet mot boliger for husholdninger midlertidig uten bolig	80
5.7	Planarbeid i forhold til utsatte grupper.....	80
5.7.1	Planarbeid rettet mot utvalgte grupper	80
5.7.2	Individuell plan i bosettingstilfellene med sammensatte hjelpebehov.....	82
5.7.3	Kommunale planer rettet mot det boligsosiale området.....	82
5.7.4	Oppsummering	84
5.8	Brukermedvirkning	84
5.9	Strategier i forhold til utkastelser som ledd i forebygging og bekjempelse av bostedsløshet	85
5.9.1	Antallet utkastelser.....	85
5.9.2	De mest utbredte gruppene blant utkastelsessakene	86
5.9.3	Grunnene til utkastelser.....	86
5.9.4	Kommunenes strategiarbeid i forhold til å løse utkastelsessak mellom begjæring og effektiv utkastelse?	87
5.9.5	Strategier mot utkastelser som ledd i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet.....	88
5.10	Opplevde mangler i kommunenes arbeid rettet mot de bostedsløse	88
6	Strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet i små og mellomstore kommuner	90
6.1	Utgangspunktet for strategiarbeidet i små og mellomstore kommunene.....	90
6.2	Tilgang til boliger i de små og mellomstore kommunene.....	91
6.3	Tjenester i boligene, herunder oppfølgingsrutiner	93
6.4	Samarbeid med andre aktører.....	94
6.5	Medvirkning og kvalitetssikring	94
6.6	Kommunalt planarbeid på feltet.....	95
6.7	Utkastelser.....	95
6.8	Avsluttende merknader	96
	Litteratur	97

Vedlegg 1	Tabeller	98
Vedlegg 2	Kommuner i casestudien	103
Vedlegg 3	Spørreskjemaet	104

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Antall bostedsløse pr 1000 innbyggere i 1996, 2003 og 2005 etter kommunestørrelse og for landet som helhet.	22
Tabell 2.2	Antall bostedsløse pr 1 000 innbygger i et utvalg kommuner mellom 10 000 og 39 000 innbygger i 2005. Kommuner med mindre enn 5 bostedsløse er markert med*.	23
Tabell 2.3	Andelsmessig aldersfordeling blant bostedsløse i 2005 fordelt på kommunegrupper etter kommunestørrelse.	25
Tabell 2.4	Andel bostedsløse etter landbakgrunn i 2005 etter kommunestørrelse.	26
Tabell 5.1	Andel kommuner som svarer bekreftende på bruk av det enkelte tilbudet. Kommunene kunne sette flere kryss, derfor vil kolonnene ikke summere seg til 100....	67
Tabell 5.2	Hvilke grupper er de kommunale boligene beregnet på (tradisjon i utleie)?.....	69
Tabell 5.3	Andel kommuner fordelt etter hva de oppgir som de viktigste overnattingsformene som ordnes på kort siktig for personer midlertidig uten bolig?	72
Tabell 5.4	Andel kommuner der det foreligger planer eller vedtak som gir prioritet til oppfølging eller arbeid med noen av følgende grupper.	81
Tabell 5.5	Andel kommuner som har ulike planer rettet inn mot det boligsosiale området.	83

Sammendrag

Arne Holm og Siri Nørve

Bostedsløshet i små og mellomstore kommuner

Strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet

NIBR-rapport: 2007:8

Problemstillinger

Hovedproblemstillingen i dette prosjektet har vært å analysere strategivalg blant små og mellomstore kommuner i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet.

Dette er i rapporten organisert rundt følgende syv delproblemstillinger:

1. **Midlertidig husvære.** Det er en plikt for kommunene å finne midlertidig husvære til de som ikke klarer dette selv. Hvilke tilbud benytter kommunene seg av? Stiller de krav til de ulike tilbudene, i så fall, hvilke?
2. **Tilgang på boliger.** Hvilken tilgang har kommunene til boliger? Hvilke boligtyper er i så fall dette? Hvilke eventuelle andre boligpolitiske virkemidler disponerer kommunene som kan være aktuelle i forhold til bostedsløse?
3. **Oppfølgingstjenester rettet mot personer som har vanskeligheter med å mestre et boforhold.** Dette omfatter hvilke tjenester kommunene disponerer. Hvordan er tjenestene organisert? Bruker kommunene individuell plan aktivt i arbeidet?
4. **Samarbeid innad i kommunene og med andre aktører.** Hvem er de sentrale aktørene i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet i de små og mellomstore kommunene? Hvordan samarbeider eventuelt disse, og om hva?
5. **Medvirkning og kvalitetssikring av tjenestene.** Hvilke systemer og rutiner er bygget opp i forhold til tilbakemeldinger fra brukerne?

NIBR-rapport: 2007:8

6. **Kommunalt planarbeid på feltet.** Hvilket kommunalt planarbeid eksisterer i kommunene på feltet? I hvilken grad og i så fall, på hvilken måte, utarbeider kommunene planer og strategier i dette arbeidet?
7. **Forebygging og forhindring av utkastelser.** I hvilken grad arbeider kommunene i forhold til å forebygge og forhindre utkastelser? Og eventuelt, hvilke strategivalg tar kommunene i forhold til dette?

I rapporten drøftes dette som delstrategier i forhold til arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Vi antar imidlertid at et viktig utgangspunkt for kommunenes strategiarbeid på dette området er omfanget av bostedsløshet i den enkelte kommune. Vi ser derfor innledningsvis på omfanget av bostedsløse i små og mellomstore kommuner.

Studien baserer seg på dels på en casestudie av 13 små og mellomstore kommuner opp til 40 000 innbyggere og dels på en surveyundersøkelse til et utvalg av kommuner i samme størrelse.

Omfanget og problemsituasjon

Det er en tendens i materialet til at jo større kommunene er, eller jo mer bypreg den har, jo flere bostedsløse. Dette betyr ikke at de små kommunene er uten erfaring med problemet. Saken er heller at de oppfatter dette mer som enkelttilfeller som kommunen i stor grad løser fra sak til sak.

Casestudiene viser dessuten at de bostedsløse i små og mellomstore kommuner langt fra er noen ensartet gruppe. Selv om dette i stor grad handler om sosiale problemer knyttet til rusmisbruk og/eller psykiske vansker, er det også et betydelig innslag av andre grupper, særlig ungdom, og da unge menn. Problemsituasjonene ser også ut til å variere en del mellom kommunene avhengig av størrelse. Dette gjelder i særlig grad i forhold til rusproblemer, som i store trekk øker med kommunestørrelse og urbaniseringsgrad. I forhold til psykiske vansker, er dette mer jevnt fordelt blant de bostedsløse, uavhengig av kommunestørrelse.

Tilgang til boliger

Tilgang til boliger er kanskje det viktigste virkemidlet i forhold til kommunenes strategiarbeid for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Det er imidlertid store variasjoner kommunene imellom i forhold til type bolig tilgjengelig. Tendensen er at jo større kommunen

er, jo mer erfaring har de med bostedsløse og jo større bredde har de i sitt tilbud av boliger.

De fleste av de små og mellomstore kommunene har kommunale boliger. Casestudien viser imidlertid en tendens til at de kommunale boligene til er bundet opp i annen bruk enn å være til rådighet for vanskeligstilte. Det er dessuten få kommuner som svarer at de har kommunale boliger som er spesielt beregnet på ungdom. Dette gir liten smidighet i forhold til å bosette de gruppene som ser ut til å komme opp som en viktig gruppe med boligproblemer i de mindre kommunene.

De aller fleste av de små og mellomstore kommunene hjelper også den enkelte med å finne en bolig i markedet, eventuelt ved å formidle kontakt til utleier. Unntaket her er de små kommunene, hvor andelen som svarer at de formidler slik kontakt, er noe lavere enn blant de mellomstore kommunene.

Tjenester i boligene

En viktig delstrategi i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet er knyttet til tjenesteoppfølgingen i boligene. De konkrete tjenestene kommunene anser som relevante i forhold til de bostedsløse i sine respektive kommuner omfatter blant annet hjemmebaserte tjenester, oppfølging i forhold til rusmisbruk og/ eller psykiske vansker, oppfølging fra sosialkontoret og støttearbeider, miljøarbeider og vaktmester. Jo større kommunen er, jo mer ser en i retning av oppfølging og tjenester i forhold til rusmisbruk og/eller psykiske vansker.

Samarbeid med andre aktører

En mulig delstrategi er å samarbeide enten med frivillige organisasjoner eller andre kommuner, alternativt innad, mellom egne etater. Generelt ser det ut til at kommunene samarbeider mest internt i kommunen i forhold til å sikre boliger og tjenester for bostedsløse. Det er mindre samarbeid på tvers av kommunegrensene. I den grad en samarbeider er dette i stor grad i form av leie av plasser på hospits etc. Samarbeid med frivillige private organisasjoner enten i egen kommune eller tilliggende kommuner er mer utbredt.

Kommunalt planarbeid i forhold til bostedsløshet

Både i de små og mellomstore kommunene er det et relativt utbredt planarbeid på ulike nivåer, i forhold til bostedsløshet. I de litt større kommunene kommer dette særlig inn i forhold til planer for utsatte grupper, som rusmisbrukere, personer med psykiske vansker, og

andre. Dette er i noe mindre grad utbredt i de små kommunene, hvor en tredjedel av kommunene svarer at det ikke foreligger noe planarbeid i forhold til prioriterte grupper.

Når det gjelder boligsosiale handlingsplaner er dette også relativt sett mer utbredt blant de mellomstore kommunene enn i de små kommunene. Det er svært få kommuner over 5 000 som svarer at det boligsosiale området ikke omfattes av planarbeidet.

Dette forteller at planarbeidet i forhold til bostedsløshet både på enkeltgruppenivå og på det boligsosiale området generelt vil ha større omfang i kommuner over en viss størrelse, her over 5 000 innbyggere. Det er nettopp disse kommunene som har bostedsløshet som et gjentakende problem, og ikke bare som en sporadisk strøm av enkelttilfeller. Dette sier noe om at skal kommunene organisere sitt strategiarbeid i forhold til vanskeligstilte grupper på boligmarkedet innenfor planleggingsapparatet, må gruppene ha et visst omfang. Man planlegger i mindre grad i forhold til enkelttilfeller.

Utkastelser

Forebygging av utkastelser kan skje på to stadier, enten som en generell oppfølging av utsatte hushold for å forebygge en begjæring om utkastelse eller en oppfølging av hushold som har mottatt begjæring om utkastelse.

Her har vi først og fremst sett på oppfølging knyttet til det siste forholdet. Dette kan blant annet være knyttet til aktiv oppfølging fra sosialkontorets side. Dette er vanligst i de mellomstore kommunene. Det samme gjelder gjeldsrådgivning. Det er imidlertid i mindre grad utviklet overordnede strategier i kommunene på dette området. Det er mer tiltak tilpasset det enkelte tilfellet. Oversiktighet over vanskeligstilte husholdninger gir sosialkontoret i små kommuner mulighet for å gripe inn på et tidlig tidspunkt.

Konklusjon

Generelt er det et inntrykk fra studien at selv om særlig de minste kommunene rapporterer om få, om noen bostedsløse, er de ikke ukjente med problemer knyttet til personer midlertidig uten bolig. Saken er mer at utfordringene for enkeltkommuner tar andre former, har et noe annet innhold, rammer litt andre grupper enn de en tradisjonelt oppfatter som "bostedsløse".

På denne bakgrunn viser studien at strategiarbeid i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet i små og mellomstore kommuner er svært kontekstavhengig. Grunnleggende forskjeller

mellom kommunene relatert blant annet til størrelse og grad av urbanitet, ser ut til å ha stor betydning for kommunenes strategiarbeid i forhold til bostedsløshet. Så selv om delstrategiene vil ha mange fellestrekk, vil kommunale erfaringer og problemsituasjonen generelt bidra til ulike strategivalg.

Summary

Arne Holm and Siri Nørve

Homelessness in small and medium sized municipalities

Strategies to prevent and combat homelessness

NIBR Report 2007:8

Purpose

The study analyses strategy selection in small and medium sized municipalities to prevent and combat homelessness.

The report addresses seven sub-questions.

1. **Temporary accommodation.** Local authorities have a duty to provide temporary accommodation for persons unable to manage this on their own. What types of accommodation do local authorities make use of, and what criteria are they required to fulfil, if any?
2. **Access to accommodation.** Do local authorities have access to housing? Given that they do, what type of housing is it? Do local authorities have other housing policy instruments of practical benefit for the homeless?
3. **Assistance for at-risk households.** This relates to the forms of assistance local authorities have for at-risk households. How is such assistance organised, and do local authorities use individual care plans actively?
4. **Collaboration – between municipal bodies and in relations to different private actors.** Who is involved in efforts to prevent and combat homelessness in small and medium sized municipalities? In what ways does collaboration take place, and what does it accomplish?
5. **Involvement in service design and quality assurance of services.** What systems and procedures are in place to ensure that opinions of clients are taken into consideration?

6. **Municipal plans.** What sort of planning takes place in this issue area? Do local authorities make plans and set out strategies to address the problem, and if so, how is this achieved?
7. **Eviction prevention and avoidance.** Do local authorities offer assistance to prevent and forestall evictions, and what sort of strategies do they choose?

The report discusses these points as sub-strategies aimed at preventing and combating homelessness. We assume, nevertheless, that homelessness rates in a municipality will determine how much work is done in that particular issue area. We look first at the incidence of homelessness in small and medium sized municipalities.

The data on which the analyses are based derive from a case study of thirteen small and medium sized municipalities (pop. <40,000), and a survey of selected municipalities of similar size.

Incidence and problem situations

According to our data, municipal size and urbanisation correlate positively with incidence of homelessness. Not that small municipalities avoid the problem completely. Small municipalities are just more likely to perceive homelessness as the exception to the rule, and deal with each individual case on its merits.

Our case studies indicate moreover that the homeless in small and medium sized municipalities are far from a homogeneous group. Although this study concerns drug and/or mental health-related problems, there are several other categories, not least young – mostly male – adults. The problem situation appears then to co-vary with municipal size. This applies in particular to drug-related problems, which co-vary with both size and level of urbanisation. The incidence of mental health problems among the homeless does not seem to be affected by municipal size, however.

Access to accommodation

Access to accommodation is possibly the most important strategy tool in local authorities' efforts to prevent and combat homelessness. That said, municipalities differ widely on the type of housing they can offer the homeless. Experience with homelessness increases with municipal size, producing a wider variety of housing alternatives.

Public sector housing is a feature of most small and medium sized municipalities, though it is often reserved for other uses than to house the disadvantaged. Local authorities also lack suitable municipal

accommodation for the young, and consequently fewer options to address what is clearly an increasingly urgent issue, i.e., young people with housing problems in the smaller municipalities.

A large majority of small and medium sized municipalities help people find accommodation in the market, sometimes by facilitating contact with a landlord. The exception here is the small municipalities, which reportedly are less likely to put people in touch with landlords than medium sized municipalities.

Home-based assistance

One of the sub-strategies available to local authorities to prevent and combat homelessness is to provide care and assistance where people live. The most frequently cited forms of assistance are domiciliary care, drug/mental health care, social services, support and milieu workers and caretaker. The larger the municipality the more likely they will be looking to provide care to tackle housing problems relating to drug use and/or mental health problems.

Cooperation with other actors

One possible sub-strategy involves working with the voluntary sector, with other municipalities and/or encourage inter-agency collaboration in the municipality. In general, local authorities pursue an inter-agency approach to secure accommodation and care for the homeless. There is less inter-municipal collaboration; when it does occur, it often about renting rooms in hostels among others. Working in league with charities at home or in other municipalities is more widespread.

Municipal homelessness plans

Extensive planning addressing homelessness takes place at several levels in small and medium sized municipalities. In the larger municipalities deprived and vulnerable groups feature in plans addressing drug, mental health and other problems. It is less the case in small municipalities; only a third prepare plans for prioritised segments of the population.

Medium sized municipalities are more likely to have a social housing action plan than small; very few local authorities with populations in excess of 5,000 say that social housing is not included in planning.

This tells us that we are more likely to find plans related to homelessness – targeting special groups or social housing in general – in municipalities of a certain size, here with populations of at least 5,000. And it is precisely in these municipalities that homelessness is a continuing problem, not an irregular occurrence. It also tells us that

municipalities will tend to plan housing market strategies only when disadvantaged groups reach a certain size. Planning is not put in motion for isolated instances.

Evictions

Preventing loss of housing can be done at two different points in the process: by assisting households before an eviction order is made or by assisting households after an eviction order has been served.

We have studied what local authorities do mainly in relation to the latter situation. For instance, social services can offer assistance – the preponderant strategy in medium sized municipalities. Debt counselling is also common in the medium sized municipalities. There are few strategies in place however which take the wider view. Provisions are adjusted to fit the needs of each individual case. Transparency in small municipalities means that social services can move in at an early stage with measures to prevent home loss.

Conclusion

Although the smallest municipalities in particular report low or even zero rates, they are not totally unaware of issues related to temporary homelessness. It is more that the challenges facing them are slightly different, and to do with other segments of the population than those traditionally associated with homelessness.

Against this background, the study shows that whether strategies aimed at preventing and combating homelessness in small and medium sized municipalities are put in place depends on the situation. Key correlates appear to be size and level of urbanisation. Although sub-strategies share many features in common, local experience and the local problem situation will affect choice of strategy.

1 Innledning

Det siste tiåret har det vært et stort fokus på bostedsløse i norske kommuner. Særlig gjelder dette i forhold til de største kommunene. Disse hadde blant annet en sentral plass innenfor *Prosjekt bostedsløse*, som gikk fra 2000 til 2004 og som hadde til hensikt blant annet å utvikle boligpolitiske virkemidler i forhold til å sikre bostedsløse et boligtilbud (Hansen, Dyb og Holm 2002). Tre større kartlegginger gjort av Norges Byggforskningsinstitutt, i henholdsvis 1997 (Ulfrstad 1997), 2003 (Hansen, Holm og Østerby 2003) og sist i 2006 (Hansen, Dyb og Østerby 2006), viser imidlertid at bostedsløshet som utfordring ikke bare avgrenser seg til de store kommunene, men også små og mellomstore.

Dette er noe av bakgrunnen for at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har tatt initiativ til en undersøkelse av strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet i små og mellomstore kommuner. De overordnede problemstillingene i dette prosjektet er knyttet til strategier i små og mellomstore kommuner med det formål å forebygge og bekjempe bostedsløshet.

Dette gjelder ikke bare til forekomsten av en overordnet strategi, men også hvordan og på hvilken måte små og mellomstore kommuner utvikler, innretter og organiserer delstrategier for å løse de utfordringene de står overfor på bostedsløshetens område. Dette omfatter både spørsmål om boliger, tjenester, herunder rusmiddelomsorg og oppfølging av personer med psykiske vansker uten bolig, samarbeid med andre samt det mer overordnede spørsmålet om hvilket planarbeid som foreligger i kommunene på dette området. Slik forstått berører strategiarbeidet i kommunene i forhold til bostedsløse mange sider ved kommunenes aktiviteter.

I denne studien vil vi rette oppmerksomheten mot relevante sider ved kommunenes aktiviteter først og fremst knyttet til bolig og tjenester samt kommunalt planarbeid. Dette innebærer at vi tar utgangspunkt i delstrategier innenfor relevante kommunale aktiviteter, for å belyse strategier kommunene arbeider med i forhold til å forebygge og

bekjempe bostedsløshet. Slik representerer dette et supplement til blant annet de tidligere kartleggingene av bostedsløshet, i det vi her fokuserer mer på kommunale problemløsningsstrategier.

1.1 Problemstillinger i undersøkelsen

Det er mange ulike innfallsvinkler til å studere kommunenes strategier i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet. I denne studien tar vi utgangspunkt i kommunale delstrategier innenfor ulike bolig- og bostedsløshetsrelaterte aktiviteter. Vi vil særlig studere følgende punkter:

1. **Midlertidig husvære.** Det er en plikt for kommunene å finne midlertidig husvære til de som ikke klarer dette selv. Hvilke tilbud benytter kommunene seg av? Stiller de krav til de ulike tilbudene, i så fall, hvilke?
2. **Tilgang på boliger.** Hvilken tilgang har kommunene til boliger? Hvilke boligtyper er i så fall dette? Hvilke eventuelle andre boligpolitiske virkemidler disponerer kommunene som kan være aktuelle i forhold til bostedsløse?
3. **Oppfølgingstjenester rettet mot personer som har vanskeligheter med å mestre et boforhold.** Dette omfatter hvilke tjenester kommunene disponerer. Hvordan er tjenestene organisert? Bruker kommunene individuell plan aktivt i arbeidet?
4. **Samarbeid innad i kommunene og med andre aktører.** Hvem er de sentrale aktørene i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet i de små og mellomstore kommunene? Hvordan samarbeider eventuelt disse, og om hva?
5. **Medvirkning og kvalitetssikring av tjenestene.** Hvilke systemer og rutiner er bygget opp i forhold til tilbakemeldinger fra brukerne?
6. **Kommunalt planarbeid på feltet.** Hvilket kommunalt planarbeid eksisterer i kommunene på feltet? I hvilken grad og i så fall, på hvilken måte, utarbeider kommunene planer og strategier i dette arbeidet?
7. **Forebygging og forhindring av utkastelser.** I hvilken grad arbeider kommunene i forhold til å forebygge og forhindre utkastelser? Og eventuelt, hvilke strategivalg tar kommunene i forhold til dette?

1.2 Begrepsavklaring

1.2.1 Hva er bostedsløshet?

Vi vil i stor grad holde oss til den definisjonen av bostedsløshet som er benyttet i de tre kartleggingene av bostedsløse (se ovenfor). Med bostedsløshet menes derfor:

Personer som ikke disponerer egen eller leid bolig, men er henvist til tilfeldige eller midlertidige boalternativer, samt personer som ikke har noe ordnet oppholdssted for kommende natt.

Til de bostedsløse regnes således personer som bor på hospits e.l. døgnovernattingssteder og på institusjoner som

- *ikke har noe bosted ved eventuell utskrivelse, og*
- *utskrivelsen sannsynligvis vil finne sted om to måneder eller mindre.*

Som bostedsløs regnes også de personer som bor midlertidig hos slektninger, venner og bekjente.

Som bostedsløs regner ikke den som bor i fremleid bolig eller bor varig hos pårørende eller nær slektning.

(Kilde: Hansen, Holm og Østerby 2004;14).

1.2.2 Hva er forebygging?

Vi vil her definere forebyggende arbeid fra kommunenes side som de tiltak og strategier kommunene setter i verk for å aktivt motarbeide at noen kommer i de situasjonene som fanges opp av bostedsløshetsdefinisjonen. Dette vil handle om et bredt spekter av tiltak. Dette handler først og fremst om å få personer uten bolig over i en bolig, og da en varig bolig, ikke hospits eller andre midlertidige løsninger. Forebygging handler imidlertid også om å sørge for at personer som allerede har en bolig, blir i stand til å beholde denne.

Dette innebærer at forebygging vil omfatte tiltak i forhold til privat og kommunalt eide boliger, samt privat utleide boliger, garantiordninger og ulike tjenester knyttet til boligene som øker sannsynligheten for å mestre boforholdet slik at den enkelte kan beholde boligen.

1.3 Om studien

Informasjon om kommunenes arbeid og strategier på dette området kan hentes fra ulike kilder. Noe data ligger i KOSTRA¹, noe ligger til en viss grad i Bokart², for de kommunene som har begynt å benytte dette.

I denne studien har vi valgt en to-trinnsanalyse. Først har vi på bakgrunn av blant annet KOSTRA data valgt ut 13 små og mellomstore kommuner for å gjøre dybdestudier i disse. Kommunene er rimelig spredt over det ganske land, og vi har gjort oppsøkende intervjuer i fire av disse. De andre har blitt intervjuet på telefon.

Deretter har vi valgt ut et bredere utvalg kommuner, 204 i tallet. Disse fikk tilsendt et spørreskjema der de fikk muligheten for å gi kommentarer og svare på spørsmål i tilknytning til de aktivitetene som er definert i avsnitt 2.1. Surveyen vil på denne måten utfylle og supplere opplysningene og trendene som kommer frem i casestudien.

Casestudiene har til hensikt å avdekke og belyse små og mellomstore kommuners arbeid innenfor de ulike delaktivitetene vi overfor har definert som relevante for kommunenes strategiarbeid i forhold til bostedsløshet. Inn under dette ligger også spørsmålet om kommunenes handlingsrom, med de muligheter og begrensninger små og mellomstore kommuner måtte stå overfor når de skal arbeide strategisk på dette området. Dette handlet også om strukturelle forhold og hvilke erfaringer kommunene her har gjort seg. Casestudiene vil være et utgangspunkt for surveyen og tjene som kunnskapskilde for denne.

¹ KOSTRA (Kommune – Stat – Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet (SSB's hjemmesider). Dette systemet gir informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder. Denne informasjonen registreres og sammenstilles for å gi relevant informasjon til beslutningstakere og andre. Dette er rettet både mot nasjonale og lokale myndigheter. Denne informasjonen er ment å tjene som grunnlag for analyse, planlegging og styring, og slik gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål nås (SSB's hjemmesider).

² Bokart er Husbankens boligkartleggingssystem for kommunene. Dette registrer ulike opplysninger om boligmassen, boligsituasjonen etc i kommunene. Registreringene foretas av kommunene og er frivillig. Registreringssystemet er utviklet i den hensikt å være et hjelpemiddel for kommunene blant annet i egen planlegging.

1.4 Gangen i studien

Før vi beskriver metode og drøfter resultater, vil vi imidlertid beskrive relevante kjennetegn ved de bostedsløse i små og mellomstore kommuner slik dette fremkommer i kartleggingen av bostedsløse fra 2006 (Hansen, Dyb og Østerby 2006). Deretter vil vi i kapittel 3 beskrive ulike metodiske aspekter ved den foreliggende studien.

