

Varig bolig framfor hospits

KARI LUDVIGSEN

SVANAUG FJÆR

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

FEBRUAR 2007

Notat 1 - 2007

Innhold

FORORD.....	3
SAMMENDRAG.....	4
SUMMARY.....	6
1. INNLEDNING.....	9
Tvetydigheter i målsetningene.....	10
Forståelse av midlertidighet og varighet.....	10
Standardkrav til bolig.....	11
2. DATAMATERIALE OG FRAMGANGSMÅTE.....	12
Referansegruppeseminar.....	13
3. KOMMUNENE SOM AKTØR OG ARENA I ARBEIDET MED Å AVSKAFFE BOSTEDSLØSHET.....	14
Midlertidige botilbud i en kommunal kontekst.....	15
Midlertidige botilbud og det boligsosiale arbeidet.....	16
Forutsetninger for utvikling av boligsosialt arbeid i kommunene.....	19
4. ARBEIDET I MIDLERTIDIGE BOTILBUD.....	21
Presentasjon av tiltakene.....	21
Gruppering og sammenlikning av tiltakene.....	26
Fra midlertidig til varig – hvordan arbeides det internt i tiltakene?.....	28
Gode hospitser.....	28
Utredningsstedet.....	31
Botreningsinstitusjonen.....	32
Bolig med støtte.....	34
Organisering og prinsipper for midlertidige botiltak i kommunene.....	35
Modelltenkningen i tiltakene.....	37
Fra midlertidig til varig – kjede, trapp eller normalisering?.....	40
På vei videre: Erfaringer i midlertidige botilbud.....	41
5. FRA MIDLERTIDIG TIL VARIG: TILTAKENES SAMARBEIDSRELASJONER.....	43
Sosialtjenesten som samarbeidspartner.....	43
Andre samarbeidspartnere.....	47
6. UTFORDRINGER I ARBEIDET FOR Å SKAFFE VARIGE BOLIGER.....	50
Utfordringer for midlertidige botilbud.....	50
Utfordringer i det kommunale arbeidet.....	51
7. INNSPILL.....	53
Boligmarkedet og boligpolitikken.....	53
Forankring av boligsosialt arbeid administrativt og politisk.....	53
Varierte tilbud for varierte behov.....	54
Nye arbeidsmåter – kompetanseutvikling.....	55
LITTE R A T U R.....	56
VEDLEGG.....	58

Forord

Prosjektet «Varig bolig framfor hospits» er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet.

Bakgrunnen for prosjektet er regjeringens Soria Moria-erklæring, der et viktig mål er å utvikle hospits og andre midlertidige botilbud av lav kvalitet. I stedet skal man tilby bostedsløse varige botilbud. For å oppnå dette har det vært nødvendig å skaffe tilveie bedre kunnskap om hvordan man i kommunene samarbeider om å skaffe mer varige bo- og tjenestetilbud til de som bor i midlertidige botilbud. Det er dette som er undersøkelsens sentrale tema.

Prosjektet er gjennomført ved Rokkansenteret i tidsperioden mai til desember 2006. Det inngår i Rokkansenterets studier av sosialpolitikk og marginaliserte grupper. Vi takker oppdragsgiver og informanter i kommunene og ved tiltakene som er studert for positivt samarbeid. Forsker Arnhild Taksdal og forskningsleder Svanaug Fjær har deltatt i ulike faser av prosjektet. Forsker, dr.polit. Kari Ludvigsen, har ledet prosjektet.

Bergen 23.01. 2006

Kari Ludvigsen
Prosjektleder

Sammendrag

Denne undersøkelsen dreier seg om hvordan man i kommunene samarbeider om å skaffe mer varige bo- og tjenestetilbud til de som bor i midlertidige botilbud. Det er særlig vektlagt hvordan de midlertidige botilbudene samhandler med kommunale instanser med det for øye å etablere et boligtilbud som er tilpasset den enkelte og tilfredsstillende kvalitetskrav. Mulighetene og barrierene i dette arbeidet slik de ulike aktørene oppfatter det, er fokusert.

Utvalget av kommuner skulle ha et visst omfang av bostedsløshet, og representere ulike måter å organisere det boligsosiale arbeidet på. Tre storbykommuner og tre omlandskommuner ble valgt ut. Disse opplever ulikt omfang av problemer med bostedsløshet og har ulike tradisjoner for organisering av det boligsosiale arbeidet. Tre av kommunene har skilt ut driften av de kommunale boligene i et eget foretak, der boligene skal drives ut fra visse forretningsmessige kriterier. I alle kommunene har det de siste årene skjedd en fornying av det boligsosiale arbeidet gjennom ulike statlige prosjekt og tilskudd. Samtidig benyttes en rekke ulike midlertidige botilbud i byene, drevet av ulike offentlige, private og frivillige aktører. Den politiske og administrative forankringen til boligsosialt arbeid varierer, men er en viktig forutsetning for å sikre at det er mulig å bosette gruppen som omfattes av det boligsosiale arbeidet. Kommunale aktører ønsker seg økt langsiktighet, bedre mulighet for samordning og styrket forankring for å bedre arbeidet med å skaffe varig bolig.

De sju midlertidige tiltakene som er undersøkt representerer et mangfold når det gjelder organisering, drift, størrelse og tilnærming til arbeidet med å skape varige botilbud. I rapporten er tiltakene kategorisert i fire grupper: Det gode hospits, utredningsstedet, botreningsinstitusjonen og bolig med støtte. For alle er bostedsløse med problemer knyttet til rus og psykiske lidelser en sentral målgruppe. Tiltakene har ulike strategier når det gjelder arbeid for mer varig bosetting, og det arbeides dels etter en trappetrinnsmodell, dels etter en kjedemodell. «Det gode hospits» opplever dilemma mellom å yte gode tjenester i tiltaket til mennesker i en utsatt livssituasjon, og det å skulle få folk videre i egen bolig. I «Botreningsinstitusjonen» er dette løst ved å gi beboerne tid og takhøyde og returmuligheter i en rehabiliteringsfase. Der er utfordringen å samarbeide med sosialtjenestene om utflytting, slik at det skjer på riktig tidspunkt og at et tilbud finnes. «Utredningsinstitusjonen» har midlertidighet som mandat og mål, og gjør ikke endringsarbeid med beboerne. Hensikten er å kartlegge boligbehov. Både dette tiltaket, og de to øvrige som ble etablert i tilknytning til «Prosjekt bostedsløse» har utviklet kompetanse og tilnærminger som ligger nært opp til tenkningen i dagens boligsosiale arbeid.

Alle tiltakene har viktige samarbeidsrelasjoner til både kommunale tjenester og til spesialisthelsetjenesten. Sosialtjenesten er en helt sentral instans, som kan være en pådriver i boligsosialt arbeid, men også fra tiltakenes side oppleves som et hinder. Plassering av vanskelige klientgrupper i midlertidige tiltak kan dermed bli mer permanent enn det som er ønskelig.

Et viktig funn i denne undersøkelsen er at graden av samarbeid mellom sosialtjenestene og midlertidige botilbud kan ha betydning for å integrere nye strategier fra det boligsosiale arbeidet inn i de midlertidige tiltakene. Samtidig kan et styrket boligfokus i de kommunale tjenestene øke forståelsen for at midlertidige botilbud nettopp skal være det, og ikke et sted der vanskelige brukergrupper plasseres på ubestemt tid. Videre trer det tydelig fram en oppfatning i de midlertidige botilbudene om at mangel på adekvate boliger er et viktig hinder for å få etablert mer permanente boligtilbud. Og de vanskeligste å plassere er de som har størst og mest sammensatte behov.

Summary

This is a study of how actors in Norwegian municipalities cooperate to establish more permanent housing for persons living in various forms of temporary housing shelters. In particular, it focuses on the cooperation between the staff at shelters and local government representatives, to establish housing that is both suits individual needs and satisfies quality criteria. The central actors' views on the possibilities and barriers related to this work have been important to trace.

It was important that the municipalities selected for the study had experienced a certain amount of homelessness problems among their inhabitants. It was also an important criterion that they should represent different ways of organizing the social housing services. The three largest cities and three medium sized municipalities with a geographical location close to the cities were selected. Three of the municipalities have established a housing company, based on certain business-like principles. All six municipalities have renewed their housing policies and services for the last years, largely through financial support from the central government. The degree of political and administrative anchoring of the services varies between these municipalities, but such anchoring seems to be an important factor to a successful establishment of housing for the disadvantaged. Municipal actors saw possibilities for long-term thinking, better opportunities for coordination and better anchoring of policies and services as important requirements for securing more permanent housing solutions for homeless people.

The seven temporary housing shelters being studied represents a variety of organization, size, and central service principals, and their perspectives on the work towards establishing more permanent housing varies as well. In the report, we have classified the housing shelters into four categories: The good shelter, the planning place, the training institution and the house with supporting services. For all of them, the main target groups are people with drug problems and/or mental problems. They have different strategies when it comes to the establishing of mote permanent housing. Some of them work in lines of what have been labelled a Staircase-model, others base their work on what resembles a so-called Chain-model.

«The good shelter» experiences a dilemma between the offering of good services and care to people in a difficult life-situation, and the striving towards securing more permanent housing. In the «Training institution» this kind of dilemmas are being solved through a strong weight on long-term working, tolerance and several chances on the road to coping with ones problems. The challenge they face is to secure the process of moving out into permanent housing through a more smooth coordination with the social services. «The planning place» has both as its principle and mandate to offer a temporary place to live. The main principle of work is to map out the situation of the clients, and to secure them a suitable place to live in cooperation with the local social service offices. As in the «Houses with support», this place have developed competence and principles of their work that is very much in accordance with the ideas now dominating Norwegian social housing services.

All the studied housing shelters have important relations to both municipal services, in particular the social services. Some of them also cooperate closely with the state health services and other public services. The social services can be an important driving force in the housing work, but according to the shelter staff these services can also in some cases represent a barrier. The housing of problematic groups of clients in temporary shelters can therefore become permanent.

An important finding of this study is that the cooperation between social services and temporary housing shelters is of importance to integrate the new strategies from the social housing work into the temporary housing services. At the same time, it is important to strengthen the focus on housing in the social services, and thus secure an understanding of temporary housing shelters as just that, and not places to put away problematic clients for an undefined period. It is also worth listening to the views of the staff at temporary housing shelters, pointing to the lack of adequate housing possibilities in the municipalities. And the most difficult persons to establish good housing for, is the people with the largest and most complex needs.

1. Innledning

Den nasjonale strategiplanen «På vei til egen bolig 2004–2007» er handlingsplanen som nå legger føringer på myndighetenes arbeid mot bostedsløshet. Regjeringen har satt seg som mål å avskaffe bostedsløshet. Tre hovedmål inngår i strategien, og konkrete resultatmål for hvert av disse skal nås innen utgangen av 2007. Strategiens første hovedmål er å motvirke at folk blir bostedsløse. Videre skal man forbedre kvaliteten på døgnovernatting og bidra til at kommunene i hovedsak arbeider for å gi tilbud om varige boliger. I forhold til det sistnevnte hovedmålet er det definert et resultatmål som sier at «Ingen skal oppholde seg mer enn tre måneder i midlertidig botilbud» (St.meld. nr. 23, 2003–2004:kap.5.3.3.). Dette siste målet innebærer at man skal styrke innsatsen overfor personer som befinner seg i døgnovernatting eller i andre midlertidige botilbud. Formålet som strategien som helhet er å forebygge og bekjempe bostedsløshet, slik det defineres i rapporten fra Byggforsk (Hansen, Dyb og Østerby 2006).

En tidligere brukerorientert undersøkelse fra Rokkansenteret viser at det er vesentlig at det boligsosiale arbeidet i forhold til grupper med problemer knyttet til rus og psykisk helse bidrar til å forebygge sårbarhet og støtte brukernes egeninnsats og ressurser. Hjelpen bør bygge på toleranse for forskjeller, og bolig bør være et selvstendig mål for bistand. Undersøkelsen viste videre at det er viktig å systematisere kunnskap om relasjoner. Et godt boligtilbud forutsetter stabil kontakt med hjelpere for å gi brukerne trygghet, omsorg og tid. For å oppnå dette behøves det et mangfoldig og fleksibelt hjelpeapparat (Taksdal, Breivik, Ludvigsen og Ravneberg 2006).

Dette prosjektet skal belyse hvordan kommunene kan bygge på det som finnes av midlertidige tilbud for å bidra til den type fleksibilitet og oversikt som brukerundersøkelsen uttrykker at det er et behov for. På bakgrunn av dette ble det satt opp følgende problemstillinger for undersøkelsen:

- Hvilke muligheter og barrierer eksisterer i arbeidet med å skaffe mer varige bolig- og tjenestetilbud for beboere i midlertidige botilbud?
- Hvordan samarbeides det lokalt for å styrke dette arbeidet
- Hvordan arbeides det for å ivareta individuelle forskjeller, slik at overganger blir ressurser?

I denne undersøkelsen er det tjenesteapparatet og hvordan kommunene bruker ulike aktører som undersøkes. Undersøkelsen «På randen av å bo» viste at overgangen til egen bolig kunne være en overgang til ensomhet og et ytterligere krenkende nederlag for den enkelte. Det viste seg avgjørende å øyne den enkeltes behov og bruke egenressursene de besitter for å sikre at overgangen til egen bolig lykkes. Hvordan kan tjenesteapparatet videreutvikles for å oppnå dette?

Tvetydigheter i målsetningene

I løpet av de siste fem årene har det blitt en målsetning i det boligsosiale arbeidet at boligen skal være et selvstendig mål for bistand, og ikke et virkemiddel i en rehabiliterings- eller behandlingssituasjon (Dyb 2005). Dette perspektivet innebærer en skepsis mot trappetrinnstenkingen som har preget mange tiltak i forhold til ulike marginale grupper. Trappetrinnstenkingen innebærer at den enkelte skal kvalifisere seg til stadig bedre og «friere» ytelser i løpet av en rehabiliteringsprosess. Det viser seg imidlertid at det boligsosiale arbeidet omfatter grupper av mennesker som vil ha behov for ulike former for hjelp og oppfølging over lang tid, og som ikke vil følge en rettlinjert rehabiliteringsprosess (Taksdal m.fl. 2006).

Denne situasjonen krever en nyorientering i forhold til betraktninger om hva som er et godt botilbud for den enkelte, og hvordan man forholder seg til varighet og midlertidighet i det boligsosiale arbeidet. Rapporten «På randen av å bo» problematiserte forholdet mellom standardløsninger og fleksibilitet, og dermed også begrepet om en egen, selvstendig bolig som det endelige målet for boligsosialt arbeid. Rapporten påpekte at behovene for boligløsninger er mangfoldige (ibid.). Videre problematiserte undersøkelsen forholdet mellom stabilitet og varighet og midlertidighet. Mange brukere har behov for stabile kontakter og langvarig oppfølging, men samtidig en livssituasjon preget av ustabilitet og skiftende behov. For noen vil det være viktig med muligheter for å bevege seg mellom ulike boformer med ulik grader og former for oppfølging. Det ingen ønsker er midlertidighet og usikkerhet som skyldes vilkårlighet eller forhold man ikke rår over. Men den enkeltes mål med en bolig kan være knyttet til ønsker om en trygg eller snill og sosial bolig. Dette kan igjen ha ganske ulike betydninger for ulike folk. Det finnes mange innsikter og erfaringer om denne problematikken i tjenesteapparatet, også blant dem som driver midlertidige tiltak og boligsosialt arbeid i kommunene.

Forståelse av midlertidighet og varighet

Det er sosialtjenesten i kommunene som i dag har ansvaret for å sikre alle midlertidig husvære etter § 4.5 i lov om sosiale tjenester. Der heter det at: «Sosialtjenesten er forpliktet til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv.» Sosialtjenesten har videre et ansvar for å medvirke til å skaffe bolig til personer som selv ikke greier det (§ 3.4).

Sosialdepartementet har utarbeidet en veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter sosialtjenesteloven (U-5/2003). Botilbudets standard skal her være tilfredsstillende i forhold til kravene i plan- og bygningsloven.

I forhold til arbeidet med å sikre varige boliger til utsatte grupper, er det viktig å avklare både tidsdimensjonen og hva som kjennetegner en bolig. Når det gjelder tidsdimensjonen viser det seg at retningslinjene er uklare i forhold til hva som regnes som midlertidig. Det oppgis ingen konkret tidsangivelse i forhold til midlertidighet i loven og retningslinjene i kvalitetsveilederen. En undersøkelse i et utvalg av kommuner viser at det er opparbeidet en felles holdning om at det går et skille på rundt tre måneder for opphold i midlertidig husvære (Drøpping 2005:11). Dette er også markert som tidsavgrensning i regjeringens Soria Moria-dokument.

Standardkrav til bolig

Samtidig må det påpekes at tidsdimensjonen ikke er det eneste som skiller en varig bolig fra en midlertidig. I praksis kan varigheten av oppholdet være like lang. Når det gjelder forskjellen mellom et midlertidig botilbud og en mer permanent bolig er det også ulike kriterier i bruk mht standard og kvalitet. De midlertidige botilbudene kjennetegnes ofte ved at de mangler vesentlige kvaliteter som man vanligvis forbinder med en bolig. Dette kan være kvaliteter når det gjelder den fysiske utformingen, størrelsen, muligheter for privatliv og disposisjonsrett. Kriteriene som den nevnte kvalitetsveilederen legger opp til, er ikke en beskrivelse av kvalitet og drift av boliger, men det som vi her benevner midlertidige botilbud. Kriteriene er knyttet til kvaliteter som bør legges til grunn for at private tilbydere skal kunne ha en forsvarlig drift og kvalitet i forhold til å kunne yte et midlertidig botilbud. De gjelder dermed tilbud som er nærmere overnattingssteder enn boliger slik det defineres i plan- og bygningsloven.

Det skilles gjerne mellom selvstendige boliger og bokollektiver i boligsosialt arbeid. En selvstendig bolig inneholder alle nødvendige bofunksjoner er i private soner. Boligen kan være integrert i ordinære bomiljø, eller være samlokalisert. I et bokollektiv deles en eller flere bofunksjoner mellom flere beboere. Vi legger til grunn en forståelse av bolig som omfatter begge hovedtypene.

Dette vil også være i samsvar med en definisjon av bolig som er utformet av FEANTSA, en europeisk paraplyorganisasjon for nasjonale organisasjoner som arbeider med bostedsløshet. For at en boløsning skal kunne defineres som bolig må følgende tre domener være tilstede: Et fysisk, det sosialt og et legalt domene. Det første innebærer at bostedet har adekvat fysisk standard og eksklusiv tilgang for en person og dennes familie. Det andre innebærer at bostedet har plass til å opprettholde privatliv og sosiale relasjoner, mens det tredje betyr at personen har legal disposisjonsrett til bostedet (Dyb 2005).

Denne undersøkelsen skal få fram hvordan det tilrettelegges for å sikre at brukere oppnår slike boligkvaliteter. Hvordan arbeides det med dette i tilknytning til midlertidige botilbud, og hvilke utfordringer og løsninger opplever hjelpeapparatet i forhold til dette?

Det vil videre bli fokusert på hvordan det kan arbeides for å ta hensyn til individuelle forskjeller i behov og livssituasjon, og hvilke tilbud man vil ha behov for med dette som utgangspunkt.

2. Datamateriale og framgangsmåte

Opplegget for undersøkelsen er utarbeidet i nært samarbeid med oppdragsgiver. Den er i sin helhet basert på et kvalitativt datamateriale med tre elementer:

1. Intervju og observasjon ved sju midlertidige botilbud
2. Dokumentasjon fra tiltakene
3. Fokusgruppeintervju i seks kommuner

Det var ønskelig å dekke et utvalg av storbykommuner og noen omlandskommuner. Det ble lagt vekt på å ha et utvalg som representerte ulike måter å organisere det boligsosiale arbeidet på. Videre var det ønskelig å få med kommuner som hadde et visst omfang av bostedsløshet (jf. Byggforsk sine tall fra 2006). Utvalget kommuner består av Oslo, Bergen, Trondheim, Askøy, Stord og Nesodden.

Videre ble det valgt ut seks boligtiltak fra de tre storbykommunene. Underveis ble dette utvidet til sju ved at to tiltak drevet av samme private aktør ble undersøkt i en av kommunene. Tiltakene ble valgt ut for å få fram et spekter av ulike strategier i de midlertidige tiltakene og for å dekke ulike samarbeidserfaringer med de tre bykommunene.

Det ble gjennomført besøk og intervjuer i alle tiltakene. Dette ble avtalt og planlagt direkte i samråd mellom forskerne og de respektive lederne. Vi ble tatt svært godt i mot alle steder, og personale og ledelse brukte generøst av sin tid. Besøkene besto av samtale med tiltakets ledelse, samt omvisning i lokalene. Opplysninger om arbeidet ved tiltaket ble de fleste steder supplert med informasjon fra ansatte som var til stede på jobb under besøket. Dette var delvis uformelle samtaler under lunsj, på møterom og i korridorer. Noen av stedene deltok flere ansatte i samtalen med ledelsen.