I kapittel 4 drøfter vi hovedtrendene slik disse fremkommer i de utvalgte casekommunene. Dette gjøres i forhold til de ulike relevante delaktiviteter vi har definert i avsnitt 1.1. Casekommunene er valgt skjønnsmessig ut fra hensynet til å få størst mulig spredning geografisk, topografisk og med hensyn til antall innbyggere. Utvalget er derfor ikke representativt.

I kapittel 5 vil vi kontekstualisere problemstillingene ved å trekke inn hovedtendensene fra den foreliggende surveyen. Vi har i forbindelse med prosjektet sendt ut et spørreskjema til vel 200 små og mellomstore kommuner, hvor av rundt tre av fire har svart. Kommunene har blitt utfordret på om lag de samme problemstillingene som dannet utgangspunktet for casestudiene.

Dataene fra surveyen vil kun bli benyttet til å sette funnene fra casene inn i en større sammenheng. Vi vil ikke presentere noen selvstendig kvantitativ analyse av problemstillingene i denne rapporten.

I avslutningskapitlet vil vi trekke noen hovedlinjer i materialet. Vi vil se på hva som fremkommer som hovedinnholdet i de små og mellomstore kommunenes strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet og i dette også se hvilket handlingsrom som her foreligger for det kommunale strategiarbeidet.

2 Foreliggende kunnskap

Bostedsløshet har vært et sentralt tema i norsk boligpolitikk og sosialpolitikk siden den første kartleggingen av bostedsløse kom i 1997 (Ulfstad 1997). I kjølvannet av denne ble bostedsløshet fulgt opp blant annet i Utjamningsmeldinga (St.meld.nr. 50 (1998-99)), hvor regjeringen gav uttrykk for at den prioriterte høyt styrket innsats overfor bostedsløshet. En rekke tiltak ble senere utviklet, blant annet ble bykommunene invitert til å delta i et utviklingsarbeid rettet mot et helhetlig hjelpetilbud for bostedsløse (Hansen, Dyb og Holm 2002). Mens dette arbeidet først og fremst var rettet mot de større bykommunene, var de to påfølgende kartleggingene av bostedsløse i 2003 (Hansen, Holm og Østerby 2003) og 2006 (Hansen, Dyb og Østerby 2006) landsomfattende. Her ble også variasjoner i bostedsløshetsproblematikken differensiert etter kommunestørrelse. Dette viste at bostedsløshet ikke bare var et storbyproblem, men også i aller høyeste grad hadde relevans for de små og mellomstore kommunene.

I dette kapitlet spør vi: Hvem er de bostedsløse i de små og mellomstore kommunene? Før vi drøfter strategiarbeidet i de små og mellomstore kommunene vil vi med andre ord beskrive litt av variasjonene i de utfordringene kommunen her står overfor, og som vil være med å betinge det strategiarbeidet kommunene utfører.

2.1 Antall bostedsløse i små og mellomstore kommuner

Vi vil anta at en sentral føring på kommunenes strategiarbeid i forhold til bostedsløshet, ligger i antallet bostedsløse. Ser vi på kartleggingen av bostedsløshet fra Norges Byggforskningsinstitutt fra 2006 viste denne at rundt 30 prosent av alle bostedsløse i Norge befant seg i kommuner opp til 39 000 innbyggere (Hansen, Dyb og Østerby 2006).

Det var en liten økning i andel fra kartleggingen foretatt i 2003 (Hansen, Holm og Østerby 2004). Dette viser at bostedsløshet også er

utbredt i de mindre kommunene. En viktig premiss for strategiarbeidet er imidlertid hvilke variasjoner vi finner mellom de ulike kommunene med innbyggertall opp til 39 000.

I følgende tabell vises derfor beregnet antall bostedsløse etter kommunestørrelse³.

Tabell 2.1 *Antall bostedsløse pr 1000 innbyggere i 1996, 2003 og 2005 etter kommunestørrelse og for landet som helhet.*

	1996		2003		2005	
	Antall	Ant.pr 1000	Antall	Ant.pr 1000	Antall	Ant.pr 1000
Storbyene	3 848	4.01	2 604	2.56	2 519	2.42
Kom. 39 000 +		1.53	1 101	1.35	973	1.17
Kom. 10-38 000		0.63	1 193	0.78	1610	1.06
Kom. < 10 000		0.36	336	0.27	395	0.32
Landet i alt	6 200	1.5	5 200	1.14	5 496	1.19

Antallet bostedsløse i 2005 er noe høyere etter disse beregningene sammenliknet med 2003, mens det er en nedgang mellom 1996 og 2003. Økningen fra 2003 til 2005 er på om lag 300 personer. Veksten har blant annet funnet sted i kommunene med innbyggertall fra 10 000 til 39 000. I de større kommunene har det vært en liten nedgang. Det er også en svak økning i kommuner med opptil 10 000 innbyggere.

36 prosent av de bostedsløse var i 2005 i kommuner med mindre enn 39 000 innbyggere, mens disse kommunene i 2003 hadde 29 prosent. Dette gir inntrykk av en større spredning av de bostedsløse utover landets kommuner (Hansen, Dyb og Østerby 2006)⁴. Denne økningen innebærer at bostedsløshet vil være en tiltakende utfordring for særlig de mellomstore kommunene, sett i forhold til de største kommunene. I hvilken grad dette får betydning for strategiarbeidet, vil blant annet ha sammenheng med hvordan denne andelsvise økningen fordeler seg mellom kommunene og hvordan den enkelte kommunen opplever bostedsløshet.

For å illustrere variasjonene mellom kommunene, vil vi her se på noen tall for utvalgte kommuner. At mangfoldet er stort ser vi i tabell 2.2,

³ Tallene er hentet fra Hansen, Dyb og Østerby 2006;29.

⁴ For en drøfting av usikkerheten knyttet til disse beregningene, se Hansen, Dyb og Østerby 2006; 31.

som viser antall bostedsløse pr 1 000 innbygger i et utvalg mellomstore kommuner:

Tabell 2.2 *Antall bostedsløse pr 1 000 innbygger i et utvalg kommuner mellom 10 000 og 39 000 innbygger i 2005⁵. Kommuner med mindre enn 5 bostedsløse er markert med*.*

Kommune	Antall bostedsløse pr 1 000 innbygger
Førde	*
Haugesund	2.50
Klepp	0.83
Kongsberg	*
Lenvik	*
Levanger	0.30
Lillehammer	0.24
Narvik	0.68
Nes	0.50
Nesodden	1.23
Orkdal	0.43
Os	2.41
Porsgrunn	2.51
Ringsaker	0.58
Rælingen	*
Stange	0.29
Stord	1.17
Time	1.09
Tønsberg	1.64
Sum	1.05

Lavest andel bostedsløse har Kongsberg, Lillehammer, samt Stange og Levanger. I den andre enden av skalaen ligger Porsgrunn og Haugesund. Disse variasjonene kan vi anta vil ha betydning for kommunenes strategiarbeid.

⁵ Tallene i tabellen er hentet fra tabell 3.2.5; Hansen, Dyb og Østerby, 2006; 38.

2.2 Demografisk profil blant de bostedsløse i de små og mellomstore kommunene

Hvilke strategivalg kommunene tar og hvilke muligheter og behov de må forholde seg til avhenger imidlertid også av den demografiske profilen blant de bostedsløse. I denne fremstillingen vil vi kort si noe om dette, slik denne kommer til uttrykk i kartleggingene fra 2006 og 2003, samt i noen grad 1996.

Kjønn: Tre av fire bostedsløse er menn. Det er en høyere andel menn i de mellomstore kommunene enn i de øvrige kommunene.

Både i 2003 og i 2005 var tre av fire bostedsløse menn. Denne andelen er i hovedtrekk uforandret fra 1996. Andelen menn var imidlertid noe høyere i de mellomstore kommunene sammenliknet med de største og de minste kommunene. Dette har jevnet seg noe ut for 2005 sammenliknet med 2003, men tendensen er fortsatt klar.

Alder: Det er en høyere andel yngre blant de bostedsløse enn i befolkningen som helhet. De større byene har en litt høyere andel eldre bostedsløse enn de små og mellomstore kommunene

Alle tre kartleggingene har vist at andelen yngre bostedsløse er vesentlig større enn tilfellet er for gjennomsnittet av befolkningen som helhet. Andelen yngre er også noe større i de mindre kommunene enn i de større. Tabell 2.3 nedenfor gir en oversikt over aldersfordelingen blant bostedsløse i ulike kommuner. De fire største kommunen er ikke inkludert. Alle tall er fra 2005⁶.

⁶ Tallene er hentet fra Hansen, Dyb og Østerby 2006;45.

Tabell 2.3 *Andelsmessig aldersfordeling blant bostedsløse i 2005 fordelt på kommunegrupper etter kommunestørrelse.*

Alder i 2005	Kommuner over 39 000 utenom de fire største byene	Kommuner med 10 000 til 39 000 innbyggere	Kommuner med under 10 000 innbyggere	Alle 2005
Opp til 20	4	4	8	4
20-24	16	22	22	17
25-29	19	19	19	17
30-34	16	16	12	16
35-39	13	12	17	14
40-44	12	10	9	12
45-49	8	9	5	9
50-54	6	4	5	5
55-59	4	2	1	2
60-64	1	2	1	1
65-69	-	1	1	1
70-74	-	-	-	1
75 +	-	-	-	-
Alle	99	101	100	99
Snittalder	34	33	33	35

Som vi ser av tabellen har de minste kommunene en høyere andel bostedsløse under 20 år enn større kommuner. 8 prosent av de bostedsløse var i disse kommunene under 20 år, mens gjennomsnittet for landet som helhet var 4. I aldersgruppen 20 til 24 år hadde de små og mellomstore kommunene en høyere andel enn gjennomsnittet for kommunene som helhet.

For de andre alderskategoriene er det mer spredte variasjoner mellom alder og kommunestørrelse.

Fødeland: Det er en høyere andel bostedsløse som er født utenfor Norge enn i befolkningen generelt. Andel norskfødte bostedsløse er høyere i de små og mellomstore kommunene enn i de større kommunene.

I alle de tre kartleggingene fant en at andelen personer født utenfor Norge var høyere blant de bostedsløse enn i befolkningen som helhet. Tall fra SSB viser at det ved inngangen til 2005 var til sammen 8 prosent av befolkningen i Norge som enten var født utenfor Norge

eller hadde innvandrerforeldre. Andelen som er født utenfor Norge utgjør ved inngangen til 2005 6,6 prosent av befolkningen⁷.

Tabell 2.4 *Andel bostedsløse etter landbakgrunn i 2005 etter kommunestørrelse⁸.*

	Kommuner over 39 000 utenom de fire største byene	Kommuner med 10 000 til 39 000 innbyggere	Kommuner med under 10 000 innbyggere	Alle 2005
Norge	83	90	93	82
Norden/V-Eur./N.Am.	4	2	2	3
Øvrige Europa	2	2	-	2
Afrika	5	2	1	7
Asia/Oceania	4	2	2	5
Sør-Mellom Amerika	1	1	-	1
Ukjent	1	1	1	1
Sum	100	100	99	101

Tabellen viser at 18 prosent av de bostedsløse var født utenfor Norge eller av ikke norske foreldre⁹.

Andelen norskfødte blant de bostedsløse er høyere i de minste og mellomstore kommunene enn i de største kommunene. Her har 9 av 10 bostedsløse norsk bakgrunn. Til sammenlikning gjelder dette omlag 2 av 3 i Oslo.

Samtidig ser vi av tabellen at mens 3 prosent av de bostedsløse i de små kommunene har bakgrunn i Afrika og Asia eller Oceania, så er det tilsvarende tallet for de største 9 prosent. Beregningene her er utenom de fire største byene. I Oslo hadde til sammenlikning hver fjerde bostedsløse bakgrunn fra Afrika, Asia eller Oceania.

Utdanning: De fleste bostedsløse har utdanning enten på grunnskole eller videregående skole nivå. De minste kommunene

⁷ Tallene er hentet fra Hansen, Dyb og Østerby 2006;47.

⁸ Tallene er hentet fra Hansen, Dyb og Østerby 2006;48.

⁹ Dette vises i høyre kolonne i tabellen.

har den høyeste andelen bostedsløse med utdanning på grunnskolenivå.

I kartleggingene ble det også hentet inn opplysninger om de bostedsløses utdanningsnivå. Dette viser at de bostedsløse gjennomgående har lite utdanning¹⁰. Andelen med lav utdanning blant de bostedsløse er høyst i de minste kommunene. Her har hver annen bostedsløs grunnskole som den høyeste fullførte utdanningen. For de største kommunene utenom de fire største byene gjelder dette 43 prosent.

Inntektskilde: Det er få bostedsløse som hever lønn. I mindre kommuner er en høyere andel bostedsløse på attføring eller rehabilitering enn i større kommuner.

Hvilken inntektskilde de bostedsløse har, kan fortelle mye om de bostedsløses tilknytning til arbeidslivet. I den siste kartleggingen av bostedsløse viser Hansen, Dyb og Østerby at andelen med lønnsinntekt er svært lav (Hansen, Dyb og Østerby 2006). Andelen er noe høyere i de minste kommunene enn i de andre kommunene, men selv i de minste kommunene er andelen lav.

Også andelen på attføring eller rehabilitering er høyere i de minste kommunene enn i de største. Det samme gjelder andelen bostedsløse med sosialhjelp.

Dette viser i sum at tilknytningen til arbeidslivet er svak blant de bostedsløse, men at det samtidig er en tendens til at det er en høyere andel med en viss tilknytning til arbeidslivet i de minste kommunene.

Sivilstatus: Det er flest enslige blant de bostedsløse. I de minste kommunene er det en tendens til at det er noe færre enslige blant de bostedsløse enn i større kommuner.

Sivilstatus blant de bostedsløse kan si noe om hvilke sosiale nettverk den enkelte har. I kartleggingen fra 2005 er det en helt klar overvekt av enslige blant de bostedsløse. Dette gjelder uavhengig av kommune-størrelse. Hansen, Dyb og Østerby viser allikevel i sitt materiale at det er en viss tendens til at det er færre enslige i de små kommunene sammenliknet med hovedvekten av større kommuner (Hansen, Dyb og Østerby 2006).

Barn i husholdningen: Det er få barn blant de bostedsløse. I de minste kommunene under 10 000 innbyggere er det noen flere barn blant de bostedsløse enn i de større kommunene

¹⁰ Hansen, Dyb og Østerby 2006;48.

Ser en bort fra de fire største byene, hadde en av tre blant de bostedsløse i 2005 barn yngre enn 18 år. Når det gjelder de mellomstore kommunene kommer de litt annerledes ut her. De har gjennomgående færre bostedsløse med barn enn både de små kommunene og de største kommunene (Hansen, Dyb og Østerby 2006;54).

2.3 Hva vet vi om de bostedsløse i de små og mellomstore kommunene?

2.3.1 En oppsummerende kunnskapsstatus

Gjennomgangen viser at bostedsløshet ikke er et storbyproblem alene, men noe som gjør seg gjeldende innenfor hele bredden av norske kommuner. Selv om andelene er lavere i de minste kommunene sammenliknet med de større, betyr ikke dette at ikke utfordringene er store.

Det bildet som de tre kartleggingene av bostedsløshet tegner av bostedsløsheten i de små og mellomstore kommunene, avviker imidlertid noe fra det bildet som tegnes for bostedsløsheten i de større kommunene.

Skal vi kort oppsummere de viktigste forskjellene i demografisk profil, så er de bostedsløse i de mindre kommunene yngre, det er flere menn, de er hovedsaklig norske, flere har lav utdanning samtidig som flere er i arbeid. Sist men ikke minst er det færre enslige. Disse variasjonene i demografisk profil mellom mindre og større kommuner vil kunne forventes å få betydning for det strategiarbeidet kommunene legger til grunn i forhold til bostedsløshet. At de bostedsløse i mindre grad er enslige og at tilknytningen til arbeidsmarkedet er sterkere i de små kommunene enn i de større, kan ha betydning blant annet for behovet for miljøoppfølging i boligen. Interessant er det også om den høyere andelen unge får kommunene til å prioritere denne gruppen spesielt. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 4 og 5.

3 Design og metode

Vi vil benytte en kombinasjon av case og survey. I dette kapitlet vil vi gjøre kort rede for noen hovedtrekk ved metodevalget. Først vil vi imidlertid definere kommunekategoriene med hensyn til befolkningsstørrelse.

3.1 Hvilke kommuner er små og mellomstore?

Som vi så innledningsvis er om lag en av tre bostedsløse registrert i kommuner under 40 000 innbyggere. Dette er en svært forskjelligartet gruppe av kommuner. Noen kommuner er små og rurale, andre store og rurale. Disse kommunene vil i mange tilfeller ha en annen opplevelse og erfaring i forhold til dette med vanskeligstilte på boligmarkedet og bostedsløshet enn kommuner preget av høyere grad av urbanitet. Noen kommuner vil også være relativt små og urbane, mens andre er større og urbane, og har med det kanskje mer av storbyens utfordringer i forhold til bostedsløshet.

De undersøkelsene som allerede foreligger på området har ulike definisjoner på hva som er en liten eller en mellomstor kommune. Noen opererer med en grense på 5 000 andre med 10 000 innbyggere. Bruker vi kommuneopplysninger fra Kommunal Monitor fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste regner de små kommuner som kommuner med inntil 3 000 innbyggere og de over 9 000 som store. Disse kommuner har et lavt folketall samtidig som de kommunene vi har en del kunnskap om gjennom Prosjekt bostedsløse er *svært store* i forhold til Kommunal monitors definisjon av ”store” kommuner.

Det er derfor her metodisk viktig å definere hva slags kommuner vi i denne undersøkelsen skal rette oss mot. Vi vil ta sikte på å få frem og dekke noe av bredden av små og mellomstore norske kommuner både med hensyn til størrelse og sentralitet i en caseundersøkelse. I

surveyen har vi sendt spørreskjemaet til et utvalg av norske kommuner opp til 40 000 innbyggere.

Når vi snakker om små kommuner sikter vi her til kommuner under 5 000 innbyggere. Kommuner med mellom 10 000 og 40 000 blir omtalt som mellomstore. Kategorien kommuner mellom 5 000 og 10 000 blir her en mellomgruppe.

3.2 Caseundersøkelsen

I caseundersøkelsen har vi ønsket å finne frem til kommuner som har erfaringer med bostedsløse. Vi har derfor valgt ut casekommuner med bakgrunn i deres rapporteringer via KOSTRA. Vi har sett etter kommuner som har rapportert om virkemiddelbruk knyttet til bostedsløse. Slik har vi funnet frem til kommuner en kan anta har en viss erfaring med bostedsløshet. Kommuner kan imidlertid ha erfaring med bostedsløshet selv om de ikke har rapportert om relevant virkemiddelbruk via KOSTRA. Vi har derfor også valgt ut kommuner som ikke har rapportert noe til KOSTRA og fulgt dem opp som utvalgskommuner dersom det viste seg at de har erfaringer.

Vi har valgt ut kommuner med ønske om størst mulig bredde av tiltak, forutsetninger og erfaringer. Vi har også tatt hensyn til kommunenes beliggenhet i forhold til større sentra. Omegnskommuner kan i mange tilfeller ha noen av de samme problemstillingene som de store kommunene og ofte også ha tilgang til tiltak for rusmisbrukere, psykisk helsevern og kriminalomsorg. Vi har derfor valgt kommuner som kan regnes som omegnskommuner og andre, mer spredtliggende kommuner. I alt intervjuet vi 13 kommuner, 4 med personlig besøk, 9 med telefon¹¹.

¹¹ Vi trakk kommuner ut etter følgende fremgangsmåte. Først fikk vi ut fra en gjennomgang av KOSTRA dataene en oversikt over aktuelle kommuner. Vi trakk først ut de fire kommunene vi skulle besøke og tok hensyn til beliggenhet i landet og grad av sentralitet.

Deretter valgte vi ut et par kommuner i ulike størrelseskategorier. Etter at vi hadde gjennomført undersøkelsen av disse, trakk vi nye kommuner som vi antok var forskjellig fra de vi allerede hadde undersøkt. Fordi vi på forhånd ikke kjente variasjonsbredden og hva som betinget variasjonene, gikk det ikke an å forutse utvalget og hvilke kriterier vi skulle trekke etter. Dette innebærer at når vi trakk nye, måtte vi ta en sjekk på forholdene i kommunen (for eksempel med en informasjonssamtale) for å finne ut i hvilken grad de

Disse fordeler seg slik etter størrelse:

4 kommuner 10-40 000

2 kommuner 5-10.000

4 kommuner 3-5000

3 kommuner under 3000,

Casekommunene og informanter

Ser vi på kommunegruppen med 10 – 40 00 innbyggere, finner vi 87 kommuner totalt. Denne gruppen er heller ikke spesielt homogen, men spenner fra større sentrale bykommuner som Tønsberg og Moss til mindre sentrale kommuner som Lenvik og Vestvågøy. I denne gruppen er tre av casestudiene gjort ved besøk, ett ved telefonintervju. Det fjerde kommunebesøket fant sted i en kommune med mellom 5 000 og 10 000 innbyggere. For kommunene under 5 000 ble det gjort telefonintervjuer.

Der intervjuene fant sted på telefon, har vi snakket med sosialsjefen/enhetsleder. Dette gjelder først og fremst de mindre kommunene. I kommunene vi har besøkt, har vi snakket med flere personer, avhenging av hvordan kommunen har vært organisert og hvordan kommunen selv hadde forstått henvendelsen. I de tilfellene kommunene hadde et eget prosjekt på bostedsløshet, har personer fra dette prosjektet vært til stede.

Det innebærer at vi ved kommunebesøk alltid har intervjuet sosialsjefen eller en sosialkonsulent. I tillegg har vi intervjuet personer fra helsetjenesten eventuelt fra planenhet.

3.3 Surveyundersøkelsen

For å kontekstualisere de funnene som kom frem i casestudien har vi gjennomført en survey til kommuner opp til 40 000 innbyggere. Hensikten var å kartlegge erfaringene med problemstillingene og spørsmålet rundt arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet i et langt bredere utvalg av små og mellomstore kommuner. Funnene vil supplere funnene i casestudien.

var like eller forskjellige fra de vi allerede hadde undersøkt. Slik supplerte vi utvalget av kommuner.

Vi sendte et nettbasert spørreskjema til et utvalg kommuner opp til 40 000 innbyggere, til sammen 204 kommuner¹².

Et felles spørreskjema ble sendt kommunene ved et nettbasert opplegg. Her ble kommunene tilsendt spørreskjemaet til kommunenes fellespost, for videre distribuering til rette instans i den enkelte kommunen. Dette var i all hovedsak til kommunens sosialtjenesten.

Svarprosent

Av de 204 kommunene som fikk tilsendt spørreskjemaet svarte 148. Dette gir en svarprosent på 73. Av disse 148 var det 4 kommuner som ikke besvarte alle spørsmålene i spørreskjemaet. Disse er allikevel inkludert på de spørsmålene de har besvart. I drøftelsen av surveyen benytter vi en størrelseoppdeling basert på følgende klassifisering:

- *Kommuner med opptil 5 000 innbyggere*
- *Kommuner med mellom 5 001 og 10 000 innbyggere.*
- *Kommuner med mellom 10 001 og 25 000 innbyggere.*
- *Kommuner med mellom 25 001 og 40 000 innbyggere.*

Utvalget i de ulike kategoriene er imidlertid av svært ulik størrelse. Særlig få kommuner er i kategorien mellom 25 001 og 40 000 innbyggere, med bare 6 svar av 8 mulige. Dette må en ta forbehold om, når vi i kapittel 5 skal drøfte resultatene av denne surveyundersøkelser.

¹² Den opprinnelige planen var å sende spørreskjemaet til samtlige kommuner opp til 40 000 innbyggere. Men da studien var sammenfallende med en annen studie av en tilgrensende problemstilling gjort av NOVA, på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, ble det gjort en avtale med oppdragsgiver for de to prosjektene om fordeling av kommuner mellom disse to prosjektene. Denne gikk i hovedsak ut på for dette prosjektet at utvalget ble bestående av annen hver kommune i intervallet 25 000 til 40 000 innbyggere, samt et utvalg kommuner opp til 25 000 innbyggere. Dette betydde i hovedtrekk samtlige kommuner med unntak av til sammen 50 tilfeldig utvalgte kommuner, som inngikk i NOVA- prosjektet. Utvalget av disse kommunene skjedde tilfeldig.

4 Kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet

Resultater fra et utvalg kommuner

Denne presentasjonen av casestudiene vil være organisert temamessig. Vi drøfter de kommunale delstrategiene i forhold til relevante aktiviteter som boliger, tjenester, samarbeidsrelasjoner, utkastelser og sosialt planarbeid. Dette gjør en sammenlikning mellom kommunene mer tydelig, samtidig som det letter fremstillingen av hovedtrendene i materialet.

Disse casestudiene er ment å gi inntrykk av noen hovedtendenser i forhold til små og mellomstore kommuners strategier for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Det er imidlertid ikke mulig å si noe generelt på bakgrunn av casene. Derfor vil vi i neste kapittel se om tendensene vi ser i casene gjenfinnes i en større survey.

4.1 Empiriske problemstillinger fra casestudiene

Som drøftet innledningsvis vil kommunenes strategier i forhold til bostedsløshet være sammensatte. I dette arbeidet vil mange sider ved kommunenes virksomhet være relevante, enten direkte eller mer indirekte. Kommunene kan velge å prioritere forskjellig. Noen vil legge hovedvekten på å skaffe til veie boliger, andre tjenester, kanskje de fleste en blanding av de to innsatsfaktorene. I hvilken grad velger kommunene å legge vekt på å eie boliger kontra å utvikle tjenester som gjør det mulig for den enkelte å skaffe til veie eller bli boende i egen eid bolig? Det vil ikke nødvendigvis være et enten eller, men kombinasjoner. Kommunale helse- og sosialtjenester vil også i mange tilfeller være viktige i forhold til å ta bolig i de kommunale boligene.

Således vil også mange av de som bosettes i kommunale boliger ha behov for tjenester.

Tjenester vil her både kunne være relevante helse- og sosialtjenester, men også tjenester for å følge opp personer med rusproblemer samt personer med psykiske vansker og somatisk sykdom.

Ulike tiltak for rusmisbrukere og psykisk helsevern behandles ikke i denne rapporten. Kontroll med rusproblemer og tjenester i forhold til psykiske vansker vil imidlertid i mange tilfeller være sentrale forutsetninger for å bli boende i egen bolig.

I dette kapitlet vil vi blant annet søke å få frem noen hovedtrekk i kommunenes prioriteringer av boliger og/eller tjenester for personer uten boliger.

I forhold til boliger spør vi:

- *Hvilke botilbud benytter kommunene seg av i forhold til bostedsløse?*
- *I hvilken grad er dette ment å være midlertidige boliger?*
- *I hvilken grad har kommunene egne boliger tilgjengelige for bostedsløse, og i hvilken grad er kommunene avhengig av det private utleiemarkedet for å skaffe til veie boliger?*

I forhold til tjenester spør vi:

- *Hvilke oppfølgingstjenester tilbyr kommunen i forhold til husholdninger eller enkeltpersoner som har vansker med å mestre et boforhold?*
- *I hvilken grad benyttes booppfølgingstjenester aktivt i forhold til å forebygge utkastelser?*

I sitt strategiarbeid i forhold til bostedsløse vil kommunene kunne ha nytte av flere tiltak, som supplement til deres prioritering av boliger og /eller tjenester. Vi sikter da til spørsmålet om hvorvidt og eventuelt på hvilken måte kommunene samarbeider med andre aktører. Dette kan enten være innad i kommunene eller i forhold til eksterne aktører, for eksempel innenfor den private sektoren. Dette siste kan være private organisasjoner som Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon eller andre. Samarbeidet kan også gå på tvers av kommunegrensene. I denne sammenhengen er det et relevant spørsmål hva det eventuelt samarbeides om og hva erfaringene er fra dette?

Kommunene kan også antas å ha hjelp i strategiarbeidet av både allment og spesielt planarbeid. Innenfor det allmenne planarbeidet er et relevant spørsmål hvorvidt kommunene har satt i gang prosessene med de boligsosiale handlingsplanene og hvorvidt bostedsløse inngår i dette planarbeidet. Alternativt kan en også anta at kommunene utarbeider egne handlingsplaner for deler av de målgruppene som her vil være relevant.

I forhold til planarbeidet spør vi:

- *I hvilken grad har kommunene satt i gang planarbeid i forhold til bostedsløse?*
- *I den grad kommunene har utviklet slikt planarbeid, i hvilken grad settes dette inn i en større sammenheng, for eksempel i forhold til utarbeidelse av boligsosiale planer, eller er planarbeidet mer avgrenset til enkeltgrupper og deres utfordringer?*

Dette kapitlet vil i drøftingene av disse problemstillingene basere seg på funn i de 13 casekommunene.

Innledningsvis vil vi imidlertid se på omfanget og karakteren av de utfordringene de små og mellomstore kommunene møter i forhold til bostedsløshet.

4.2 Omfanget og karakteren av bostedsløshet i de små og mellomstore kommunene

4.2.1 Jo flere bostedsløse, jo sterkere fokus

Det er rimelig å anta at et utgangspunkt for en hver kommunes strategiarbeid i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet er opplevelsen av bostedsløshetens omfang og problem i kommunen. Det er rimelig å anta at jo sterkere kommunene opplever bostedsløshet som et problem, jo mer politisk fokus på temaet. Dette uttrykkes blant annet i form av strategier for forebygging og bekjempelse av bostedsløshet.

Til en viss grad er dette også hovedtendensen blant de kommuner som er intervjuet. Hovedforskjellen går mellom de rurale kommunene på den ene siden og de urbane på den andre. Således finner vi at de rurale kommunene i mindre grad opplever bostedsløshet som noe problem,

sammenliknet med de mer urbane. Dette forsterkes i den grad landkommunene er små, målt i innbyggertall. En utbredt første-reaksjon i flere av disse var at det ikke fantes bostedsløse i deres kommune. I en liten kommune uttalte helse- og sosialsjefen at de ikke er *”kjent med bostedsløshetsproblemet”*. Kommunen har *”selvsagt noen i institusjon, men de har bolig som de disponerer når de skal ut”*. Det viste seg allikevel at også disse kommunene opplevde at enkelt-personer eller husholdninger kom til kommunen med spørsmål om hjelp til bosetting. Kommunene opplevde imidlertid ikke dette som et bostedsløshetsproblem. I omfang snakket flere kommuner også om et lite antall, noen helt nede i 4 til 5 henvendelser i året av denne karakter.

Blant de mer urbane kommunene var opplevelsen av bostedsløshet som fenomen mer befestet. Dette gjaldt til en viss grad uavhengig av kommunenes størrelse, målt i innbyggertall. Således hadde også bykommuner under 10 000 innbyggere som var med i casestudien, tydelige erfaringer med bostedsløshet. I disse urbane små og mellomstore kommunene hadde bostedsløshet et omfang på mellom 15 til 20 til over 100. Antallet som sådan henger noe sammen med kommunestørrelse.

I forhold til kartleggingen av antallet bostedsløse fra 2005, hvor en fant at 36 prosent av de bostedsløse befant seg i kommuner med opp til 39 000 innbyggere (Hansen, Dyb og Østerby 2005), indikerer denne casestudien at det er tildels betydelige variasjoner de små og mellomstore kommunene imellom.

Det er en tendens i disse kommunene til at jo lavere antall bostedsløse og jo lavere antall innbyggere i kommunen, jo mer oversiktlig og forutsigbart er bostedsløshet som fenomen. Dette kan lyde selvsagt, men er ikke mindre viktig av den grunn. I små og oversiktlige kommuner kjenner sosialtjenesten de fleste tilfellene av vanskelige bosituasjoner og kan dermed nærmest forutsi når det måtte kunne oppstå en krise, selv om mange tilfeller også er akutte. En av de mindre kommunene hevder således at de fleste bor i en bolig når de ber om hjelp.

I en annen småkommune som hevder å ha 4 til 5 bostedsløse i løpet av et år, uttaler informanten at kommunen har kontakt med alle. De får dessuten *”tips fra folk i bygda, det være seg foreldre eller at personen selv tar kontakt med sosialkontoret”*. Slik holder kommunen god oversikt over problemsituasjonen.

I de større og mer urbane kommunene vil situasjonen være mer uoversiktlig, selv om en også her kan ha en viss oversiktighet. I en

kommune med under 10 000 innbyggere uttaler en av informantene at *”kommunen har de siste årene hatt 15 til 20 bostedsløse”*. *”Miljøet er gjennomskiktig og vi vet hvem de er”*. Et høyere antall tilfeller er også akutte. Dette til tross for at mange av de personene som kommer i en bostedsløshetssituasjon også i disse kommunene allerede er kjente i det kommunale hjelpeapparatet.

4.2.2 Hvem er de bostedsløse?

Det fremkommer i denne casestudien en del interessante variasjoner i forhold til hva som kjennetegner bostedsløse i de ulike kommunene.¹³ Det er imidlertid mer meningsfylt å snakke om kjennetegn ved de bostedsløse eller endog grupper av bostedsløse i de mer urbane og større kommunene, hvor bostedsløshet som fenomen er av et visst omfang. Blant de mer rurale og mindre kommunene er antallet bostedsløse såvidt begrenset at det er vanskeligere å generalisere med hensyn til kjennetegn. I disse kommunene uttrykkes bostedsløshet mer i form av enkeltpersoner med ulike problemer knyttet til boligsituasjonen, som mer spredt oppsøker kommunen for hjelp. Blant disse kommunene har det vært vanskeligere å gi generaliserte beskrivelser av de bostedsløse.

Som en uttaler i en mindre kommune:

Dette er ingen gruppe, men representerer litt av hvert. De som kommer i problemer kan være rusmisbrukere, enslige med barn, personer som blir husløse på grunn av skilsmisse, ungdom og folk med psykiske problemer.

Med dette forbehold er det mange kommuner som opplever at ungdom er en gruppe som i særlig grad har problemer i forhold til å skaffe seg egen bolig, da ofte i kombinasjon med andre vansker. Dette er først og fremst knyttet til rusproblemer og psykiske vansker. Også ungdom som av ulike grunner faller ut av skole eller arbeidslivet vil kunne være blant dem som må ha bistand til å skaffe bolig. Vanskelige familieforhold nevnes også av flere kommuner som grunner til unges vanskelige boligsituasjon. Dette vil kunne være en konsekvens av andre vansker. Dette siste er ikke minst viktig, da mange av de unge vi her snakker om stadig bor sammen med foreldre.

¹³ Hvilke personer eller husholdninger den enkelte kommunalt ansatte får informasjon om, avhenger i noen grad av hvor vedkommende informant er plassert i organisasjonen. Dette vil også farge informasjonsstrømmene.

I flere kommuner presenteres dette ungdomsproblemet først i forhold til hvem som er uten bolig eller er vanskelige å bosette. Dette gjelder både i små og mellomstore kommuner. Kommunene har de siste årene registrert stadig flere unge (18-25 år) med behov for hjelp både til å skaffe bolig og beholde boligen. I forbindelse med sine forberedelser til den boligsosiale handlingsplanen, registrerte en mindre bykommune i 2003 80 ungdommer innom sosialkontoret med boligrelaterte spørsmål.

Omfanget av disse boligproblemen blant unge varierer blant annet avhengig av hvorvidt kommunen er skolesentra eller en kommune ungdom forlater for å ta utdanning. Noen småkommuner uten høyere læresteder ser at ungdom som reiser ut for å ta utdanning, men faller ut av denne, flytter hjem igjen til foreldrene. Der blir de gående uten noe å gjøre, uten motivasjon for noe og uten rutiner i hverdagen. Det kan gi høyt konfliktnivå, noe som forverres om det er rusproblemer og/eller psykiske vansker inne i bildet.

I en av de små kommunene er en meget tydelig på dette.

Når det gjelder ungdom handler det om at kommunen ikke har utdanningsinstitusjoner og ungdom må reise ut. Men flere av dem som reiser ut, dropper ut og flytter hjem igjen til foreldrene. Der blir de gående uten noe å gjøre, uten motivasjon for noe og uten rutiner i hverdagen. Foreldrene blir trøtt av situasjonene og ønsker hjelp mellom annet ved å få dem i egen bolig.

I noen tilfeller er det altså foreldrene som ønsker hjelp for å bosette ungdom. Problemen vil imidlertid ofte være svært sammensatte og bolig blir bare en del av løsningen. I noen tilfeller handler dette om sysselsetting, i andre tilfeller større problemer som rusproblemer og psykiske vansker.

I flere av de mellomstore kommunene registreres det en utvikling i retning av et økende antall unge med sammensatte problemer, der rusproblemer videreutvikles til psykiske vansker. De fleste av disse kommer fra allerede utsatte hjem og majoriteten har vært under oppfølging av barnevernet. Samtidig ser en også at det er en økning av unge fra ressurssterke hjem som får en liknende løpebane. I komplekse tilfeller innebærer dette et press på foreldrene, som i lengden ikke klarer dette uten bistand fra kommunen.

Som en hevder i en mellomstor bykommune når vedkommende uttaler seg om ungdomsgruppen.

De fleste kommer fra belastede hjem og majoriteten har vært under oppfølging av barnevernet. Men det er en økning av unge som kommer fra ressurssterke hjem. Det blir høyt konfliktnivå mellom dem, familien og andre.

Bolig, med i mange tilfeller booppfølging, blir i slike tilfeller en del av en større tiltakspakke for å etablere en forsvarlig situasjon.

Selv om dette er utfordringer det forventes at kommunene tar på alvor, erfarer også kommunene at tersklene blant særlig unge for å klare seg selv, er redusert. Flere kommuner har en opplevelse av at mange unge har fått om noen, motforestillinger mot å henvende seg til kommunen og sosialkontoret i tilfeller med vansker i bosituasjonen. Mange av disse har imidlertid også behov for oppfølging for å fungere i en bosituasjon. En kommune hevder at det blant personer med stort hjelpebehov i boligen, blir stadig flere yngre og færre eldre. I forhold til denne gruppen vil imidlertid bolig bare være en mindre del av en større tiltaksrekke, hvor også oppfølging i forhold til sysselsetting, rusproblemer, psykiske vansker etc vil være relevant.

Ungdom er ikke den eneste gruppen i risikozonen for bostedsløshet hvor rusproblemer og psykiske vansker vil inngå som del av problemstillingen. Flere av kommunene har hatt et etablert rusmiljø gjennom flere år. Både i og utenfor disse miljøene finner en flere personer med tyngre sosiale problemer, knyttet til rusproblemer og psykiske vansker, hvor vansker i forhold til å etablere stabile borelasjoner er en del av problemet.

Det er imidlertid først og fremst i de mer urbane kommunene, gjerne med en viss størrelse (10 000 til 40 000 innbyggere) en finner at dette har et omfang som nødvendiggjør strategisk planlegging fra kommunenes side. I disse tilfellene skiller problemene seg i mindre grad fra hva som er situasjonen i de større bykommunene, over 40 000 innbyggere, annet enn i omfang (Hansen, Dyb og Østerby 2006). Relativt sett vil imidlertid utfordringene dette innebærer for de mellomstore kommunene i forhold til strategibyggning for bostedsløse, kunne være store.

Blant de minste kommunene, og i særlig grad de rurale, er ikke dette problemet av særlig omfang. Det vil i så fall være enkelttilfeller som avviker fra det typiske. Det er så langt vi finner i denne casestudien, ikke relevant å beskrive dette som et etablert miljø. Mange av enkelttilfellene småkommunene har hatt kontakt med som er av denne karakteren, står som regel i et pendlerforhold til større og mer urbane kommuner.

I samtlige kommuner er det et innslag av bostedsløse som følge av vanskelige familiesituasjoner, økonomi, etc. Relativt sett er inntrykket at omfanget av dette er større i de mindre og rurale kommunene enn i de større og urbane. Dette fordi innslaget av etablerte rusmiljøer er mindre. Et avvik er imidlertid gruppen enslige mødre, som nevnes relativt ofte blant de bostedsløse i større, mer urbane kommuner. Flere av disse har imidlertid bolig som en del av en større problemsituasjon, hvor også rusproblemer er relevant.

Et annet forhold som særlig blir nevnt av helsepersonell i kommunene, er boligbehovet blant voksne psykisk utviklingshemmede. Etter at HVPU-reformen ble gjennomført og en rekke personer flyttet ut fra institusjoner og foreldrehjem, står en nå overfor en ny gruppe av personer som skal bosettes. Voksne utviklingshemmede er ofte hjemmeboende og etter hvert eldre foreldre trenger avlastning. Disse er ikke bostedsløse i vanlig betydning av begrepet. Mange kommuner opplever et behov for å kartlegge disse gruppenes boligbehov. Dette fremkommer også i kommunenes boligsosial handlingsplaner.

4.2.3 Oppsummering

Det viser seg altså at både omfanget og problemsituasjonen blant de bostedsløse varierer tildels betydelig med kommunenes grad av urbanitet, størrelse, bostedsløshet uttrykt som enkelttilfeller og med omfanget av rusmiljøer. Dette får oss til å spørre:

- *Hvilke grupper er det relevant for kommunene å ha en kommunal strategi i forhold til, med hensyn til forebygging og bekjempelse av bostedsløshet?*
- *Hvilke grupper er det mulig for kommunene å ha en strategi i forhold til?*

Disse problemstillingene skal vi ta med oss i den videre drøftelsen i dette kapitlet når vi nå går over til å se på hovedtrekkene i kommunenes arbeid og strategitenkning og planlegging i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet.

4.3 Strategiarbeidet

I dette avsnittet vil vi dekomponere drøftelsen av kommunenes strategiarbeid til et spørsmål om boliger og deretter oppfølgings-tjenester i boligsituasjonen. Deretter vil vi trekke inn eventuelle andre

supplerende strategitiltak som kan være relevante. Vi vil starte med samarbeid, enten innad i kommunen, mellom kommuner eller i forhold til private. Deretter vil vi se på et område som vil kunne ha særlig relevans for bostedsløshetsproblematikken i kommunene, omfanget av utkastelser. Vi vil derfor også inkludere i drøftelsene eventuelt forebyggende arbeid i kommunene i forhold til utkastelser.

Til slutt i dette avsnittet vil vi se på hvilket konkret planarbeid kommunene har iverksatt som kan ha relevans for bostedsløshetsarbeidet.

4.3.1 Boligtilbudet til bostedsløse

Tilgang på boliger vil kanskje være det viktigste leddet i en hver strategi i forhold til å bekjempe bostedsløshet. Uten fysisk mulighet for å bosette personer eller husholdninger som av ulike grunner står uten bolig, vil kommunene stå relativt maktesløse i dette arbeidet. Kommunene behøver imidlertid ikke eie boliger selv, men kan basere seg på innleide boliger. På mange måter står imidlertid kommunene mer fritt i forhold til egne boliger, kanskje særlig i forhold til hvilke forventninger og krav som kan stilles til dem som skal bo.

På det private leiemarkedet må den enkelte leietaker innfri utleiers forventninger til ro og orden, presis og korrekt innbetaling av husleie, husordensregler og så videre. I de tilfellene kommunene selv eier boligen har de i større grad mulighet til å være fleksible hva for eksempel angår rutiner for innbetaling av husleie. I den grad den kommunale boligen er i tilknytning til andre boliger, har imidlertid kommunen en betinget selvråderett, da tilpasninger må gjøres til bomiljøet generelt.

Ser vi på våre utvalgte kommuner finner vi noen relativt systematiske variasjoner med hensyn til hvorvidt kommunene har tilgjengelige kommunale boliger for bostedsløse, eller først og fremst må benytte seg av det private utleiemarkedet. Hovedtendensen er at mindre kommuner og da spesielt de rurale kommunene i mindre grad har kommunale boliger tilgjengelige for bostedsløse. Selv om de fleste av de små kommunene under 5 000 innbyggere hadde kommunale boliger, var ikke disse boliger som automatisk var tilgjengelig for bostedsløse, særlig ikke i tilfeller med rusproblemer. Halvparten hadde imidlertid boliger som var beregnet på bostedsløse, også med rusproblemer og/eller psykiske vansker. Utover dette benyttet disse kommunene seg av det private markedet i den grad det var behov. Det er først og fremst personer eller husholdninger uten spesielle problemer som henvises til det private markedet. Det er i liten grad

slik at kommunene aktivt formidler boliger. Sosialsjefen, enhetslederen eller den aktuelle kommunale konsulenten har imidlertid god oversikt over det private markedet og sender klientene selv til huseier. Dette er ofte begrunnet faglig og handler om å selvstendiggjøre klientene. Men det er også en erfaring at det kan virke stigmatiserende for leietakeren dersom sosialkontoret har formidlet boligen. Blant de mellomstore kommunene derimot, særlig de med høyere grad av urbanitet, er antallet kommunale boliger tilgjengelige for ulike grupper bostedsløse, høyere.

Selv om kommunene har et gitt antall kommunale boliger, er det imidlertid mange boligbehov som er ment dekket opp av disse boligene. Antallet tilgjengelige for bostedsløse kan således variere fra et antall tilpasset de løpende behovene til null. En sosialsjef i en av de utvalgte små kommunene hevder at kommunen *”har kommunale boliger, men ikke for hans klienter. De kommunale boligene går til kommunalt ansatte”*.

Mangelen på kommunale boliger tilgjengelig for bostedsløse i noen mindre kommuner går imidlertid i stor grad sammen med et mer fleksibelt boligmarked, der ledige boliger ikke er noe stort problem. Flere er om ikke akkurat fraflyttingskommuner, så kommuner med stagnasjon eller en viss nedgang i folketallet. Dette lediggjør et visst antall boliger. Hvor egnet disse er for bostedsløse, vil avhenge av den bostedsløses helhetssituasjon.

Blant de små og rurale kommunene er det en utbredt oppfatning at de har tilstrekkelig med boliger for å imøtekomme behovene de måtte møte blant bostedsløse. Flere gir uttrykk for at tilgangen på ledige boliger enten i form av eneboliger, kårboliger og annet, er tilstrekkelig. Det er her viktig å relatere dette til behovssituasjonen blant de bostedsløse i de respektive små kommunene. Som nevnt vil dette gjennomgående være mindre komplekse situasjoner enn de en står overfor blant de bostedsløse i de større og mer urbane kommunene. Dette letter også egnetheten av en frittstående enebolig eller kårbolig som bolig for den bostedsløse.

I de mellomstore kommunene, og da i særlig grad de urbaniserte, vil de mer komplekse problemsituasjoner blant de bostedsløse, legge sterkere føringer på tjenesteoppfølgingen og egnetheten av ulike botilbud. Jevnt over har disse kommunene boliger egnet til eldre, flyktninger og sosial vanskeligstilte barnefamilier, men få om noen, som kan tildeles den vanskeligste gruppen. Dette er også den gruppen som vanskelig lar seg formidle til det private markedet. Mindre

enheter som er egnet for personer med rusproblemer og/eller psykiske vansker, er et problem.

Noen kommuner har også kommunale boliger som er spesielt tilrettelagt eller i det minste øremerket, utvalgte grupper. Dette gjelder i særlig grad de mer urbaniserte mellomstore kommunene. En bykommune, med i underkant av 10 000 innbyggere, har således rekkehusleiligheter spesielt øremerket enslige forsørgere, 3 til 4 boliger for personer med lettere psykiske vansker og 5 leiligheter for ungdom. Liknende prioriteringer kommer også til en viss grad til uttrykk i andre bykommuner.

Blant flere mellomstore bykommuner har en også etablert såkalte natthjem, hvor personer kan komme å finne en seng for natten. Dette fungerer nesten som et alternativ til hospits, men der personene må være ute om dagen. Tilbudet er tilpasset bostedsløse, med i hovedsak tyngre rusproblemer.

En av de mellomstore bykommunene har organisert natthjem og varmestue i ett, ved at et egnet hus

fungerer som varmestue fra klokken 09.00 til klokken 18.00 og natthjem fra klokken 18.00 til klokken 09.00. Natthjemmet har 4 til 5 plasser. Det er oppe alle netter i uka. Driften av huset er outsourcet til kameratklubben. Huset er hele tiden bemannet. Det er en interesseorganisasjon av tidligere misbrukere.

Vår informant karakteriserer dette som brukermedvirkning på sitt aller beste.

Med et par unntak, har kommunene i liten grad utviklet såkalte gjennomgangsboliger for bostedsløse. Dette vil være øremerkede boliger hvor den bostedsløse bor en kort stund før han eller hun flytter inn i en mer permanent bolig. I en av de små casekommunene har en etablert 4 gjennomgangsboliger. Sosialsjefen hevder at den enkelte kan

leie i inntil ett år mens de søker andre boliger. Erfaringen viser imidlertid at de er vanskelig å få ut igjen. Dette handler enten om rus og psykiatri, eller skilsmisse og samlivsbrudd, økonomi. Det er ikke mye barnefamilier i dette.

Eide eller leide boliger er imidlertid ikke nødvendigvis de eneste mulige boløsningene for personer uten bolig. Mange av kommunene i utvalget henviser til at de benytter seg av hoteller, utleiehytter,

pensjonater, campinghytter etc. for å bosette. Særlig kommuner hvor sesongbasert turisme er en viktig næringsvei, har en viss tilgang på særlig campinghytter og hoteller i lavsesongen. Slike tilbud kan ha fullverdig boligstandard, men vil være midlertidige boløsninger. I et tilfelle uttaler en informant i en av de små, rurale casekommunene med stor turistnæring, at kommunen har faste aktører på det private markedet de samarbeider med. De benytter blant annet campinghytter, men de

setter krav til standard, skal være motellstandard, noe som innebærer at de skal ha varmt og kaldt vann i springen, ellers gode sanitærforhold, kokemuligheter og gode sovemuligheter.

Blant utvalgskommunene er det en tendens til at disse boformene særlig benyttes i de rurale kommunene, og da de små kommunene. Dette er imidlertid ingen entydig tendens. Både små og mellomstore kommuner benytter etter behov mer utradisjonelle boløsninger for bostedsløse. Noen kommuner uttaler seg imidlertid klart negativt om bruk av botilbud som for eksempel campingplasser og hoteller i byen. I en mindre, rural kommune uttaler sosial- og barnevernslederen at

når det ”gjelder midlertidige boliger, ønsker de ikke å bruke campingplasser og hoteller i byen både på grunn av kvalitet og miljøet. Det vi har brukt er sjøbuene (utleiehytter). De har god standard.

Hospitser er i mindre grad et alternativ for små og mellomstore kommuner i deres bosetting av bostedsløse. I noen påkrevde og akutte tilfeller kan små kommuner leie hospitsplass i en tilliggende større kommune. Det er også tilfeller av at utvalgte hospits ses som trygge og gode alternativer fra kommunenes side, som benytter seg av disse. Dette er imidlertid kun unntaksvis.

Ut over dette er det også verdt å nevne at det i liten grad er botilbud som kan karakteriseres som hospits i de små kommunene. I de mellomstore kommunen med en viss urbaniseringsgrad, er dette imidlertid i større grad aktuelt. Det er imidlertid en holdningsendring på gang blant kommunene, i retning av at hospits i mindre grad er egnet som boalternativ for personer i en utsatt boligsituasjon.

Vi har sett at små og mellomstore kommuner i varierende grad erfarer å være i kontakt med bostedsløse. Variasjonene i boligtilbudet for bostedsløse kan antas å speile dette. Spørsmålet er imidlertid om dette samtidig betyr at bostedsløshet er et så vidt fraværende fenomen blant de små kommunene som en kan forledes til å tro. Eller er det slik at

problemer i forhold til bostedsløshet utspiller seg på andre arenaer enn de vi har fanget opp her?

Dette er det selvsagt vanskelig å si noe bestemt om. Flere informanter gir imidlertid uttrykk for at personer i vansker i større grad finner løsninger selv, uten å involvere kommunene i dette. Dette gjelder særlig i de små og mer oversiktlige kommunene. I denne forbindelse er det interessant at det i den siste kartleggingen av bostedsløse var 47 prosent av de bostedsløse i kommuner mellom 10 000 og 39 000 innbyggere som overnattet midlertidig hos venner og bekjente. For kommuner under 10 000 innbyggere var andelen på 55. Det tilsvarende tallet for kommuner mellom 39 000 utenom de fire store byene var på 40 prosent (Hansen, Dyb og Østerby 2006).