I forbindelse med besøkene var det nødvendig å samle noe dokumentasjon fra tiltakenes generelle drift. Det gjaldt antall plasser, antall personer som benyttet tiltaket siste år, hvilke kommuner beboerne kommer fra og hvor de er skrevet ut til. Videre kostnader ved botilbudet, former for vedtak, bokontrakter og husordensregler. Kartlegging av disse forholdene er foretatt ved hjelp av årsmeldinger og opplysninger fra lederne ved tiltakene.

Arbeidet i kommunene og forbindelsen mellom kommunene og de midlertidige tiltakene er først og fremst studert gjennom bruk av fokusgrupper. I de seks kommunene fikk vi via oppdragsgiver kontakt med en koordinator som bidro til å sette sammen en fokusgruppe. Her var det ønskelig å samle aktører med ansvar for kommunens boligsosiale arbeid, og tiltakenes viktigste samarbeidspartnere fra sosialtjenestene og andre kommunale instanser. Gruppene ble nokså forskjellige mht størrelse og sammensetning i de seks kommunene. Det har sammenheng med ulik organisering av arbeidet, men også tilfeldige forhold som sykdom hos sentrale personer. De tre gruppene i storbyene hadde representanter for de midlertidige tiltakene som viktige medlemmer. I de tre omlandskommunene har man ikke egne midlertidige botiltak for bostedsløse, disse gruppene ble derfor forskjellige fra storbykommunene mht sammensetning og tematikk.

Møtene med fokusgruppene varte i 2–3 timer. Med unntak av Trondheimsmøtet var vi to forskere til stede ved alle fokusgruppeintervjuene. Med samtykke fra deltakerne benyttet vi båndopptaker ved noen av intervjuene. Dette var særlig nødvendig når det bare var en forsker til stede. Ved de øvrige intervjuene ble det tatt grundige notater. Samtalen i gruppene ble styrt av en relativt enkel intervjuguide der det var viktig å få oversikt over organiseringen av det boligsosiale arbeidet, mulighetene for samordning og hvordan det tenkes langsiktig på feltet. Som regel presenterte vi de sentrale temaene stikkordsmessig på en tavle i møterommet. Vi var opptatt av å skape en arena for grundig samtale, og det var viktig å få alle deltakerne i tale. Alle møtene var preget av god stemning, og meget velvillige deltakere.

Hovedutfordringen med fokusgruppeintervjuer er at utvalget av deltakere blir relativt situasjonsbestemt og at det er en flyktig situasjon. Det kan være mange enkeltopplysninger som må konkretiseres og ettersjekkes. Vi har lagt vekt på å få fram våre inntrykk i forhold til kommunenes potensial for å bidra i fornyingen av det boligsosiale arbeidet. Videre er det en del grunnleggende forhold med forankring politisk og administrativt så vel som samordning som illustreres ganske godt i en fokusgruppe med deltakere fra ulike etater og institusjoner.

Referansegruppeseminar

Oppdragsgiver arrangerte et referansegruppeseminar for prosjektet 26.–27. oktober. En første gjennomgang av datamaterialet ble gjort til dette seminaret. Gruppen var bredt sammensatt, med representanter for de utvalgte kommuner og tiltak, fra frivillige organisasjoner, Husbanken og den sentrale forvaltning. Seminarets andre dag var viet presentasjon og diskusjon om den interdepartementale arbeidsgruppes innspill. Samlet ga de to dagene svært nyttige tilbakemeldinger og korrigeringer til vår analyse. Oppsummeringene av diskusjonene i seminaret betrakter vi som en del av vårt materiale.

Samlet sett har denne undersøkelsen gitt et rikt kvalitativt materiale, og et mangfoldig bilde av arbeidet med å etablere mer varige boligtilbud til bostedsløse i de utvalgte kommunene. Tiltaksbesøk har utfyllt informasjonen vi fikk i fokusgruppene og omvendt. Vi har trådt inn i hus vi visste lite om, og blitt møtt med romslighet. Slik har vi fått et bilde av hva disse husene rommer, og hvordan det tenkes og arbeides i forhold til å løse viktige oppgaver overfor de svakeste.

3. Kommunene som aktør og arena i arbeidet med å avskaffe bostedsløshet

Målsetningen om fleksible og varige botilbud til mennesker som har vansker med å bo representerer en utfordring for det kommunale apparatet. Denne undersøkelsen er rettet mot å studere hvilken rolle midlertidige botiltak har for overgang og bosetting i mer varige boliger i kommunene.

Det ble gjort datainnsamling i tre bykommuner og tre omlandskommuner; Trondheim, Bergen, Oslo, Stord, Askøy og Nesodden. Dette er seks svært ulike kommuner, med ulikt omfang av problemer med bostedsløshet og svært ulike tradisjoner for organisering av arbeidet med å forebygge og avhjelpe bostedsløshet. Kommunenes bruk av midlertidige botilbud varierer, og organiseringen av dette tilbudet er forskjellig. Det grunnleggende fellestrekket dreier seg om det kommunale ansvaret for at alle skal ha tak over hodet, sammen med en nasjonal målsetting om at flest mulig skal sikres et varig sted å bo. Det kommunale arbeidet drives innenfor en forståelse av at det er ønskelig at folk skal tilbringe minst mulig tid i institusjoner og at tjenester skal være lett tilgjengelig og helst ytes lokalt.

Det sentrale spørsmålet i denne delen av undersøkelsen dreier seg om hvordan kommunene balanserer mellom midlertidige og varige botilbud. Hvilken rolle spiller de midlertidige tilbudene, fungerer de som sovepute, fluktrute eller som et nødvendig supplement? Spørsmålene som ble reist i fokusgruppene i de seks kommunene dreide seg om hvilke samarbeidsrelasjoner som er etablert i forhold til tiltak mot bostedsløshet, og hvilken rolle midlertidige botilbud spiller i dette arbeidet. Videre var vi opptatt av hvilke planer og tanker som finnes hos ulike kommunale aktører om å sikre varighet i forhold til bosituasjonen for utsatte grupper. Vi ønsket spesielt å belyse hvordan arbeidet er organisert lokalt, og stilte spørsmål om følgende tema:

- Hvordan forstår aktørene ansvaret sitt?
- Hvordan arbeides det for å følge opp ansvaret?
- Hva er viktige muligheter og begrensninger i arbeidet?
- Hvilke endringer er viktige for å utvikle arbeidet videre?

Fokusgruppene fikk ulik sammensetning, fordi arbeidet det fokuseres på i undersøkelsen er svært ulikt organisert, og samarbeidsrelasjonene varierer mye. Deltakerne i fokusgruppene var ansatte enten i administrasjonen eller i førstelinjen knyttet til tiltak for bostedsløse i kommunen. Fokusgruppene omfattet representanter for kommunenes boligsosiale arbeid, for sosialtjenestene, boligkontor og planleggingsetat, og noen steder også rusmiddeletat og flyktningkontor. De tre gruppene i Trondheim, Oslo og Bergen hadde representanter for de midlertidige tiltakene som deltakere. Det var i disse kommunene sentralt å vektlegge hvordan tiltakene samhandler med andre kommunale aktører. I de tre omlandskommunene har man ikke egne midlertidige botiltak for bostedsløse, dermed ble gruppene mer tydelig dominert av deltakere fra kommunens administrasjon.

Midlertidige botilbud i en kommunal kontekst

Sosialtjenestene i kommunene har som påpekt ansvar for å skaffe midlertidig husvære til alle som trenger det, og for å skaffe husvære til dem som ikke selv klarer det. For å oppfylle forpliktelsene i sosialtjenesteloven har en del store kommuner etablert egne midlertidige botilbud, i tillegg til at det er inngått avtaler med private driftere av midlertidige tiltak.

Oversikter viser at bruken av midlertidige botilbud hadde en nedgang på landsbasis i perioden fra 2002 til 2004 på 22 %. I de fem største byene var nedgangen på 37 % («På veg til egen bolig 2006», s. 26). Det er i Oslo nedgangen har vært størst. Imidlertid er det mange botilbud som faller utenfor denne statistikken, også tilbud i Oslo. Dette gjelder såkalte «lavterskelsinstitusjoner», natthjem og «vinterovernattingstilbud».

Byggforsk sin kartlegging over omfanget av bostedsløshet avdekker at kommuner under 39.000 innbyggere i liten grad benytter midlertidig botilbud til sine bostedsløse, men at en større andel av de bostedsløse oppholder seg hos venner og bekjente.

Det er verdt å merke seg tidligere undersøkelser som viser at kommunene ikke opplevde at det var mangel på midlertidige boliger, men at kapasitetsproblemene først og fremst var knyttet til mangel på tilfredsstillende varige boliger og til oppfølging i bolig (Drøpping 2005:20). Utgangspunktet for vår undersøkelse er ikke hvordan akutte behov for tak over hodet kan dekkes, men hvordan det midlertidige botilbudet kan inngå om ledd i arbeidet for å etablere mer tilfredsstillende permanente boliger med kvalitetskriterier.

Betegnelse på de midlertidige tiltakene varierer. Offisielt har begrepet døgnovernatting i de fleste sammenhenger erstattet hospitsbetegnelsen. Samtidig brukes fortsatt hospitsbegrepet, både lokalt og av sentrale myndigheter, av både praktiske og pragmatiske grunner (Drøpping 2005:15). Drøpping finner at tiltak i kategorien private hospits er det dominerende tilbudet i særlig de små og mellomstore kommunene.

Når det gjelder bruk av midlertidige tiltak varierer det i hvor stor grad det er kommunen selv eller et bredt spekter av private aktører som dominerer arenaen.

Tidligere undersøkelser viser at bykommunene har ulike modeller for midlertidige botilbud og oppfølging av dem (Drøpping 2005:8). Bykommunene i Drøppings undersøkelse har et større spekter av ulike tilbud, der kombineres private hospits og kommunale midlertidige tiltak sammen med frivillige organisasjoners botilbud. Det finnes eksempler på at kommunene tar i bruk rom i pensjonater, moteller, hoteller, hybelhus, vandrerhjem og campinghytter. I hovedsak benytter bykommunene avtaler med private driftere for midlertidige tiltak. I Oslo er det flere private aktører som er store. Her brukes private hospits med kvalitetsavtale. Antallet er noe redusert, fordi flere av disse stedene ikke har oppfylt kravene til kvalitet. Noen midlertidige tiltak drives også av kommunen selv. Rusmiddeletaten driver midlertidige tilbud, og bosenteret vi senere omtaler er opprettet av kommunen for å få kartlagt beboernes bolig- og tjenestebehov med tanke på videre bosetting. I Trondheim er Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse svært dominerende, en privat aktør som driver både midlertidige botilbud og mer varige boliger. Trondheim bruker også kommunale hybelhus som midlertidig botilbud. Bergen preges av flere små private aktører og flere midlertidige botiltak drevet av frivillige organisasjoner. Videre er det slik at kommuner i nærheten av byene også benytter

midlertidige tiltak i byene. I vår undersøkelse gjelder dette spesielt Askøy som ikke har midlertidige tiltak lokalisert i kommunen. Stord har hatt et tilbud gjennom et tiltak drevet av Frelsesarméen. Dette ble lagt ned i 2006 og erstattet med et kommuneforankret tiltak. Nesodden er også i en oppstartsfase for nye tiltak, men har hatt kommunale boliger til utsatte personer gjennom lengre tid.

Midlertidige botilbud og det boligsosiale arbeidet

Boligsosialt arbeid har blitt definert som virkemidler, kunnskap og lovverk fra ulike sektorer og fagfelt som skal bidra til å øke enkeltpersoners forutsetninger for å kunne etablere seg i en bolig og beholde denne (Rundskriv U 10/2002).

Gjennom de siste fem årene har boligsosialt arbeid blitt intensivert i mange norske kommuner. Statlige satsinger som «Prosjekt bostedsløse» og «På vei til egen bolig» har bidratt til dette, gjennom prosjektmidler til kommunene, og gjennom kompetanseoppbygging og nettverksetablering. Kommunene er både arena og aktør på det boligsosiale området. Til dels er de leverandører av egne tjenester og de skal bidra til gode forbindelser mellom private aktører, frivillige organisasjoner og offentlig tjenesteyting.

Midlertidige botilbud er ikke, ut fra den definisjonen som er angitt over, et mål eller et sluttprodukt i det boligsosiale arbeidet. Kvalitetsavtalene og driftavtalene med kommunale myndigheter legger som regel ikke til grunn at de midlertidige tiltakene skal spille en aktiv rolle i bosettingsarbeidet. Dette er heller ikke et forhold som er berørt i den statlige veiledningen til slike avtaler (U-5/2003). Undersøkelsen tar utgangspunkt i den rollefordeling som eksisterer i dag, der ansatte i midlertidige botilbud ikke har et formelt ansvar for å skaffe mer permanente botilbud til de det gjelder. Imidlertid står det sentralt å studere hvordan og i hvilken grad midlertidige botilbud er integrert i kommunens boligsosiale arbeid. Hva slags rolle spiller disse i kommunene, hvordan utnyttes disse som ressurs, og hvordan samarbeides det om å skape mer varige tilbud mellom kommunale aktører og midlertidige botilbud?

Vår undersøkelse illustrerer godt hvordan kommunene kan utgjøre ganske ulike arenaer for det boligsosiale arbeidet. Mye av dette er betinget av kommunens størrelse og en del viktige politiske valg. Kommunene i denne undersøkelsen har svært ulike tradisjoner for boligsosialt arbeid. Storbyene har lang forhistorie og en betydelig virksomhet knyttet til arbeid for å sikre bolig til utsatte grupper. De tre storbykommunene hadde alle tiltak finansiert av den nasjonale satsingen «Prosjekt bostedsløse», som ble administrert av Husbanken. Som evalueringene av prosjektet viser, har det vært stor variasjon i hvordan disse tiltakene har vært organisert, og i hvordan de har vært forankret i den kommunale strukturen (Dyb 2005). Alle tre omlandskommuner har hatt en tydelig fornying av det boligsosiale arbeidet de siste årene, og mottar statlige prosjektmidler til stillinger eller tiltak. De seks kommunene deltar alle i kommunenettverk (Husbankens statusrapport 2/2006). I en lengre tidshorisont har kommunene fått ansvar for et stadig bredere spekter av tilpassede boliger; trygdeboliger, boliger for funksjonshemmede og psykisk utviklingshemmede.

En del kommuner har opprettet egne boligkontor som disponerer et sett av virkemidler. I tillegg er planleggingsetater/tekniske etater viktige samarbeidspartnere når

boligtiltak skal etableres. På den organisasjonsmessige siden varierer det om kommunene har opprettet egne boligkontor eller om planleggingsetater/teknisk etat har ansvar for fordeling og drift av kommunale boliger. Det er flere kommuner som har skilt ut driften av de kommunale boligene i et eget foretak, dette gjør som regel at boligene skal drives ut fra visse forretningsmessige kriterier som kan stå i motstrid til de sosialpolitiske motivene som dominerer i arbeidet i forhold til bostedsløse. I denne undersøkelsen er det Askøy, Bergen og Oslo som har foretaksorganisering av kommunale boliger.

I Nesodden har boligsosialt arbeid i forhold til bostedsløse kommet opp som et mer aktuelt tema de siste fem årene. Det er etablert en egen boligavdeling i kommunen. Ledelsen i boligavdelingen har vært aktiv for å søke Sosial og helsedirektoratet om prosjektmidler til boligsosialt arbeid. Dermed har de hatt to prosjektstillinger i kommunen som er inne i tredje og siste år av prosjektfinansieringen. Det er videre etablert et interkommunalt samarbeid mellom seks kommuner i Follo: Ski, Oppegård, Vestby, Frogn, Nesodden og Ås.

Pr. i dag har Nesodden 150 kommunale boliger som fordeles av et tildelingsteam der boligsjefen, sjefen for pleie og omsorg og sosialsjefen deltar. Omsorgsboliger forbeholdes stort sett funksjonshemmede. Etter to års politisk tautrekking er det nå vedtatt å bygge lavterskelboliger. Nybygget betegnes som en «superbolig», og skal huse 12 personer. Dette er boliger med oppfølging som primært skal være et tilbud til mennesker med psykiatriske problemstillinger og rusproblemer.

I Stord er ansvaret for fordeling av boliger og kontakt med klienter samlet i Sosial- og førebyggjande eining i kommunen. Eininga for utbygging og eiendom drifter boligene, og det er ikke alltid like god kontakt mellom avdelingene. I Stord har kommunen har hatt over 100 boenheter, men har solgt unna noe av dette. Dette har ført til at det er svært få kommunale boliger igjen spesielt som passer for en-persons-husholdninger. Borettslag som tidligere godkjente kommunale leietakere, har i sen siste perioden vist seg som svært uvillige til å gjøre dette. Denne situasjonen preger for øvrig flere av omlandskommunene der bygningsmassen er dominert av eneboliger. På Stord er det også nybygging av boliger med oppfølging. Sommeren 2006 skulle tre boliger i rekke klargjøres. Der var det lagt opp til selvstendig boform med oppfølging.

Det er i denne kommunen lagt sterke begrensninger på bruken av midlertidige botilbud lokalt. Hoteller og pensjonater brukes ikke lenger, campingplassen er det lagt sterke restriksjoner på bruken av.

Stord kommunen er deltaker i Hordalandsnettverket. Det gjelder også Askøy, som er den av de tre omlandskommunene som har det største omfanget på bruk av midlertidige botilbud utenfor kommunen. Det ble anslått at 15–20 personer til en hver tid bor på hospits i Bergen. Askøy brukte 1,5 millioner på hospits i 2005. Kommunen vurderer behovet for permanente boliger til å være 15 nye boliger, og da spesielt små leiligheter til aleneboere. Etter at det skjedde et nedsalg av kommunale boliger har ikke Askøy kommunale boliger som er spesielt forbeholdt folk med store rusproblemer. I dagens system må de bosettes gjennom avtaler med det private boligmarkedet. Organiseringen av tjenestene på området virket i denne kommunen noe preget av fragmentering. Et eget kommunalt boligforetak ble etablert fra nyttår 2003. Foretaket forvalter de 260 boenheter som kommunen rår over. Halvparten av disse leilighetene er omsorgsboliger,

mens den resterende er for flyktninger og sosialt vanskeligstilte. Boligforetaket skal drives i balanse og verken subsidieres eller gi overskudd for kommunen. Kommunens boligkontor er derimot en del av sosialetaten. Boligkontoret har hovedansvar for låne- og tilskuddsordninger. Sosialtjenesten har også en boligkoordinator/oppfølger. Dette var opprinnelig en prosjektstilling fra 2005, den er planlagt videreført. Fokusgruppen på Askøy beskrev at det var en viss motsetning mellom boligforetakets krav om å drive forretningsmessig og sosialkontorets ønsker i forhold til husleienivå.

Fokusgruppen i Trondheim ble gjennomført vel et halvt år etter en omorganisering av boligenheten. Deltakerne var ennå usikre på hvordan nyordningen virket, og hadde en generell opplevelse av at de hadde hatt bedre oversikt før. Generelt framsto Trondheims-gruppen som svært samstemt og engasjert. Helse- og velferdstjenester er et eget ansvarsområde i rådmannens stab, og der ligger også ansvaret for tjenestetilbud for bostedsløse. Boligenheten i kommunen har en fagansvarlig person med ansvar for tildeling av kommunal bolig. Tildelingsprosessen skjer i et byomfattende tildelingsteam for kommunale boliger og «psykiatriboligene» ved Kong Carl Johans Stiftelse. Teamet har ukentlige møter.

I Oslo kommune drives det boligsosiale arbeidet i samspill mellom Helse- og velferdsetaten, Rusmiddeletaten, det kommunale boligforetaket og bydelene. De 15 bydelene er sentrale aktører, med ansvar for selve tildelingen og oppfølgingen av bolig. Bydelene er derfor også viktige samarbeidspartnere for de midlertidige boligtiltakene. Samspillet mellom de ulike aktørene i Oslo framstår langt fra så avklart som i Trondheim. Helse- og velferdsetaten har likevel en ganske stor oversikt over problematikken for byen som helhet. Bydelene har imidlertid stort eget ansvar for dette, og sammen med eksistensen av en selvstendig Rusmiddeletat og et frittstående boligforetak blir dette utfordrende med tanke på en helhetlig politikk for byen. Den samlede strategien iverksettes gjennom bydelene, og representantene fra bydelene i fokusgruppen uttrykte klart at de ikke ønsket mer midlertidighet enn høyst nødvendig. Helse- og velferdsetaten på sin side erfarte at de gjennom kartlegginger fant svært syke mennesker som hadde bodd i midlertidige tilbud gjennom år. Rusmiddeletaten erfarte at deres lavterskel midlertidige tilbud hadde en tendens til å bli «brukt» av sosialkontor i og utenfor byen for å slippe å gjøre mer oppfølging.