Som et eksempel på hvordan en av informantene mente at innbyggerne i små landkommuner i større grad var vant til å ordne opp selv, nevnte han en episode for noen år siden, da vannet i kommunen ble borte. Ingen henvendte seg til kommunen om saken, men fant vann på egen hånd. Liknende privat initiativ og problemløsning mente informanten at i allefall i hans kommune var overførbart til bostedsløshet.

Mulighetene for og egnetheten av private løsninger for å avhjelpe bostedsløshetssituasjoner avhenger imidlertid av flere forhold. På den ene siden forutsetter dette et egnet sosialt nettverk, med venner og familie. Samtidig er det rimelig å anta at problemsituasjonen og med det tjenestebehovet hos den bostedsløse og problemsituasjonen i sin helhet, vil være sentralt.

I de tilfellene der den bostedsløse har rusproblemer og /eller psykiske vansker, noe som er mer utbredt i de mellomstore og urbane kommunene, kan en anta at slike problemløsninger vil være vanskeligere å gjennomføre. En kan derfor kanskje anta at private løsninger i form av overnatting hos venner og bekjente er særlig aktuelt i de små, rurale og oversiktlige kommunene.

Avslutningsvis i dette avsnittet skal vi nevne at dersom tendensene i materialet her gir et korrekt bilde av utviklingen, er det en omstillingsprosess på gang innenfor den kommunale boligmassen. Gamle industrikommuner er under omstilling og det skapes ny virksomhet. Dette fører ikke bare til flere arbeidsplasser i byggebransjen og innpendling, men også til press på boligmarkedet. Det blir vanskeligere å formidle personer til det private markedet. Dette synes å fremskynde en omstilling i den kommunale boligmassen bort fra kommunale boliger for alminnelig mennesker og i større grad en

tilpasning av tilbudet til vanskeligstilte. Dette er en omstillingsprosess som har vært på gang i flere kommuner over noen år.

Mange av de boligene som kommunene sitter med, er dessuten lite egnet for vanskeligstilte. Flere kommuner velger derfor å ruste opp eldre boliger, selge uegnede boliger og anskaffe nye og egnede boliger. Dette har også vært nødvendig for å bedre boligmiljøet og den tekniske kvalitet, herunder sikkerheten i boligene.

Vi har i dette avsnittet pekt på variasjoner i hvilken vekt de små og mellomstore kommunene i vårt utvalg tillegger boligtilbudet i sitt arbeid for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Variasjonene har særlig gått mellom rurale kommuner på den ene siden og urbane bykommuner på den andre siden. Mens bykommunene mer bevisst søker å etablere et botilbud som skal kunne imøtekomme de ulike behovene kommunene møter, baserer de rurale og små kommunene seg mer på unike løsningsmodeller fra sak til sak. Tilfellene er få og kommunene er i mindre grad avhengig av tilgjengelige boalternativer til enhver tid. Ofte blir det ad hoc løsninger, som utleiehytter og hotell løsninger, der mer permanente boligalternativer ikke er tilgjengelige på kort sikt.

For de urbane og i stor grad mellomstore kommunene vil omfanget av bostedsløshet derimot være større og kommunene har derfor mer bevisst prioritert å etablere mer permanente boligløsninger for bostedsløse. I forhold til bruken av mer midlertidige ad hoc pregede løsninger som utleiehytter og pensjonat, kan en kanskje se det slik at i den grad dette benyttes i de mellomstore og mer urbaniserte kommunene, er dette mer et uttrykk for et kapasitetsproblem innenfor de mer etablerte boligalternativene.

Som nevnt ovenfor er utleiehyttene i dag ikke nødvendigvis en dårlig løsning kvalitetsmessig. En viktig forskjell mellom for eksempel bruken av kommunale boliger, med leiekontrakt, og utleiehytter er imidlertid at utleiehyttene er midlertidige. Dette kan virke inn på den bostedsløses forventning og tilpasningsevne til bosituasjonen. At de kommunale boligene oppleves som mer langsiktige enn utleiehyttene kan dessuten påvirke i hvilken grad en er i stand til å motivere og tilpasse tilbudet tilstrekkelig til at bosettingene kan bidra til strategisk å forebygge og bekjempe bostedsløshet på noen sikt. Dette går imidlertid utover hva vi har grunnlag for å si noe om i denne studien.

4.3.2 Tjenestetilbudet til personer midlertidig uten bolig eller bostedsløs

Svært ofte vil ikke tilgang på boliger være tilstrekkelig som strategi for å bosette på lengre sikt. Dette gjelder særlig i komplekse problemsituasjoner. Oppfølging i boligen, med tjenester knyttet til pleie og omsorg, praktiske gjøremål med videre vil for mange være en helt grunnleggende forutsetning for at et selvstendig boforhold skal fungere. Dette vil blant annet gjelde personer med tyngre rusproblemer og/eller psykiske vansker.

På dette området kan en anta at i den grad en person har en klar diagnose, vil det være lettere å forutsi hvilke tjenester den enkelte vil forventes å ha nytte av. Likeledes fordeles midler fra Sosial- og helsedirektoratet som også stimulerer og åpner muligheter for kommunale oppfølgingstjenester via forvaltningen av tilskuddsmidler til kommunene. Dette har blant annet åpnet for at flere med rusproblemer kan bosettes i egne boliger blant kommunene i utvalget. På den andre siden kan ikke kommunene påtvinge enkeltpersoner oppfølging og tjenester utenfor institusjon. I den grad den enkelte nekter å ta i mot en påkrevd tjeneste, vil dette kunne redusere mulighetene betraktelig for å bekjempe og forebygge i forhold til betingelsene for bostedsløshet, selv om en lykkes i å frembringe egnede boliger.

I mange tilfeller hevdes det i våre kommuner at boliger ikke er problemet. Snarere er utfordringen at det for mange av de gruppene som trenger et tilrettelagt tilbud, det være seg personer med rusproblemer, psykiske vansker eller psykisk utviklingshemmede, er boligen bare en del av løsningen. Disse gruppene har behov for tjenester i boligene, til dels omfattende tjenester. Personer med rusproblemer og/ eller psykiske vansker trenger ofte omfattende oppfølging av helsetjenester, i tillegg til ulike boligrelaterte tjenester. Dette kan gjelde alt fra sårbehandling til psykisk helsearbeid i kommunene. Her er også miljøarbeidere og oppfølging fra sosialkontoret relevant. Mulighetene for å få realisert og bygd ut disse tjenestene avhenger av blant annet kommunaløkonomiske prioriteringer. Flere peker på problemet med å få utløst tjenester som vil belaste de årlige budsjetter. Dette gjelder alle grupper, men spesielt bostedsløse med rusproblemer og/eller psykiske vansker. Merkostnadene for kommunene ligger ofte ikke på byggesiden, men på tjenestesiden. Som en informant i en mellomstor casekommune hevder: *”Boligen er grei, det er tjenestene for å mestre boforholdet som koster”*.

På denne bakgrunnen fremkommer det at nær sagt samtlige kommuner på ett eller annet nivå iverksetter og tilpasser ulike tjenester til innbyggere med særlige behov. Dette gjelder også bostedsløse og i forhold til personer som har så store vansker med å mestre et selvstendig boforhold at de står i fare for å miste boligen. Særlig på området pleie- og omsorgstjenester synes kommunene å gjøre hva kapasiteten tillater i forhold til å avhjelpe bostedsløses behov etter at de er bosatt.

Små kommunene har bare unntaksvis etablert spesielle oppfølgings-tjenester. Dett er fordi det i disse kommunene ikke eksisterer egne grupper av vanskeligstilte. Sosialkontoret henviser videre ut fra hvilke behov som forefinnes i den enkelte situasjon. I tilfeller med for eksempel psykiske vansker, kan helsetjenesten ved psykisk helsearbeid i kommunen bli kontaktet og ved ungdomsproblemer blir Arbeids- og velferdsetaten koblet til. Kommunene planlegger sitt arbeid i stor grad rundt den enkelte klient. Behov for oppfølging i boligene har ikke noe stort omfang.

De mellomstore kommunene vil ved sosialkontoret følge opp sine klienter på samme måte som i små kommuner, med veiledning og samtaler. Oppfølging av personer uten bolig handler imidlertid om oppfølging av klienter med sammensatte problemer. En av kommunene hadde en oppfølging på tre nivåer, fra ”lett” oppfølging av sosialkontoret av personer som var plassert i den vanlige bolig-massen. Videre til oppfølging i form av daglig tilsyn og personlig koordinator til tilbud i varmestue/overnatting med tilsyn hele døgnet. Også andre former for overordnet styring kunne være aktuelt i de mellomstore kommunene i forhold til å følge opp bostedsløse med tjenester. Dette varierte fra overordnet koordinering av tjenester, miljøarbeid inn under psykiatrisk team til andre former for tett oppfølging knyttet til rusmisbruk og psykiske vansker.

Utover dette synes det å være en tendens til at kommunenes tjenestestruktur er tilpasset og kanskje endog et produkt av kommunale erfaringer. Dette innebærer at kommuner med vedvarende erfaring med rusproblemer og/eller psykiske vansker i forhold til bosetting og booppfølging, i større grad har utviklet denne siden av sitt tjenestetilbud bevisst i forhold til å bosette, forebygge og bekjempe bostedsløshet. Dette innebærer at de urbaniserte mellomstore kommunene har et bredere tjenestetilbud på dette feltet enn tilfellet er i de mer rurale og små kommuner.

Det synes også å være en tendens til at små, mer rurale kommuner i langt større grad finner frem til ulike løsninger tilpasset det enkelte

tilfellet og i mindre grad baserer seg på mer rutinebaserte tjenester. Rutinebasert rusoppfølging er for eksempel i mindre grad utviklet. Som en informant uttaler i en mindre, rural kommune.

Det er ingen generell oppfølging, dette kan være litt tilfeldig. Vi ser at det kunne vært behov for litt oppfølging med hensyn til å lære å bo. Dette kan gjelde flyktninger, ungdom og psykiatriske pasienter.” ”Den alminnelige oppfølgingen kan variere mye i en sak over tid. Dette avhenger av saken.

Også i en annen av de små casekommunene hevder vår informant at mye avhenger av problemet, men at de har få tiltak utover å hjelpe den enkelte til å stille seg selv. Kommunen velger å prioritere frivillighet hos den omsorgstrengende og gjør få avtaler. Den uformellheten dette uttrykker i forhold til booppfølging er mer systematisert i de urbaniserte mellomstore kommunene, hvor flere beskriver et differensiert tjenesteapparat hvor både boveiledere, booppfølgingsprosjekt, tjenesterettet oppfølging av rusproblemer, psykiske vansker og miljøoppfølging er viktig. Mange følges også jevnlig opp av sosialtjenesten.

Det er også blant de mellomstore og urbaniserte kommunene vi finner velargumenterte og godt utviklede bosettingstrategier basert på tett booppfølging. En kommune har etablert en tretrinnsmodell, med tjenester og bosettingstrategier basert på tiltakende grad av selvstendighet. En annen kommune jobber aktivt med å utvikle gode oppfølgingsrutiner, blant annet med midler fra Sosial- og helsedirektoratet. Hovedhensikten er å åpne for at flere blant annet med rusproblemer kan bosettes i egne boliger.

Dette innebærer i sum at kommunene innenfor rammene av egen kapasitet, integrerer ulike oppfølgingstjenester som ledd i sin strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Tjenestestrukturen bygger på kommunenes erfaringer. Dette innebærer at det først og fremst blir de mer urbaniserte kommunene som har etablert tjenester og rutiner i forhold til bostedsløse. Dette gjelder særlig bostedsløse med rusproblemer og/eller psykiske vansker. De mer rurale og små kommunene har mindre erfaring med denne formen for bostedsløshet. Tjenestene er her mer rettet inn mot allmenn pleie og omsorg. Strategitenkningen når det gjelder tjenestetilbudet i forhold til bostedsløshet er mindre markert.

4.3.3 Arbeid med utkastelser som strategi mot bostedsløshet

Kommunene har vekslende erfaring med utkastelser generelt. Igjen er det en tendens til at de mellomstore og urbaniserte kommunene har mer erfaring enn de mindre og rurale kommunene. Noen av de minste og mer rurale kommunene oppgir at de ikke har utkastelser, mens trenden blant de mer urbaniserte kommunene er at de har et antall utkastelsessaker i løpet av et år. Mange, de fleste, løses imidlertid i tiden fra begjæring til effektiv utkastelse. Betingelsene for dette vil vi komme tilbake til nedenfor.

De utløsende årsakene for en utkastelsessak er i overveiende grad mislighold av husleien. Leietakerne unnlater å betale husleien. Unntaksvis skyldes også en utkastelsessak mislighold av leieforholdet, som støy, uro, hærverk etc. Her skiller de urbaniserte mellomstore kommunene i utvalget seg lite fra det som er trenden i de større kommunene over 40 000 innbyggere (Holm 2000). Til dette er det allikevel å bemerke at det i mange tilfeller, kanskje de fleste, vil være ulike årsaker til grunn for en utkastelse. I mange tilfeller håndheves rutiner rundt husleiebetalingen strengt, for å bli kvitt leietakere som av andre årsaker er uønsket i et leieforhold. Dette siste rammer særlig leietakere med avvikende adferd knyttet til for eksempel rusproblemer og/eller psykiske vansker.

De bakenforliggende årsakene til grunn for betalingsproblemene kan være sammensatte. Forhold som gjeldsproblemer i forbindelse med samlivsbrudd, bortfall av inntekt, sykdom, alderssvkkelse med videre, vil være relevant. De fleste av disse sakene vil imidlertid bli løst i tiden fra begjæring sendes ut, til faktisk utkastelse iverksettes. I mange av de mindre kommunene vil utkastelsessaker være forårsaket av faktisk tap av inntekt.

Generelt kan kommunene forebygge utkastelser på to tidspunkter:

- *Generell oppfølging av utsatte hushold for å forebygge en begjæring om utkastelse*¹⁴.

¹⁴ En utkastelsessak kan deles inn i minst fire faser:

1. Utleier sender melding til namsmyndigheten om mislighold av leieforhold.
2. Namsmyndigheten i distriktet sender en begjæring om utkastelse til leietaker.
3. Namsmyndighetene kan også varsle sosialkontoret eller andre offentlige instanser som antas relevante. I perioden fra begjæring til

- *Oppfølging av hushold som har mottatt begjæring om utkastelse.*

En sak kan også løses etter at utkastelsen er effektivert ved at leietaker får vende tilbake til boligen. En snakker da om gjeninnsetting.

I forhold til den generelle tjenesteoppfølgingen av utsatte hushold for å forebygge utkastelser vil hele det tjenesteapparatet som vi drøftet i avsnittet ovenfor være relevant og viktig. Der så vi at når det kom til generell pleie og omsorg, var dette tjenester som innen visse rammer var etablert i alle kommuner. Mer spesialiserte tjenester, knyttet til husholdninger med tyngre vansker knyttet til for eksempel rusproblemer og/eller psykiske vansker, er imidlertid mest utviklet i de mer urbaniserte kommunene.

Forbygging av utkastelser på et slikt tidlig tidspunkt kan imidlertid også skje ved aktive rutiner fra sosialkontorets side, med formidling og betaling av husleie direkte fra trygd og andre administrative ordninger. Forekomsten av slike ordninger er svært variabel og i stor grad betinget av enkeltpersoners situasjon og behov. Mange sosialkontorer har motforestillinger mot slike ordninger, knyttet blant annet til formynderaspektet og ønsker heller å utvikle ansvarlighet i forhold til denne formen for forpliktelser hos den enkelte. Det er her også begrensninger lagt ved lov i forhold til hva sosialtjenesten kan foreta seg. Slike ordninger er vanligst i de litt større og urbaniserte kommunene og i liten grad benyttet i små og rurale kommuner.

Et annet tiltak som kan være aktuelt er gjeldsrådgivning. En av de mellomstore kommunene hadde ansatt en gjeldsrådgiver på deltid som kunne virke i forhold til dette problemområdet. Dette var mindre utbredt blant de små og mellomstore kommunene i utvalget.

I små kommuner, med mer oversikt over utsatte husholdninger, kommer det også til uttrykk en stor grad av fleksibilitet i forhold til særlig ubetalte husleier. I en kommune hevdes det at i den grad det er utestående fordringer hos sosialklienter, går sosialkontoret inn og betaler husleien. For andre personer, uten tidligere klientforhold til sosialkontoret, hevder samme informant at sosialkontoret går inn og

effektivert utkastelse vil for eksempel sosialkontoret i mange tilfeller ta kontakt med leietaker, eller leietaker tar selv kontakt med aktuelle instanser. Det er muligheter for å løse saken i denne perioden, hvilket også skjer i de fleste tilfellene. Det vanligste er at husleien blir betalt.

4. Utkastelsen blir effektivert.

For videre om saksgangen ved utkastelser, se Holm 2000.

”finner en løsning”. ”De trenger ikke samarbeide med namsmannen for å klare dette”. Denne fleksibiliteten kan nok også være tilstede i de mellomstore og mer urbaniserte kommunene, men sannsynligvis ikke i samme grad.

En viss fleksibilitet kommer også til uttrykk hos flere kommuner i de tilfellene det handler om mislighold av leieforhold i en kommunal bolig. I en mellomstor bykommune hevder vår informant at det er

større takhøyde i kommunen i forhold til dette med å beholde boligen.

I en tilsvarende kommune hevder vår informant at

vi gir lån for å betale husleia dersom de ikke har midler. De får dekket husleie for en måned av sosialkontoret. Dersom dette ikke går, må vi inn og dekke alt. Vi har ikke noe alternativ fordi vi ikke har kommunale boliger.

I forhold til hushold som allerede har mottatt en begjæring om utkastelse vil løsningen ofte være å dekke husleierestansen. Igjen blir sosialkontoret en nøkkelaktør. I hvilken grad det i små og mellomstore kommuner er utarbeidet rutiner som fanger opp denne problemstillingen vil imidlertid variere. Dette faller i noen grad også tilbake på namsmyndigheten og hvilke samarbeids- og varslingsrutiner de har vis a vis sosialkontoret og kommunen generelt. I de tilfellene namsmyndighetene ikke varsler sosialkontoret om at en begjæring er utstedt, vil sosialkontorets muligheter for å komme inn i saken helt avhenge av hvorvidt den utkastelsestruede selv varsler og ikke minst når vedkommende varsler. I mange tilfeller vil sosialkontoret først bli kontaktet av den utkastelsestruede kort tid før utkastelsen skal effektueres, for kort tid til at sosialkontorene kan få foretatt seg noe i saken.

Annerledes stiller det seg i de tilfellene sosialkontoret eller andre relevante instanser i kommunene varsles rutinemessig om saken av namsmyndighetene. Her vil kommunen ha mulighet for mer aktivt å komme inn med tiltak og strategier. I hvilken grad dette faktisk er gjort i de små og mellomstore kommunene vil variere.

I de små og oversiktlige kommunene er det mer sjelden en sak kommer så langt som til en begjæring om utkastelse i det hele tatt. Som nevnt jobbes det i flere kommuner uformelt i forhold til å hjelpe husholdninger med betalingsproblemer, uten at det nødvendigvis er utarbeidet rutiner for arbeidet. Tilsvarende uformell kontakt benyttes

av disse kommunene også for å løse saker som kommer helt til begjæring.

I mer urbane og større kommuner er også sosialkontorene en nøkkelaktør i forhold til å løse konflikter og betale husleierestanser. Uformelle kontakter og strakstiltak preger arbeidet. Også her er sosialkontorene helt avhengig av å komme tidlig inn i saken for et best mulig resultat.

Noen få av de urbaniserte mellomstore kommunene arbeider aktivt i forhold til å forebygge utkastelser. En jobber med et prosjekt med fokus på årsaker og mulige strategier for å redusere antallet.

Utover de muligheter kommunene har i ulike faser av en utkastelsesprosess, er det viktig at strategiarbeidet på dette området ikke kan forebygge alle tilfellene. Det vil uansett kommunal innsatsvilje være problemsituasjoner som er mer eller mindre akutte og som derfor er vanskelig å fange opp. Dette kan være fordi krisen når personer uten tidligere kontakt med noe hjelpeapparat. Også manglende varsling mellom relevante instanser kan medføre at noen tilfeller ikke fanges opp. Dette vil forekomme i alle kommuner. Det kommunene kan arbeide mot er å redusere dette antallet til et minimum.

4.3.4 Samarbeid med andre kommuner eller private aktører

Samarbeid med andre som strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet vil ofte være svært viktig. Ofte er problemsituasjonene som vi har sett såvidt komplekse at mange aktører vil kunne være relevante med hensyn til problemløsning. I dette avsnittet skal vi drøfte de små og mellomstore kommunenes strategier på dette området i forhold til fire sett av aktører:

1. *Samarbeid innad i kommunen.*
2. *Samarbeid med andre kommuner.*
3. *Samarbeid med tiltak for rusmisbrukere, psykisk helsevern og kriminalomsorg.*
4. *Samarbeid med private.*

Samarbeid innad i kommunen

Samarbeid innad i kommunene handler i stor grad om samarbeid rundt klienter. Et godt klientbasert internt samarbeid vil være relevant i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet. De fleste

kommuner, uavhengig av størrelse, har da også et etablert ansvarsdelingsprinsipp i forhold til vanskeligstilte, herunder også bostedsløse. Dette kan enten være organisert som ulike former for ansvarsgruppemøter knyttet til enkeltpersoner, eller ved kontakt av ulike slag mellom etatene.

Dette støttes av det som var et hovedfunn i en studie av Ytrehus og Drøpping, som finner at internt i de fleste kommunene og bydelene er det flere etater som samarbeider om arbeidet rundt bostedsløshet (Ytrehus og Drøpping 2004). De finner at når det for eksempel gjelder oppfølging av rusmisbrukere og personer med psykiske lidelser i boligen, sier om lag 70 prosent av kommunene at ansvaret for og arbeidet med oppfølging er fordelt på flere etater (Ytrehus og Drøpping 2004;9).

Det er en tendens til at samarbeidsformene er mindre hierarkisk organisert i små kommuner sammenliknet med de mellomstore. Således gir en informant i en av de mindre kommunene uttrykk for at oppfølgings- og samarbeidsrutinene der er basert på at aktører som sosialkontoret, hjemmetjenesten med flere følger opp i forhold til behov ved å ta kontakt og informere hverandre.

I den andre enden av skalaen har vi de mellomstore bykommunene hvor arbeidet mer er organisert med utgangspunkt i en fagavdeling som utreder og lager en vurdering. Disse innstiller deretter til et tverrfaglig tildelings- og drøftingsteam som igjen lager en innstilling til bolig- og eiendomsavdelingen i kommunen. Denne strategien er ikke uvanlig i litt større kommuner.

Samarbeid med andre kommuner

Det er svært varierende i hvilken grad kommunene samarbeider med andre kommuner i forhold til bostedsløshetsrelaterte problemstillinger. Generelt kan slikt samarbeid finne sted enten som ledd i forebygging, ved å inkludere for eksempel kontakt med behandlingstilbud for rusmisbrukere og personer med psykiske vansker og annet, eller som ledd i en bosettingsstrategi, for eksempel ved å leie bolig, hospitsplass og annet i andre kommuner. På begge områdene er det en tendens til at mindre kommuner er noe mer tilbøyelig til å samarbeide på tvers av kommunegrensene, men da på områder hvor de selv enten mangler eller har begrenset kapasitet. Forespørsler på tvers av kommunegrensene er ikke utbredt blant de mellomstore kommunene i samme grad.

Dette innebærer at de mellomstore kommunene så langt denne casestudien rekker, i liten grad inkluderer andre kommuner i sitt

arbeid på bostedsløshetens område, dette med unntak av samarbeid med behandlingsinstitusjoner etc., som behandles spesielt, se nedenfor.

Samarbeid med tiltak for rusmisbrukere, psykiske helsevern og kriminalomsorg

Små og mellomstore kommuner inkluderer også samarbeid rundt tiltak for rusmisbruk, psykisk helsevern og kriminalomsorg. På dette området viser det seg at det særlig er blant de små kommunene vi finner et overveiende godt samarbeid knyttet til rusmisbrukere og personer med psykiske vansker. Oversiktligheten i kommunene innebærer også innsikt i når en av deres innbyggere har opphold på institusjon. Dersom et opphold er av kort varighet går kommunene inn og dekker husleien for perioden. Alternativt kan de gå inn og forhandle med utleier slik at vedkommende ikke mister boligen under oppholdet. Dette kan også være aktuelt ved mer langvarige opphold.

Det kommer i samsvar med dette frem at det sjelden er boligen i seg selv som er problemet med utskrivning, men at personene også vil trenge omfattende tjenester når de skrives ut fra for eksempel institusjoner eller liknende.

Dette samarbeidet var også utbredt i tilfeller der personer soner fengselsstraffer. Også her kan kommunene avhjelpe slik at boligen ikke går tapt under soning, fortrinnsvis kortere fengselsopphold.

Situasjonen i de mellomstore kommunene var imidlertid noe annerledes. Dette gjaldt særlig i forhold til fengsler. Her var det ofte mindre oversiktighet og personer kunne både fengsles og løslates uten at kommunene hadde informasjon om dette. Det er heller ikke gitt at personer etter endt soning returnerer til sin hjemstedskommune. En person kan derfor ende opp som bostedsløs på tross av varsling ved løslatelse, i tilfeller der den løslatte returnerte til andre kommuner.

Samarbeidet de mellomstore kommunene har med ulike tiltak innenfor psykiske helsevern og rusomsorg synes derfor å fungere bedre enn samarbeidet i forhold til fengslene. Det er imidlertid særlig varslings- og informasjonsrutinene som gjør at kommunene ikke stiller forberedt ved en utskrivning. Dette vanskeliggjør en god bosetting på kort sikt.

Samarbeid med private organisasjoner innenfor frivillig arbeid

Samarbeid med private organisasjoner er noe varierende og ikke veldig utbredt i utvalgs kommunene, og kan derfor ikke sies å være sentral i kommunenes forebyggende strategi i forhold til bostedsløshet. Med private organisasjoner mener vi her frivillige

organisasjoner som Kirkens bymisjon, Frelsesarmeen og liknende, som arbeider aktivt i forhold til å bedre levekårene blant vanskeligstilte. Ikke desto mindre er det kanskje særlig i de mer urbaniserte mellomstore kommunene et ikke ubetydelig antall tiltak overfor bostedsløse som drives og styres av frivillige organisasjoner. Både religiøse og ikke religiøse foreninger nedlegger et stort arbeid innenfor sosiale velferdstiltak som kafeer, drift av gårder, og annet.

Frivillige organisasjoner kan også komme aktivt inn i drift av ulike overnattingstilbud. Dette er imidlertid ikke så utbredt i våre utvalgte kommuner.

4.3.5 Planarbeide i kommunene med relevans for arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet

Vi skal avslutte denne drøftelsen av de små og mellomstore kommunenes strategiarbeid for å forebygge og bekjempe bostedsløshet med å spørre i hvilken grad kommunene inkluderer problemstillinger knyttet til bostedsløshet i sitt ordinære planarbeid. Dette planarbeidet kan både være i form av mer generelle boligsosiale handlingsplaner, hvor bostedsløshetsarbeidet kan være et av flere prioriterte områder, eller kommunene kan ha egne delplaner knyttet til for eksempel rusproblemer eller personer med psykiske vansker, som også kan være relevante her. Vi skal drøfte disse hver for seg.

Boligsosiale handlingsplaner

En boligsosial handlingsplan gjør rede for kommunens politikk på det boligsosiale feltet. Dette omfatter for det første en kartlegging av behovet i kommunen, i dette tilfellet antallet personer uten fast bolig. Planen gjør også rede for hvilke mål kommunen har på området, hvilke virkemidler som er tilgjengelige og hvilken handlingsplan kommunen legger til grunn for det videre arbeidet.

Det er først og fremst blant de urbaniserte mellomstore kommunene vi finner boligsosiale handlingsplaner. Flere av disse gir uttrykk for at de i større grad er blitt bevisstgjort i forhold til de boligsosiale behovene i kommunene. Dette gjelder i særlig grad i forhold til det arbeidet som er nedlagt i de forberedende kartleggingene av blant annet unge uten bolig.

Kartleggingene tydeliggjorde at det var flere grupper som hadde behov for bolig med tjenester og at dette måtte utløse store ressurser.

Dette handlet også om ulike grupper av psykisk utviklingshemmede og personer med psykiske vansker.

I noen kommuner hadde en gjennom planarbeidet klart å forankre arbeidet rettet mot personer med store og sammensatte problemer. Dette hadde gitt en ny form for ”boligsosiale” politikere. I andre kommuner var den politiske forankringen av arbeidet mer usikker. Langsiktighet i prosjektarbeid fremholdes som svært viktig. Fokuset på vanskeligstilte grupper er sårbart og for å oppnå langsiktighet var en avhengig av et vedvarende fokus på problemstillingene.

Planarbeidet er imidlertid ikke uproblematisk og et spørsmål som en informant holdt frem er om ikke forankringen gjennom planarbeidet lett kunne bli litt for generell. Kanskje burde forankringen skje gjennom vedtak i enkeltsaker. Et annet spørsmål er hvorvidt Husbankens ordninger gir de riktige incitamentene, for eksempel ved at boligtilskuddet heves. De som forvalter ordningene i kommunene lager tilbud og planer i stor grad ut fra ordningene og i mindre grad ut fra behov.

Delplaner for utvalgte grupper

Egne delplaner for personer med problemer i forhold til rus eller psykiske vansker var mindre utbredt blant kommunene i utvalget. Unntaket var å finne i en av de urbaniserte mellomstore kommunene, hvor en hadde en plan for rusmisbrukere. Denne ville kunne være relevant i et kommunalt strategiarbeid i forhold til bostedsløse.

Sosialsjefen i en mindre, rural kommune hevder at

Vi kan ikke ha noe stort planarbeid på dette feltet, det blir nærmest en plan for ett individ. Vi har heller ikke noen boligsosial plan. De ulike elementene trekkes inn i en helhetlig plan for helse- og sosialsektoren. Dersom det er klare plankrav, som i psykiatrien, oppfyller kommunen naturligvis det.

Generell kommentar om det kommunale planarbeidet i forhold til strategiarbeidet mot bostedsløshet

Et systematisk planarbeid, i form av boligsosiale handlingsplaner, finner vi først og fremst i de mer urbaniserte mellomstore kommunene. Planarbeidet i de mindre kommunene er av mer begrenset omfang. Planspørsmålene ble ikke oppfattet som så viktige fordi kommune var små og de hadde rimelig god oversikt både over personer med bolig – og hjelpebehov og boligmarkedet. I hvilken grad de mellomstore kommunene benytter de boligsosiale handlings-

planene bevisst og strategisk i forhold til å planlegge sitt arbeid for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, vil nok imidlertid variere. Viktig er det at de boligsosiale handlingsplanene styrker mulighetene for et strategisk planarbeid, blant annet ved den kartleggingen av behov som inngår i dette arbeidet. Dette kan være et svært nyttig verktøy for kommunene i forhold til å legge strategier for forebygging og bekjempelse av bostedsløshet. Også i forhold til drøftingen av mål, virkemidler og ikke minst den politiske bevisstgjøringen dette medfører, kan være viktige forutsetninger for et adekvat strategiarbeid på området bostedsløshet. Enn så lenge synes det imidlertid ikke som om de mellomstore kommunene har hentet ut dette potensialet.

4.4 Avsluttende kommentarer

Hvilke inntrykk sitter vi igjen med om strategier blant små og mellomstore kommuner i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet etter denne casestudien?

Generelt synes forekomsten av helhetlige, overordnede strategier sjeldne. Riktignok har de fleste mellomstore kommuner boligsosiale handlingsplaner, hvor bostedsløshetsspørsmålet også er inkludert. Men noen egne strategidokumenter med bostedsløshet i fokus, har ikke disse kommunene hadde hatt anledning til eller prioritert å utarbeide.

For de små kommunene er dette et spørsmål om behovet for overordnede strategier. Disse kommunene hadde gjennomgående få bostedsløse. På et mer disaggregert nivå har imidlertid samtlige kommuner delstrategier rettet mot bostedsløse. Disse tar utgangspunktet i den enkelte kommunes erfaringer og hvilket handlingsrom som foreligger. Spillerommet for egnet bosetting er større, jo bredere boligmarkedet er og jo mer differensierte tjenester som er utviklet. Dette gjelder først og fremst de mellomstore og mer urbaniserte kommunene. Disse kommunene har også de største utfordringene på dette området. Allikevel har de urbaniserte mellomstore kommunene et relativt bredt spekter av virkemidler og delstrategier som aktiviseres i møte med bostedsløse. Dette spenner fra ulike boløsninger, tjenester, rutiner ved sosialkontoret for å avverge bostedsløshet med videre.

Dette spekteret av virkemidler og delstrategier er ikke like bredt i de små og rurale kommunene. Behovet er imidlertid også et annet. Bostedsløshet som fenomen opptrer i disse kommunene i større grad som enkelttilfeller enn som et vedvarende og sammenhengende

fenomen. Strategien fra de små kommuners side blir mer å løse utfordringene fra tilfelle til tilfelle. Strategiutvikling basert på enkelttilfeller er vanskelig.

Dette kan også si noe om hvilke begrensninger kommunene møter i forhold til å utvikle strategier på dette området. Muligheten for å utvikle strategier basert på enkeltsaker er begrenset og sjeldent nødvendig. Samtidig er noen tilfeller av bostedsløshet vanskelig å forebygge. Dette gjelder ulike akutte problemsituasjoner som av ulike grunner vil være vanskelig å forutsi. Til slutt må også nevnes det problem som mange nevner, men som i liten grad er gjort til et hovedfokus her, nemlig ressursituasjonen. For mange kommuner er det et kapasitetsproblem å utvikle og etablere gode strategier i forhold til bostedsløshet som fenomen. Dette kan både ha sammenheng med budsjettammer og med tilstrekkelig personell og kompetanse. Dette går imidlertid utover hva vi kan si noe om i denne studien.

I det som følger skal vi forfølge problemstillingene fra denne casestudien og se på strategiarbeid for å forebygge og forhindre bostedsløshet i et langt bredere utvalg av små og mellomstore kommuner.

5 Bostedsløshet i de små og mellomstore kommunene i et kvantitativt perspektiv

En kontekstualisering av casestudien

Spørsmålet er nå: I hvilken grad er de observasjoner som er gjort i casestudien representative for kommunenes strategiarbeid i forhold til bostedsløshet? Vi vil i dette kapitlet drøfte dette mer kvantitativt, med utgangspunkt i de tendenser som kommer til uttrykk i surveyen.

I noen tilfeller vil vi presentere dataene kvantitativt i form av tabeller, i andre tilfeller diskutere trendene mer kvalitativt. Det er allikevel viktig at dette kapitlet ikke har ambisjon om å være en kvantitativt dekkende beskrivelse av situasjonen i de små og mellomstore kommunene i forhold til deres strategiarbeid med hensyn til å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Hensikten er mer å sette problemstillingene som kom frem i casestudiene inn i et større og mer representativt perspektiv.

Igjen vil vi dekomponere strategitilnærmingen til å se på delstrategier i forhold til boliger, tjenester og samarbeidsrutiner før vi avslutningsvis drøfter i hvilken grad kommunene har et overordnet planarbeid med relevans og betydning for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Før vi går inn på kommunenes arbeid på dette området vil vi se på hvordan kommunene vil karakterisere omfanget av bostedsløshet som utfordring for kommunene.

5.1 Omfanget av bostedsløshet

Som det kom frem i casestudiene var det en tendens til at kommunene i varierende grad identifiserte seg med bostedsløshetsbegrepet. Dette betydde ikke at det ikke var tilfeller av personer midlertidig uten bolig

også i de kommunene som kjente seg lite igjen i begrepet, men at en oppfattet det mer som enkelttilfeller enn som et fenomen, enkelttilfeller som kommunen i stor grad løste fra sak til sak. Dette var i særlig grad tilfelle i de minste kommunene. I de mer urbaniserte mellomstore kommunene hadde en mer erfaring med bostedsløshet og bostedsløshet fremsto mer som et klart fenomen.

De samme tendensene kommer til uttrykk i surveyen. Det er de færreste av kommunene som vil karakterisere omfanget av bostedsløse som stort i sin kommune. De aller fleste karakteriserer omfanget som lite. Dette gjelder særlig i de minste kommunene under 5 000 innbyggere¹⁵.

I casestudiene viste det seg at det var en tendens til at jo større kommunen var og/eller jo mer urbanisert kommunen var, jo flere henvendelser om å skaffe bolig. Dette støttes i surveymaterialet. Her tegner det seg et klart mønster avhengig av kommunestørrelse, i forhold til hvor mange henvendelser kommunene årlig har i forhold til å skaffe bolig. I de minste kommunene svarer de fleste av disse at de har mellom 0 og 5 slike henvendelser i året¹⁶. Få blant de minste kommunene har over 16 henvendelser i året. Det vil si at de færreste av de små kommunene har mer enn en henvendelse om bolig i måneden.

Blant de litt større kommunene svarer flertallet at de har 31 slike henvendelser eller flere i året, eller i gjennomsnitt vel to i måneden.

Blant de mellomstore kommunene mellom 10 001 og 25 000 innbyggere er det et enda større flertall av kommunene som oppgir at de har over 30 slike henvendelser i året. Det samme gjelder de mellomstore kommunene, som ligger mellom 25 001 og 40 000 innbyggere, selv om det ikke er mer enn 6 kommuner i denne kategorien med i denne studien.¹⁷

5.2 Utgangspunktet for at kommunene blir bedt om å hjelpe til med bolig

I casestudiene kom det frem at bostedsløse i de små og mellomstore kommunene langt fra er noen ensartet gruppe. Selv om mange nevner at dette i stor grad handler om rusmisbrukere, er det like mange som

¹⁵ Se tabell 1, appendiks 1.

¹⁶ Se tabell 2, appendiks 1.

¹⁷ For utvalgsstørrelser, jamfør tabell 1, appendiks 1.

sier at dette er sammensatt av ulike problemer, som både rusmisbruk og psykiske vansker. Som vi har sett er det også flere kommuner som peker på at denne gruppen består av en høy andel ungdommer.

Slik støtter casestudiene funn fra kartleggingen av bostedsløse som ble gjort i 2005 (Hansen, Dyb og Østerby 2006). Denne kartleggingen viser at to av fem bostedsløse oppgir å være avhengig av rusmidler i 2005. Andelene varierer imidlertid mellom kommunene. Blant de minste kommunene er andelen bostedsløse som er avhengig av rusmidler imidlertid lavere enn blant de større kommunene. I følge kartleggingen er en av fire bostedsløse i de minste kommunene ikke avhengig av rusmidler. Når det gjelder synlig psykisk sykdom varierer funnene fra kartleggingen noe mellom kommunene, og det er ingen tendens til at de små kommunene har verken flere eller færre bostedsløse med psykiske vansker.

I dette avsnittet skal vi se litt på hvordan dette kommer til uttrykk i vår survey til de små og mellomstore kommunene.

5.2.1 Hva er de mest alminnelige grunnene til at kommunen blir bedt om å hjelpe i en vanskelig bosituasjon?

Vi ba kommunene ta stilling til ulike problemsituasjoner.

Personer med rusproblemer: Dette er en av de vanligste situasjonene der personer ber om hjelp til å skaffe en bolig. Dette gjelder uavhengig av kommunistørrelse, selv om de minste kommunene andelsmessig i mindre grad oppgir dette som en alminnelig situasjon, sammenliknet med mellomstore kommunene.

Personer med store og blandede problemer¹⁸: Dette er også en meget utbredt situasjon til grunn for at personer ber om hjelp til å skaffe bolig. Dette gjelder også tildels uavhengig av kommunistørrelse, selv om dette i større grad ser ut til å være utbredt, jo større kommunen er. Mens nesten samtlige av de mellomstore kommunene nevner dette som en utbredt situasjon, svarer rundt halvparten av de minste kommunene det samme.

Personer med psykiske problemer: Dette er i noe mindre grad utbredt som alminnelig situasjon til grunn for å etterspørre bolig i de

¹⁸ Denne kategorien er beregnet på personer som kommunene opplever har sammensatte og diffuse problemer, uten at det ble nærmere presisert i spørreskjemaet. Spørreskjemaet er vedlagt i appendiks 3.

små og mellomstore kommunene, men har allikevel et stort omfang i mange kommuner. Dette gjelder særlig de mellomstore kommunene. Men også i de små kommunene faller mange situasjoner inn under dette med psykiske problemer.

Personer uten betalingsevne: En kategori som faller litt utenfor de allerede nevnte, som jo er klart psykososialt basert, er personer uten betalingsevne. Det interessante i denne sammenhengen er at det slett ikke i alle tilfeller er et spørsmål om betalingsevne når personer henvender seg til kommunen for bolig, men heller ulike sosiale vansker. Men i svært mange tilfeller er det også snakk om betalingssevne, enten alene eller i kombinasjon med andre problemer. Dette er både svært utbredt blant de mellomstore kommunene og blant de litt mindre kommunene. Andelen som nevner dette er lavest blant de små kommunene.

Oppløsning av familier og parforhold: Dette ser først og fremst ut til å være en vanlig situasjon i de små kommunene. Det er færre blant de mellomstore kommunene som oppgir dette som en alminnelig årsak.

Ungdom i en vanskelig situasjon: Ungdom ser ut til å utgjøre en tydelig gruppe blant de som oppsøker kommunene for å be om hjelp til å skaffe bolig. Selv om dette er ungdom som i mange tilfeller også vil ha andre vansker, så finner om lag halvparten av kommunene at dette er av de mest alminnelige situasjonene i forhold til å ha behov for hjelp til å skaffe bolig.

Løslatelse av personer fra fengsel og utskrivning fra psykiatriske institusjoner og rusinstitusjoner: Dette har ikke så stort omfang blant kommunene i denne studien. Utbredelsen er størst i de mellomstore kommunene. Blant de minste kommunene svarer en av fire av de som er med her, at dette er av de mest alminnelige situasjonene.

Selve problemsituasjonen er et viktig utgangspunkt for kommunenes strategivalg i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Å forebygge i forhold til ungdom i en vanskelig situasjon forutsetter andre strategier og tiltak enn hva tilfellet er i forhold til personer løslatt fra fengsel eller personer med psykiske vansker. En annen side er også hva de hjelpetrengendes problem egentlig går ut på. Dette skal vi se nærmere på i neste avsnitt.

5.2.2 De hjelpetrequendes problem

I dette er det små forskjeller blant de små og mellomstore kommunene, slik det kommer til uttrykk i vår survey. De fleste kommunene svarer at de hjelpetrequendes behov først og fremst består i en ren akutt boligmangel. Dette gjelder uavhengig av kommune-størrelse. Det er imidlertid sjelden at dette forekommer alene. Ofte henger problemet sammen med at den enkelte ikke evner å skaffe bolig selv. Dette er nær sagt like utbredt som at det bare handler om en akutt boligmangel. Dette er imidlertid i litt mindre grad utbredt blant de små kommunene.

Mange kommuner svarer også at den hjelpetrequende har brukt opp sine muligheter på det private markedet. Dette er særlig utbredt i de mellomstore kommunene. Dette innebærer at å henvende seg til kommunen blir en siste mulighet, etter at en selv har prøvd ut mulighetene på det private markedet.

Behovet for et spesielt tilrettelagt tilbud eller oppfølging i boligen noe mindre utbredt blant de hjelpetrequende, selv om de fleste kommunene mener at også dette er et vanlig problem blant de hjelpetrequende.

5.2.3 Når kommunene får henvendelser, i hvilken grad er dette akutte henvendelser der det må skaffes bolig midlertidig?

I hvilken grad er henvendelsene kommunene får om å skaffe midlertidig bolig akutte? Hva som er en akutt situasjon vil variere, og bostedsløshet vil i seg selv kunne oppfattes som en akutt situasjon¹⁹. I noen tilfeller kan en tenke seg situasjoner der bostedsløsheten på en måte er mer ventet, det være seg som følge av løslatelse fra fengsel, utskrivning fra institusjon etc. I andre tilfeller kan det være personer sosialetaten har kjent til over lengre tid.

Det sentrale er imidlertid at i den grad en henvendelse er akutt, vil kommunene ha mindre muligheter til å forberede mulige tiltak. Kommunene utfordres til å løse saker akutt, hvilket igjen vil innebære en utfordring for det tiltaksapparatet kommunene har tilgjengelig.

Hovedinntrykket fra surveyen er imidlertid at de akutte situasjonene langt fra er alminnelige og ikke utgjør en stor del av kommunenes

¹⁹ Kommunene kan med dette ha tolket spørsmålet noe forskjellig.

arbeid med å skaffe bolig. 67 prosent av kommunene svarer at det i 0 til 10 prosent av tilfellene er akutte henvendelser de får, der det må skaffes midlertidig bolig²⁰. De kommunene som i størst grad har under 10 prosent akutte tilfeller er kommunene med mellom 5 000 og 10 000 innbyggere. 79 prosent av kommunene i denne kategorien oppgir at de i 0 til 10 prosent av tilfellene har å gjøre med akutte tilfeller. Også de små kommunene har en høy andel akutte henvendelse. Vi så i caseundersøkelsen at disse kommunene mente å ha et godt samarbeid med fengsler og ulike institusjoner. Særlig innenfor psykisk helsevern generelt kan dette gi et inntrykk av at det særlig i de små kommunene eksisterer en oversiktighet over vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette igjen kan innebærer at særlig disse kommunene i liten grad møter akutte bostedsløse, i betydningen ikke forventet. Det er derfor ikke nødvendigvis løslatelse eller utskrivinger som skaper de akutte situasjonene.

5.2.4 Kort oppsummering om behovet for bolig

Funnene viser at selv om gruppen bostedsløse er svært sammensatt og inkluderer både personer med rusmisbruk, psykiske vansker og andre alvorlige sosiale vansker, er det først og fremst boligmangel som er problemet. Dernest kommer behovet for tjenester. Et lite unntak er småkommunene, som i noe mindre grad viser til boligmangel.

Boligbehovet er imidlertid i mindre grad akutt. Dette kan gi et inntrykk av større oversiktighet over vanskeligstilte på boligmarkedet. Samtidig gir det kommunene en mulighet til å forberede bosettingen.

5.3 Gjengangere.

Et viktig spørsmål er i hvilken grad de hjelpetrengende i forhold til bolig er gjengangere eller blir hjulpet over i varig bolig en gang for alle. Dette kan fortelle noe om de bostedsløses muligheter til å mestre et boforhold over tid. På den andre siden kan dette selvsagt også si noe om kommunenes muligheter til å følge opp en person etter at vedkommende er bosatt. Det er imidlertid relativt sett ikke mange av kommunene i surveyen som vil være enige i at de har mange gjengangere. 19 prosent av kommunene svarer at de har mange

²⁰ Se tabell 3, appendiks 1.

gjengangere. 66 prosent svarer at de i noen grad har det²¹. Dette gjelder i særlig grad de små kommunene.

Det er kun blant de små kommunene vi finner en gitt andel som svarer nei på spørsmålet om gjengangere. Her svarer vel en av fire at de ikke har gjengangere. Dette kan ha sammenheng med at disse små kommunene, slik det også kom frem i caseundersøkelsen, mer opplevde bostedsløshet som enkelttilfeller. Disse ble løst etter hvert som de dukket opp.

5.4 Tilbudet av boliger i kommunene

Bolig er det største behovet blant de bostedsløse og bolig er også å regne som den viktigste enkeltstrategi i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet i kommunene. I casestudien kom det til uttrykk store variasjoner i både type bolig tilgjengelig og ikke minst i hvilken grad kommunene hadde tilgjengelige boliger for personer i en akutt eller mer langvarig bostedsløshets situasjon. Trenden var i noen grad at jo større kommunene var og jo mer urbanisert kommunene var, jo flere bostedsløse hadde de erfart, og jo større bredde i tilbudet hadde de etablert.

I dette avsnittet skal vi se litt nærmere på boligtilbudet til de bostedsløse i de små og mellomstore kommunene og vi begynner med å se på tilgangen til leieboliger i kommunene.

5.4.1 Tilgang på leieboliger i kommunen.

Spørsmålet er hvilken tilgang det er på leieboliger i de kommunene som er med i surveyen. Dette kommer til uttrykk i tabellen som viser andelen kommuner med de ulike typene tilbud. Tabellen må derfor leses horisontalt, det vil si tabellen forteller andelen kommuner som for eksempel har kommunale boliger, uavhengig av hvorvidt de også leier inn og formidler boliger.

²¹ Se tabell 4, appendiks 1.

Tabell 5.1 *Andel kommuner som svarer bekreftende på bruk av det enkelte tilbudet²². Kommunene kunne sette flere kryss, derfor vil kolonnene ikke summere seg til 100.*

	Kommuner opptil 5000 innbyggere N:83	Kommuner med mellom 5001 og 10 000 innbyggere N:30	Kommuner med mellom 10 001 og 25 000 innbyggere N:29	Kommuner med mellom 25 001 og 40 000 innbyggere N:6²³	Sum N:148
Kommunale boliger	89	90	93	(100)	91
Kommunalt innleide og formidlede boliger	29	53	52	(67)	40
Hjelper den enkelte til å finne bolig i markedet eventuelt formidler kontakt til utleier.	81	87	97	(100)	86

Hovedtendensen i tabellen er at det både er svært utbredt å ha kommunale boliger, samtidig som det er en alminnelig strategi å hjelpe den enkelte til å finne en bolig i markedet. Som vi fant i casestudiene, hadde de fleste kommuner et greit leiemarked og det var en bevisst strategi å henvise personer uten bolig til selv å ta kontakt med utleier. Kommunene deltok i formidlingen i de tilfellene der personen selv ikke evnet å ta kontakt.

Som vi ser av tabellen hadde 91 prosent av kommunene kommunale boliger. Dette utgjør de aller fleste av de mellomstore kommunene. Det er kun i gruppen av de minste kommunene, noen av kommunene ikke har kommunale boliger. Et annet spørsmål er imidlertid hvor mange kommunale boliger kommunen har, og hvorvidt de er

²² De fleste kommunene vil ha flere tilbud og det var derfor naturlig for dem å sette flere kryss. Dette innebærer at tabellen må leses horisontalt.

²³ For den største kommunegruppen, mellom 25 001 og 40 000 er tallene satt i parentes grunnet lav N.

tilgjengelig for vanskeligstilte på boligmarkedet. I casestudien fant vi at dette var et problem.

86 prosent av kommunene svarer også at de hjelper den enkelte til å finne bolig i markedet, eventuelt formidler kontakt til utleier. Her er en erfaring fra casestudiene at den enkelte i større grad finner bolig selv, enten i form av overnatting hos en venn eller familie, eller i form av annen bolig.

Under halvparten av kommunene svarer bekreftende på at de benytter kommunalt innleide og formidlede boliger. Andelen er lavest i de små kommunene. I de andre kommunene gjelder dette rundt en av to.

5.4.2 I hvilken grad er det vanskelig å formidle leieboliger til personer som har vansker med å mestre boforholdene?

For personer med vansker i forhold til å mestre boforholdene kan det i mange tilfeller være vanskelig å formidle leiebolig. Dette kan gjelde i forhold til personer med rusproblemer, psykiske vansker og for personer med atferdsproblemer. Særlig i forhold til personer med rusproblemer svarer mange kommuner at det er vanskelig å formidle leieboliger²⁴. Dette gjelder nesten samtlige av de mellomstore kommunene.