Oslo kan vise til reduksjon i bruken av midlertidige botilbud de siste årene. Satsingen på temaet har dermed hatt virkning. Likevel har Oslo et stort potensial gjennom styrking av samordningen og større politisk oppmerksomhet om det boligsosiale arbeidet.

I Bergen organiseres det boligsosiale arbeidet i et samspill mellom bydeler, private organisasjoner og kommunen sentralt. Boligetaten dekker alle bydeler og driver overordna planlegging, de har 30 ansatte. Boligetaten samarbeider med BBB, boligbyggerlag, sosialkontorene og Husbanken for å skaffe et bredt spekter av boliger. Driften av den kommunale boligmassen er samlet i Bergen bolig og byfornyelse (BBB). Kommunen disponerer 400 leiligheter, og det er vedtatt at det skal skaffes 20 nye. Det er de første nyanskaffelser på 15 år. Det boligsosiale arbeidet har fått tydelig og profilert støtte fra sentralt politisk nivå i byen, blant annet gjennom satsingen på tiltak knyttet til «Prosjekt bostedsløse».

Bergen kommune har som ett av sine hovedmål at bostedsløse skal tilbys verdige og varige botilbud i ordinære boområder. Ved bruk av midlertidige boligløsninger skal det

arbeides for å oppnå varige tilbud. I kommunen er det et løpende samarbeid mellom sosialtjenesten og BBB, samt møtesteder hvor partene samles regelmessig. Alle sosialkontorene i kommunen har etablert booppfølgingstjenester, der teamene gir individuell bistand i boligene, for å bidra til en mer selvstendig bosituasjon og bedre levekår. I 2006 ble det gitt slike tjenester til i alt 180 personer. Kommunen driver også et botreningsssenter med 23 enheter, i tillegg gis oppfølging til 45 personer som bor i egen leilighet (http://www3.bergen.kommune.no/sosialtjenesten_/ekstern/).

I tillegg til de ulike bydelene yter en rekke private og frivillige aktører bidrag i Bergen. På den ene siden kan dette bidra til at frivillige organisasjoner og offentlig virksomhet utfyller hverandre. På den andre siden oppstår ulike praksiser i ulike bydeler, og det blir lett for bydeler å unndra seg et felles ansvar for å bosette marginale grupper.

Forutsetninger for utvikling av boligsosialt arbeid i kommunene

Samlet gir denne gjennomgangen av situasjonen i kommunene et bilde av varierende forutsetninger for kommunenes arbeid med bostedsløshet, og integreringen av de midlertidige botilbudene i dette arbeidet. Det er klart at situasjonen i de seks kommunene med hensyn til forankring politiske og administrativt er svært forskjellig. Stord, Nesodden og Trondheim framstår med god administrativ samordning. Deltakerne har god kjennskap til hverandre og avklart arbeidsfordeling. Askøy framstår med tydeligst fragmentering i det administrative. Oslo er i en særstilling på grunn av størrelsen og fordi de også må håndtere mange enkeltpersoner fra andre kommuner. Oslo har også sterke enkeltaktører som kan drive virksomhet ganske uavhengig av kommunenes eventuelle politikk på området.

Den politiske forankringen av tiltak mot bostedsløshet er tydeligst i Trondheim. Der er det gjort bystyrevedtak på prioriteringen av dette. Nesodden er et eksempel på at det ikke nødvendigvis er sammenheng mellom administrativ samordning og politisk forankring. Mye av usikkerheten rundt videreføring av prosjektstillinger og bygging av tilpassede boliger er knyttet til at det boligsosiale arbeidet ikke har hatt spesiell politisk oppmerksomhet. Situasjonen på Askøy er preget av svak samordning og manglende politisk forankring. Der har det vært vanskelig å få kommunestyret med på bygging av nye utleieboliger. Det har ikke vært mulig å bli enige om plassering. Nå velger man å bygge mindre små boliger mer spredt.

Videre uttrykkes det ønske for å videreutvikle tenkningen om integrering av mennesker som har vansker med å bo i lokalmiljøene. I Trondheim har de på den ene siden valgt å bosette en gruppe mennesker i småhus med avstand til naboer, men på den andre siden også brukt naboer som ressurs i forhold til bosetting av ungdom. Det gjenstår mye arbeid i forhold til kommunikasjon med naboskap i forbindelse med å bosette denne gruppen av mennesker. I alle kommunene er denne problematikken uttalt i forbindelse med etablering av boliger for ulike utsatte grupper, men det framheves særlig at bostedsløse rusmisbrukere er en av gruppene i lokalmiljøet som det fortsatt knyttes stigma til, og som det er en utfordring å integrere. Samlet viser det seg at den politiske forankringen er svært avgjørende i forhold til nabolags-problematikken. Den

politiske ryggdekningen er en svært viktig forutsetning for å sikre at det er mulig å bosette gruppen som omfattes av det boligsosiale arbeidet.

Informasjonsstrategier har også vist seg å kunne virke, i tillegg er erfaringen at kontroverser rundt etableringen av boliger dempes over tid når tiltaket først er etablert.

Ønskene på kommunalt nivå har mye med langsiktighet, samordning og forankring å gjøre. Spesielt i bykommunene blir det pekt på at det faktisk finnes betydelige ressurser for dette arbeidet hvis det lages gode forbindelser mellom aktører. Mangel på oversikt over behov, tiltak og tilskudd påpekes som et viktig hinder for samordning, sammen med svært varierende grad av kompetanse og fokus omkring bolig både i de kommunale og statlige tjenestene. I de to største byene er det forskjeller mellom bydelene når det gjelder satsingen på dette. Gjennom styrking av booppfølgingstjeneste og andre boligsosiale tjenester har man i enkelte bydeler oppnådd at bolig har blitt et grunnleggende fokus som er integrert i sosialtjenestens arbeid.

Det er også forskjeller med hensyn til sosial sammensetning av innbyggerne og boligmassens struktur i ulike bydeler. Særlig i Oslo ble det påpekt som en stor utfordring å koordinere tilbud og etterspørsel mellom bydeler. Det viser seg også at det er en bekymring knyttet til de tyngste problematikkene. Kommunene står i en stilling der de også har et ansvar i forhold til de mest vanskeligstilte av sine innbyggere. De kan være både uvillige og spesielle mottakere av tjenester. Det ble også understreket svært tydelig at stabile kontaktpersoner er viktig for at den enkelte bostedsløses behov og interesser skal ivaretas.

Flere av disse punktene ble ytterligere tydeliggjort i undersøkelsen av de midlertidige botilbudene, og deres samarbeidsrelasjoner i forhold til det kommunale tjenesteapparatet. Dette kommer vi nærmere inn på i rapportens neste del.

4. Arbeidet i midlertidige botilbud

Hoveddelen av dette prosjektet har vært rettet mot å undersøke hvordan man i midlertidige botilbud arbeider for å etablere mer varige og egnede botilbud for beboerne. Undersøkelsen skal ta utgangspunkt i de mangfoldige midlertidige oppholdsstedene som kommunene disponerer til mennesker i akutt bolignød.

Syv tiltak i de tre storbykommunene Oslo, Bergen og Trondheim ble valgt ut gjennom kontaktpersoner i kommunene. Gjennom dokumentasjon, besøk og intervju i tiltak og gjennom fokusgrupper i kommunene er det undersøkt hvordan tiltakene og deres samarbeidspartnere tenker og arbeider for å etablere mer stabile og varige botilbud med tilstrekkelige kvaliteter, og hvordan det samarbeides om dette. Videre har vi vært opptatt av å belyse hvilke utfordringer og hindre ansatte opplever i dette arbeidet. Til sist ble det bedt om innspill til utforming av midlertidige og varige botilbud og tjenester.

Som påpekt i forrige kapittel er tiltakslandskapet i disse kommunene forskjellig langs en rekke dimensjoner. Tiltakene er ikke plukket ut fordi de er representative for den enkelte kommune. Det er lagt vekt på å fange inn mangfoldet i de midlertidige botilbudene som de ulike kommunene disponerer, og få fram ulike tilnærminger til arbeidet med å skaffe mer varige boliger. Tiltakene som er valgt ut for denne undersøkelsen har ulike målgrupper, ulik størrelse, drives av ulike offentlige og private instanser. Arbeidsmåter og samarbeidsrelasjoner varierer også. Det har med undersøkelsens begrensede omfang som ramme vært viktig å få fram spennvidden i tenke- og arbeidsmåter i midlertidige tiltak, og forskjeller i samarbeidsmodeller. Vi leter derfor etter særtrekk ved enkelte tiltak, samtidig som vi vil søke å systematisere noen forskjeller og likheter med hensyn til organisering, målgruppe, arbeidsmåte, tenkemåte og utfordringer.

Presentasjon av tiltakene

I det følgende skal vi først gi en gi en kort, skjematisk oversikt over de enkelte tiltakene, basert på dokumentasjon, samt brosjyremateriale, rapporter og opplysninger fra intervju med lederne for tiltakene. Gjennomgangen av de ulike tiltakene danner grunnlag for en kategorisering av fire hovedstrategier blant disse botilbudene. Med utgangspunkt i denne grupperingen presenteres en sammenlikning av tiltakenes omfang, målgruppe, drift og organisering. Deretter vil vi gå nærmere inn på hvordan det arbeides konkret i de enkelte tiltak i forhold til å skape mer varige boløsninger for beboerne, og de utfordringer og muligheter de ansatte ser i forhold til dette.

Oslo: Bosenteret

Type	Midlertidig, 3–6 mnd., husleieloven §11.2
Drift	Kommunalt, byomfattende, Storbyavdelingen
Målgrupper	Bostedsløse, rus, psykiatri
Størrelse	65 plasser
Prinsipper – rus	
Modell	To trinn, kartlegging, bruk av IP
Faglig personell	Sosialfaglig, feltpleie (sykepleier)
Tilsynsnivå	Døgnbemanning og dagbemanning. Adgangskontroll i et av to hus.
Husleie	6500, tilrettelagt oppfølging 5500. Tre mnd. husleie i depositum

Bosenteret ble opprettet i 2003 som del av «Prosjekt bostedsløse». Bosenteret er nå del av Storbyavdelingens byomfattende tjenester for vanskeligstilte i Oslo, og dermed åpent for innbyggere i hele byen som er uten fast bolig. Det er lagt opp til at dette skal være midlertidige boliger, og senteret tar på seg utredning og koordinering av oppfølging. Prosjekt «Min plan» drives ved Bosenteret med midler fra Sosial- og helsedirektoratet. Prosjektet skal styrke kartlegging og oppfølging av psykisk syke ved Bosenteret, og bedre planleggingen i forbindelse med utskrivning fra akuttpsykiatri.

Innsøking til Bosenteret skjer via ansvarlig sosialsenter i bydelen. Søknadsskjema fylles ut og sendes til Bosenteret. Deretter kommer innsøkende beboer og representant for sosialtjenesten til vurderingsmøte på Bosenteret. Der definerer beboeren en målsetting for leieperioden, angående avklaring av framtidig boform, eventuelt behov for behandling eller oppfølging i egen bolig. Vedtak om tildeling fattes i løpet av samtalen eller like etter. Kontrakt med samarbeidsavtale fylles ut av søker, sosialsenter og bosenter (se denne). Innflytting skjer deretter umiddelbart dersom det er ledig plass. Stedet benytter Husleielovens § 11.2. «Boliger til personer med spesielle boligbehov av midlertidig karakter». Samarbeidsavtalen angir tidsfrister og ansvarsfordeling mellom beboer, sosialtjeneste og bosenteret.

Oslo: Hybelhuset

Type	Sosial institusjon, akutt og opp til tre mnd., forlengelse er mulig
Drift	Rusmiddelstaten – seksjon for skadereduksjon, Oslo kommune
Målgrupper	Rus, psykiatri
Størrelse	75 plasser
Prinsipper – rus	Skadereduksjon
Modell	Lav terskel omsorg
Faglig personell	Sosialfaglig og helsefaglig, 22–24 ansatte
Tilsynsnivå	Døgnbemanning
Husleie	3200 for klienten, 6–7000 for bydelen

Seksjon for skadereduksjon ved Rusmiddelstaten disponerer tre store hus der det tilbys lavterskel tjenester til rusavhengige fra hele byen. Rus er det viktigste kriteriet for å

komme inn ved Hybelhuset, men så mange som 80–90 % har ulike former for tilleggsproblematikk knyttet til psykisk helse. Klientellet er i endring. Gjennomsnittsalderen har vært synkende, og er nå rundt 40 år, tallet på fremmedkulturelle klienter er økende. Dessuten er det over tid skjedd en gradvis overgang fra overvekt av personer med alkoholproblem til et dominerende innslag av blandingsmisbrukere og narkomane.

Hybelhuset er en lavterskel omsorgsinstitusjon der det legges vekt på psykisk helse og samtale med beboerne. Grunnbemanningen på Hybelhuset er på 22–24 ansatte, og arbeidet er organisert i team. Kompetansen består av miljøterapeuter, samt det de kaller verneassistenter, dvs. ansatte uten høyskoleutdanning. Huset er døgnbemannet, og de tar også inn folk hele døgnet. Beboerne behøver vedtak fra bydelen for å komme videre eller for å forlenge opphold utover 3 døgn. Alle beboere får en plan for sitt opphold i institusjonen. Ved opphold av lengre varighet opprettes en primærkontakt blant de ansatte. De har 14 akutt plasser der det gis maksimum tre ukers opphold. Folk kommer da rett fra gata. De får tilbud om kartlegging av behov for tjenester og tiltak, sosialtjeneste og evt. hjelp fra «prosjekt videreformidling». Korttidsopphold er målsetningen, men noen blir likevel værende over lang tid.

Bergen: Blå Kors Botiltak

Type	Lavterskel, LOST
Drift	Blå Kors, driftsavtale med Bergen kommune fra 2006
Målgrupper	Rus, bostedsløse, psykiatri
Størrelse	30 (22 personer, hvorav 5 kvinner var beboere sommeren 2006)
Prinsipper – rus	Rusfritt
Modell	To trinn
Faglig personell	Sosialfaglig og helsefaglig
Tilsynsnivå	Døgnbemanning. Husregler og krav om rusfrihet, urinprøver
Husleie	Lov om sosial tjenester §6-1 og kommunal grunnstønning, depositum for nøkkel

Blå Kors Botiltak har ni ansatte. To av disse er miljøterapeuter, i tillegg har de husmor, vaktmester og miljøassistenter. De har turnusordning med dag- og kveldsvakt. I tillegg er det tre egne nattevakter. De to miljøterapeutene har ansvar for koordinering av tjenester for beboerne, og samtaler med dem. De møter beboerne daglig, ofte i forbindelse med måltid. Vernepleier har ansvar for medikamentutdeling. Tiltaket tilbyr alle beboerne en informasjonssamtale når de flytter inn. Behov kartlegges, og det inngås avtaler. Stedet har vært i en spesiell posisjon fordi det har vært drevet uten avtale om kommunalt tilskudd. Salg av plasser til sosialkontor utgjorde 99,8 % av driftsinntektene. Lavt belegg i 2005 ga økonomiske problemer for driften, og trussel om nedleggelse av stedet. Avtale med Bergen kommune ble inngått, og fra 2006 har stedet driftsavtale med kommunen ut 2007. I Bergen kommunes helse- og sosialtjenester omtales tiltaket som «særskilt botilbud». Før innskriving må søkerne innhente garanti fra sosialkontor for oppholdet. Det er en tendens til at antallet døgn der tilbudet brukes av den enkelte er på vei ned.

Bergen: Bo- og omsorgssenteret

Type	Lavterskel, akutt – over år. LOST
Drift	Frelsesarmeen, driftsavtale med Bergen kommune
Målgrupper	Rus
Størrelse	38 plasser, hvorav 4 er akutt plasser
Prinsipper – rus	Ikke bruk i huset
Modell	To trinn og akutt
Faglig personell	Sosial- og helsefaglig, kjøkken – 17 årsverk
Tilsynsnivå	Døgnbemannet
Husleie	Døgnpris for kommunen: 766.

Bo- og omsorgssenteret er et lavterskeltilbud med mål om å bedre den enkeltes livssituasjon. Dette innebærer bl.a. at man ønsker å ha god kontakt med, og yte forsvarlige tjenester ovenfor brukerne, bedre beboernes fysiske og psykiske helsetilstand, fokusere aktivt på kosthold og ernæring, og motivere beboerne til behandling eller redusert rusmiddelmissbruk. Akuttplassene i tiltaket tildeles for 3 døgn av gangen. Det er sosialkontorene som søker om plass og garanterer for opphold. Den døgnbemannede virksomheten har 24 ansatte i 17 årsverk. Ledergruppen består av daglig leder, sykepleier og miljøterapeut. Den største gruppen er miljøarbeidere. Det er mange mannlige ansatte på huset, men færre enn tidligere. De fleste ansatte er miljøarbeidere. Tre miljøterapeuter har ansvar for koordinering mellom hjelpeinstanser, ut over dette er oppgavene lite differensierte mellom de ansatte. Samarbeid med brukerne baserer seg på en inntakssamtale. Der blir det klargjort hva slags form for oppfølging den enkelte ønsker. Sammen med primærkontakten skal beboeren arbeide for at nødvendig hjelp ytes.

Bergen: Bo- og rehabiliteringssenteret

Type	Rehabiliteringsinstitusjon (11/2 linje tjeneste) Varighet 2 mnd.–2 år. LOST
Drift	Bergen kommune
Målgrupper	Psykiatri
Størrelse	13 (3 kvinner høsten 2006)
Prinsipper – rus	Rusfritt, men takhøyde
Modell	Tre trinn, tillitsbasert – ro, respekt og krav
Faglig personell	Vernepleiere, sosionomer, hjelpepleiere, 13,7 stillingshjemler
Tilsynsnivå	Døgnbemanning
Husleie	Totalbudsjett på 6,3 mill.

Bo- og rehabiliteringssenteret eies og drives av Bergen kommune. Beboerne søkes inn fra psykiatrien eller fra rusbehandling, eventuelt via fastlege eller sosialtjeneste. Stedet gir tilbud om opphold. Senteret er ikke en pliktmessig/lovpålagt tjeneste, men fungerer pr. definisjon kun som et tilbud, og er formelt definert som en omsorgsinstitusjon etter §

6.1, 3. ledd, i Lov om sosiale tjenester. Derfor er det sosialtjenesten som gjør vedtak etter sosialtjenesteloven.

Stedet har bemanning til å ta imot folk med vanskelig og sammensatt problematikk. Hver beboer har to kontakter i staben med ansvar for all oppfølging av den enkelte, hele opplegget rundt. Målet med arbeidet er å få alle i en form for aktivitet, enten det er arbeid, utdanning eller en avklart trygdesituasjon. Det skal bygges nettverk slik at det blir lettere å flytte videre.

Stedet har to trinn internt og legger opp til at oppholdet ikke er permanent. De som er klar for det, kan få prøve ut å bo i treningsleiligheter hvor det er bedre plass og de kan ta mer ansvar sjøl. De som flytter ut, flytter til kommunal leilighet, bofellesskap eller et kommunalt boteam. Noen flytter til psykiatriboliger. Nylig er et tredje trinn etablert, med boliger der det er bemanning på kveld og natt.

Trondheim: Botiltak for ungdom

Type	Midlertidig bolig/botrening, husleieloven § 11.2, fleksibel på tid
Drift	Stiftelse med driftsavtale med Trondheim kommune
Målgrupper	Vanskeligstilt ungdom fra 18 til 25 år med psykiatri/rus
Størrelse	5 leiligheter
Prinsipper – rus	Skadereduksjon
Modell	Stabil midlertidig
Faglig personell	Person i personalbase (?) – 3 årsverk
Tilsynsnivå	Vaktrom, daglig kontakt og etter brukerbehov
Husleie	2800–3900 for beboerne

Botiltaket er beregnet på ungdom med aktivt rusproblem, og som har problemer med å bo. Det ble startet opp i 2003 som en del av «Prosjekt bostedsløse». Det ligger i en bygård i sentrum og består av fem leiligheter. Huset eies av en privat stiftelse. Tjenestene er finansiert gjennom driftsavtale mellom kommunen og stiftelsen. Beboerne avgjør selv hva slags form for oppfølging de ønsker, men det tilbys et bredt spekter av hjelp, fra praktisk bistand, økonomistyring, til kontakt med hjelpeapparatet.

Ungdomsboligene er hjemlet etter husleieloven og klausulert etter § 11.2. Man benytter tidsbestemt leiekontrakt. Tre årsverk har vært knyttet til boligene, med fast bemanning knyttet til huset, og et eget kontor ved inngangsdøren. Tiltaket har blitt videreført med midler fra kommunebudsjettet etter avsluttet prosjektperiode. Pr. 2004 ble ett årsverk finansiert av psykiatrimidler, og de øvrige med midler fra kommunens ordinære budsjett. Fra oppstart i 2003 til januar 2005 hadde ni personer bodd i huset. Fire av dem var flyttet ut. En av dem flyttet pga oppsigelse. De øvrige fordi de fikk tilbud om behandling eller annen bolig gjennom stiftelsen (Trondheim kommune 2005).