Også for personer med atferdsvansker synes mange kommuner det er vanskelig å formidle leiebolig. Dette forteller oss at selv om leieboliger skulle være tilgjengelig på det private markedet, så er bosetting vanskelig i forhold til mange grupper. Tilgang på boliger er ikke tilstrekkelig som forebyggende og bekjempende strategi i forhold til bostedsløshet.

Kommunene opplever det også vanskelig å formidle leiebolig til personer med psykiske vansker. Dette er mest utbredt i de mellomstore kommunene.

I hvilken grad kan tilgang til kommunale boliger løse dette problemet? Dette forutsetter både at kommunale boliger er tilgjengelig og ikke minste egnet.

²⁴ Se tabell 5, appendiks 1.

5.4.3 Hvilke grupper er de kommunale boligene beregnet på?

Kommunene har ulike tradisjoner for å leie ut sine boliger til ulike grupper vanskeligstilte. Allikevel er det noen grupper som skiller seg ut. Dette kommer til uttrykk i neste tabell som viser andelen kommuner som svarer at de kommunale boligene er beregnet på de respektive gruppene. Tabellen må leses horisontalt, i det kommunene har hatt anledning til å krysse av på flere grupper.

Tabell 5.2 *Hvilke grupper er de kommunale boligene beregnet på (tradisjon i utleie)?*

Andel som har svart positivt på følgende kategorier.

	Kommune r opptil 5000 innbyggere N:82	Kommuner med mellom 5001 og 10 000 innbyggere N:30	Kommuner med mellom 10 001 og 25 000 innbyggere N:29	Kommuner med mellom 25 001 og 40 000 innbyggere N:6²⁵	Sum N:147
Barnefamilier	37	50	34	(67)	40
Flyktninger	50	83	83	(83)	65
Eldre	76	83	83	(100)	80
Personer med psykiske vansker	61	90	97	(100)	76
Ungdom	32	27	21	(50)	29
Rus, Psykiatri, sammensatte problemer	56	77	79	(83)	66

Som vi ser av tabellen er det særlig to grupper som skiller seg ut med hensyn til å være målgrupper for utleie av kommunale boliger. Dette er eldre og personer med psykiske vansker. Eldre er i mindre grad en gruppe som er utbredt blant de bostedsløse. Dette kom både frem i casestudiene og i kartleggingen av bostedsløse fra 2005 (Hansen, Dyb og Østerby 2006). Da er gruppen med psykiske vansker mer utbredt. I kartleggingen fra 2005 kom det frem at 38 prosent av de bostedsløse

²⁵ For den største kommunegruppen, mellom 25 001 og 40 000 er tallene satt i parentes grunnet lav N.

hadde ”synlig psykisk sykdom”, som det heter²⁶. Dette støtter opp under det som kom frem i casestudiene, som viste at de kommunale boligene i stor grad var beregnet på andre grupper enn de som er tunge i forhold til bostedsløshetsproblematikken.

De eldre utgjør en stor gruppe blant dem som tildeles kommunal bolig, uavhengig av kommunestørrelse. Dette gjelder ikke i samme grad personer med psykiske vansker, hvor andelen er markert lavere blant de minste kommunene.

En annen gruppe med store hjelpebehov blant de som tildeles kommunal bolig i kommunene er personer med rusproblemer, psykiske vansker og sammensatte problemer. Uavhengig av størrelse oppgir to av tre at de har kommunale boliger beregnet på denne gruppen.

Nettopp gruppen med dobbeltdiagnoser eller sammensatte problemer knyttet til rusmisbruk og psykiske vansker er en viktig utfordring. Gruppen har blant annet fått mye oppmerksomhet innen opptrappingsplanen for kommunenes psykiske helsearbeid (Dyb 2006). I kartleggingen av bostedsløse fra 2006 fant Hansen, Dyb og Østerby at hver fjerde bostedsløse hadde en dobbeltdiagnose av rusmisbruk og psykiske vansker (Hansen, Dyb og Østerby 2006). Dette var en svak økning fra kartleggingen i 2003 (Hansen, Holm og Østerby). Funnene i denne studien kan indikere at kommunene til en viss grad sikter seg inn mot denne gruppen i bruken av de kommunale boligene. I hvilken grad dette er tilstrekkelig i forhold til behovet, er en annen sak.

De kommunale boligene er også beregnet i noen grad på flykninger. Dette gjelder i sterkere grad for de mellomstore kommunene sammenliknet med de små kommunene. Bare halvparten av de små kommunene gir uttrykk for at dette er en gruppe som de kommunale boligene er beregnet på. Selv om vi i kapittel 2, under henvisning til kartleggingene av bostedsløse, ikke spesifiserte andelen flykninger blant de bostedsløse, kom det frem der at andelen norskfødte bostedsløse var langt høyere i de små kommunene sammenliknet med de større kommunene. Dette er også et inntrykk fra casestudiene. Dette kan forklare at det er noe mindre tradisjon for å bosette flykninger i kommunale boliger i småkommuner sammenliknet med de mellomstore.

I de små og mellomstore kommunene er barnefamilier i mindre grad blant de gruppene som de kommunale boligene er beregnet på. Dette kom også til uttrykk i casestudiene. Det samme gjelder til en viss grad

²⁶ Hansen, Dyb og Østerby 2006.

ungdom. Dette er interessant, i og med at andelen unge blant de bostedsløse, slik det kommer til uttrykk i kartleggingen blant annet fra 2005, er høyere i de mindre kommunene, (Hansen, Dyb og Østerby 2006). Dette kom også tydelig frem i casestudiene.

Den kommunale boligmassen ser med dette ut til å ha sine begrensninger i forhold til tilpasninger til de mest presenterte gruppene av bostedsløse. Et aspekt av dette er også at når kommunene svarer at de kommunale boligene er beregnet for en gitt gruppe, forteller dette lite om forholdet mellom tilbud og behov. Antallet boliger tilgjengelig kan således være langt mindre enn behovet.

Vi pekte imidlertid i casestudiene på at det synes å finne sted en omstilling av den kommunale boligmassen fordi den ikke helt treffer kommunenes behov. Kommunene kan sitte på mindre sentrale familieboliger og boliger i borettslag som ikke er egnet miljømessig for plassering av personer med store og sammensatte problemer. Deler av boligmassen i de mellomstore kommunene var også eldre og av lav standard. Disse boligene var lite egnet bygningsmessig for den gruppen som har det vanskeligst. Det var derfor byggeplaner for boliger knyttet til denne gruppen.

5.4.4 Viktige overnattingsformer for personer midlertidig uten bolig

Hva er de viktigste overnattingsformene som ordnes på kort sikt for personer midlertidig uten bolig?

Tilbudene kommunen har å tilby de bostedsløse vil variere på kort sikt. I kartleggingen fra 2005 fant Hansen, Dyb og Østerby at det vanligste oppholdsstedet for bostedsløse var midlertidig hos venner og bekjente (Hansen, Dyb og Østerby 2006). Dette gjaldt særlig kommuner under 10 000 innbyggere. Av de mer ordinære tilbudene som kommunene forvalter fant Hansen, Dyb og Østerby at de mest utbredte overnattingsformene for bostedsløse var annen institusjon utenom barnevern og fengsel samt annen døgnovernatting enn de tilbudene der en var ute hele eller deler av dagen. Dette gjaldt også de minste kommunene selv om de fleste der, i følge kartleggingen, overnatter midlertidig hos venner og bekjente.

Ser vi på de tilbudene kommunene i vår studie viser til, når de blir spurt om de viktigste overnattingsformene som ordnes på kort sikt for personer midlertidig uten bolig, fant vi i våre casestudier at det var store variasjoner. De færreste hadde midlertidige boliger å tilby, og benyttet derfor andre tilbud som campinghytter etc for å dekke

behovet, når dette dukket opp. I surveyen ser vi at det mest utbredte tilbudet er campinghytter eller liknende samt kommunalt disponerte boliger. Dette fremgår i tabellen nedenfor. Begge deler nevnes av vel halvparten av kommunene uavhengig av kommunestørrelse.

Tabellen angir andelene som oppgir de respektive overnattingsformene som de viktigste som ordnes på kort sikt for personer midlertidig uten bolig. Mange kommuner anser imidlertid flere virkemidler som sine viktigste, derfor må tabellen leses horisontalt. Det vil si at den forteller hvor viktig et botilbud er, avhengig av kommunestørrelse, uavhengig av om den samme kommunen også anser et annet tiltak som viktig.

Tabell 5.3 *Andel kommuner fordelt etter hva de oppgir som de viktigste overnattingsformene som ordnes på kort sikt for personer midlertidig uten bolig.*

	Kommuner opptil 5000 innbyggere N:81	Kommuner med mellom 5001 og 10 000 innbyggere N:30	Kommuner med mellom 10 001 og 25 000 innbyggere N:29	Kommuner med mellom 25 001 og 40 000 innbyggere N:6²⁷	Sum N:146
Kommunalt disponerte boliger	57	30	59	(50)	55
Hospits eller liknende	10	43	41	(33)	24
Campinghytter eller liknende	51	73	55	(50)	56
Hybler eller rom hos private	19	20	14	(33)	18
Tilbud i andre kommuner	11	3	18	(33)	10

Campinghytter og kommunalt disponerte boliger er de viktigste overnattingsformene på kort sikt for personer midlertidig uten bolig.

²⁷ For den største kommunegruppen, mellom 25 001 og 40 000, er tallene satt i parentes grunnet lav N.

Og i hovedsak dekker kommunene sitt behov for slike overnattingsplasser selv.

En av fire svarer at hospits eller liknende er blant de viktigste overnattingsformene. Dette har først og fremst et omfang i de mellomstore kommunene. Dette kan også dreie seg om plasser som leies inn fra nærliggende kommuner, slik det kom frem i casestudiene. Dette var imidlertid en løsning flere kommuner uttrykte skepsis til. Således ble ofte miljøet på hospitsliknende botilbud i nærmeste by ansett som såvidt belastende, at det av og til var bedre at den bostedsløse fikk et annet tilbud i hjemkommunen. I mange tilfeller var dette også den bostedsløses eget ønske.

Hybler hos private har et mindre omfang.

Når 56 prosent av kommunene svarer at campinghytter eller liknende er av de viktigste overnattingsformene som ordnes på kort sikt for personer midlertidig uten bolig, forteller dette at kapasiteten med hensyn til ordinære boliger er begrenset. Dette gjelder kanskje særlig i forhold til å bosette på kort sikt. Få kommuner i casestudien forteller da også at de har ”beredskapsboliger” stående til påkrevde tilfeller. Vegringen mot å leie bolig i tiliggende kommuner er imidlertid interessant. Kommunene velger i stor grad heller utleiehytter i egen kommune i stede for å bosette bostedsløse utenfor hjemkommunen: I casestudien oppgis i slike tilfeller ofte frykten for mer belastede miljøer i større nabokommuner. Bosetting av bostedsløse blir for små kommuner en avveining mellom det tilbudet en har lokalt og de miljømessige ulempene det innebærer å bosette utenfor kommunen. Mye tyder på at lokale tilbud foretrekkes.

5.4.5 Hvilke overnattingsformer benytter kommunene seg oftest av for personer med midlertidig bolig?

Om vi ser på hvilke overnattingsformer kommunene oftest benytter seg av for personer med midlertidig bolig, dreier dette seg i stor grad om kommunalt disponerte boliger. Uavhengig av kommunestørrelse gjelder dette for 60 prosent av kommunene²⁸.

Campinghytter er også et relativt utbredt boalternativ når vi ser på de tiltakene kommunene benytter når de bosetter midlertidig. Dette er imidlertid mest utbredt blant de mellomstore kommunene og noe

²⁸ Se tabell 6, Appendiks 1.

mindre i de små kommunene. Dette støtter opp under inntrykket av at kommunene ikke har tilstrekkelig med ordinære botilbud for å møte behovet og må benytte mer kortsiktige løsninger som utleiehytter.

På spørsmål om det ofte forekommer blant kommunene om de må ty til er utradisjonelle boløsning, som hytte, campingvogn, telt etc. for å bosette personer som er midlertidig bostedsløse, svarer de fleste kommunene nei til dette.

Hospits eller likende er i liten grad utbredt i de minste kommunene, men noe mer i de litt større kommunene. Det er få hospitsplasser tilgjengelige i de små kommunene. Dette kan ha sammenheng med at behovet for midlertidige boliger er lavere der. Mer utbredt i de minste kommunene er hybler eller rom hos private.

5.4.6 Stiller kommunen noen krav til tilbyder av et botilbud, i så fall hvilke?

I mange av casene var det et inntrykk at kommunene i liten grad stilte krav til tilbyder av et boligtilbud. Dette støttes langt på vei i surveyen. Et fåtall av kommunene som svarer bekreftende på spørsmålet om i hvilken grad kommunen stiller krav til tilbyder av boligen som kommunen formidler eller leier ut. Dette gjelder uavhengig av kommunestørrelse.

Ser vi nærmere på hvilke krav kommunene stiller er dette først og fremst knyttet til bad og wc. Krav om kokemuligheter forekommer også, men i mindre grad muligheter for klesvask og egen inngang.

5.4.7 Kort oppsummering av bolig som strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet

Bolig har en sentral posisjon i enhver strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. I hvilken grad og på hvilken måte kommunene aktivt utformer sin boligpolitikk i forhold til vanskeligstilte for å ivareta dette strategiske hensynet er imidlertid uklart. De fleste av kommunene har imidlertid kommunale boliger som de også tilbyr bostedsløse. Allikevel er det en tradisjon i flertallet av kommunene for å leie ut sine boliger til grupper som i liten grad møter bostedsløshet. Dette innebærer at den kommunale boligmassen har sine begrensninger i forhold til å avhjelpe og forebygge bostedsløshetsproblemet.

Til dette er det også relevant at utleie også av kommunale boliger har en ikke ubetydelig treghet ved seg, hvor det er vanskelig på kort sikt å endre utleieregimet. En kan heller ikke på kort sikt omplassere allerede eksisterende beboere.

Dette innebærer at kommunene i mange tilfeller må finne boliger andre steder. En mye brukt strategi er å hjelpe den enkelte til å finne bolig selv. Dette forutsetter imidlertid et visst funksjonsnivå i forhold til å mestre selvstendige boforhold hos den bostedsløse. En annen side av dette er også mulighetene for å finne leiebolig til personer med ulike vansker. Dette har vi sett at oppleves som et problem i mange kommuner.

Vi vil derfor se nærmere på spørsmålet om tjenestebehov og hvilket strategisk arbeid kommunene nedlegger i forhold til tjenesteyting når formålet er å forebygge og bekjempe bostedsløshet.

5.5 Tjenestebehovet blant de bostedsløse

I dette avsnittet skal vi se nærmere på i hvilken grad og på hvilken måte kommunene bruker tjenestetilbudet aktivt i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Vi vil innlede med å se på andelen bostedsløse kommunene anslår har behov for tjenester knyttet til boligen. Deretter vil vi se på hvilke grupper tjenestebehovet er knyttet til, før vi går over til å se på hvilke tjenester kommunene tilbyr og i hvilket omfang.

Profilen på de tjenestene de bosatte, tidligere bostedsløse, mottar varierer mellom ulike grupper. Dette kommer frem i studien til Ytrehus og Drøpping fra 2004, som fant at i de fleste kommunene samarbeidet ulike etater om tjensteproduksjonen rettet mot bostedsløse. Innholdsmessig viste det seg faglig vanskeligst å hjelpe rusmisbrukere. Det var på dette feltet behov for økt kompetanse. De fleste kommunene mente at den individuelle oppfølgingen i boligen var dårlig utviklet og burde benyttes i større grad.

5.5.1 Andel bostedsløse med behov for tjenester knyttet til boligen

Hvordan vil kommunene karakterisere tjenestebehovet i boligene blant de personene som bosettes etter en periode som midlertidig bostedsløse. Dette handler for det første om hvor mange som har behov for tjenester i boligen i denne gruppen.

På spørsmål om hvor stort behovet er, svarer hovedtyngden av kommunene at behovet for tjenester i boligen blant de som bosettes etter midlertidig bostedsløshet er varierende²⁹. 22 prosent av kommunene vil karakterisere behovet som stort. Dette gjelder særlig i de mellomstore kommunene. I de minste kommunene er det få som ser et stort behov for tjenester knyttet til boligene. Det er forøvrig utelukkende i de små kommunene vi finner et antall kommuner som ser behovet som lite. Dette vil kunne være et uttrykk for at problem-situasjonen blant bostedsløse i forhold til å bo, i mindre grad er tjenesteintensiv i disse kommunene.

5.5.2 Hvilke grupper er så tjenestebehovet knyttet til?

Behovet for tjenester ved bosetting av bostedsløse kan i stor grad knyttes til personer med rusproblemer og/eller psykiske vansker. I samtlige kommuner, uavhengig av kommunestørrelse, er behovet for tjenester spesielt relatert til disse gruppene. I de mellomstore kommunene svarer nesten samtlige kommuner at behovene for tjenester kan knyttes til disse gruppene³⁰. For de små kommunene svarer vel en av to at det er disse gruppene som har behov for tjenestene. Dette kan støtte opp under det som kom frem i forbindelse med kartleggingen av bostedsløse fra 2005 (Hansen, Dyb og Østerby 2006), hvor rusproblematikk er noe mindre utbredt blant de bostedsløse i de små kommunene enn i de større kommunene.

Som vi så i drøftelsene av casestudiene, var ungdom en gruppe som i stor grad ble nevnt. Vi finner imidlertid i surveyen at denne gruppen i mindre grad har behov for tjenester ved bosettingen, selv om om lag en av tre nevner ungdom som en egen gruppe med tjenestebehov knyttet til bosetting. Hvorvidt dette er ungdom som kommer i tillegg til de kommunene har oppgitt har behov for tjenester som følge av rusproblemer og/eller psykiske vansker er ikke mulig å si ut fra disse dataene. I den grad dette er behov blant ungdom som kommer i tillegg til de som følger av rusproblemer og/eller psykiske vansker kan dette antyde at denne gruppen har egne behov for oppfølging, og at dette er i ferd med å få et visst omfang i særlig de små kommunene.

5.5.3 Tjenester for å mestre et boforhold

I hvilken grad har kommunene utviklet og etablert tjenester som strategi for å ivareta de tjenestebehovene som her kommer til uttrykk

²⁹ Se tabell 7, appendiks 1.

³⁰ Se tabell 8, appendiks 1.

blant de bostedsløse? Vi skal drøfte dette kort i forhold til ulike tjenester³¹.

Hjemmebaserte tjenester: Dette er en gruppe tjenester kommunene i høy grad vurderer som relevant for personer som har vansker i forhold til å mestre boforholdet. De fleste kommunene, uavhengig av størrelse, har utviklet disse tjenestene i forhold til å ivareta de bostedsløses behov ved bosetting.

Oppfølging psykiatrisk sykepleier eller team: Dette er også tjenester kommunene gjennomgående vurderer som svært relevante i forhold til å bistå personer i boforholdene. Dette gjelder også i dette tilfellet samtlige kommunekategorier, uavhengig av størrelse.

Rusoppfølging: Dette er en tjeneste som først og fremst de mellomstore kommunene ser behovet for. Dette er også de kommunene hvor nettopp rusproblematikken blant de bostedsløse er størst.

Oppfølging av miljøarbeider: Kommunene ser i noe mindre grad oppfølging av miljøarbeider som relevant i forhold til bosituasjonen. Det er allikevel blant de små kommunene en av tre som vurderer denne tjenesten som viktig. I de litt større kommunene gjelder dette halvparten eller mer av kommunene.

Sosialkontorets oppfølging: Dette er en av de formene for oppfølging som kommunene ser som viktig. Noe i nærheten av samtlige kommuner som er med i surveyen nevner dette som viktig for å avhjelpe bosituasjonen. Her er det få variasjoner mellom kommunene avhengig av størrelse.

Støttekontakt: Dette er også en tjeneste som kommunene ser som viktig i forhold til å hjelpe personer til å mestre et boforhold. Tjenesten har oppslutning uavhengig av kommunestørrelse.

Vaktmester: Den praktiske hjelpen en vaktmester kan gi viser seg å være verdifull i mange kommuner i forhold til den gruppen vi nå drøfter. En av fem nevner denne tjenesten. Dette kan indikere at en del av de bostedsløse som bosettes har behov for den praktiske hjelpen en vaktmester kan gi.

Vi fant dessuten i flere av casene at inntil en fikk miljøarbeider-tjenesten på plass, var oppfølging i boligen noe som ble delt mellom sosialkontoret og vaktmestrene. En kommune forteller at tidligere hadde vaktmestrene en vise-vertfunksjon som nå er avvirket. Den mest

³¹ Kategoriseringen her følger kategoriseringen i spørreskjemaet.

alminnelige jobben for vaktmestrene var å bidra til opprydding og utbedring av boliger som ble svært hardt brukt.

Ellers så viser dette at det gjerne er de mer ressurskrevende tjenestene knyttet til rusmisbruk og psykiske lidelser som nevnes. Ofte vil det nok også være snakk om kombinasjoner av ulike tjenester, slik at enkeltpersoner kan være svært ressurskrevende, mens andre igjen i mindre grad vil være avhengig av tjenester for å bo.

5.5.4 Hvor omfattende er tjenestene rettet inn mot mennesker med vansker med å mestre boforholdene i forhold til skillett døgn og dagbasert?

På spørsmål om hvor omfattende booppfølgingstjenester kommunene tilbyr personer med vansker i forhold til å mestre boforholdene, viser det seg at de aller fleste kommunene tilbyr dette som dagtjenester. Dette gjelder uavhengig av størrelse. Dels overlappende med dette svarer knapt halvparten av kommunene at de tilbyr tjenestene som dag og kveldstjenester. Dette er særlig utbredt blant de mellomstore kommunene. I underkant av 1 av 4 kommuner tilbyr booppfølgings-tjenester som døgnbaserte. Dette er også mest utbredt blant de mellomstore kommunene.

Dette reflekterer at de tyngste tjenestemessige utfordringene knyttet til rusproblemer og/eller psykiske vansker er mindre utbredt blant de små kommunene. Det er rimelig å anta at det særlig vil være slike situasjoner som fordrer tjenesteoppfølging på døgnbasis.

5.5.5 Tjenestestruktur som delstrategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet

De små og mellomstore kommunene møter et varierende behov for tjenester knyttet til boligene. Tjenestebehovet er i særlig grad knyttet til personer med rusproblemer og/eller psykiske vansker. Kommunenes strategi i forhold til dette er i særlig grad knyttet til oppfølging av rusproblemer og/eller psykiske vansker og ulike former for hjemmebaserte tjenester og oppfølging fra sosialkontorets side. I særlig de mellomstore kommunene skjer dette i form av enten dag og kveldstjenester samt døgnbaserte tjenester. I mange tilfeller vil flere tjenester være koblet til en og samme person, slik at tjenesteinnsatsen samlet vil være konsentrert på et gitt antall personer, mens andre vil mestre et selvstendig boforhold med mindre tjenester. I hvilken grad

dette er tilstrekkelige strategier i forhold til tjenestebehovet kan disse dataene ikke fortelle noe om.

5.6 Samarbeid med andre aktører som delstrategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet

I den grad kommunene selv ikke ser å ha tilstrekkelig kapasitet på et område, vil en mulig strategi være å samarbeide med andre aktører, det være seg frivillige private organisasjoner eller andre kommuner. Vi har tidligere, i casestudiene, sett at kommunene samarbeider mye internt i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Dette gjaldt i særlig grad for å legge til rette tilbudet for bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet generelt. Også i forhold til frivillige private organisasjoner er det et visst samarbeid. Det kom imidlertid i casestudien i mindre grad til uttrykk samarbeid mellom kommunene i forhold til å skaffe bostedsløse en bolig.

Spørsmålet her er i hvilken grad dette også må sies å gjelde et bredt utvalg av små og mellomstore kommuner.

5.6.1 Samarbeid med andre kommuner eller private i forhold til å bosette husholdninger midlertidig uten bolig

I forhold til å skaffe bolig for å bosette husholdninger midlertidig uten bolig er det uavhengig av kommunestørrelse svært utbredt å samarbeide med frivillige private organisasjoner. Om lag fire av fem kommuner i vår survey samarbeider med private aktører. Dette avviker noe fra funn i en studie av Ytrehus og Drøpping fra 2004, som fant at de små kommunene i mindre utstrekning enn de store samarbeidet med frivillige organisasjoner om boliger rettet mot bostedsløse.

Vi finner dessuten at samarbeid med andre kommuner om boliger til husholdninger midlertidig uten bolig er langt mindre utbredt enn med frivillige private organisasjoner. Dette forekommer i svært liten grad i de mellomstore kommunene. Dette kan indikere at kommunene heller velger tilbud i egen kommune, og da gjerne med frivillige private organisasjoner, enn å gå veien til andre kommuner. Igjen ser vi altså at kommuner foretrekker bosetting i lokalmiljøet i stede for utflytting til nabokommuner.

5.6.2 Samarbeid med andre kommuner eller private i forhold til tjenester rettet mot boliger for husholdninger midlertidig uten bolig

Også i forhold til tjenester i boligene, med husholdninger som er bosatt midlertidig med bakgrunn i bostedsløshet, er det mest utbredt å samarbeide med frivillige private organisasjoner. Dette gjelder uavhengig av kommunestørrelse. Her er det imidlertid litt mer utbredt å samarbeide med kommuner, enn i tilfellet med å skaffe til veie boliger. Dette gjelder til en viss grad for de minste kommunene. Samarbeidet med andre kommuner kan her være et uttrykk for at kommunene henvender seg til ulike behandlingsinstitusjoner for rusmisbrukere og/eller psykiske vansker. Dette vil være aktuelt i de tilfellene kommunene ikke selv har tilgang til slike tjenester innenfor egen kommune.

5.7 Planarbeid i forhold til utsatte grupper

Spørsmålet er nå i hvilken grad kommunene organiserer sine strategier i forhold til bostedsløse eller personer med vansker i forhold til bosituasjonen med utgangspunkt i et kommunalt planarbeid. Dette kan enten være rettet mot utvalgte grupper, det enkelte individ eller ta utgangspunkt i kommunen som helhet. Det siste kan ha form av en boligsosial handlingsplan. I dette avsnittet skal vi se litt nærmere på dette planarbeidet.