Trondheim: Småbus

Type	Selvstendig bolig med støtte. Husleieloven § 11.2
Drift	Kommunalt med oppfølgingstjeneste gjennom Stiftelsen
Målgrupper	Bostedsløse, rus, kriminalitet, atferd, hovedsakelig menn
Størrelse	5 boliger
Prinsipper – rus	Skadereduksjon
Modell	Varig
Faglig personell	3 årsverk. Ikke personalbase på stedet
Tilsynsnivå	Daglig besøk og etter brukerbehov
Husleie	2549 for beboerne

Småhusprosjektet består av leiligheter i «brakker» på 35 kvm, etablert i 2004. De fem boligene ligger spredt fordelt på to tomter som er regulert til næringsformål, med sentral beliggenhet, men utenfor ordinære boområder. Dispensasjon for bruk av tomtene er gitt for ett år av gangen. Prosjektet var del av kommunens satsing på «Prosjekt bostedsløse» og bygging av leilighetene ble finansiert via Husbankens lån og boligtilskudd. Målgruppen er personer som over tid har hatt problemer med andre boformer, og som trenger armslag i forhold til naboer. Det ble arbeidet særskilt for å få fram en alternativ oppfølgingsmodell ved tiltaket. Modellen som ble valgt bygger på relasjoner, og de ansatte ble plukket ut etter nøye kriterier. To ansatte er knyttet til Stiftelsen, den tredje til kommunens oppfølgingstjeneste. Det er vekt på at husene skal defineres som bolig, og at tjenesteyterne arbeider i andres hjem. Demping av kontrollaspektet ved tjenestene, og vekt på tilgjengelighet, fleksibilitet og stabilitet er hovedpunktene i modellen (Evaluering av «Prosjekt bostedsløse» i Trondheim 2005).

Gruppering og sammenlikning av tiltakene

Blant de syv tiltakene er det noen med lang forhistorie og noen som er opprettet i forbindelse med fornyingsprosessen som har vært i det boligsosiale arbeidet de siste årene. Gjennomgangen gir grunnlag for å skille mellom fire hovedstrategier i de tiltakene som vi har studert. Disse er det gode hospits, utredningsstedet, botreningsinstitusjonen og bolig med støtte.

Det gode hospits: Hybelhuset, Bo- og omsorgssenteret og Blå Kors Botiltak har alle elementer av å være det som i rapporten «På randen av å bo» omtales som «et snilt og godt hospits» (Taksdal m.fl. 2006:113–116). Det må understrekes at vår bruk av hospitsbetegnelsen dreier seg om at dette er botilbud som er ment å være midlertidige. Alle de tre tiltakene har en vesentlig mer helhetlig arbeidsmåte og en bedre kvalitet på tjenestene enn det vi vanligvis forbinder med hospitser.

Disse stedene har ikke i sin tradisjonelle arbeidsform at de skal formidle folk videre. De fungerer som midlertidige havner der omsorg, pleie og kontakt er det vesentlige. Mange bor kort, noen bor lenge, og andre vender tilbake til stedet i en sirkel. Samtidig gis det tilbud om kartlegging og en viss støtte til veien videre til brukere som viser

endringsvilje og motivasjon. Disse tiltakene betraktes ofte som lavterskeltiltak, men det er varierende terskler for å komme inn. Særlig kan bestemmelser knyttet til rusfrihet gi terskelhøyde for å komme inn, og også i noen tilfelle lav terskel for å måtte flytte ut igjen.

Utredningsstedet: Bosenteret betegner vi som et utredningssted. Dette er deres sentrale mandat, og forsterkes via profileringen av arbeidet med prosjektet «Min plan». Bosenteret tydeliggjør en strategi for midlertidighet der brukere skal ha stabilitet over tid, samtidig som forutsetningen er at de skal over til å bo mer selvstendig. Tiltaket er rettet mot kartlegging av den enkeltes bobehov, og baserer seg ikke på opplæring eller trening i å bo. «Min plan» er først og fremst rettet mot brukere som er utskrevet fra psykiatrisk behandling, men det er etablert avklarte samarbeidsrelasjoner med sosialtjenesten. Bosenteret er dermed en interessant modell for denne typen samordning for ulike grupper av brukere.

Botreningsinstitusjonen: Bo- og rehabiliteringssenteret er særegent fordi det har målsetning om å følge opp brukere etter institusjonsopphold. Det er omsorg og videre rehabilitering som skal ivaretas, og tiltaket inngår i det som betegnes som kommunal halvannenlinje-tjeneste. Tiltaket går klart inn i en kjedestrategi der den enkelte skal bygges opp til å kunne bo mer selvstendig.

Bolig med støtte: Småhusene og tiltaket for ungdom betegnes her som bolig med støtte. Disse to tiltakene skiller seg ut fra de øvrige som vi har undersøkt ved sin karakter av å være varige boliger, og representerer klart nyskapninger i det boligsosiale arbeidet. De er bygd opp rundt målsetningen om brukerorientering og en mest mulig selvstendig boform. Begge tiltak har sin bakgrunn i «Prosjekt Bostedsløse» og de er preget av at de er opprettet gjennom prosesser der politisk, faglig og administrativ forankring har vært viktig. Samtidig er de del av arbeidet knyttet til en privat stiftelse som driver både akutte botilbud og mer varige boliger.

Vår gruppering av tiltakene er gjort med en vektlegging på hvordan de arbeider i forhold til varighet på botid, videreformidling, hvilken terskel det er for å komme inn og hvor mye oppfølging hver enkelt beboer får. I evalueringen av «Prosjekt bostedsløse» er det gjort andre kategoriseringer av ulike botiltak. Der kategoriseres tiltakene ut fra utforming og plassering, tjenesteorganisering og kontraktsforhold og etter modell for arbeidet (Dyb 2005:59–76). I vår undersøkelse har tre tiltak sin bakgrunn i «Prosjekt bostedsløse». Det er de to tiltakene i Trondheim; Botiltak for ungdom og Småhusene samt Bosenteret i Oslo. I evalueringen kategoriseres Småhusene i Trondheim som frittliggende boliger. Disse er opprettet etter modell fra de danske «skæve huse til skæve eksistenser», og tilbyr selvstendig, frittliggende bolig til mennesker som har vært bostedsløse i lang tid. Oppfølgingen her er ambulant, det er ikke etablert personalrom i tilknytning til småhusene. Ungdomsboligene betegnes som «samlokalisert bolig med personalareal». Her er det leiligheter uten fellesareal, men med et vaktrom for personalet. I vår kategorisering legger vi vekt på at begge disse boligtilbudene legger opp til at folk kan bo over lang tid og at det er støtte tilgjengelig ved behov.

Dyb (2005) plasserer Bosenteret i Oslo i retning av institusjon ut fra størrelsen, tettheten i boform og personaltettheten. Vi legger vekt på Bosenterets strategier for å sikre planmessig oppfølging av beboerne, når vi kategoriserer det som et utredningssted. Blant tiltakene som er studert her, er det tiltakene som har fellesrom og fast personale med døgnbemanning som har tydeligst institusjonspreg. Det er flere steder felles matsservering. Ved Bo- og omsorgssenteret i Bergen får beboerne til og med utbetalt en fast sum til lommepenger en gang i uken. Dyb lar krav om rusfrihet trekke i retning av institusjonslikhet på sin akse fra institusjon til selvstendig bolig uten oppfølging. Blå Kors Botiltak vil kunne plasseres nært institusjonslikhet etter dette kriteriet. Sammen med de to øvrige tiltakene vi har kategorisert som «gode hospits» er dette tiltaket del av kommunenes rusomsorg.

Fra midlertidig til varig – hvordan arbeides det internt i tiltakene?

Tiltakene i denne undersøkelsen omfatter svært ulike strategier for midlertidige botilbud. I det følgende vil vi presentere arbeidsmåten ved de ulike botilbudene mer inngående ut fra kategoriseringen som er gjort over. Vi har lagt vekt på å få fram informasjon om hvordan det arbeides konkret i forhold til å bidra til mer permanente boløsninger, og hvordan de ansatte i tiltakene oppfatter utfordringene i så måte.

Gode hospitser

Hybelhuset i Oslo, Bo- og omsorgssenteret og Blå Kors Botiltak i Bergen er plassert under betegnelsen «Det gode hospits». De tre tilbudene er alle ment å være midlertidige botilbud der det ikke skal drives behandling. De er likevel på ulikt vis involvert i arbeidet med å hjelpe folk videre til mer selvstendige liv. Hvordan fungerer ulike strategier for midlertidighet i arbeidet for mer permanente løsninger?

Hybelhuset er del av kommunens rusomsorg og er klart profilert som et skadereduserende tiltak. Tjenestene omfatter alle bydelene i kommunen. Primæroppgavene dreier seg om å gi tilbud om omsorg, hjelp og noen å snakke med. Grunnleggende behov som mat, dusj og seng skal dekkes. Huset tilbyr gratis kriseovernatting, akutt kortvarig botilbud, husrom for kortere eller lengre tid, gratis matsservering daglig, rent brukerutstyr, helsehjelp, sosialt fellesskap/fritidsaktiviteter, oppfølging og hjelp i forhold til tjenester. Helsetilbudet omfatter time hos sykepleier, lege, psykolog og tannlege.

Via psykiatriopptrappingens storbymidler finansieres tre stillinger ved seksjonen til et videreformidlingsprosjekt ut 2006. Dette har styrket arbeidet rettet mot å skape endringer i beboeres livssituasjon og skaffe mer varige botilbud. Selv om dette er et tilbud med klar lav terskel strategi, er det etablert et system for at det er nødvendig med vedtak fra bydelene for å kunne bo lengre enn tre døgn og ved tre måneders botid oppnevnes en primærkontakt ved Huset.

Beboere skal helst ikke bo i Hybelhuset lengre enn 3 måneder. I løpet av et år bor de fleste i veldig kort tid, men noen få blir likevel boende over svært lang tid. I en etasje har man etablert et nytt tilbud, der 15 plasser skal disponeres av «Medikamentassistert rehabilitering» (MAR). Storbyavdelingen skal disponere 2 plasser, i forbindelse med

prosjektet «Tak for alle», som er et vintertilbud for grupper av bostedsløse. Dette er et reint overnattingstilbud, men de planlegger et utvidet samarbeid om dette. I husets første etasje er det et værested som er åpent 365 dager i året. Alt er gratis av servering og aktiviteter. Tilbudet er beregnet både på beboere og folk utenfra. De formidler også tjenester for de som ønsker det. Aktivitetene som tilbys ved Hybelhuset er spesielt knyttet til værestedet i huset. Både beboere i huset og folk utenfra har anledning til å bruke de gratis aktivitetene. Stedet formidler også tjenester for de som ønsker det. Det arrangeres også turer for beboerne.

Utskriving fra Hybelhuset kan skje ved alvorlige hendelser, som angrep eller trusler mot beboere eller personale. Det er restriksjoner på omsetning av rusmidler i tråd med norsk lov. Oppdages dette, gir det i første omgang grunnlag for en samtale. Gjentatt gir det grunnlag for utkastelse. Det er restriksjoner på grad av påvirkethet i fellesareal, og på oppbevaring av utstyr og rusmidler. Det foretas romsjekk og evt. ransakelse ved mistanke. Slike tiltak protokollføres.

Selv med en slik lavterskel strategi mener de ansatte at de er orientert mot endring hos brukerne. Det er viktig at ting tar tid og at personalet må være i stand til å reflektere over sin rolle som hjelper for å klare å jobbe med dette. Hjelp kan i realiteten bestå både av at folk får fortsette sitt misbruk, eller at de støttes for å slutte med stoff. Personalet må kunne leve med denne dobbeltheten. Videre blir tillit betraktet som en helt vesentlig ressurs. Personalet må tåle at noen misbruker dem, de må tåle skuffelser og forsøk på å bli lurt. Holdningen blir spissformulert i utsagnet om at en «Heller vil bli lurt enn å bygge arbeidet på mistillit».

Det andre tiltaket blant de «Gode hospitser» er Bo- og omsorgssenteret i Bergen. Dette stedet har akutt plasser, men tilbyr også muligheter til å bo i lengre perioder og en progresjon imot en mer selvstendig boform ved et lengre opphold i tiltaket. Dette forutsetter egen motivasjon. Som et mer langsiktig botilbud, har senteret et klart institusjonspreg.

Bo- og omsorgssenteret holder til i et hus med hybler i fire etasjer. Inngangsdørene til hver etasje er låst. Fellesrommene i hver etasje er reservert for de som bor der. Nærmest vaken er fire korttidsplasser med eget oppholdsrom. 17 små enkeltrom er reservert for folk som bor for kortere tid. Hyblene i den ene etasjen er reservert for dem som er motiverte for å kutte ut rusingen. Disse hyblene er dobbelt så store som de øvrige i huset. På dette stedet tilbys alle måltider fra eget kjøkken til faste tider. Beboerne vekkes, men kan avtale andre vekketider dersom de ønsker. Det er vekt på personlig pleie og hygiene, bolighygiene og veiledning i forhold til orden og renhold. Utover dette er det et begrenset aktivitetstilbud ved Bo- og omsorgssenteret. Selv om det arrangeres en del tilstelninger og turer, blir det i hverdagen et veldig rolig liv, ifølge ansatte. Blant de ansatte er det en klar vektlegging på at tiltaket har et lavterskelpreg, og dermed noen klare begrensninger på hvor aktivt man kan arbeide i forhold til å gå videre i en behandlings- eller rehabiliteringsprosess. Det er en verdi også i hvile og sosialt fellesskap, i hvert fall i en begrenset tidsperiode.

Bo- og omsorgssenteret har en lang historie som herberge og som alkoholikerhjem. De siste tiårene har stedet gjennomgått store endringer med hensyn til målgruppe, organisering og bygningsmessig. De fleste beboerne er nå menn mellom 25 og 40 som driver blandingsmisbruk. Mange beboere har psykiske problemer, og en del må jevnlig

innom psykisk helsetjeneste for behandling. Det er sjelden at beboere havner på gaten etter opphold der, fordi «Dette er på gatenivå» slik de ansatte beskriver det.

Opphold ved Bo- og omsorgssenteret fører oftest til at brukerne går videre enten til egen bolig, til legemiddelassistert behandling (LAR) eller til ulike typer medikamentfri behandling.

På Bo- og omsorgssenteret skal det ikke være rusing på huset, ifølge reglene. Men det forlanges ikke rusfrihet av beboerne. Man ønsker ikke rusmidler og utstyr inne. Beboerne gis mange sjanser til å levere fra seg utstyr. Slike rutiner bidrar til å hindre overdoser, som likevel har forekommet. Hvis beboerne er svært ruset når de kommer på huset, tas det kontakt med polit eller legevakt. Det gis støtte til beboere som vil ut av rusmisbruket. Beboerne følges opp med støtte, legehjelp, kontakt og omsorg. De ansatte bistår med kontakt og bygging av relasjoner. De bidrar til etablering av ansvarsgrupper og oppfølging i forhold til andre instanser som lege, sosialkontor og behandlingsapparat når beboere er innstilt på å bli boende over lengre tid og arbeide med rusproblemet sitt.

Lengden på opphold ved dette midlertidige botilbudet varierer mye, fra et par dager over noen måneder til mange år. Noen folk trenger oppfølging over lengre tid, det får de på senteret. Arbeidet handler om å gi folk et verdig liv, og gi dem hjelp på alle områder slik at de oppnår dette. De som har arbeidet i tiltaket over lengre tid har erfart at beboerne er blitt mer sensitive overfor autoritære tilløp hos personalet. Autoriteten knyttet til en rolle som hjelper er redusert og de opplever at de nå må vektlegge kommunikasjon og relasjonsbygging, forme fellesskap og gode arenaer for samhandling. Det uttrykkes gjennom beskrivelser av behovet for å «Kjøre slalåm» og «jekke ned». Tillitsskaping er blitt svært sentralt i arbeidet. Dermed oppfatter personalet at de må lære seg å leve med faren for å bli manipulert, og «holde tungen beint i munnen» når det gjelder hva som er viktig å jobbe med og hva man skal velge å problematisere når folk har et komplisert liv.

Blå Kors Botiltak er det tredje tiltaket som vi har valgt å betegne som «Det gode hospits». Botiltaket tilbyr forholdsvis små hybler med det nødvendigste av utstyr. Bad deler to og to hybler på. For mange er dette det nærmeste de har vært en egen bolig, og for mang er det mer enn nok å ta hånd om, i følge de ansatte. Stedets Trinn 2 har større leiligheter og hybler i et eget tilknyttet hus.

Beboerne må selv holde orden på hybel, tøy og kjøkken. Noen må lære alt fra grunnen – rydde, vaske hus og seg selv. Noen må ha mye hjelp på disse områdene i starten, noen i lengre tid. For mange er det flaut og frustrerende, enten får de raserianfall, eller de tør ikke spørre om hjelp og gjør mange feil. Husmor ser jevnlig til hyblene og påpeker dårlig oppfølging fra beboernes side. I ekstreme tilfelle stiller man krav til sosialkontoret om å skaffe hjemmehjelp, fordi tiltakets personale har begrenset kapasitet. Beboerne må være oppegående med det daglige for å flytte videre til Trinn II.

Botiltaket koordinerer tjenester for den enkelte, ordner kontakt med fastlege, følger opp avtaler med ulike tjenester, formidler kontakt med boligkontor og hjelper til med økonomiplanlegging. Beboerne har jevnlig samtaler med miljøterapeuter. Noen beboere får også oppfølging fra psykisk helsetjeneste og kommunens booppfølging under oppholdet. De ansatte prøver å koordinere avtaler for beboerne.

Ved dette tiltaket har det ifølge de ansatte har det skjedd endringer i tiltakets sosiale miljø på grunn av nye beboergrupper. Tidligere var stedet dominert av eldre alkoholikere med erfaring fra arbeidsliv og egen bolig. De kunne lage mat og tok initiativ til sosiale ting. Nå sitter flere på rommene. De unge ruserne har aldri bodd, og aldri arbeidet, og aldri fungert i fellesskap utenom rusingen. Mange mangler også kompetanse hjemmefra fordi ting ikke har fungert i familien. Det gir frustrasjoner når ting skal læres. Noen av beboerne er i arbeidstiltak, noen tar kurser osv. De ansatte arrangerer en del aktiviteter for beboerne, men bemanningen begrenser tilbudet.

Mange av beboerne er på vent, noen venter på bolig, andre står i behandlingsskø. Ofte går det bra med disse, selv om de kan ha små glipper. De er allerede motiverte for å kutte ut. Det er verre med dem som venter i boligkø. Noen aktiviserer seg en del, det gjelder særlig de på LAR, og de som kommer fra fengsel eller behandling. De uten opplegg er det verre med, de blir ofte tiltaksløse. Særlig gjelder det de som kommer rett fra sosialtjenesten. De ansatte mener beboerne føler trygghet i tiltaket, særlig i trinn I. Noen vender tilbake dit etter opphold i trinn II eller ute. Der er ansatte synlige, de må passere vaktrommet når de kommer inn og vet at de blir sett og sjekket. De gir trygghet for mange. Trinn II er åpnere, noen synes dette er skummelt og motsetter seg overflytting.

Beboeren må selv ta ansvar for avrusingen på dette stedet. Noen kommer rett fra gaten, og må kutte ut brått. Kommunen har færre avrusingssteder nå enn før. Mange blir svært dårlige, de holder seg da som regel på rommene. Kravet om rusfrihet gir utfordringer for personalet, det er vanskelig å avdekke rusing når beboerne ofte har mye kompetanse etter mange års allsidig bruk. De ansatte må jobbe med tillitsforholdet. For noen fungerer tiltaket som en form for behandling, de får ruset seg av og får samtaler og tjenester organisert. Men de behøver ikke rippe opp i så mye som de må i mer systematiske tiltak, de blir ikke i så stor grad konfrontert med fortid og problemer.

De ansatte er opptatt av å se den helhetlige situasjonen til beboerne, og utfordringer og krav de står overfor når det gjelder å få bedret situasjonen sin. Kravene til den enkelte bruker blir ofte overveldende. Hele pakken av krav blir for mye, og det klaffer aldri på alle ting for den enkelte. For mange er rusing eneste alternativet. De har ikke initiativ eller kompetanse eller nettverk til noe annet. Ledelsen ønsker at beboerne skal oppleve plassen som trygg og god. De skal ha et trygt miljø og trygge relasjoner til hjelpere. I forhold til denne ambisjonen har de for lite folk ansatt. De kan tilby for lite aktiviteter for beboerne. På den andre siden mener de at det kan det være en fare i at miljøet blir for trivelig. Målet er at folk skal videre i behandling eller egen bolig. Trives de for godt, vil de heller bli. «Dette er en plass å bo – uten at så mye skjer. Målet er å passe på at de har et bra mens de er der.»

Utredningsstedet

Bosenteret i Oslo er det tiltaket i denne undersøkelsen som tydeligst profilerer en tenkning om at tiltaket skal spille en aktiv rolle for å bidra til at beboerne får en mer ordnet livssituasjon. I forbindelse med innflytting gis beboerne en primærkontakt som har ansvar for oppfølging og koordinering i boperioden. I arbeidet brukes det rapporter og evalueringsmøter.

Dagliglivet i Bosenteret finner sted i leiligheter i to bygg. Det er flest plasser er i hovedbygget, der det er vaktrom, fellesrom, kontorer og værested. Hovedhuset har 43 hybler med god standard i et bygg på fire etasjer. 8 av disse hyblene har eget kjøkken. Det er fire hybler som kan gjøres om til dubletter for par. Hovedhuset har adgangskontroll ved inngangsdøren og vaktrom i første etasje. Der ligger også feltpleiestasjonen, som drives av Rusmiddeletaten og er åpen for andre enn beboerne i huset. Stasjonen er gratis og åpen alle hverdager. I andre etasje er det kontor og møterom for personalet. I første etasje er en korridor med hybler like ved vaktrommet forbeholdt beboere som ønsker ro rundt seg, eller som har psykiske problemer. De har hvert sitt hybelrom og felles bad på gangen. Inngangsdøren til denne korridoren er låst av hensyn til beboernes ønske om skjerming.

Bosenteret disponerer også et annet hus like ved, der det er 22 såkalte overgangshybler. Alle disse har eget hybelkjøkken, men det er felles bad på gangen i etasjene. Der inngås kontrakter for inntil 6 måneder av gangen, men man kan bo inntil to år. Huset er beregnet på folk som venter på bolig, behandling eller institusjonsplass. Det er bemannet på dagtid, med en fast ansatt. Dette tilbudet er åpnere, og stiller større krav til den enkelte som må få til seriøs jobbing med seg sjøl. Det er et lite fellesrom med kaffetrakter og tv ved inngangsdøren, samt et kontor for den ansatte. Beboerne her har også tilgang til fasilitetene i hovedhuset. Noen flytter direkte inn hit, andre kommer fra hovedhuset. Det er ikke nattevakt ved dette huset. Her er det tillatt for beboerne å ruse seg. I hovedhuset er det også et værested. Dette er forbeholdt nåværende og tidligere beboere. Det tilbys fellesaktiviteter, her er kantine, peisestue med bibliotek, telefon og aviser. Lokalene er et møtested for ansatte og beboere.

Ved dette stedet drives det ikke aktiv booppfølging. Bemanningen er beregnet på kartleggingsarbeid, og det er ikke fokus på opptrening i forhold til det å bo. Prosjektet «Min plan» er et konkret virkemiddel som kan styrke dette for enkelte grupper. Hensikten med prosjektet er å styrke planleggingen av utskrivinger fra akuttpsykiatri gjennom tilrettelegging av samarbeid mellom spesialisthelsetjeneste, kommune og pasient. Satsing på styrket samhandling innebærer planlagt arbeid med innflytting på Bosenteret fra akuttpsykiatrien

Botreningsinstitusjonen

Bo- og rehabiliteringssenteret i Bergen er den av tiltakene som er tydeligst rettet mot personer med psykiske lidelser og dobbeltdiagnoser. Senteret var tidligere et alkoholikerhjem, men la i 1998 om driften, og omdefinerte målgruppen. Beboerne søkes primært inn fra psykiatri og rusbehandling. Det er også muligheter for innsøking fra fastlege eller sosialtjeneste, og det er unntaksvis mulighet for å få plass i en akutt krisesituasjon. Senteret ønsker dokumentasjon på forhånd for å sikre at det er de rette som tas inn.

Stedet har bemanning til å ta imot mennesker med sammensatt og vanskelig problematikk. Det er døgnbemanning og mange miljøterapeutstillinger. Det er altså de som har begynt å håndtere rusproblemene sine, men som må ha oppfølging mht å bo som får plass på stedet.

Opplegget er tillitsbasert. I dag tar senteret imot mange vanskelige tilfeller, de bryner seg ofte på dem ingen andre vil ha. Det er ofte de tyngste av de tyngste som tas imot på stedet, folk som ikke har fungert ordentlig noe sted. De har folk som aldri har hatt lengre opphold enn ti dager noe sted, men som slår seg til ro hos dem. På senteret får de ro, respekt og krav. Ofte ser det bare krav andre steder. Her får de respekt i tillegg – de ansatte gir dem privatliv, banker på døren, osv. Mange klarer seg, men må prøve ut grensene, ifølge de ansatte.

Stedet har god standard på både fellesrom og hybler. Hyblene har egne bad og kjøkkenkrok. Det er felles tv-stue, velutstyrt trimrom og felles vaskerom. Det er også felles kjøkken og spiserom, og de fleste beboerne spiser i fellesskap. Beboerne har ansvar for meny, matlaging og handling. De har ordensmannsordning, med faste plikter som rydding av fellesrom, boss, kaffelaging og middagslaging. Beboerne må også selv ta ansvar for rommene sine.

Ved Bo- og rehabiliteringssenteret er målet med arbeidet å få alle beboerne inn i en form for aktivitet. Det skal bygges nettverk slik at det blir lettere å flytte videre. Aktivitetene er imidlertid frivillige, og det gjøres mye motivasjonsarbeid. Noen av beboerne er allerede på uføretrygd når de kommer. Andre skal i utdanning eller en form for arbeid. Uansett kartlegger de ønskene til den enkelte. Stedet arrangerer mye aktiviteter, og beboernes motivasjon for aktiviteter har økt over tid. Mange kommer nå fra rusbehandling, som er basert på mye aktivitet. De er derfor motiverte for å fortsette. I psykiatrien er det langt mindre aktivisering, og som kommer derfra er ofte tyngst å få med. De ansatte understreker at stedet også skal by på hverdager, og man skal lære at det er lov å kjede seg også. Flere beboere går på kurs og skole. Flere bruker tilbud om tilrettelagt arbeid ved Senter for arbeidslivsforberedelse i Bergen (ALF). De ansatte opplever at tilbudet ute har blitt mye bedre, men det er et problem for beboerne er at de faller litt mellom ulike stoler på tilbudene.

Ved Bo- og rehabiliteringssenteret er de er opptatt av døgnrytmen, prøver å få folk opp og i aktivitet og rytme, selv om det kan være vanskelig med de sykeste. De arbeider for å øve folk opp til et sjølstendig liv, så langt det er mulig.

Det er normer for framferd og oppførsel. Beboerne skal si ifra når de går ut, og gi beskjed om forsinkelser når de er ute. Det hender noen blir borte over flere dager. Da uttrykker de stor bekymring, og vedkommende kan få utgangsnekt over flere uker. Bryter beboerne utgangsnekten blir det advarsel. De har normer for påkledning, personlig hygiene og orden på hybel. Framtredden anses som viktig fordi beboerne skal trenes opp i å forholde seg til omverdenen.

Senteret skal være noe annet enn en behandlingstjeneste. Beboerne slipper å konfronteres hele tiden, de skal bo trygt og med tillit. De ansatte legger vekt på at det skal være takhøyde i forhold til regler og regelbrudd. Det er krav om rusfrihet i huset, men folk blir ikke automatisk kastet ut om de er ruset. Terskelen for utkastning skal være høy, de skal oppleve trygghet og langsiktighet. Det uttrykkes likevel at det finnes en grense for toleransen i forhold til umotiverte folk som ruser seg jevnlig. Det er et kriterium for inntak at man har rusingen under kontroll, og er motivert for dette. De ansatte opplever at beboerne nå har lav toleranse for rusing på huset. Personalet jobber mye med holdninger knyttet til behovet den enkelte har for å beskytte seg selv i forhold til andres problemer.

Bo- og rehabiliteringssenteret har god bemanning på grunn av en tung klientgruppe. På dagtid pleier de å være 3–4 ansatte på vakt. Det er 2 på kveld og natt, samt i helgen. De ansatte har hyppige møter, de legger stor vekt på å være samkjørte, og alle skal tas med på råd. De vektlegger at alle skal gjøre samme jobben overfor beboerne. De virker også enhetlige overfor beboerne. I alt er det 3 vernepleiere og 2 sosionomer i staben. Hver beboer har to kontakter i staben. Disse har ansvar for all oppfølging av den enkelte, hele opplegget rundt.

Beboerne skal videre også fra dette tiltaket. Alle blir spurt ved innflytting om hva stedet skal være for dem. De blir forespeilet et opphold på alt fra 2 måneder til 2 år. For en del kan det vare lengre. Fra høsten 2006 er det etablert et nytt leilighetsprosjekt med fem enheter som er ment å lette overgangen for beboere som er klare for å flytte ut. Det nye tilbudet er fem leiligheter med personalbase og fellesrom. De som flytter inn må være sysselsatt med skole eller arbeid på dagtid. Det skal bare være bemanning på kveld og natt for å forebygge uro og rusing. Her skal beboerne ha leieboerrettigheter etter husleieloven, men med individuelle kontrakter som gir dispensasjon mht tilsyn.

Bolig med støtte

De fem leilighetene i Botiltaket for ungdom i Trondheim er forbeholdt unge i alderen 18 til 25 år med aktivt rusproblem. Det er av prinsipp ingen fellesareal i dette huset, man ønsker at det skal være individuelle boliger og ikke en institusjon. Det legges vekt på privatliv, ansatte respekterer beboerens private soner. På den materielle siden betyr det at det er svært stor slitasje på leilighetene som regelmessig må pusses opp og utstyres på nytt.

Ved ungdomsboligene gjelder vanlige lover når det gjelder rusing selv om utstyr tolereres. Dette er også ut fra tanken om at huset skal fungere som bolig der privatliv respekteres. Oppfølging gis derfor som et tilbud. De ansatte lar beboerne i fred dersom de ønsker dette. Men de har erfart at ikke alle passer inn, og noen må i stedet få andre tilbud. Noen typer rusproblemer fungerer dårlig i huset, for eksempel amfetaminbruk.

Målsettingen er å gi de unge et tilbud hvor forholdene ligger til rette for at de skal kunne beholde en bolig over tid. Målgruppen er særlig vanskeligstilte ungdommer med en kombinasjon av rusproblem og psykiske problem. Tanken er at en mer stabil bosituasjon med støtte kan bidra til en mer selvstendig boform seinere.

Det arbeides dermed hovedsakelig med to ting i ungdomsboligene, nemlig botrening og veien videre. Botrening gis ut fra beboernes ønsker. De kan få assistanse til matlaging, handling, vask. De har også tilbud om fysisk trening sammen med ansatte. Dette benyttes av færre. Alle beboerne har ansvarsgrupper med tett oppfølging, der foreldre, lege, psykologisk ungdomsteam m.m. kan være med. Noen av beboerne har periodevis vært innom fengsel, for noen har soningsopplegg fungert som nye anledninger til å få jobbet med ting, det kan brukes som avrusing, som gulrot eller som rom for nye tilbud eller utredning. De ansatte understreket at arbeidet krever mye tid og tålmodighet og stor iderikdom. Arbeidet er tøffest når ingenting skjer, når beboerne bare går og venter på å komme videre.

Vanligvis består den daglige kontakten av at ansatte møter beboerne når de kommer og går i huset. Det gjøres undersøkelser hvis ingen har hatt kontakt med enkeltbeboere i

løpet av et døgn. De ansatte oppfattes som en buffer som kjenner folkene i rusmiljøet og vet hvordan de skal takles. De kan håndtere uønskede gjester for eksempel. De ansatte vektlegger det å vise respekt hele veien. De mener beboerne fort oppfatter alle tilløp til forakt og at dette skaper bråk. De eksisterende husreglene brukes fleksibelt, fordi de kjenner gruppen, og har opparbeidet tillitsrelasjoner i rusmiljøet. I arbeidet med beboerne tenker de på lang sikt. De er opptatt av at reaksjoner skal ha et mål. Også reaksjoner som sinne brukes målrettet overfor beboerne. Derfor jobbes det mye med egne reaksjoner og handlemåter. De ansatte i tiltaket mener at de etter hvert har blitt tryggere og flinkere til å stille de rette kravene.

De fem leilighetene i *Småhusprosjektet* i Trondheim er et varig botilbud, etablert i samarbeid mellom kommunen og den private stiftelsen, og med mye av den samme tenkningen som ungdomsboligene. Her er prinsippet at beboerne skal holde orden ute, rundt huset, men selv fritt velge hvordan de vil leve innomhus. Som ansatt er man gjest. Man skal fungere som samtalepartner, gi praktisk bistand med for eksempel matinnkjøp. De ansatte er observatører i miljøet, og holder oppsyn med eventuelle gjester for å beskytte beboerne. De ansatte besøker husene daglig, men har sine baser et annet sted i byen. Beboerne tar også kontakt med ansatte dersom de ønsker det. De fungerer som et viktig holdepunkt for beboerne.

De fem boligene ligger spredt fordelt på to tomter som er regulert til næringsformål, med sentral beliggenhet, men utenfor ordinære boområder. Husene er beregnet på bostedsløse som ikke ønsker eller har problemer med å bo tett innpå andre på grunn av rusproblem, atferd eller kriminalitet. Beboerne er hovedsakelig menn som tidligere har hatt mange tilbud fra stat og kommune, samt benyttet natt- og krisetilbud. Tiltaket er kommunalt, men Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse yter etter driftsavtale med kommunen oppfølgingstjenester for fire av beboerne i småhusene.

Organisering og prinsipper for midlertidige botiltak i kommunene

Mens det boligsosiale arbeidet drives innenfor den offentlige kommunale virksomheten, drives de midlertidige botilbudene innenfor et bredt spekter av private organisasjoner. De som er undersøkt her baserer virksomheten på offentlige tilskudd og at den enkelte beboer finansieres gjennom det offentlige.

Tiltakene i Oslo er begge eid og drevet av Oslo kommune. I Bergen er det bare Bo- og rehabiliteringssenteret som eies av kommunen. Mens Trondheim utmerker seg med en stor og viktig privat aktør, Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse som driver i samarbeid med kommunen.

Graden av samarbeid i den kommunale virksomhet kan ha betydning for mulighetene til å integrere nye strategier fra det boligsosiale arbeidet inn i de midlertidige tiltakene. Stiftelsen i Trondheim framstår som godt integrert i forhold til de kommunale tjenestene. Samarbeidet har røtter langt tilbake. Stiftelsen har et stor og mangfoldig botilbud. Begge de undersøkte tiltakene var del av kommunens «Prosjekt bostedsløse», og er sammen med Bosenteret i Oslo de tiltakene i denne undersøkelsen som arbeider mest i tråd med målsetningene i det boligsosiale feltet. De private tiltakene i Bergen framstår på sin side som preget av den tradisjonen de i utgangspunktet er etablert

innenfor. Bo- og omsorgssenteret er etablert i Frelsesarméens tradisjon for lavterskel-omsorg for marginale grupper. Botiltaket har sin bakgrunn i Blå Kors sin behandlingstradisjon. Reglene forhold til rus er i stor grad bestemt ut fra denne bakgrunnen. Tiltakene i Bergen har også hatt større usikkerhet om finansieringssituasjonen de siste årene enn det som har vært tilfelle i Trondheim.

I og med at Oslo er hovedstad og landets største by har den flere bostedsløse og marginaliserte mennesker enn de andre byene. Mens tiltakene i Bergen og Trondheim er forholdsvis små, er det to tiltakene i Oslo de største i denne undersøkelsen. Hybelhuset har noe over 70 plasser, mens Bosenteret har 66. Bo- og omsorgssenteret er det største av de bergenske tiltakene som er undersøkt, med ca 35 plasser. Det er rimelig at det må være en tydeligere rutinisering og regelstyring av virksomheten i de store tiltakene, kontra den brukerorienterte tilpassningen som preger beskrivelsene fra de to tiltakene i Trondheim. Det mest institusjonspregede tiltaket i denne undersøkelsen er likevel Bo- og rehabiliteringssenteret i Bergen. Det er et lite tiltak med 13 beboere.

Det er tiltakene i Oslo, og Bo- og omsorgssenteret og Blå Kors Botiltak i Bergen som mest tydelig er gatenære lavterskeltilbud i denne undersøkelsen. Hybelhuset inngår som de to tiltakene i Bergen i den kommunale rusomsorgen, og tilbyr primært midlertidig husvære og omsorg til mennesker med rusproblem. Bosenteret sin målgruppe defineres noe annerledes med en vektlegging på bostedsløshet. I praksis dreier det seg om personer med rusproblemer, men de har også egne opplegg i forhold til personer med psykiatriske lidelser.

Bo- og rehabiliteringssenteret skiller seg ut fra de øvrige tiltakene som undersøkelsen omfatter, ved at det ikke primært er et lavterskeltilbud. Det er et tilbud til mennesker som har avklart sitt forhold til rusproblemer, men som har tunge psykiske problem. De to tiltakene i Trondheim representerer også et skritt videre fra gata for beboerne.

Alle tiltakene har beboere med rusproblemer, enten de er del av rusomsorgen eller et tiltak for bostedsløse. Alle rapporterer også at en stor andel beboere har en kombinasjon av rusproblem og psykiske problem. De fleste stedene tar også inn en del beboere som ikke har rusproblem. På Bo- og rehabiliteringssenteret er store psykiske problem et kriterium for inntak.

Aldersmessig er det litt ulike målgrupper for tiltakene. Ungdomsboligene er det eneste tiltaket som avgrenser målgruppen i forhold til alder. Bo- og omsorgssenteret er utelukkende for menn. De fleste tiltakene har et belegg med flertall mannlige beboere.

Bortsett fra tiltakene i Trondheim, der det ikke er satt noen begrensning på botid, har alle tiltakene en målsetning om at beboerne skal over i mer permanente boliger. Hybelhuset og Bosenteret i Oslo er mest tydelig på at botiden skal begrenses til tre måneder. Ved Bosenteret gis det så kontrakt for 6 måneder av gangen, men man kan bo i inntil to år i huset. Det er en integrert del av målsettingen for arbeidet at oppholdstiden skal begrenses til en kartlegging av beboernes behov. Ved Hybelhuset og de to lavterskeltiltakene i Bergen tilbys det døgnovernatting, samtidig bor noen der over år. Bo- og rehabiliteringssenteret er et tiltak med vekt på langsiktighet for beboerne, som bor på stedet i perioder fra 2 måneder til 2 år. Noen få har bodd på stedet i lenger tid.

Tiltakene i Oslo og Bergen benytter en intern differensiering av beboerne via en form for utslusing i faser. I Bo- og omsorgssenteret er dette en etasjevis differensiering, der de som bor for kortere tid tilbys hybel i en etasje, og de som skal bo der lengre

disponerer en annen etasje. I Blå Kors Botiltak er det to bygninger, med muligheter for å flytte over i det som kalles Trinn II etter bestemte kriterier. Ved Bosenteret er det også to bygg, med en form for faseinndeling. Bo- og rehabiliteringssenteret har også en mulighet for faseinndeling, med en separat liten leilighet i eget bygg, samt nyetableringen av satelittboliger i en sentral bydel. Det samlede tilbudet som Arbeidsstiftelsen i Trondheim disponerer er også differensiert. Her er to tiltak undersøkt nærmere som i seg selv ikke fungerer slik, men det vil være relevant å se dem som del av en større virksomhet der ulike tiltak tilbys.

Tre av de undersøkte tiltakene her tilbys med hjemmel i Lov om sosiale tjenester. Det gjelder Blå Kors Botiltak, Bo- og rehabiliteringssenteret og Hybelhuset. De fleste tiltakene benytter en samarbeidsavtale som undertegnes av tiltaket, beboeren og sosialtjenestene ved innflytting. Her angis målsettingen for oppholdet, krav og ordensregler for beboerne.

De fleste av tiltakene i Prosjekt bostedsløshet brukte en eller annen form for klausulering i forbindelse med husleiekontrakten til beboerne (Dyb 2005:59). Det er vanlig å benytte husleielovens § 11.1 og 11.2. Dette innebærer en klausulering av et offentlig organ, slik at man åpner for at beboeren har færre rettigheter enn i boligmarkedet for øvrig. Klausuleringen kan gjelde leietiden, krav om at beboeren tar imot oppfølgingstjenester i boligen, eller at det føres tilsyn med boligen. I tilknytning til «Prosjekt bostedsløse» var det en forutsetning for tildeling av leilighet at beboerne tok imot oppfølgingstjenester i boligen. Dette gjelder også for de tre tiltakene i denne undersøkelsen som har blitt etablert i forbindelse med «Prosjekt bostedsløse». Det har vært et dilemma i bostedsløshetsarbeidet at bostedsløshet har vært definert i forhold til det å få en husleiekontrakt. Det vil si at dersom man har hatt en husleiekontrakt ha man ikke vært regnet som bostedsløs. Skillet forteller ikke alltid hvilken reell posisjon den enkelte har. Midlertidige botilbud som hybelhus og bosenter benytter husleiekontrakter, de som bor der må likevel regnes som bostedsløse. Hva som er en bolig og hva det betyr å komme ut av bostedsløshet bør derfor vurderes etter flere kvalitetsdimensjoner enn det vi gjør i dag. FEANTSA sin definisjon kan i den sammenhengen danne et utgangspunkt.