5.7.1 Planarbeid rettet mot utvalgte grupper

I hvilken grad foreligger det planer eller vedtak i den enkelte kommune som gir prioritet til oppfølging eller arbeid for ulike enkeltgrupper? Vi har her særlig sett på kategoriene rusmisbrukere, personer med psykiske vansker, ungdom, rusmisbruk og psykiske vansker i kombinasjon og eldre.

Vi har summert opp kommunenes svar i tabell 5.4. Denne tabellen må leses horisontalt, i det den gir uttrykk for andelen kommuner i den enkelte kategori som for eksempel har planer rettet mot rusmisbrukere.

Tabell 5.4 *Andel kommuner der det foreligger planer eller vedtak som gir prioritet til oppfølging eller arbeid med noen av følgende grupper.*

	Kommuner opptil 5000 innbyggere N:80	Kommuner med mellom 5001 og 10 000 innbyggere N:29	Kommuner med mellom 10 001 og 25 000 innbyggere N:29	Kommuner med mellom 25 001 og 40 000 innbyggere N:6³²	Sum N:144
Rusmisbrukere	23	72	62	(83)	43
Personer med psykiske vansker	46	74	76	(67)	60
Ungdom	13	21	14	(32)	15
Rus, psykiatri i kombinasjon	40	72	64	(67)	53
Eldre	38	34	34	(33)	36
Nei, foreligger ingen prioritering	38	10	17	(17)	27

Det eksisterer planarbeid i forhold til ulike grupper i disse kommunene. Det er særlig i forhold til personer med psykiske vansker kommunene driver planarbeid. Knappt to av tre kommuner har foreliggende planer eller vedtak som gir prioritet til oppfølging eller arbeid for denne gruppen. Også i forhold til gruppen rus og psykiatri i kombinasjon foreligger det planer eller vedtak om prioritering. Omfanget av slike planer er lavest i de små kommunene. For de andre kommunene foreligger slike planer i et stort flertall uavhengig av kommunestørrelse.

Vel to av fem sier også at det foreligger planer eller vedtak som gir prioritet til oppfølging eller arbeid når det gjelder rusmisbrukere i deres kommuner. Færrest med slike planer er det blant de små kommunene. Dette forteller oss at det blant de små og mellomstore kommunene særlig oppleves et behov for planbasert arbeid i forhold til grupper som rusmisbrukere og personer med psykiske vansker. Dette har også vist seg som svært tjenesteintensive grupper i forhold til bosetting.

³² For den største kommunegruppen, mellom 25 001 og 40 000, er tallene satt i parentes grunnet lav N.

Ungdom og eldre er to grupper det i minst grad foreligger planer i forhold til eller vedtak som gir prioritet i forhold til oppfølging. Vel en av fire blant kommunene har ikke foreliggende planer eller vedtak som gir prioritet til oppfølging eller arbeid i forhold til noen av disse gruppene. Det er en tendens til at andelen uten slike planer er høyest i de små kommunene. Særlig i forhold til ungdom kan dette tyde på at i forhold til bosetting er dette en mindre tjenesteintensiv gruppe. Alternativt kan dette, i den grad dette er en problembelastet gruppe, være et område kommunene ennå ikke har hatt mulighet til å prioritere.

5.7.2 Individuell plan i bosettingstilfellene med sammensatte hjelpebehov

Hvorvidt individuell plan vil være et egnet hjelpemiddel i bosettingstilfellene kommunene står overfor vil nok variere både mellom ulike personer og mellom ulike problemtilfeller. Blant våre kommuner er det da også en del variasjoner kommunene imellom i hvilken grad individuell plan benyttes i bosettingstilfeller med sammensatte hjelpebehov.

Generelt svarer i underkant av en av tre blant kommunene at de ofte benytter individuell plan i disse tilfellene. Bruken av individuell plan er minst utbredt i de små kommunene.

5.7.3 Kommunale planer rettet mot det boligsosiale området

Vi så av casestudiene at over halvparten hadde boligsosiale handlingsplaner. Planene gir både en god oversikt over situasjonen og en prioritering av grupper og tiltak. Disse planene tydeliggjør både ungdomsproblemer, rusmisbruk, utbredelsen av psykiske vansker, psykisk utviklingshemmedes behov samt kommunenes prioriteringer. Men hvor utbredt er dette blant de små og mellomstore kommunene flest? I hvilken grad har kommunene mer overordnede planer på det boligsosiale området? Dette være seg handlingsplaner, boligsosial handlingsplan, eller en overordnet plan.

Tabell 5.5 gir en oversikt over andel kommuner som svarer at de ulike planene forefinnes. Igjen må tabellen leses horisontalt, som andel kommuner som sier at de har de respektive planene.

Tabell 5.5 *Andel kommuner som har ulike planer rettet inn mot det boligsosiale området.*

	Kommuner opptil 5000 innbyggere N:80	Kommuner med mellom 5001 og 10 000 innbyggere N:29	Kommuner med mellom 10 001 og 25 000 innbyggere N:29	Kommuner med mellom 25 001 og 40 000 innbyggere N:6³³	Sum N:144
Handlingsplaner 1)	54	83	72	(83)	65
Boligsosial handlingsplan	34	66	86	(83)	53
En overordnet plan	5	17	14	(0)	9
Omfattes ikke av planarbeidet	26	3	0	(0)	15

1) *Rettet for eksempel mot rusmisbruk eller psykiske vansker.*

I utgangspunktet er det få kommuner som svarer at det boligsosiale området ikke omfattes av planarbeidet. Dette er i hovedsak knyttet til de små kommunene, hvor en av fire svarer at denne gruppen ikke er omfattet av planarbeidet.

For de mellomstore kommunene er det motsatt. Der svarer rundt tre av fire at de har handlingsplaner for eksempel rettet mot rusmisbruk og psykiske vansker. Det samme gjelder i forhold til en boligsosial handlingsplan. Med forbehold om få kommuner i denne aller største gruppen, kan dette kanskje indikere en tendens til at planarbeid på dette området til en viss grad er relatert til størrelse, og at jo større en kommune er, jo mer utbredt er de boligsosiale handlingsplanene.

Når dette er sagt, viser tabellen at også vel halvparten av de minste kommunene har handlingsplaner for eksempel i forhold til rusmisbruk og psykiske vansker. Dette er tydelig mer utbredt blant disse kommunene enn det var blant casekommunene. En overordnet plan på området er det imidlertid de færreste kommuner som har.

Vi har tidligere skissert en positiv sammenheng mellom omfang av bostedsløse og kommunistørrelse. Funnene kan tyde på at det er visse terskeeffekter for kommunene her, i betydningen av at et problemfelt må ha et visst omfang, før kommunene ser seg tjent med å utarbeide planer på feltet.

³³ For den største kommunegruppen, mellom 25 001 og 40 000, er tallene satt i parentes grunnet lav N.

5.7.4 Oppsummering

Kommunene driver i relativt stor utstrekning et aktivt planarbeid i forhold til personer med vansker på boligmarkedet. Således er både overordnede boligsosiale handlingsplaner samt mer spesifikke planer rettet mot blant annet rusmisbruk og/eller psykiske vansker relativt utbredt, og mer så jo større kommunen er. Men også små kommuner har et visst planarbeid. Det er rimelig å anta at nytten kommunene ser av slikt planarbeid vil ha sammenheng med problemsituasjonen i kommunen.

Avslutningsvis i dette avsnittet må vi minne om at dette planarbeidet kun indirekte er knyttet til å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Særlig kan dette antas å gjelde i forhold til rusmisbruk og psykiske vansker, hvor planarbeidet vil omfatte generelle behandlingsstrategier for gruppen. Dette er imidlertid i neste omgang svært relevant for bosettingsspørsmålet.

5.8 Brukermedvirkning

I hvilken grad er det etablert rutiner for brukermedvirkning knyttet til de tjenester som tilbys gruppen bostedsløse eller personer som blir hjulpet inn i en bolig? Fra casestudiene vet vi at sosialkontorene mener å få tilbakemelding på sine tilbud gjennom sosialkontorets jevnlig oppfølging/møter med sine brukere. Kommunene er også i stor utstrekning i ferd med å etablere brukerråd som kan trekkes inn i planleggingen av bolig- og tjenestetilbud for bostedsløse.

Dette finner vi også igjen i surveymaterialet. Uavhengig av kommunestørrelse finner vi at brukermedvirkning i stor grad skje via tilbakemelding på tilbud gjennom sosialkontorets jevnlig oppfølging av sine brukere. Dette er langt mer utbredt enn etablering av såkalte brukerråd, som også kan trekkes inn i planleggingen også av bolig- og tjenestetilbudet for bostedsløse. Dette gjelder uansett kommunestørrelse. Generelt er brukerråd svært lite utbredt blant de små og mellomstore kommunene.

5.9 Strategier i forhold til utkastelser som ledd i forebygging og bekjempelse av bostedsløshet

Forebygging av utkastelser handler i stor grad om å forebygge at noen blir bostedsløse. Utkastelser blir slik mer å regne som en årsak til bostedsløshet. Spørsmålet er i hvilken grad kommunene har strategier rettet mot å begrense eller forhindre utkastelser, hvilket igjen vil kunne påvirke antallet bostedsløse.

Nå vet vi imidlertid lite konkret om sammenhengen mellom utkastelser og bostedsløshet. Forskning har hatt vanskelig for å studere og fange opp hendelsesforløpene etter at en utkastelse er effektivt (Holm 2000). Dette vil slik mer bygge på en antatt sammenheng.

I dette avsnittet vil vi kartlegge utkastelser som felt i de små og mellomstore kommunene. Vi vil først se på hvilket omfang utkastelser har i de ulike kommunene, hvem som er mest disponert for å komme i en slik situasjon samt hva grunnene til en utkastelsesak som oftest er. Deretter går vi over til å se mer spesifikt på kommunenes strategiarbeid i forhold til utkastelser. Som vi så i kapittel 4, kan kommunene forebygge utkastelser på to tidspunkter. Enten som en generell oppfølging av utsatte hushold for å forebygge en begjæring om utkastelse. Dernest kan kommunene forebygge ved å sørge for oppfølging av hushold som har mottatt begjæring om utkastelse. Mens det første området vil omfatte store deler av den samlede tjenesteoppfølgingen av vanskeligstilte på boligmarkedet, vil det særlig være det andre området som spesifikt gir uttrykk for kommunenes strategiarbeid. Vi vil her først og fremst se på saker som løses mellom en begjæring sendes og en utkastelse effektivt. Viktig her blir i hvilken grad personer som blir begjært kastet ut av sin bolig blir fanget opp av sosialtjenesten i kommunen og slik skaffet en bolig.

5.9.1 Antallet utkastelser

Casestudiene viste at utkastelser er noe de små kommunene i liten grad hadde stor erfaring med. Om dette har sammenheng med at det problemkomplekset utkastelser representerer faktisk har mindre omfang i de minste kommunene eller hvorvidt det eksisterer problemløsningsmekanismer som gjør at det sjelden kommer så langt som til en utkastelsesak er usikkert. Nær 70 prosent av de små kommunene svarer at de ikke hadde utkastelser i 2005, mens de resterende svarer at de hadde mellom en og fem. Antallet utkastelser

øker med kommunens størrelse. Halvparten av de mellomstore kommunene svarer at antallet årlige utkastelser er over 6 i 2005.

Hovedinntrykket er uansett at antallet utkastelser er relativt lavt i disse kommunene. Vel 80 prosent av alle kommunene i utvalget svarer at de selv synes omfanget av utkastelser i deres kommune er lite.

5.9.2 De mest utbredte gruppene blant utkastelsessakene

Hvem er så de vanligste gruppene som blir involvert i en utkastelsessak i våre små og mellomstore kommuner. Fra casestudiene vet vi at dette handler om mange forskjellige grupper, men at rusproblemer er særlig utbredt i de litt større kommunene. Dette kommer også tydelig frem i surveyundersøkelsen. Når kommunene blir bedt om å si noe om de mest utbredte gruppene i forhold til utkastelsessakene, svarer vel tre av fem rusmisbrukere. Dette er særlig utbredt blant de mellomstore kommunene.

Mange av de som er involvert i en utkastelsessak er sosialt vanskeligstilt på en eller annen måte. Dette inntrykket fikk vi også i casestudien. Blant kommunene i surveyen svarer vel halvparten at sosialt vanskeligstilte var blant de mest utbredte gruppene i forhold til utkastelsessakene. Dette var imidlertid mest utbredt blant de mellomstore kommunene.

Noen personer med psykiske vansker er det også blant de som kommer opp i en utkastelsessak. Men som i casestudien, er dette ikke en så utbredt gruppe som de sosialt vanskeligstilte, selv om dette i mange tilfeller vil være to sider av samme sak. Vel en av fire svarer allikevel at dette er av de mest utbredte gruppene i forhold til utkastelsessakene. Også her er dette vanligst i de mellomstore kommunene.

Barnefamilier og ungdom er i mindre grad blant de mest utbredte gruppene i forhold til utkastelsessakene. Her støtter surveyen opp under det som kom frem i casestudiene.

5.9.3 Grunnene til utkastelser

Den viktigste grunnen til utkastelser slik kommunene oppfatter det, er manglende betalt husleie. Dette går igjen uansett kommunestørrelse. To av tre henviser til manglende betalt husleie som en av de viktigste grunnene. Dette spørsmålet er imidlertid vanskelig å måle, for

manglende innbetalt husleie kan være et påskudd for å kaste ut en leietaker som er uønsket av andre grunner (Holm 2000).

Bråk og uro er imidlertid også utbredt, slik mange kommuner ser det. Dette er imidlertid i særlig grad utbredt i de litt mellomstore kommunene.

En tredje årsak kan være rusproblemer. Dette nevnes i større grad av de mellomstore kommunene. Blant de små kommunene nevner en av fire dette blant de viktigste årsakene til utkastelser.

5.9.4 Kommunenes strategiarbeid i forhold til å løse utkastelsessak mellom begjæring og effektivt utkastelse?

Hvor ofte løses en utkastelsessak mellom begjæring og effektivt utkastelse og i hvilken grad er det utarbeidet strategier i forhold til dette?

Blant våre kommuner svarer vel en av fire at en utkastelsessak ofte løser seg mellom begjæring om utkastelse og effektivt utkastelse. Dette fordeler seg noe utover kommunene etter størrelse, selv om det er en tendens til at det særlig er i de mellomstore kommunene.

Blant kommunene svarer to av fem at ”ja det hender” en utkastelsessak løses på dette stadiet. Det er her mindre variasjoner mellom kommunene avhengig av størrelse.

I en del av kommunene svarer de at en sak sjelden eller aldri løser seg etter at begjæring er sendt. Dette skjer aldri i de største kommunene i utvalget, men er utbredt blant de små kommunene. Sammenholdt med at det også er disse kommunene antallet utkastelser er lavest, kan dette være et uttrykk for at når saken har kommet så langt som til begjæring om utkastelse, er alle tilgjengelige løsninger prøvd ut. Alternativt kan dette også være et uttrykk for at det blant de små kommunene er få utkastelser og at mange kommuner her svarer at det sjelden eller aldri løses saker på dette nivået, fordi de er løst på et tidligere stadium, før det i det hele kommer til en begjæring.

Har kommunene noen strategi i forhold til å løse en utkastelsessak på dette stadiet? Her viser erfaringene fra casestudien at det er mange lokale variasjoner og tradisjoner i forhold til å løse sakene. I særlig grad går dette på samarbeidsrelasjoner til sosialkontoret. En av de mest utbredte strategiene er å bringe inn og etablere et samarbeid mellom ulike impliserte parter, men med sosialkontoret i sentrum. Slik løses mange saker. Blant kommunene svarer tre av fire at de for å

forhindre utkastelser har et godt samarbeid mellom sosialkontor, borettslag og utleier. Dette gjelder både blant de små og mellomstore kommunene. Noen kommuner har også etablert en form for veiledning av beboerne. Dette gjelder både blant de små og mellomstore kommunene.

5.9.5 Strategier mot utkastelser som ledd i arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet

Selv om utkastelser er lite utbredt blant de små og tildels også blant de mellomstore kommunene, arbeides det i de fleste kommunene aktivt med å forhindre utkastelser. Mest utbredt er å bringe inn ulike berørte parter, og hvor sosialkontoret har en sentral posisjon. Dette arbeidet settes imidlertid først inn etter at en begjæring om utkastelse er sendt. Før utkastelsesprosessen kommer så langt, forebygges utkastelser med generelle booppfølging. Hvor høy andel av de realiserte utkastelsene som ender i faktisk bostedsløshet, er imidlertid vanskelig å vite noe sikkert om.

5.10 Opplevde mangler i kommunenes arbeid rettet mot de bostedsløse

Etter denne drøftelsen av de små og mellomstore kommunenes strategiarbeid i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet, skal vi avslutte drøftingen med noen inntrykk i forhold til hva kommunene opplever de mangler i deres arbeid rettet mot bostedsløse.

Sentralt i kommunenes strategiarbeid i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet er tilgangen på boliger. Mange kommuner oppgir at dette er en utfordring. Dette gjelder særlig i de mellomstore kommunene, men også de små. Problemet hos mange av de små kommunene er at de ikke har samme tilgang til kommunale boliger som de litt større. De kommunale boligene leies i stor grad også ut til kommunalt ansatte etc, og er i mindre grad tilgjengelig for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Flere av de små kommunene gir uttrykk for at de kun har et mindre antall bolig tilgjengelig for vanskeligstilte. Dette kan dreie seg om tre fire slike boliger. Dette gjør kommunene veldig sårbare for selv mindre endringer i behovet. Relevant for dette er også at utleiemarkedet er mindre i en del av de helt små kommunene. De få boligene som er til leie, vil i noen tilfeller også bli holdt tilbake i stede for å leies ut til vanskeligstilte. 38 prosent av kommunene gav uttrykk

for at de hadde behov for flere boliger i dette arbeidet. Dette gjaldt først og fremst i de mellomstore kommunene. Blant de små kommunene svarte en av fire at de opplevde at de manglet boliger i kommunens arbeid rettet mot bostedsløse. At opplevelsen av manglende boliger varierer mellom små og mellomstore kommuner kan også ha sammenheng med at omfanget av bostedsløse varierer avhengig av kommunestørrelse.

Behov for bedre egnede boliger synes viktigere enn flere boliger. Dette gjaldt særlig i de mellomstore kommunene. Over halvparten av kommunene gir uttrykk for dette. Dette støtter også opp under inntrykket fra mange av casekommunene. I surveyen svarer nesten samtlige av kommunene med innbyggertall over 10 001 at det er behov for bedre egnede boliger. Dette var også i de kommunene hvor rusmisbruk og psykiske vansker var av et visst omfang blant de bostedsløse. Dette gjelder til sammenlikning en av tre blant de minste kommunene.

På hvilken måte kan boligene gjøres mer egnet? Hvilke forventninger ligger hos kommunene på dette området?

- *Bedre oppfølging i boligene viktig, særlig i de mellomstore kommunene.*

Egnethet handler i stor grad om tjenesteoppfølging i boligene. Dette kommer frem i casestudien, men også i surveyen. Dette er en et område hvor vel halvparten av kommunene gir uttrykk for mangler i forhold til deres strategiarbeid mot bostedsløshet. Behovene og manglene oppleves størst i de mellomstore kommunene. Dette gjelder i underkanten av halvparten blant de små kommunene.

- *Mer miljøarbeider, støttekontakter og liknende er viktig i kommunenes arbeid rettet mot de bostedsløse.*

Det er også behov for flere miljøarbeidere, støttekontakter og liknende i mange kommuner. Dette vil være relevant både for personer med rusproblemer og psykiske vansker, men også i forhold til personer som mer allment har vansker med å løse små og store ting som medfølger et boforhold. Dette ser en særlig som et behov i de mellomstore kommunene.

- *Behov for mer helsepersonell i boligene.*

Mer helsepersonell i boligene vil kanskje først og fremst være et viktig tiltak i forhold til å forebygge og avhjelpe de tilfellene der personer som lever i en utsatt bosituasjon har konkrete helseproblemer. Dette vil særlig gjelde i forhold til personer med rusproblemer og personer med psykiske vansker.

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

En samlet vurdering

Hvilke strategier kan vi så samlet si eksisterer i de små og mellomstore kommunene i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet? Hvor stort opplever kommunene at problemet er og hvordan forholder de seg til det?

Generelt er det et inntrykk fra studien at selv om særlig de minste kommunene rapporterer om få, om noen bostedsløse, er de ikke ukjente med problemer knyttet til personer midlertidig uten bolig. Saken er mer at utfordringene for enkeltkommuner tar andre former, har et noe annet innhold, rammer litt andre grupper enn de en tradisjonelt oppfatter som ”bostedsløse”.

Før vi kommer inn på de konkrete problemstillingene knyttet til de små og mellomstore kommunenes strategier, vil vi først oppsummere noen hovedtrekk ved utgangspunktet for strategiarbeidet i disse kommunene.

6.1 Utgangspunktet for strategiarbeidet i små og mellomstore kommunene.

Omfang og probleminnhold

Omfanget

Tendensen i materialet er at jo større kommunene er, eller jo mer bypreg den har, jo flere bostedsløse. Dette betyr ikke at de små kommunene er uten erfaringer med problemet. Saken er heller at de

oppfattet dette mer som enkelttilfeller som kommunen i stor grad løste fra sak til sak. I denne sammenhengen er det interessant å merke seg at det i surveyen er en tendens til at antallet gjengangere tiltar med kommunistørrelse. Dette kan indikere at små kommuner i større grad lykkes å bringe den bostedsløse over i varig bosetting, enn hva tilfellet er i de mellomstore kommunene. Vi må her imidlertid ta hensyn til at antallet tilfeller er lite i mange av de minste kommunene samt at problemene ofte er av en annen karakter enn i de større kommunene.

Uansett er det de færreste av kommunene som vil karakterisere omfanget av bostedsløshet som stort. Dette kommer også til uttrykk i antallet henvendelser knyttet til det å skaffe bolig, som gjennomgående er lavt i de små kommunene.

De bostedsløses problemsituasjoner

Casestudiene viste oss at de bostedsløse i små og mellomstore kommuner langt fra er noen ensartet gruppe. Selv om dette i stor grad handler om sosiale problemer knyttet til rusmisbruk og/eller psykiske vansker, er det også et betydelig innslag av andre grupper, særlig ungdom, og da unge menn.

Problemsituasjonene ser også ut til å variere en del mellom kommunene avhengig av størrelse. Dette gjelder i særlig grad i forhold til rusproblemer, som i store trekk øker med kommunistørrelse og urbaniseringsgrad. Dette gjelder også personer med store og blandede problemer. I forhold til psykiske vansker, er dette mer jevnt fordelt blant de bostedsløse, uavhengig av kommunistørrelse.

Det som mer preger de bostedsløse i de små kommunene er et større innslag av unge, særlig unge menn. Menn som har blitt boende hjemme hos foreldrene, som er uten jobb, utenfor utdanningssystemet, og som etter hvert også kommer i konflikt med foreldrene. Dette er en voksende utfordring i mange små kommuner.

De små og mellomstore kommunene har mindre problemer som følge av personer som er løslatt fra fengsel eller utskrevet fra institusjoner.

6.2 Tilgang til boliger i de små og mellomstore kommunene

I forhold til kommunenes strategiarbeid for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, er kanskje det viktigste virkemidlet tilgang til boliger. Dette er en nødvendig forutsetning for at kommunene skal kunne legge en strategi for bosetting.

Her er det imidlertid store variasjoner kommunene imellom i forhold til type bolig tilgjengelig. Tendensen er at jo større kommunen er, jo mer erfaring har de med bostedsløse og jo større bredde har de i sitt tilbud av boliger.

De fleste av de små og mellomstore kommunene har kommunale boliger. Casestudien viser imidlertid en tendens til at de kommunale boligene er bundet opp i annen bruk enn å være til rådighet for vanskeligstilte. Surveyen viser at de kommunale boligene i de små kommunene i stor grad er beregnet på eldre og i mindre grad beregnet på for eksempel personer med rusproblemer eller psykiske vansker enn i de mellomstore kommunene. Dette innebærer at disse kommunene har mindre å gå på i forhold til å skaffe husrom for akutt bostedsløse med rusproblemer og/eller psykiske vansker.

De større kommunene har en annen bredde i tilbudet av boliger. Dette innebærer også at en i større grad har boliger tilgjengelig for mer tradisjonelt vanskeligstilte grupper på boligmarkedet.

Det er få kommuner som svarer at de har kommunale boliger som er spesielt beregnet på ungdom. Dette gir liten smidighet i forhold til å bosette de gruppene som ser ut til å komme opp som en svært viktig gruppe med boligproblemer i de mindre kommunene. Dette er et problem fordi mange av disse unge er særlig utsatte i forhold til andre sentrale levekårsdimensjoner som arbeid, utdanning med rusmisbruk og psykiske vansker i verste fall. Kommunene ser slik ut til å stå svakere rustet på boligsiden i forhold til å møte denne gruppens behov.

Mange kommuner hjelper også den enkelte med å finne en bolig i markedet, eventuelt ved å formidle kontakt til utleier. Unntaket her er de små kommunene, hvor andelen som svarer at de formidler slik kontakt, er noe lavere enn blant de mellomstore kommunene. Dette kan både ha å gjøre med færre bostedsløse, men også mindre privat utleiemarked i kommunene. Fra casestudien ser vi allikevel at det er en tendens til at personer med behov for bolig også her henvender seg til sosialkontorene, som så henviser videre til private.

En del av de små og mellomstore kommunene leier også inn og formidler boliger. Mange kommuner synes imidlertid at det er vanskelig å formidle en leiebolig til personer med blant annet rusproblemer eller atferdsproblemer. Dette er mest utbredt i de mellomstore kommunene. Dette kan ha sammenheng med at de små kommunene har mindre erfaring med denne type vansker.