Modelltenkningen i tiltakene

Hvordan kan tiltakene som er studert her forstås i forhold til ulike modeller for tiltak i det boligsosiale arbeidet? En mye brukt oppdeling skiller mellom en trappetrinnsmodell, en kjedemodell og en normaliseringsmodell (Dyb 2005).

Trappetrinnsmodellen innebærer en progresjon og kvalifisering i retning egen bolig. Dette er en gradvis vei til boligetablering (Sahlin 2005:117–19). Trappen kan begynne med utflytting fra hospits eller annet lavterskeltilbud, og fortsette med ulike former for treningsboliger eller overgangsboliger med regulert kontrakt og tjenester knyttet til. Øverst er en bolig med vanlig standard leiekontrakt.

Denne modellen bærer i seg en bestemt definisjon av bostedsløshet som fenomen, ikke som et problem knyttet til bolig og boligmarked, men som et problem hos den enkelte, en mangel på kvalifikasjon eller evne til å skaffe seg bolig og bli boende (Sahlin 2005:118). Trappetrinnsmodellen har vært i utbredt bruk i svenske kommuner. Den ble

også beskrevet i den norske Utjamningsmeldinga (St.meld. nr. 50 (1998–1999)). Modellen var også planlagt som grunnlag for satsingen i «Prosjekt bostedsløse», men ble i liten grad anvendt, ifølge Dyb (2003, 2005).

Kjedemodellen har innflytting i egen bolig som mål. Dette kan oppnås etter en individuelt tilpasset overgangsfase. I motsetning til trappetrinnsmodellen er denne klart avgrenset og ledd i en kjede av tiltak. Opplæringsfasen er begrenset, en forberedelse. Det sentrale idegrunnet er at en ond sirkel kan brytes ved gradvis tilvenning til vanlig bolig. Ifølge Dyb har denne modellen særlig lagt til grunn for tiltak rettet mot unge.

Normaliseringsmodellen baserer seg på et mål om umiddelbar innflytting i egen bolig. Det gis individuelt tilpasset hjelp i boligen. Man skal altså ikke kvalifisere seg for å bo i denne tankegangen. Dyb karakteriserer dette som en optimistisk modell. Den innebærer at det legges til rette for at den enkelte skal kunne bo og ha en «normalisert» tilværelse gjennom hjelp og tjenestetilbud. Botilbudet vil være tilpasset den enkeltes behov, og kan derfor skille seg fra en «vanlig bolig». Det kan derfor også forekomme flytting fordi den enkeltes behov endrer seg.

Hvordan plasserer de undersøkte tiltakene seg i forhold til en slik kategorisering?

Tre av tiltakene i denne undersøkelsen var del av «Prosjekt bostedsløse». Ifølge evalueringen av «Prosjekt bostedsløse» kunne ingen av tiltakene som ble undersøkt plasseres i en trappetrinnsmodell (Dyb 2005). Helhetsvurderinger av tiltakene kategoriserte dem i nærheten av normaliseringsmodellen og kjedemodellen. Flere tiltak ble klassifisert midt i mellom disse to modellene, mens noen hadde klarere modelltrekk. Ungdomsboligene har innslag av kjedemodelltenkning, ved at de representerer en overgang mellom det gatenære og behandling eller egen bolig. Det kan ligge et kvalifiseringselement i tenkningen her, ved at motivasjon er sentralt i forhold til å få tilgang på rusbehandling. Samtidig har tiltaket klart preg av å være bolig, og bestrebelser på stabil, trygg kontakt med ansatte og stor takhøyde i forhold til den enkeltes livsprosjekter. Det er ikke regler om rusfrihet i tiltaket, fordi leilighetene er definert som boliger. Småhusene er preget av liknende tankegang. Dette er klart et tiltak preget av normaliseringstenkning, og skiller seg fra ungdomsboligene ved at det ikke skal være et steg på veien videre, eller en overgangsbolig. Bosenteret er definert som et midlertidig tiltak, der selve tidsavgrensingen ses på som en ressurs og en viktig ramme for arbeidet. Målet er å utrede og kartlegge den enkeltes behov. Slik er dette også preget av en kjedetenkning. Samtidig har tiltaket mer preg av å være institusjon, både med hensyn til størrelse, botetthet og innretning.

De midlertidige botilbudene vi har kategorisert som «Gode hospits» inngår på forskjellig måte i kommunenes rusomsorg. Trappetrinnsmodellen har likhetstrekk med tenkningen innenfor rusbehandling, og man kan derfor vente at noen av de rustilknyttete tiltakene her også kan ha innslag av denne tenkningen. Trappetrinns-tenkning vil kunne spores i forhold til den rollen tiltaket spiller i en rekke av andre tiltak, det vil da være et trinn i blant flere på vei til en selvstendig, ordinær bolig. Men man kan også se trappetrinnsstenkning internt i et tiltak, i form av stiger med kvalifiseringskrav, for eksempel fra en fase til en annen i opplæring. Disse tiltakene benevnes også ofte lavterskeltiltak. Hva er terskelen for å slippe inn? Hva består den lave terskelen i de såkalte lavterskeltilbudene av?

Hybelhuset er det mest omfattende tiltaket i undersøkelsen. Det inngår som del av kommunens skadeforebyggende arbeid over for mennesker med rusproblemer. Filosofien er derfor å gi omsorg, kontakt og hjelp med akutte helseplager. Stedet gir midlertidig husvære til mennesker med rusproblemer, men det er ikke et boligtiltak. Det er en institusjon som driver etter sosialtjenesteloven. Det tilbys døgnovernatting og tak over hodet i vintermånedene. Noen bor et par netter på huset, andre over måneder. Det er ikke kapasitet blant personalet til å følge opp alle beboerne på huset. Derfor er det bare et utvalg av beboerne som får oppfølging av personalet når det gjelder å kartlegge behov og ønsker for videre botilbud og behandling. Det er de motiverte som får hjelp. Slik sett har systemet ved denne institusjonen trekk av en trappetrinnsmodell, ved at motivasjon blir et kriterium for å få støtte videre. Men samtidig understrekes det av personalet at man leter etter små fliker av motivasjon hos den enkelte. Terskelen for slik oppfølging settes så lavt som råd, det er kapasiteten som setter grensene..

Blå Kors-tiltaket har en modell med to trinn, de omtaler selv dette som en delvis trappetrinnsmodell. Trinn I består av hybler i hovedbygget, der det er vaktrom ved inngangen og kort vei til fellesrom og ansatte. Beboerne sørger for egne måltider, utenom middag som serveres i felles spisestue. Det gis oppfølging inn i den enkeltes privatliv mht matstell, bolighygiene og personlig hygiene. Trinn II er i et eget bygg, men tett ved. Der har beboerne større ansvar og må sørge for alle måltidene selv. Overgangen fra trinn 1 til trinn 2 bygger på en form for kvalifisering, der kriteriet er stabilitet i forhold til rusing, samt krav til hygiene og kompetanse knyttet til å bo. Flytting mellom trinnene avklares med sosialtjenesten. Noen flytter etter en periode tilbake til Trinn I pga ulike forhold, for eksempel rusing. Dette stedet avviklet nylig et Trinn III, som besto av to hybler i sentrum. Disse ble de siste årene leid ut med vanlig husleiekontrakt til tidligere beboere. Søknaden var imidlertid liten, og tiltaket ble gradvis avviklet.

Også ved Bo- og omsorgssenteret er det en differensiering etasjevis. De behandlingsmotiverte får tilbud om større hybel, i en egen etasje og atskilt fra øvrige beboere. De får tilbud om hjelp til avrusing. Motiverte skilles fra umotiverte. Akutt plasser fra de som bor mer på sikt. Det er likevel ikke et klart kvalifiseringssystem internt. Tenkningen har innslag både fra kjedemodellen og normaliseringsmodellen, ved at man er opptatt av tillit og respekt for beboerne.

Ved utredningsinstitusjonen vi har undersøkt benytter man den delvis trinnmodell, ved at man i hus nr. 2 krever større selvstendighet hos beboerne. De kan bo der i inntil to år. Tilbudet er åpnere, og krever at den enkelte ønsker å jobbe seriøst med seg sjøl. Bemanningen der er bare på dagtid på hverdager. Det gir trygghet for beboerne med en fast ansatt til stede, og de kan også benytte ansatte i hovedhuset ved behov. Hus nr. 2 fungerer som en overgang for dem som er ferdig utredet, men som venter på å bli tildelt bolig eller annet tilbud. Det er ikke de samme restriksjonene på rusing i hus 2 som i hovedhuset. Rominspeksjon skjer her månedlig. Ved Bosenteret har man også valgt å skjerme beboerne i en korridor ved at inngangsdøren er låst. Der bor folk som primært har psykiske problemer, og folk som ønsker ro rundt seg. Beboerne har her hvert sitt hybelrom og felles bad på gangen.

Lavterskeltilbud kan representere trekk av en trappemodell ved at det er lave trinn for å komme innenfor – men også for å ramle ut igjen. Kriteriene for å bli utvist, hva er de? Blå Kors botilbud praktiseres rusfrihet som et krav. Ved mistanke om rusing foretas

testing, og rusing fører til utvisning og karantene. For de fleste er alternativet i mellomtiden å bo på et hospits. Dette må den enkelte avklare med sosialkontoret, som også avgjør om plassen skal beholdes i karantenetiden. I følge daglig leder var man tidligere mer konsekvente på rusfrihet. Man har nå åpnet opp for bruk av A- og B-preparater på forespørsel fra lege, når beboere har helseplager. Dersom ruset atferd forekommer ved bruk av slike preparater må vedkommende oppholde seg på rommet. Noen bruker medikamenter mens de venter på Subutex. Dette gir uro i huset. Rusbruken har blitt vanskeligere å kontrollere med den nye praksisen. Ved Bo- og omsorgssenteret gis det skriftlig advarsel, eventuelt tre dagers utvisning ved rusing innomhus. Uteblivelse over tre dager er også utvisningsgrunn. Utskrivingsvedtak sendes da sosialtjenesten. Ved dette tiltaket mener man at bolig bare er et første steg for å løse brukernes problemer. Mange andre praktiske ting må også på plass for de fleste som er innom dem. Mange trenger behandling for psykiske problemer eller rus. Det er urealistisk å gå via bolig først, de fleste må få bukt med rusen. Mange starter opp rusingen igjen umiddelbart når får eget sted å bo. Mange glipper også sjansen til å få egen bolig fordi de ruser seg.

Ved Hybelhuset er voldelig atferd utkastelseskriterium. På Bo- og rehabiliteringssenteret skal beboerne ha et avklart forhold til rusing. Dette innebærer at man har et begrep om feilplassering, og det kan forekomme at personer blir omplassert dersom det oppdages at de har et aktivt rusproblem. Dette er en eksplisitt holdning, og de ansatte ser det som en utfordring at samarbeidende instanser, for eksempel sosialkontoret, har en annen oppfatning av hvem som passer inn i tiltaket enn senterets ansatte har. Ifølge Dyb representerer dette en normaliseringstenkning, der brukere flyttes dersom tiltak ikke passer for dem. Vel inne praktiseres takhøyde, det er en sentral intensjon at tiltaket skal gi stabilitet og langsiktighet for beboerne.

Fra midlertidig til varig – kjede, trapp eller normalisering?

Sahlin har påpekt at trappetrinnsmodellen slik den har blitt institusjonalisert i Sverige har alvorlige mangler (Sahlin 2005). Den har ikke bidratt til å redusere bostedsløsheten. I stedet har modellen bidratt til å etablere og forsterke et segment av differensierte boligtiltak mellom lavterskeltilbud og det regulære boligmarkedet. Det er en trang passasje mellom det sekundære markedet og det regulære markedet, bostedsløshets-trappen fører ikke til ordinær bolig for de fleste. Trappemodellen forsterker dermed problemet med bostedsløshet, mener Sahlin.

Vi ser innslag av tenkning som kan minne om trappetrinnsmodellen i noen av de undersøkte tiltakene. Særlig trer dette fram i tilknytning til inntakskriterier, kriterier for avansement til neste trinn, og utskrivning i noen av tiltakene som primært er rettet mot rusmisbrukere. Men det er vanskelig å få øye på dette i en rendyrket form, som man finner den i svenske kommuner. Snarere enn å plassere de ulike tiltakene klart i en av de tre modellene, har vi her vist at det er innslag av ulike typer modeller innenfor ett tiltak. Verken denne undersøkelsen eller evalueringene av «Prosjekt bostedsløse» tyder på at en trappemodell er etablert som helhetlig modell i den undersøkte kommunene. Det ser ikke ut som om det er etablert et eget sekundært boligmarked basert på kvalifiseringskriterier i en stige. Kriterier for inntak, utskrivning og slusing til egen bolig er

mangfoldige. Den utstrakte bruken av klausulerte husleieavtaler er imidlertid en utfordring for flere tiltak. Dette kan være et forhold som kan bidra til etableringen av det Sahlin kaller et «sekundært» boligmarked som det er vanskelig å komme ut av (Sahlin 2005). Krav om å ta imot oppfølgingstjenester kan være et steg i en slik retning, selv om det i utgangspunktet ikke tenkes eksplisitt ut fra en helhetlig trappemodell.

På vei videre: Erfaringer i midlertidige botilbud

Det er en målsetning for den nasjonale strategier «På vei til egen bolig» å arbeide for redusert bruk av døgnovernatting og skaffe mer varige botilbud til vanskeligstilte. Vår undersøkelse av arbeidet i tiltakene vektla hvordan man i de midlertidige tiltakene arbeider for å etablere mer varige tilbud, og de refleksjonene de ansatte har gjort seg i forhold til dette.

Tiltakene vi har kategorisert som *Gode hospits* har delvis fokus på at beboerne skal oppnå endring i sin livssituasjon. De vektlegger at dette arbeidet skal skje på klientens premisser. «Vil de ikke endres, men bo, så må de få fred», er formuleringen man benytter ved ett av tiltakene. Det kan ta flere år for enkelte å finne ut at de vil sette i gang en prosess med seg sjøl. Arbeidet krever av personalet at de tåler at ting tar tid. De opplever det som viktig at folk bor over en viss tid for å finne motivasjon til å ta fatt i situasjonen sin. Med dette som utgangspunkt formulerer ansatte et dilemma mellom å gi et godt tilbud i huset og å få folk videre. Disse tiltakene holder ikke mål som varige boliger, de er midlertidige botilbud knyttet til rusomsorgen.

En begrensning når det gjelder motivasjons- og endringsarbeidet er knyttet til bemanningssituasjonen. Ved disse tiltakene kan de oppleve at de ikke har kapasitet til å jobbe grundig med å få alle beboere videre. De to midlertidige tilbudene i Oslo har nytt godt av prosjektmidler og dermed kunne styrke innsatsen for å få grupper av beboere videre. Ved hjelp av videreformidlingsprosjektet kan man ta tak i små fliker av motivasjon og dermed få fanget opp flere. Man benytter individuell plan i arbeidet, og det kan være et egnet middel til å unngå usammenhengende tjenester. Begrensingen knyttet til dette er prosjektenes midlertidighet.

Ved disse tiltakene formuleres klart en begrensning i forhold til mangel på egnete boliger for de brukerne de har: «Problemet er at tilbudene ikke finnes, og da hjelper det jo ikke å utrede».

Der det skorter mest, er for de som har tyngst problematikk knyttet til rus og psykiatri. Folk med utagerende atferd er også vanskeligst å plassere. Det er disse gruppene som blir boende lengst i det midlertidige botiltaket.

Ved *Utredningsstedet* mener man det ikke er bra å bli boende for lenge. Det midlertidige er et grunnleggende og nødvendig trekk ved tiltaket, og viktig for at stedet skal fungere. Dette er mandatet og stedets ressurser basert på. De ser på midlertidigheten som en ressurs. Likevel gjør mangelen på boliger at botiden forlenges. Det er videreslusing som er stedets oppgave, men de ansatte ser det som et problem at man opplever å kartlegge folk til et manglende botilbud. De ansatte mener de har opparbeidet god innsikt i det komplekse systemet av tiltak og ordninger, og bydelenes kompetanse er økende. Likevel mener de at kommunens tilbud på adekvate boliger er for dårlig.

De arbeider i et langt perspektiv på Botreningscenteret. Men det er en utfordring at noen må vente svært lenge på utflytting. Det er en skjønnsmessig vurdering når utflytting skal starte, noen ganger venter de for lenge. Når folk er på overtid kan de falle tilbake til gamle mønstre og problem. De opplever at noen beboere motsetter seg utflytting, mens andre setter seg selv mål og følger dem. Noen beboere kommer tilbake igjen, og må få et annet tilbud en periode før de lykkes. Men dette er en del av tenkemåten og langsiktigheten. Solskinshistorier finnes blant folk her, og gjør at personalet føler seg motiverte for jobben. Personalet opplever generelt at det er vanskelig å få folk ut. De ser stor sårbarhet hos mange i slike situasjoner. Men tilbudet utenfor er økende, så mulighetene er der. Etableringen av et nytt prosjekt med overgangsleiligheter ute er også ment å skulle avhjelpe dette. Her tilbys det bemanning og oppfølging på kveld og natt. Beboerne får mulighet for å returnere til senteret dersom de ikke klarer overgangen til å bo i egen leilighet. Fleksibilitet i forhold til fasene i utflyttingsprosessen vektlegges her. Dette uttrykkes ved at beboerne får retrettmuligheter, og ved personaloverlapping i de ulike fasene.

Boliger med støtte beregnet på ungdom tilbyr opphold over lengre tid, men også der vektlegges at beboerne er på vei videre, til behandling, Legemiddelassistert rehabilitering (LAR), eller egen bolig. De bor i snitt noe over ett år i boligene, og dette kan være nok for mange mener personalet. Også her er det et viktig dilemma i forhold til kravet om behandlingsmotivasjon kontra venting. Det er sjelden samtidighet mellom klientens ønsker, motivasjon og tilbudet som gis. Motivasjonen er flyktig hos mange av beboerne.

I alle de undersøkte midlertidige botilbudene understrekes samspillet og samhandlingen med det offentlige tjenesteapparatet som svært viktig for å lykkes med arbeidet for å etablere mer varige boliger for de krevende gruppene de tar seg av. For å utdype ytterligere hvordan dette arbeidet foregår, vil vi i neste kapittel beskrive sentrale sider ved disse samarbeidsrelasjonene.

5. Fra midlertidig til varig: Tiltakenes samarbeidsrelasjoner

De midlertidige tiltakene som er undersøkt har varierende mulighet for å følge opp beboerne i prosessen med å skaffe en bolig av mer varig karakter. Noen steder mener de har kompetanse, men mangler personalressurser til å gjøre et mer aktivt arbeid. Og samarbeidet med andre instanser er en viktig faktor som mange understreker. Et viktig moment i undersøkelsen har vært å studere hvordan tiltakene samarbeider med andre instanser når det gjelder å etablere mer permanente botilbud for brukerne. Materialet vårt på dette punktet er intervju med ansatte og ledelse ved midlertidige tiltak, dokumenter samt fokusgruppeintervju.

Sosialtjenesten som samarbeidspartner

Alle tiltakene som er undersøkt har sosialtjenestene som en viktig samarbeidspartner. Sosialtjenestene gir garanti for opphold i tiltakene. De har også en sentral rolle som samarbeidspartner når det gjelder å sluse beboere videre til mer varige botilbud. I rapporten «På randen av å bo» fant vi at bostedsløse hadde ulike erfaringer med sosialtjenestene. For noen av dem var forholdet preget av mistillit og negativ erfaring. For andre hadde kontakten med en saksbehandler vært avgjørende viktig for å støtte eller oppnå endring i livssituasjon. De som hadde opplevd stabil, langvarig kontakt med en fast sosialkurator var godt fornøyde. Døgninstitusjonene opplevde i denne undersøkelsen samarbeidet med sosialtjenestene som både viktig og vanskelig. Det er viktig fordi de representerer kontinuitet for klientene, og vanskelig på grunn av både kapasitetsproblemer og holdninger (Taksdal m.fl. 2006:116–120).

Den danske undersøkelsen «Fra hjemløshet til fast bolig» (Fabricius m.fl. 2005) satt fokus på samarbeidet mellom aktører som er involvert i arbeidet med å sluse hjemløse fra midlertidige til mer permanente tiltak. Her ble det identifisert tre ulike og til dels konkurrerende kommunikative koder som dominerer ulike instansers forståelse av målgruppen og arbeidet med den. Forskerne fant at sosialtjenestens saksbehandlere ofte var preget av en rettslig og økonomisk kode, mens kommunale bostøttearbeidere var preget av en pedagogisk kode og ansatte i midlertidige tiltaks kode var en omsorgsmessig. Kodene kunne gi samarbeids- og koordineringsproblemer, men ulike blikk på brukeren kunne også virke supplerende og gjensidig befruktende. Denne undersøkelsen viste at det var nyanser i de koder som ulike aktørers blikk på brukerne var preget av. Funn fra våre undersøkelser viser også at både brukere og tiltak påpeker store forskjeller både mellom det enkelte sosialkontor og mellom den enkelte sosialkurator mht arbeidsmåter, samarbeid og holdninger til bostedsløshet. I sin undersøkelse av arbeidet i sosialtjenesten fant Helgøy og Ravneberg at sosialkuratorerne kan oppleve et krysspess mellom oppgaver og yrkesroller (Helgøy og Ravneberg). Oppfølging av sosialfaglige oppgaver som oppfølging av langtidsmottakere kunne bli fortrent av regelforvaltning og økonomisk saksbehandling. I den foreliggende undersøkelsen har vi ikke kunnet foreta en systematisk analyse av de ulike yrkesrollene

eller kulturelle kodene i ulike deler av tjenestene på linje med de nevnte undersøkelsene. Vår analyse her er basert på inntrykk fra besøk og intervju i tiltak og fokusgruppe-intervju med samarbeidspartnere i kommunene som likevel gir en pekepinn om noen utfordringer i møtet mellom tiltak og de kommunale sosialtjenestene i arbeidet med å skaffe bostedsløse mer permanente botilbud.

Tiltakene har varierende erfaringer når det gjelder samarbeidet med de kommunale sosialtjenestene. I de største byene er sosialtjenestene organisert bydelsvis, og de fleste tiltakene har påpekt at det er forskjell mellom de enkelte sosialkontorene når det gjelder praksis i forhold til boligtiltak. I de to største byene påpeker tiltakene også at det er ulikt hvor langt det kommunale arbeidet med bostedsløshet har kommet i de ulike bydelene. Kompetanse, erfaring og organisering varierer. Men det understrekes ofte fra tiltakene at de erfarer store forskjeller innenfor det enkelte sosialkontor, mellom de enkelte sosialkuratorer. En viktig forskjell mellom tiltakenes erfaringer er sosialtjenestenes rolle henholdsvis som pådriver og bremsekloss i arbeidet med å skaffe brukerne egen bolig. Det varierer også i hvilken grad beboerne har individuelle planer, og om disse brukes aktivt i arbeidet med å skaffe mer varig boligtilbud.

For midlertidige tiltak med mål om å utrede og sluse folk videre til bydelens bolig- og tjenestetilbud er en viktig utfordring at bydelene ikke har vært parat for sin del av oppgaven. Dette har sammenheng med at det er vanskelig å få oversikt over tjenesteorganiseringen i de største kommunene. Flere etater og avdelinger deler på ansvaret, i tillegg til bydelens tjenesteapparat. Det er mange ulike prosjekter i sving, med en rekke ulike finansieringskilder. I tillegg er mange ideelle organisasjoner aktører på området. Det er mange som ønsker å gjøre en forskjell, men lite overføring av kompetanse og erfaring. Etter noen års drift kjenner ansatte og ledelse i tiltakene tjenesteapparatet godt. De opplever å ha bedre oversikt enn sosialkontorene. De har en stabil og godt utviklet kompetanse, og derfor fungerer de ansatte ofte som rådgivere i forhold til sosialkontorene, og blir en høyre hånd for bydelene i håndteringen av bostedsløshet. De erfarer ofte at sosialtjenestene ikke kjenner egne tiltak, og at det er vanskelig å få plassert folk.

En faktor som er viktig med hensyn til samordning av tjenester, er at tiltakene understreker at bruk av individuell plan er bare verdt noe dersom samarbeidet med sosialtjenestene fungerer. De opplever å måtte avslutte leieforhold med beboere dersom ikke sosialtjenesten følger opp, selv om den enkelte beboer ønsker å jobbe med seg sjøl. Flere tiltak påpeker at en del av beboerne har individuell plan, men botiltaket inngår som oftest ikke i disse planene.

Det pekes også på store variasjoner mellom bydelene, og svært lite ressurser til botiltak. Ifølge de ansatte ved flere av tiltakene er det forskjell mellom sosialkontorene mht oppfølging. Noen er aktive og opptatt av å sluse folk videre til behandling eller annen bolig. I storbykommunene har noen bydeler kommet langt i arbeidet med varige boligtiltak, og bruker midlertidige botiltak mindre enn før. Fra rundt år 2000 har bostedsløshet i økende grad blitt en kommunal satsning, og behovet for tilbudet har minsket gradvis. Andre bydeler har kommet kortere med innsatsen, og søker mange brukere inn på tiltaket. De ansatte ved rehabiliteringssenteret påpekte også at det er varierende praksis ved ulike sosialkontorer. Det kan være vanskelig at beboerne får ulike former for oppfølging og støtte. Det oppleves urettferdig av beboerne. En kan få

lommepenger til utflukt eller busspenger til skolen, en annen ikke. Noen ganger fra samme kurator. Andre ganger er det ulik praksis på ulike sosialkontor.

Ved Blå Kors-tiltaket mente man at det gis tydelige signaler fra sosialtjenesten om at det er bruk for dette rusfrie tiltaket. Botreningscenteret opplever generelt at omverden har tillit til arbeidet de gjør overfor en vanskelig gruppe, og de opplever velvilje i kommunen. Dette mener ledelsen tyder på at stedet fyller en viktig rolle og avlaster andre tiltak og hjelpeinstanser. Men en fare er at arbeidet for å få folk videre ikke følges like godt opp av instansene rundt: «Verden ute vil at folk skal bo lenge her». Noen ganger kan det for tiltakene virke som om saksbehandler puster lettet ut når vedkommende bruker ble tatt hånd om: «Det kan ikke legges skjul på at noen er lettere å hjelpe enn andre.»

Sosialkontoret legger de videre planene for bosituasjonen til beboerne i flere av de midlertidige tiltakene. De ansatte viser også til at beboernes egen rolle i dette arbeidet er avgjørende, og svært varierende. Noen beboere skaffer leilighet på egen hånd, andre får via sosialkontoret eller står i boligkø. Stort sett ender de med kommunal bolig, det er vanskelig å skaffe noe på det private markedet til denne gruppe. Noen beboere presser på for å få eget sted å bo, andre vil ikke ut, og gjør svært lite sjøl for å skape endringer. Mange av beboerne er ikke interesserte i behandling. De får hvile og mat for en periode, og bruker tiltakene som et midlertidig pustehull. Dette kan være vanskelig for de ansatte å se på, de vet at de snart er ute på kjøret igjen, og så kommer de inn igjen om en stund for ny pause.

Et motsatt problem er at en del beboere blir presset av sosialtjenestene til å flytte i egen leilighet før de føler seg modne for det. Sosialtjenesten ønsker ofte at tilskudd til oppholdet på botiltaket opphører raskt, og vil ha alle snarlig ut i egen bolig. Målet for de tjenestene er at alle skal ha en egen adresse. Beboerne kan bli overlatt til seg sjøl, bare med et tomt skall av en leilighet, uten eiendeler og innbo. Da er det kort vei til rus og gamle nettverk. De ansatte opplever ofte at folk ønsker seg tilbake til botiltaket etter kort tid.

Det er mangelen på ordnete overganger, og mangel på oppfølging i bolig som er spørsmålsstilles. Det understrekes av mange informanter at sosialtjenestene kommer til kort her. Samtidig er det store forskjeller på bydelenes boligsosiale innsats. Der bydelene har kommet langt med dette, er det minskende etterspørsel etter de midlertidige tilbudene, påpekte man. Personalet ved tiltak opplever også til tider at bekymringsmeldinger til sosialetaten om de som har flyttet ut ofte ikke blir fulgt opp. Mange dukker opp igjen, beboerne kommer lett inn i en runddans. De ansatte må jobbe med sosialtjenesten for å unngå slike situasjoner.

Sosialtjenesten kan også presse på for å avslutte oppholdet og å få folk inn i behandling, fordi det er det andre som betaler for. Det er billig for kommunen å ha folk i behandling. Sosialkontorets garanti opphører noen ganger av slike grunner.

Det ble understreket av flere at det kan være forskjell på sosialkontorene med hensyn til samarbeidsrelasjoner, men like viktig er at det ofte er forskjell på de enkelte sosialkuratorerne med hensyn til hvordan de arbeider. Det er ulik grad av smidighet i sosialtjenesten, og fleksibiliteten avhenger særlig av hvor langvarig kontakt de har hatt med den enkelte. Fleksibiliteten og forståelsen er større når kontakten har vart lenge, og

de ansatte kjenner klienten. Ansatte ved tiltakene påpekte en klar tendens til at de som har hatt en slik langvarig kontakt har større muligheter til å klare seg.

Botreningscenteret har også sosialtjenesten som en viktig samarbeidspartner, fordi de har ansvar for finansiering. De mottar brukere fra flere av bydelene, men ikke alle bydeler bruker tiltaket like mye. De mottar også en del folk fra andre kommuner, da er det ofte snakk om folk med tunge problemer. Man var her særlig opptatt av å få dokumentasjon fra sosialtjenesten dersom det var denne instansen som søkte folk inn. De kunne oppleve et press om å ta inn folk som ikke helt tilhørte stedets målgruppe. En del av beboerne kan oppleves som krevende, og deler av hjelpeapparatet kan ha problemer med å få kontakt med dem. Det forekommer det de beskriver som et dårlig kartleggingsarbeid ute, på den måten at viktige opplysninger mangler. Det kan være et uoppdaget rusproblem som gjør at beboere raskt må skrives ut.

De to boligene med støtte drives i nært samarbeid med kommunen. De ansatte mener det er et typisk mønster at stiftelsens folk ser og påpeker et behov, initierer et tiltak, og så overtar kommunen dersom tiltaket viser seg nyttig og levedyktig. De opplever også at det er en større fleksibilitet knyttet til den private aktøren, noe som har gjort at de har fått i gang en rekke nye prosjekter de senere årene. På dagtid er det høyskoleutdannet personale på vakt i tiltakene, noe som letter samarbeidet med andre instanser. De ansatte blir ofte pådyttere og advokater for beboerne i forhold til sosial- og helsetjenester. Gjennom noen av de nye tiltakene har også kontakten med spesialisthelsetjenesten og politiet økt.

Flere av tiltakene understreket at det kunne være manglende forståelse for beboernes situasjon i det øvrige hjelpeapparatet, men at kunnskapen og kjennskapen til problematikken var økende. Ledelsens faglige nettverk kunne være et nyttig middel for å styrke kontakt og øke forståelsen. Ett av tiltakene nevnte for eksempel et økende og greit samarbeid med kommunens forvaltningsenhet, som har ansvar for plassering av beboere. Grunnlaget for dette var kontakt mellom ansatte og at folk fra andre tjenester faktisk besøkte tiltakene og fikk innblikk i beboernes situasjon og virksomheten. En leder fortalte om at besøkende fra andre etater var positivt overrasket over at beboerne var så greie å ha med å gjøre.

Informanter fra flere tiltak peker på at det i løpet av noen få år har skjedd en generell bedring, der bydelene har blitt bedre til å tenke bosetting og har bedre opplegg for booppfølging. Et av de andre større tiltakene mener også å spore endringer i filosofien i sosialtjenestene. Det er økende kunnskap omkring bostedsløshet og bedre forståelse for arbeidet med skadereduksjon. Hybelhuset påpeker at det i kommunen er lite tilbud på psykiatrisiden som de har kontakt med. Kontakten internt i rusmiddelstaten er viktigst for dem. Kontakten til øvrige deler av det kommunale apparatet som plan- og bygningsetaten går via bydelene. Det samme gjelder BUFetat.

De ansatte ved flere tiltak understreker paradokser i forhold til innsatsen for å avhjelpe bostedsløshet. Samtidig med økt forståelse for problemet i deler av de kommunale tjenestene har det blitt færre kommunale boliger. Trekk ved den generelle boligpolitikken har en alvorlig innvirkning på dem som skal arbeide med midlertidige tilbud:

Det er et stort paradoks at bostedsløsheten øker når innsatsen faktisk er bedret for å bekjempe den (...)Lang ventetid på kommunal bolig er proppen i systemet. Noen folk blir også utestengt overalt.

Andre samarbeidspartnere

Noen av de midlertidige botiltakene har utstrakt samarbeid med en rekke kommunale og statlige etater og instanser. Et gjennomgående tema i intervjuene var de ansattes opplevelse av å være advokater for sine brukere i forhold til andre ledd i tjenesteapparatet. Mange var opptatt av den fortsatte stigmatiseringen av denne gruppen, i en periode der flere andre grupper gradvis har blitt integrert i lokalsamfunn og offentlige tjenestetilbud. Samtidig understreket mange av lederne og de ansatte at de hadde et godt samarbeid med mange instanser.

Det er forskjeller på disse tiltakene når det gjelder betydningen av relasjoner til spesialisthelsetjenesten. Samarbeidet med helsetjenestene er utstrakt for mange tiltak. Beboere kommer fra behandling, og sluses videre til behandling. Det samarbeides om medisiner, og enkelte tiltak veiledes av fagpersonell i spesialisttjenesten. Ved Botreningscenteret kommer mange av beboerne fra psykisk helsetjeneste eller fra rusbehandling. Spesialisthelsetjenesten utgjør derfor en viktig samarbeidspartner for dem. Noen søkes også inn via fastlegen.

Andre tiltak har lite kontakt med denne delen av helsetjenesten. Erfaringene er også varierte. Flere av tiltakene mener at de har relasjoner som fungerer, andre påpeker at det er vanskelig for beboerne deres å slippe til i helsetjenestene, og ser seg som døråpnere og advokater for dem inn i systemet: «Det er nedarvete forestillinger om beboergruppen i helsetjenestene».

En del av utfordringen kan være knyttet til en mistroenhet overfor rusmisbrukere, fordi helsepersonell opplever det som vanskelig å ha tillit til dem. Man er redd for å bli lurt av drevne og kompetente brukere. Ansatte ved flere av tiltakene var opptatt av hvordan slike dilemma kan håndteres, slik at brukerne møtes med respekt og får den helsehjelpen de behøver.

Kontakten med helseforetakenes rusbehandling oppleves som problematisk for enkelte av tiltakene. Veiene til avrusing er endret i noen regioner. Tilgjengeligheten har minket, og tallet på plasser er endret. Dette gjelder særlig hovedstaden, der det påpekes fra noen ansatte ved tiltak at den sosiale avrusingen er borte. Det vil si avrusing som innebærer en sosialfaglig tilnærming: «Å spise seg opp og ruse seg ned». Den økte helseorienteringen i rusomsorgen gjør inngangen til behandling snevrere for de tyngste, og lettere for de lettere tilfellene. Man må ha time på ruspoliklinikk, og oppfølging av slike avtaler er vanskelig for de med størst problemer. Ved de to tiltakene i Oslo har man samarbeid med psykisk helsetjeneste gjennom midler fra storbysettingsingen, som er del av opptrappingsplanen for psykisk helse. En ansatt på hver institusjon skal ha kompetanse på området, og tar seg av kontakten med psykisk helsetjeneste. Det ble samtidig understreket at det er viktig for dem å ikke være «psykiatri-light». De kjemper for innleggelse og mot raske utskrivinger. Målet for dem er ikke å drive behandling, men å få til bedring i livssituasjon eller i relasjonene til folk som egentlig defineres som håpløse. Derfor må man også arbeide med ambisjonsnivået internt.

Flere av tiltakene sluser folk videre til avrusing, rusbehandling og Legemiddelasistert rehabilitering (LAR). Mange kommer tilbake etter kort tid. Ved ett av tiltakene var de

ansatte særlig opptatt av mangler ved rusbehandlingen. De ser at avrusing tar lang tid for enkelte. De mener det er lite kompetanse knyttet til avrusing på bestemte medikamenttyper, det er dårlig sammenheng mellom behandling og avrusing, og avrusingen er ofte lite verdt. De ansatte mente at de selv hadde opparbeidet god kompetanse i forhold til koordinering av avrusing og akuttbehandling, et arbeid det fins lite ressurser til både i kommunen og behandlingsapparatet.

De ansatte ved et «Godt hospits» var opptatt av at beboergruppen deres kan være vanskelige å få inn i den vanlige psykiske helsetjenesten. De som er rusmiddelavhengige får akuttbehandling for psykosene sine i sykehus, men det er svært vanskelig for dem å få innpass i poliklinikk eller kommunale tjenester. Beboerne opplever problemer også i forhold til allmenn helsetjeneste. De blir ikke møtt med respekt, og kommer for eksempel ikke til på telefonen dersom de selv ringer. Ansatte bistår med slike ting, det senker terskelen. Noe av problemet kan henge sammen med mangel på tillit til denne brukergruppen. Ansatte i helsetjenestene kan frykte at de blir manipulert av drevne brukere. De kan ses som farlige, truende eller ubehagelige. Men de ansatte mener omverdens syn på beboerne er i endring. Kontakter mellom ansatte ved senteret og psykisk helsetjeneste åpner dører. Kontakt gir kunnskap og besøkende fra andre instanser kunne uttrykke positiv overraskelse over hvor greie beboerne viste seg å være. Flere av denne typen tiltak samarbeider med russektoren når beboere ønsker avrusing.

Ansatte understreker at ventetiden i rusbehandlingen oppleves som en stor utfordring for arbeidet deres. Det kan gå år før folk får plass, selv om de er motiverte. Noen påpekte at det i enkelte helseregioner hadde blitt forverret de senere årene. Det verste for de ansatte ved de midlertidige tiltakene er da å se hvor raskt folk med rusproblem fjerner seg fra normalsamfunnet. Etter kort tid kan noen utvikle fundamentale svikt i forhold til vanlig funksjonsnivå. Sosialtjenesten kan også bidra til svikten her, ved å bare forlenge garantien for unge folk i stedet for å arbeide for å få dem i behandling.

Flere av tiltakene koordinerer tjenester knyttet til helse, sosialtjenester og bolig. De gode hospitsene har ofte mindre å gjøre med spesialisttjenesten enn med kommunale instanser. Unntaket er LAR. Det er også godt samarbeid med fastlegene om utdeling av medikamenter til enkelte brukere. Tidligere så de at sosialtjenesten fikk store utfordringer fordi folk med rusproblemer ikke ble tatt hånd om i psykisk helsetjeneste, og det kunne det forekomme at folk ble skrevet ut fordi man mente at psykosene var rusutløste og dermed ikke psykisk helsetjeneste sitt ansvar. Nå ser de at psykisk helsetjeneste holder lengre på ruserne, og dermed også letter utfordringen for det øvrige tjenesteapparatet. Både boliger med støtte, utredningsstedet og botreningscenteret har et godt samarbeid med denne delen av helsetjenestene. Flere beboere har åpen returmulighet til psykiatrisk behandling. Noen steder samarbeides også om medisiner, og ansatte på senteret får jevnlig veiledning fra psykisk helsetjeneste. Ifølge ansatte på botreningscenteret er det et viktig grunnlag for det gode samarbeidet at tiltaket har rykte på seg for å ta et stort ansvar når det gjelder de aller vanskeligste. Samarbeidet har også blitt bedre fordi man har blitt bedre kjent.

Flere av tiltakene nevner spesielt at de har godt samarbeid med politi og fengselsetat.

Noen beboere ved enkelte tiltak kommer tilbake etter soning. Ved ett av tiltakene har man også et samarbeid med fengselsvesenet. Noen beboere soner på § 12. Disse får da utgangsnekt. Andre er på stedet mens de venter på dom.

6. utfordringer i arbeidet for å skaffe varige boliger

Denne undersøkelsen viser et stort spekter av ulike tilbud og ulik organisering av det boligsosiale arbeidet i kommunene. Det er klart at dette er et felt der det har skjedd en betydelig endring og fornying de siste få årene. Hovedspørsmål i undersøkelsen er hvordan midlertidige tilbud kan være et element i arbeid for å sikre vanskeligstilte varig bolig i kommunene. Undersøkelsen av de ulike botilbudene viser at de treffer svært ulike grupper med ulike og varierende behov. Noen er på vandring og har vansker med å slå seg til ro i en bofast livsstil mens andre er så syke at de har vansker med å bo. Bolig blir likevel sett på som en rettighet for alle og som en vesentlig kilde til bedring av livskvalitet og livssituasjon uansett hva som er problemet for den enkelte.

I det følgende skal vi oppsummere hvilke utfordringer og muligheter som vi kan se når det gjelder å styrke arbeidet med å etablere mer permanente boliger for bostedsløse. Dette danner igjen utgangspunkt for de innspill som vi vil komme med i rapportens siste kapittel.