Det er imidlertid gjort omstillinger innenfor den kommunale boligpolitikken de siste årene med den hensikt å imøtekomme vanskeligstiltes behov på boligmarkedet. Et eksempel kan være fastsettelsen av gjengs leie. Dette har vært noe kontroversielt, men kan innebære at den kommunale utleiemassen i større grad markedstilpasses. Leien blir med andre ord ikke vesensforskjellig mellom kommunale og private utleieboliger. For å fange opp personer med spesielle behov for støtte gis heller bistand i form av bostøtteordningen. Dette innebærer at for reelt trengende er hensikten å oppretthold hjelpen.

6.3 Tjenester i boligene, herunder oppfølgingsrutiner

Boliger er i mange tilfeller ikke tilstrekkelig i forhold til å bosette vanskeligstilte personer. Dette gjelder særlig personer med vansker i forhold til rusproblemer og/eller psykiske vansker. En viktig delstrategi i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet er derfor knyttet til tjenesteoppfølgingen i boligene. Avhengig av den enkeltes problemsituasjon og utfordringene generelt blant de bostedsløse, møter også kommunene ulike tjenestebehov ved bosettingen. Det er imidlertid først og fremst i de mellomstore kommunene tjenestebehovet er stort. Dette støtter oppunder inntrykket av at det særlig er disse kommunene som møter vansker av noe omfang blant de bostedsløse. I de små kommunene anser kommunene tjenestebehovet som mer varierende.

Disse forskjellene mellom små og mellomstore kommuner støttes også av at hjelpebehovet først og fremst er knyttet opp mot rusmisbrukere i de mellomstore kommunene. Her svarer nær samtlige kommuner at tjenestebehovet blant annet er knyttet til rusmisbrukere. I de små kommunene er derimot ungdom og eldre overrepresentert blant de gruppene som har tjenestebehov i boligen.

De konkrete tjenestene kommunene anser som relevante i forhold til de bostedsløse i sine respektive kommuner spenner fra hjemmebaserte tjenester, oppfølging i forhold til rusmisbruk og/ eller psykiske vansker, oppfølging fra sosialkontoret og støttearbeider, miljøarbeider, vaktmester. Jo større kommunen er, jo mer ser en i retning av oppfølging og tjenester i forhold til rusmisbruk og/eller psykiske vansker.

6.4 Samarbeid med andre aktører

I sitt arbeid i forhold til bostedsløse vil kommunene møte på ulike kapasitetsproblemer. De viktigste er knyttet til tilstrekkelige og tilpassede boliger og tjenester. For å avhjelpe disse kapasitetsproblemenes er en mulig strategi å samarbeide enten med frivillige organisasjoner eller andre kommuner, alternativt innad, mellom egne etater.

Generelt ser det ut til at kommunene samarbeider mest internt i kommunen i forhold til å sikre boliger og tjenester for bostedsløse. Det er mindre samarbeid på tvers av kommunegrensene. I den grad en samarbeider er dette i stor grad i form av leie av plasser på hospits etc. Disse vil imidlertid være privat eid. Samarbeid med frivillige private organisasjoner er mer utbredt. Dette gjelder både boliger og tjenester. Ofte er det spørsmål om boligtilbud på hybelhus eller liknende, enten drevet av frivillige private organisasjoner, som Frelsesarmeen eller Kirkens bymisjon, eller private enkeltpersoner. Det er imidlertid en tydelig tendens til at kommunene foretrekker samarbeid og boløsninger innenfor egne kommunegrensene i stede for med andre kommuner. I mange tilfeller oppleves miljøet tryggere i egen kommune, fremfor ofte større nabokommuner.

De små kommunene hadde i mindre utstrekning enn mellomstore kommuner samarbeid med frivillige organisasjoner om bolig og tjenester rettet mot bostedsløse. Dette kan ha sammenheng med at disse organisasjonene først og fremst har etablert et hjelpeapparat i de litt større kommunene.

6.5 Medvirkning og kvalitetssikring

Brukermedvirkning i forbindelse med boliger og tjenester for bostedsløse er lite regulert og organisert i de små og mellomstore kommunene. Dette kom frem i casestudiene. I surveyen viste det seg også at såkalte "Brukerråd", som kan trekkes inn i planleggingen av bolig og tjenestetilbudet for bostedsløse, er lite utbredt. Mer utbredt er tilbakemeldingsrutiner, som er organisert slik at kommunene får en tilbakemelding på sine tilbud gjennom sosialkontorets jevnlig oppfølging av brukerne. Dette funnet var uavhengig av kommunenes størrelse.

6.6 Kommunalt planarbeid på feltet

I hvilken grad har kommunene etablert et organisert planarbeid på områder relevant for bostedsløshetsarbeidet? Dette vil både kunne være i forhold til relevante grupper som personer med rusproblemer og/eller psykiske vansker eller mer overordnede planer på det boligsosiale området.

I forhold til dette finner vi at det både i de små og mellomstore kommunene er et relativt utbredt planarbeid på ulike nivåer, i forhold til bostedsløshet. I de litt større kommunene kommer dette særlig inn i forhold til planer i forhold til utsatte grupper, som rusmisbrukere og personer med psykiske vansker. Dette er i noe mindre grad utbredt i de små kommunene hvor en tredjedel av kommunene svarer at det ikke foreligger noe planarbeid i forhold til prioriterte grupper.

Når det gjelder boligsosiale handlingsplaner er dette også relativt sett mer utbredt blant de mellomstore kommunene enn i de små kommunene. Det er svært få kommuner over 5 000 som svarer at det boligsosiale området ikke omfattes av planarbeidet.

Dette forteller at planarbeidet i forhold til bostedsløshet både på enkeltgruppenivå og på det boligsosiale området generelt vil ha større omfang i kommuner over en viss størrelse, her over 5 000 innbyggere. Dette er nettopp disse kommunene som har bostedsløshet som et gjentakende problem, og ikke bare som en sporadisk strøm av enkelttilfeller. Dette sier kanskje noe om at skal kommunene organisere sitt strategiarbeid i forhold til vanskeligstilte grupper på boligmarkedet innenfor planleggingsapparatet, må gruppene ha et visst omfang. Man planlegger i mindre grad i forhold til enkelttilfeller.

6.7 Utkastelser

Arbeid for å forebygge utkastelser vil også være en delstrategi med relevans i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet, selv om omfanget av utkastelser som ender i reell bostedsløshet er vanskelig å stadfeste empirisk. Vi har sett at forebygging av utkastelser kan skje på to stadier, enten som en generell oppfølging av utsatte hushold for å forebygge en begjæring om utkastelse eller en oppfølging av hushold som har mottatt begjæring om utkastelse.

Her har vi først og fremst sett på oppfølging knyttet til det siste forholdet. Dette kan blant annet være knyttet til aktiv oppfølging fra sosialkontorets side. Dette er vanligst i de mellomstore kommunene.

Det samme gjelder gjeldsrådgivning. Det er imidlertid i mindre grad utviklet overordnede strategier i kommunene på dette området. Det er mer tiltak tilpasset det enkelte tilfellet. Oversiktighet over vanskeligstilte husholdninger gir sosialkontoret i små kommuner mulighet for å gripe inn på et tidlig tidspunkt.

6.8 Avsluttende merknader

Studien viser at strategiarbeid i forhold til å forebygge og bekjempe bostedsløshet i små og mellomstore kommuner er svært kontekst-avhengig. Grunnleggende forskjeller mellom kommunene relatert blant annet til størrelse og grad av urbanitet, ser ut til å ha stor betydning for hvilken erfaring kommunene har med bostedsløshet som fenomen. Dette varierer fra en jevn strøm over året i de mellomstore kommunene til mer sporadiske enkelttilfeller i de små kommunene. Strategivalg er mer tydelige i den grad kommunene har undergrupper av bostedsløse med klare kjennetegn knyttet til særlig rusproblemer og/eller psykiske vansker.

Kommunene har imidlertid i mindre grad langsiktige og overordnede planer for arbeidet. Ei heller et stort apparat klart og/eller tilgjengelig i møte med de bostedsløse. Flere kommuner sier seg imidlertid fornøyd med å ha et mindre antall boliger tilgjengelig og mener det dekker deres behov, i det minste på kort sikt. Sakene løses i større grad etter hvert som de oppstår. Samtidig som dette fungerer godt slik mange av de små kommune gir uttrykk for, gjør det kommunene sårbare overfor endringer.

Studien viser at særlig ungdom er en ny gruppe med vansker på boligmarkedet i mange små kommuner. Dette gjelder spesielt unge menn, som faller utenfor både arbeidsmarked og utdanning, og som blir boende sammen med foreldrene. Situasjonen kan være konfliktfylt, men uten at det nødvendigvis resulterer i tunge problemer.

For de litt større kommunene er situasjonen annerledes. Avhengig blant annet av urbaniseringsgrad har disse kommunene flere og tildels også tyngre problemer enn de små kommunene. Her ser vi en større bredde i boliger og tjenester. Studien viser at det ikke er flere boliger som er det store behovet, men egnede boliger.

Litteratur

Dyb, Evelyn (2006): Bolig og tjenester til personer med psykiske lidelser. Vurdering av behovet 2006 – 2008. Norges Byggeforskningsinstitutt, Prosjektrapport 401.

Hansen, Thorbjørn, Dyb, Evelyn og Holm, Arne (2002): Evaluering av Prosjekt bostedløse. Oppstartsfasen. Norges Byggeforskningsinstitutt, Prosjektrapport 325.

Hansen, Thorbjørn, Holm, Arne og Østerby, Steinar (2004): Bostedsløse i Norge 2003 – en kartlegging. Norges Byggeforskningsinstitutt, Prosjektrapport 371.

Hansen, Thorbjørn, Dyb, Evelyn og Østerby, Steinar (2006): Bostedsløse i Norge 2005 – en kartlegging. Norges Byggeforskningsinstitutt, Prosjektrapport 403.

Holm Arne (2000): Utkastelser. Norges Byggeforskningsinstitutt. Prosjektrapport 396.

SSB's hjemmesider.

St.meld.nr. 50 (1998-99): Utjamningsmeldinga. Sosialdepartementet.

Ulfrstad, Lars-Marius (1997) Bostedsløshet i Norge, Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet. Norges Byggeforskningsinstitutt, Prosjektrapport 216.

Ytrehus, Siri og Drøpping, Jon Anders (2004): Den vanskelige fortsettelsen. En kartlegging av tjenester til tidligere bostedsløse. FAFO rapport 448.

Vedlegg 1

Tabeller

Tabell 1. Andel av kommunene som vil karakterisere omfanget av bostedsløse i sin kommune som henholdsvis stort, betydelig, men varierende og lite.

	Kommuner opptil 5000 innbyggere N:80	Kommuner med mellom 5001 og 10 000 innbyggere N:29	Kommuner med mellom 10 001 og 25 000 innbyggere N:29	Kommuner med mellom 25 001 og 40 000 innbyggere N:6³⁴	Sum N:144
Stort	0	7	3	(17)	3
Betydelig, men varierende	5	14	38	(17)	14
Lite	95	79	54	(66)	83

³⁴ For den største kommunegruppen, mellom 25 001 og 40 000, er tallene satt i parentes grunnet lav N.

Tabell.2. Andel kommuner fordelt etter størrelse etter hvor mange henvendelser de om lag har årlig med hensyn til å skaffe bolig.

	Kommuner opptil 5000 innbyggere N:82	Kommuner med mellom 5001 og 10 000 innbyggere N:30	Kommuner med mellom 10 001 og 25 000 innbyggere N:29	Kommuner med mellom 25 001 og 40 000 innbyggere N:6 ³⁵	Sum N:147
0 til 5	42	0	7	(0)	24
6 til 15	35	20	7	(0)	25
16 til 30	16	27	14	(33)	19
31 eller flere	7	53	72	(67)	32

Tabell 3. Andel kommuner som når de får henvendelser, vil karakterisere dette som akutte henvendelser der det må skaffes bolig midlertidig.

	Kommuner opptil 5000 innbyggere N:81	Kommuner med mellom 5001 og 10 000 innbyggere N:30	Kommuner med mellom 10 001 og 25 000 innbyggere N:29	Kommuner med mellom 25 001 og 40 000 innbyggere N:6 ³⁶	Sum N:146
0 til 10 prosent av tilfellene	69	77	55	(50)	67
10 til 30 prosent av tilfellene	30	23	34	(33)	29
Oftere enn 30 prosent av tilfellene	1	0	11	(17)	4

³⁵ For den største kommunegruppen, mellom 25 001 og 40 000, er tallene satt i parentes grunnet lav N.

³⁶ For den største kommunegruppen, mellom 25 001 og 40 000, er tallene satt i parentes grunnet lav N.

Tabell 4. Andel kommuner som opplever gjengangere blant de hjelpetrequende i en boligsituasjon.

	Kommuner opptil 5000 innbyggere N:81	Kommuner med mellom 5001 og 10 000 innbyggere N:30	Kommuner med mellom 10 001 og 25 000 innbyggere N:29	Kommuner med mellom 25 001 og 40 000 innbyggere N:6 ³⁷	Sum N:146
Ja, mange	9	23	38	(50)	19
I noen grad	64	77	62	(50)	66
Nei	27	0	0	(0)	15

Tabell 5. Andel kommuner som opplever det vanskelig å formidle leieboli til personer som har ulike vansker med å mestre boforholdet³⁸.

	Kommuner opptil 5000 innbyggere N:82	Kommuner med mellom 5001 og 10 000 innbyggere N:30	Kommuner med mellom 10 001 og 25 000 innbyggere N:29	Kommuner med mellom 25 001 og 40 000 innbyggere N:6 ³⁹	Totalt N:147
Personer med rusproblemer	73	90	93	(83)	81
Personer med psykiske problemer	45	53	72	(100)	54
Personer med atferdsproblemer	52	73	83	(100)	65

³⁷ For den største kommunegruppen, mellom 25 001 og 40 000, er tallene satt i parentes grunnet lav N.

³⁸ Tabellen må leses horisontalt, da kommunene har hatt anledning til å oppgi flere alternativer. Dette innebærer at kolonnene ikke summerer seg til 100.

³⁹ For den største kommunegruppen, mellom 25 001 og 40 000, er tallene satt i parentes grunnet lav N.

Tabell 6. Andel kommuner etter hvilke overnattingsformer de oftest benytter seg av for personer med midlertidig bolig.

	Kommuner opptil 5000 innbyggere N:81	Kommuner med mellom 5001 og 10 000 innbyggere N:30	Kommuner med mellom 10 001 og 25 000 innbyggere N:29	Kommuner med mellom 25 001 og 40 000 innbyggere N:6 ⁴⁰	Sum N:146
Kommunalt disponerte boliger	63	47	59	(50)	60
Hospits eller liknende	7	30	38	(33)	19
Campinghytter eller liknende	36	63	45	(17)	42
Hybler eller rom hos private	22	20	17	(50)	22
Tilbud i andre kommuner	6	7	10	(0)	7

Tabell 7. Andel av de bostedsløse som, etter kommunens vurdering, har behov for tjenester knyttet til boligen.

	Kommuner opptil 5000 innbyggere N:81	Kommuner med mellom 5001 og 10 000 innbyggere N:30	Kommuner med mellom 10 001 og 25 000 innbyggere N:29	Kommuner med mellom 25 001 og 40 000 innbyggere N:6 ⁴¹	Sum N:146
Stort	9	27	55	(17)	22
Varierende	70	73	45	(83)	66
Lite	21	0	0	(0)	12

⁴⁰ For den største kommunegruppen, mellom 25 001 og 40 000, er tallene satt i parentes grunnet lav N.

⁴¹ For den største kommunegruppen, mellom 25 001 og 40 000, er tallene satt i parentes grunnet lav N.

Tabell 8. Andel av kommunene som oppgir at tjenestebehovet er knyttet til følgende grupper⁴².

	Kommuner opptil 5000 innbyggere N:81	Kommuner med mellom 5001 og 10 000 innbyggere N:29	Kommuner med mellom 10 001 og 25 000 innbyggere N:29	Kommuner med mellom 25 001 og 40 000 innbyggere N:6⁴³	Sum N:145
Rusmisbrukere	54	93	93	(83)	71
Personer med psykiske vansker	63	76	79	(83)	70
Ungdom	32	52	21	(33)	34
Rus, psykiatri i kombinasjon	68	93	100	(83)	80
Eldre	43	31	34	(33)	39

⁴² Tabellen må leses horisontalt, da kommunene har hatt anledning til å oppgi flere grupper. Dette innebærer at kolonnene ikke summerer seg til 100.

⁴³ For den største kommunegruppen, mellom 25 001 og 40 000, er tallene satt i parentes grunnet lav N.

Vedlegg 2

Kommuner i casestudien

- Ballangen
- Flekkefjord
- Førde
- Harstad
- Hvaler
- Inderøy
- Karlsøy
- Porsanger
- Porsgrunn
- Kristiansund
- Lesja
- Sigdal
- Skodje

Vedlegg 3

Spørreskjemaet

ENA

Hvilke etat/avdeling jobber du i?

ENB

Hvilken stilling innehar du?

TO

Er det god tilgang på leieboliger i kommunen? Sett ett kryss.

- Ja
 Periodisk
 Nei

TREA

Hvilke av følgende tilbud kan dere benytte dere av? Sett ett eller flere kryss.

- Kommunalt eide boliger
 Kommunalt innleide og formidlede boliger
 Hjelper den enkelte til selv å finne bolig i markedet, evt formidler kontakt til utleier
 Annet

TREA A

Hvis "Annet", hva er det?

TREB

Er det vanskelig å formidle leieboliger til personer som har vansker med å mestre boforholdene? Sett ett eller flere kryss.

- Ja, for personer med rusproblemer
- Ja, for personer med psykiske problemer
- Ja, for personer med atferdsproblemer
- Annet

TREBA

Hvis "Annet", hva er det?

TREC

Dersom kommunen har egne tilbud av boliger, hvordan disponeres og fordeles disse? Sett ett eller flere kryss.

- Eier/disponerer ikke boliger
- Sentral fordeling
- Gruppevis fordeling (eldreboliger, flyktningboliger m.m)

TRED

Hvilke grupper er de kommunale boligene beregnet på (tradisjon i utleie)? Sett ett eller flere kryss.

- Barnefamilier
- Flyktninger
- Eldre
- Personer med psykiske vansker
- Ungdom
- Rus/psykiatri/sammensatte problemer
- Annet

TREDA

Hvis "Annet", hva er det?

FIREA

Om lag hvor mange henvendelser har dere årlig med hensyn til å skaffe bolig?

(0 - 10000)

--	--	--	--	--	--

FIREB

Hva er de mest alminnelige situasjonene til grunn for at de ber om hjelp/dere blir bedt om å hjelpe? Sett ett eller flere kryss.

- Oppløsning av familier/parforhold
- Personer uten betalingsevne
- Ungdom i en vanskelig situasjon
- Utskriving av personer fra fengsel/psykiatriske institusjoner/rusinstitusjoner
- Personer med psykiatriske problemer
- Personer med rusproblemer
- Personer med store og blandede problemer

FIREC

De hjelpetrenges problem består i: Sett ett eller flere kryss.

- Bare akutt boligmangel
- Evner ikke å skaffe seg bolig selv
- Har brukt opp sine muligheter på det private markedet
- Har behov for spesielt tilrettelagt tilbud eller oppfølging i boligen
- Annet

FIRECA

Hvis "Annet", hva er det?

FIRED

Av de som søker hjelp, er det et stort innslag av gjengangere? Sett ett kryss.

- Ja, mange
- I noen grad
- Nei

FEMA

Når dere får henvendelser, i hvilken grad er det akutte henvendelser der det må skaffes bolig midlertidig? Sett ett kryss.

- 0 til 10 prosent av tilfellene
- 10 til 30 prosent av tilfellene

- Oftere enn 30 prosent av tilfellene

FEMB

Hva er de viktigste overnattingsformene som ordnes på kort sikt for personer midlertidig uten bolig? Sett ett eller flere kryss.

- Kommunalt disponerte boliger
 Hospits eller likende
 Campinghytter eller liknende
 Hybler eller rom hos private
 Tilbud i andre kommuner
 Annet

FEMBA

Hvis "Annet", hva er det?

FEMC

Hvilke av disse overnattingsformene benytter kommunen seg oftest av for personer med midlertidig bolig? Sett ett eller flere kryss.

- Kommunalt disponerte boliger
 Hospits eller likende
 Campinghytter eller liknende
 Hybler eller rom hos private
 Tilbud i andre kommuner
 Annet

FEMCA

Hvis "Annet", hvilken form er det?

FEMD

Stiller kommunen noen krav til tilbyder av tilbudet?

- Ja

- Nei
- Vet ikke

FEMF

Stiller dere krav til overnattingsstedet/husværet? Sett ett eller flere kryss.

- Kokemuligheter
- Bad og WC
- Muligheter for klesvask
- Egen inngang
- Annet

FEMFA

Hvis "Annet", hva er det?

FEMF

Hender det ofte at kommunen må ty til mer utradisjonelle boløsninger, som hytte, campingvogn, telt, etc, for å bosette personer som er midlertidig bostedsløse? Sett ett kryss?

- Ja
- Har hendt
- Nei
- Vet ikke

FEMFA

Hvis ja, har dette sammenheng med personens egne ønsker? Sett ett kryss.

- Ja
- Nei
- Vet ikke

SEKSA

Hvor stort er behovet for tjenester knyttet til de personene som bosettes? Sett ett kryss?

- Stort
- Både og
- Lite

SEKSB

Hvilke av følgende grupper er tjenestebehovet knyttet til? Sett ett eller flere kryss.

- Rusmisbrukere
- Personer med psykiske vansker
- Ungdom
- Rus /psykiatri i kombinasjon
- Eldre
- Andre

SEKSBA

Hvis "Andre", hvilke er det?

SEKSC

Foreligger det planer/vedtak i din kommune som gir prioritet til oppfølging/arbeid med noen av følgende grupper? Sett ett eller flere kryss.

- Rusmisbrukere
- Personer med psykiske vansker
- Ungdom
- Rus /psykiatri i kombinasjon
- Eldre
- Andre
- Nei, det foreligger ingen prioritering

SEKSCA

Hvis "Andre", i så fall hvilke?

SEKSD

En del personer har vansker med å mestre boforholdene. Hvilke tjenester kan bistå disse personene i din kommune? Sett ett eller flere kryss.

- Hjemmebaserte tjenester

- Oppfølging psykiatrisk sykepleier/team
- Rusoppfølging
- Oppfølging med miljøarbeider
- Sosialkontorets oppfølging
- Støttekontakt
- Vaktmester
- Andre

SEKSDA

Hvis "Andre", hvilke er det?

SEKSE

Dersom dere har tjenester rettet mot personer som har vansker med å mestre boforholdene, er disse tjenestene: Sett ett eller flere kryss.

- Dagtjenester
- Dag og kveld
- Døgnbasert

SEKSF

Ut fra booppfølgingssituasjonen, er det noen tilbud dere spesielt ville ønske å etablere?

SWA

Hvem samarbeider kommunen eventuelt med for å få tilgang på boliger for å bosette husholdninger midlertidig uten bolig? Sett ett eller flere kryss.

- Andre kommuner
- Private
- Andre

SYVAA

Hvis "Andre", hvem er det?

SVB

Hvem samarbeider kommunen eventuelt med i forhold til å tjenester rettet mot boliger for husholdninger midlertidig uten bolig? Sett ett eller flere kryss.

- Andre kommuner
 Private
 Andre

SVBA

Hvis "Andre", hvem er det?

SVC

I bosettingstilfellene med sammensatte hjelpebehov, benytter kommunen individuell plan? Sett ett kryss.

- Ofte
 Både og
 Sjelden

SVB

Har din etat/avdeling etablert brukermedvirking knyttet til sosial- og boligjenester? Sett ett eller flere kryss.

- Kommunen har/er i ferd med å etablere brukerråd som kan trekkes inn i planlegging også av bolig- og tjenestetilbud for bostedsløse
 Kommunen får tilbakemelding på sine tilbud gjennom sosialkontorets jevnlig oppfølging av sine brukere
 Annet

AATTEA

Har kommunen planer som rettet seg mot det boligsosiale området? Sett ett eller flere kryss.

- Handlingsplaner (f.eks. rus, psykiatri)
 Boligsosial handlingsplan

- En overordnet plan
- Omfattes ikke av planarbeidet

AATTEAA

Hvis "overordnet" plan, spesifiser.

NIA

Hvor mange utkastelser hadde kommunen anslagsvis i fjor?**Sett ett kryss.**

- 0
- 1-5
- 6-10
- 11-15
- 16 eller flere

NIB

Hva er de viktigste grunnene til begjæringer om utkastelser?**Sett ett eller flere kryss.**

- Ikke betalt husleie
- Bråk, uro
- Rusmisbruk
- Annet

NIBA

Hvis "Annet", hva er det?

NIC

Hender det at en utkastelsessaker løses mellom begjæring om utkastelse og effektivt utkastelse?

- Ja, ofte
- Ja, det hender
- Nei, sjelden eller aldri

N1D

Hva gjør kommunen for å hindre utkastelser? Sett ett eller flere kryss.

- Godt samarbeid mellom sosialkontor og borettslag/utleier
- Veiledning av beboerne
- Annet

N1DA

Hvis "Annet", hva er det?

N1E

Hvilke er de vanligste utkastelsessakene, både begjæringer og effektuerte utkastelser, blant følgende grupper? Sett ett eller flere kryss.

- Rusmisbrukere
- Personer med psykisk vanskeligstilte
- Barnefamilier
- Ungdom
- Sosialt vanskeligstilte
- Andre

N1EA

Hvis "Andre", hvilke er det?

T1A

Hvordan vil du karakterisere omfanget av bostedsløse i din kommune?

- Stort
- Betydelig, men varierende
- Lite

T1B

Er det noe du opplever mangler i kommunens arbeidet rett

mot bostedsløse? Sett ett eller flere kryss.

- Flere boliger
- Bedre egnede boliger
- Bedre oppfølging i boligen
- Mer miljøarbeider, støttekontakter og likende.
- Mer helsepersonell i boligene.
- Annet

*TIBA***Hvis "Annet", hva er det?**