Utfordringer for midlertidige botilbud

Bruken av tilbudene vi har kalt *Det gode hospits* representerer et viktig alternativ for sosialtjenesten i kommunene, og benyttes som del av kommunenes rusomsorg. Her ligger det et betydelig utviklingspotensial i forhold til å bidra til at brukere blir ledet videre i forhold til mer langsiktige og permanente boligløsninger. Ansatte i slike tiltak har ofte nær kontakt med brukere over tid. De har opparbeidet kompetanse i forhold til bygging av relasjoner med brukere, og har kjennskap til deres behov. Samtidig kan de gjennom samarbeid med andre instanser ha betydelig innsikt i hvilke tiltak og tilbud som finnes for å imøtekomme brukernes behov. Foreløpig bidrar slike tiltak til å gi tak over hodet og til å hjelpe de som er motiverte til mer permanente løsninger. Prosjektmidler har bidratt til å styrke dette arbeidet i noen av tiltakene. Sosialtjenesten benytter i liten grad disse tiltakene til å bidra til mer langsiktige løsninger. Her kan det være et potensial for økt samarbeid.

Utredningssteder, som Bosenteret er et eksempel på, har et boligfokus i tilnærmingen, og baserer seg på en normaliseringstenkning. Endring av beboerne ikke er et mål for arbeidet. Det er videreslusing som er oppgaven. Tankegangen er at det er bosituasjonen som skal tilpasses den enkeltes behov, og ikke den enkelte som skal tilpasses det tilbudet som finnes.

Dette representerer en interessant modell for samordning av tiltak for grupper av brukere. Den klare avgrensingen av tiltaket når det gjelder botid og tjenesteyting gir det en klar profil, og signaliserer klart til både beboere og omkringliggende tjenester hva slags forventninger man skal ha til tilbudet som gis. Tiltaket mener å ha bygd opp kompetanse som kan være verdifull for andre deler av det kommunale tjenesteapparatet. Samtidig har man erfart utfordringer knyttet til at det mangler riktige boliger, at kompetansen på tematikken i sosialtjenesten er begrenset og at også behandlings-

systemet kan ha skranker i forhold til samarbeid. Spørsmålet er på hvilken måte et slikt tiltak kunne fått en styrket rolle i det helhetlige boligsosiale arbeidet. Hvordan kunne kompetansen fra det arbeidet som gjøres der i større grad vært benyttet strategisk for at boligene faktisk etableres?

Bo- og rehabiliteringssenteret fungerer som en strategi for brukere med spesielt store vansker med å bo selvstendig. Samtidig arbeides det aktivt med å forberede beboerne på å flytte ut i andre boformer. Stedet erfarer det som en utfordring at sosialtjenesten oppfatter stedet som et mer eller mindre permanent tilbud for en krevende brukergruppe. Det er viktig å formidle at målsetningen med oppholdet er at beboerne skal forberedes til en mer selvstendig boform. Nyetableringen av boliger med oppfølging, med tilknytning personellmessig og administrativt til senteret, kan bidra til å styrke mulighetene for å få beboerne videre til mer varig bolig.

Det vi har kalt *Boliger med støtte* har langt på vei karakter av å være varige boliger. De har blitt etablert med god forankring, og dermed er det oppnådd mye i forhold til forbindelser mellom ulike etater og sikring av kontinuitet i tiltakene. Både småhustiltaket og ungdomsboligene har en tilnærming som er preget av respekt for beboernes privatliv, og toleranse for ulike måter å bo på. Samtidig ivaretas trygghetsbehov gjennom stabil personalkontakt og godt samarbeid med spesialisthelsetjenester. Boligene ivaretar slik flere av de kriteriene som vi har sett inngår i en definisjon av permanent bolig, samtidig som beboernes behov for støtte ivaretas. Dette kan representere eksempler på det mangfoldet som må bygges opp for å imøtekomme mangelen på adekvate boliger. Modellen med en aktør som tilbyr både akutt og permanent bolig i et nært samarbeid med kommunen kan være en måte å bidra til kunnskapsoverføring mellom det midlertidige og mer permanente.

Overføringsverdien av dette er viktig, men samtidig kan forhold knyttet til organiseringen i denne kommunen gi særegne forutsetninger. Tiltakene er små, men drevet av en privat aktør med muligheter for fleksibilitet, i et nært samarbeid med kommunen. Utfordringer er også knyttet til å opprettholde startentusiasme i tiltakene og å være rede til å gjøre nødvendige korreksjoner. Samtidig er det et paradoks at tiltakene har et midlertidig preg over seg som kan forstyrre beboerens oppfattelse av trygt og godt. Det gjelder bruk av husleielovens § 11-2 og reguleringsforholdene til småhusene. De samme tiltakene kunne vært etablert med lengre tidshorisont på leieforhold og reguleringsforhold dersom kommunen hadde arbeidet for det. Dette hadde ikke behøvd å bety en redusert fleksibilitet. Det er også uklart om omorganiseringen i kommunen har gått på bekostning av det gode samarbeidet som var etablert, og som ga en fleksibilitet i forhold til å fange opp brukerbehov.

Utfordringer i det kommunale arbeidet

Dokumentasjonen fra kommunene viser noen kjerneutfordringer som alle står overfor uavhengig av omfanget av det boligsosiale arbeidet. Fornyingen av det boligsosiale arbeidet avdekker at den tradisjonelle kompetansen kommer til kort. Det må skapes nye forbindelser mellom sosialtjenesten, helsetjenesten og teknisk planlegging. Videre krever brukerorientering i arbeidet at kommunen blir mer oppsøkende enn den tradisjonelt

har vært. Med hensyn til brukere på vandring eller kronisk syke brukere, trenger de en oppsøkende kommune. Mange av disse vil ikke eller kan ikke komme til kommunen.

Undersøkelsen peker ut fire temaområder det er viktig for kommunene å ha et systematisk forhold til i den videre strategiske planleggingen:

- Boligmarkedet og det boligsosiale arbeidet
Hva betyr forvaltningen av den kommunale boligmassen, hvordan håndteres forholdet til det lokale boligmarkedet og hvilken rolle skal private aktører ha?
- Forankring av boligsosialt arbeid
Det er vesentlig at dette arbeidet forankres politisk for at det skal ha legitimitet og administrativt for at det skal være effektivt.
- Kompetanseutveksling og samarbeid
Fornyningen av tenkningen og det faglige grunnlaget for boligsosialt arbeid må formidles ut i miljøene som skal drive dette arbeidet.
- Ressurser til etablering men ikke til drift
Det å ha et avklart forhold til langsiktigheten i dette arbeidet er avgjørende. Den boligsosiale innsatsen må ses på som en permanent del av det kommunale arbeidet.

7. Innspill

Innspillene fra denne undersøkelsen er basert på vår dokumentasjon fra fokusgruppene og fra tiltakene, samt møtet i referansegruppen. Innspillene skal blant annet bidra i de sentrale myndighetenes arbeid med å videreutvikle det boligsosiale arbeidet i kommunene. Våre innspill er organisert i fire punkter.

Boligmarkedet og boligpolitikken

Generelt har det skjedd et visst nedslag av kommunale boliger og i flere kommuner er de kommunale boligene skilt ut i et eget boligforetak. Dette gir knapphet av tilgjengelige boliger, men undersøkelsen viser også at det er en viktig problematikk rundt det å ha ulike typer boliger tilgjengelig. De mindre kommunene påpeker særlig at de har utfordringer når det gjelder å sikre et tilstrekkelig differensiert tilbud. Omlandskommunene understreker også mangel på små boliger til en-persons-husholdninger, noe som har naturlig sammenheng med at boligmassen tradisjonelt domineres av eneboliger.

I forbindelse med videreutvikling av boligmassen og nybygginger lokalt er det viktig å analysere behov og ikke minst hvordan pengestrømmer går og fungerer i sammenheng med ulike stimulerings tiltak. I alle byene er det ønske om å spre den kommunale boligmassen geografisk i byen. Det er potensielt svært store kostnader med dette der boligprisene er høye som i Oslo. Det vil være tautrekking om hvordan kostnader skal fordeles mellom kommune og stat, og hvilke subsidier som skal gis til brukerne.

Videre er det alltid et potensielt manglende samsvar mellom nybygging og mulighetene for varig drift. Det boligsosiale arbeidet rammes også av at det er spesielt krevende å løse problematikken rundt de tyngste. Det er variabel systematikk i forhold til dette i kommunene.

Kommunene ønsker en bedre og mer oversiktlig statlig finansieringsmåte, med lengre tidshorison. Det er behov for å gjøre noe med bostøtten. Tilskudd til booppfølging bør forlenges, saksbehandlingstiden kortes ned. Kommunene får for lite forutsigbarhet. Gjeldsproblemene til denne gruppen er store, det gjør det vanskelig å klare seg på egen hånd. Det er ofte de offentlige etatene er mest firkantet og minst fleksibel.

Forankring av boligsosialt arbeid administrativt og politisk

Forankring viser seg som viktig i forhold til samhandling mellom ulike deler av administrasjonen så vel som politisk for å sikre gjennomføring og legitimitet for tiltak. For de sentrale myndighetene kan dette sikres gjennom regelstyring og økonomiske strategier. Ut fra informasjonen i dette prosjektet synes det vel så viktig å arbeide med informasjonsstrategier og organisering.

I det kommunale arbeidet er det avgjørende å sikre at det er mulig å bygge nye boliger eller å plassere den gruppen mennesker som omfattes av det boligsosiale arbeidet. Nabolagsproblematikken er sterk på området, og kan være helt ødeleggende hvis det ikke finnes en politisk og administrativ strategi for å informere og kommunisere. En god informasjonsstrategi har to mulige gevinster. For det første

smører den forholdet til omgivelser og naboskap og for det andre bidrar det til en større og tydeligere bevissthet hos de profesjonelle på området. Det gjelder både ansatte i administrasjonen og de som faktisk skal arbeide i tiltakene.

Forankring er videre viktig for å unngå at det boligsosiale arbeidet blir preget av å være midlertidighetens politikk. Endringene som er skjedd de siste årene er kjennetegnet av prosjektorganisering. Prosjektperiodene blir preget av entusiasme, oppslutning. Det er den politiske og administrative forankringen som kan sikre oppfølgingen når hverdagen kommer. Tiltakene skal inn på ordinære kommunebudsjetter, og det bør være en sak også for statlige myndigheter å bidra konstruktivt til at det skjer.

Varierte tilbud for varierte behov

En standardisering av regelveket er et vanlig virkemiddel for å sikre like tjenester og iverksetting av ønsket politikk. Informasjonen i dette prosjektet peker på utydigheter rundt bruken av sosialtjenestelov og husleielov, der husleieloven framtrer som et bedre virkemiddel for å sikre en selvstendig boform og langsiktighet. Samtidig bør man kunne stille spørsmålsteget ved den utstrakte bruken av klausulering av bolig. Enkelte tiltak og frivillige organisasjoner har gått bort fra dette på prinsipielt grunnlag.

Vi oppfatter det likevel ikke slik at det er denne regelanvendelsen som har størst betydning for brukerne. Det synes svært viktig å opprettholde et visst mangfold i tjenestetilbudet. Selv om alle fikk varig bolig, vil det alltid være mange med tilbakefall og andre forhold som gjør at de ikke klarer en selvstendig boform. Det boligsosiale arbeidet skal dekke et spekter av problematikker fra dem som ikke vil bo til dem som ikke kan bo. Det er mye upløyd mark i forhold til kunnskap om ulike måter å utforme tjenesten på, og det er også rent praktisk viktig å bruke ressurser som finnes. Rydding i landskapet må ha som målsetning å heve kvaliteten på tjenestene som ytes ut fra et ønske om å møte ulike behov.

Det viser seg også at det alltid vil være behov for akutt-tilbud. Strategiene fra de sentrale myndighetene må legges opp slik at disse ikke blir en sovepute for kommunene, men virkelig fungerer slik de er tenkt. Det er en erfaring fra flere lavterskeltiltak at det er en tendens til at de brukes uten at det arbeides for å få mer permanente løsninger.

Fleksible tilbud må finnes. For eksempel kan noen beboere ha behov for mer tilsyn eller kontakt en periode, selv om de kan klare seg på egen hånd i lengre perioder. Veksling mellom boformer bør ikke nødvendigvis føre til tap av bolig. En kan ha en boligbase der det muligheter for opphold i institusjoner i andrelinjen og mer oppfettingsinstitusjoner. Da vil alternativet komme som et supplement og ikke er et enten eller. Slik vil en trygg og stabil bosituasjon kunne sikres, uten at egen varig bolig blir en plass å parkere mennesker uten at de får oppfanget og dekket sine hjelpebehov på ulike områder av livet. Dette vil være i tråd med funn fra undersøkelsen «På randen av å bo», der brukere nettopp understreket hvordan slike løsninger hadde vært avgjørende for deres muligheter til å klare seg gjennom kriser.

Samtidig understrekes at det må settes grenser for fleksibilitet, for eksempel kan man ikke få bo permanent i hospits selv om man ønsker det.

Nye arbeidsmåter – kompetanseutvikling

Behovet for en mer oppsøkende kommune og mer brukerorienterte tjenester krever at det utvikles nye arbeidsmåter og ny kompetanse i tjenesteapparatet enten det er privat eller offentlig.

Det å sikre overganger er ett viktig element i dette. Flere lavterskeltiltak ser det som ønskelig å kunne følge folk i overgangen til egen bolig. De opplever at folk går i sirkel, fordi de ikke mestrer å sitte med egen nøkkel og tomme rom. Det er sjelden sosialtjenestene ser det ønskelig å bruke ressurser på dette. Sosialkontoret ønsker rask bosetting, og legger press på enkelte og på tiltaket. Beboeren føler seg sveket av de ansatte ved tiltaket, og er motvillig til flytting i egen bolig.

Denne problematikken illustrerer behovet for å utvikle kompetanse og reflektere om holdninger i tjenesteapparatet. Tenkningen om lokal integrasjon av rusmisbrukere og psykisk syke har fortsatt ikke kommet så langt som for en del andre grupper, for eksempel funksjonshemmede. Kompetansetiltakene må arbeide med å utvikle toleranse for forskjeller og erkjennelsen av at også denne gruppen har rett på tilbud.

Litteratur

- Drøpping, J.A. (2005): *Bo- og tjenestetilbud for bostedsløse. Hvordan kommunene inaretar sin plikt til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv*, FAFO-notat 2005:19. Oslo: FAFO.
- Dyb, E. (2003): *Prosjekt bostedsløse – midtveiseevaluering*. Prosjektrapport 358. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Dyb, E. (2005): *Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*. Byggforsk skriftserie 7. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Fabricius, N., G. Tilla, H. Ramsbøl, K. Villadsen (2005): *Fra hjemløshed til fast bolig. Samarbejde og metoder i arbeidet med hjemløse*. København: Socialforskningsinstituttet 05:27.
- Hansen, T., E. Dyb og S. Østerby (2006): *Bostedsløse i Norge 2005 – en kartlegging*. Prosjektrapport 403, Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Helgøy, I. og B. Ravneberg (2003): *Byråkrat, sosialarbeider eller innovatør? Organiseringens betydning for utvikling av yrkesroller i sosialtjenesten*, Rapport 5-2003. Bergen: Rokkansenteret.
- Husbanken (2006): *«På vei til egen bolig». Nasjonal strategi mot bostedsløshet*. Statusrapport 2/2006. Oslo.
- Kommunal- og regionaldepartementet, Justis- og politidepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Sosial- og helsedirektoratet og Husbanken (i samarbeid) (2006): *På vei til egen bolig. Strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet: tilskudd, eksempler, samarbeid og deltakere*. Oslo.
- Oslo kommune: *Sluttrapport for prosjekt bostedsløse Bydel St. Hanshaugen 2001–2004*, «Prosjekt bostedsløse», Oslo.
- Rundskriv U-10/2002: *Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold*. Oslo: Justis- og politidepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sosialdepartementet
- Rundskriv U-5/2003: *Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære*. Oslo: Justis- og politidepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Sosialdepartementet.
- Sahlin, I. (2005): «The Staircase of Transition: Survival through Failure», *Innovation*, 18 (2).
- Skog Hansen, I.L. (2006): «'The pathway to a permanent home.' The Norwegian strategy to prevent and combat homelessness», FAFO-paper 2006:22. Oslo: FAFO.
- St.meld. nr. 50 (1998–1999): *Utjammingsmeldinga*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- St.meld. nr. 23 (2003–2004): *Om boligpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Taksdal, A., J.K. Breivik, K. Ludvigsen og B. Ravneberg (2006): *På randen av å bo. Erfart kunnskap om livet og flyttingene mellom psykiatri, rusomsorg, gater, hospitser og egne boliger*, Rapport 1-2006. Bergen: Rokkansenteret.
- Trondheim kommune (2005): *Prosjekt bostedsløse i Trondheim*. Prosjektrapport. Trondheim: Bolig- og byfornyelseskantoret.
- Ytrehus, S. og J.A. Drøpping (2004a & b): *Den vanskelige fortsettelsen. En kartlegging av tjenester til tidlige bostedsløse*. Fafo-rapport 448. Kortversjon og eksempelsamling fra Prosjekt bostedsløs, Fafo-rapport 465. Oslo: FAFO.

Internettlenker.

- www.frelsesarmeen.no/pages/rusomsorgen
- www.blakors.no
- www.storby.oslo.kommune.no
- www.helse-og-velferdsetaten.oslo.kommune.no
- www.trondheim.kommune.no/content.ap?thisId=1015230899
- www.kcj.no
- http://www3.bergen.kommune.no/sosialtjenesten_/ekstern/

www.askoy.kommune.no/services.aspx?SCtopid=127&SCHid=127&docid=188&title=Bostedsliste&maintitle=TJENESTER

www.nesodden.kommune.no

www.stord.kommune.no

Vedlegg

Oversikt over fokusgrupper

Fokusgruppe Askøy:

Vibeke Øvrebø, boligkonsulent, Sosialtjenesten
Pål Arbo, ruskonsulent, Sosialtjenesten
Kjell Ove Helland, leder for Boligforetaket
Eva Rivedal, jurist, Sosialtjenesten

Fokusgruppe Bergen:

Tor Jørgen Tofte, boligsjef
Ragnhild Solheim, sosialsjef, Fyllingsdalen bydel
Terese L. Berntsen, boligkoordinator, Laksevåg bydel
Harald Nygård, daglig leder, Blå Kors Botiltak
Solveig Nilsen, daglig leder, Bakkegaten bo- og omsorgssenter, Frelsesarmeen
Monica Helle, nestleder, Myrsæter bo- og rehabiliteringssenter

Fokusgruppe Nesodden:

Rønnaug Stensrud, boligkoordinator
Mona Handeland, boligsjef
Rune Fullerød, boligkonsulent
Hans Christian Bjørnstad, flyktningekonsulent, Sosialtjenesten
Øyvind Kramer, sosialsjef

Fokusgruppe Oslo:

Anlaug Lia, seksjonleder, Seksjon for skadereduksjon
Hanne Skiaker, Helse- og velferdsetaten
Øydis Dale, Helse- og velferdsetaten
Marit Leganger, Boligbygg KF
Reidar Christensen, bydel St. Hanshaugen
Tronn Jensen, sosialsjef, bydel St. Hanshaugen
Asle Jahn, spesialkonsulent, Rusmidleletaten

Fokusgruppe Stord:

Rune Karlsson Pedersen, boligkonsulent/prosjektleder Prosjekt bostedsløse
Else Berit Hjelle, leder, Sosial og forebyggjande eining
Siren Indrevåg, leder, Sosialtjenestens tiltakslag
Solveig Nome, fagleder, Sosialtjenesten i helse- og sosialområde Sagvåg

Fokusgruppe Trondheim:

Gunn Sølvi Nyeggen, fagansvarlig boligtildeling/bomiljø/bostøtte i Boligenheten Anne
Cath. Finne, fagansvarlig boligplanlegging i Boligenheten
Wenche Røkke, daglig leder, Kong Carl Johans arbeidstiftelse

Evelyn Danielsen, miljøarbeider
Boel Helgesen, rådgiver, Rådmannens fagstab
Britt Soltvedt, konsulent, Østbyen oppfølging
Barbro Gulliksen, konsulent, Midtbyen forvaltning

NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,
e-post: post@rokkan.uib.no, <http://www.rokkansenteret.uib.no>

2007

- 1-2007 *Kari Ludvigsen og Svanaug Fjær*: «Varig bolig framfor hospits». Februar 2007.

2006

- 1-2006 *Martin Byrkjeland*: «Høgare utdanningstilbud på Vestlandet og i Agder-fylka». Mai 2006
2-2006 *Svanaug Fjær*: «Dagsverket – lavterskel arbeidstilbud for rusavhengige. Evalueringsrapport». Juni 2006.
3-2006 *Birgit Skjelbred-Knuksen Valde*: «Norsk anti-korrupsjonspolitikk – svar på behov eller utløst av en internasjonal trend». Juni 2006.
4-2006 *Håkon Høst*: «Kunnskapsstatus vedrørende rekruttering og utdanning til pleie- og omsorgstjenestene i nordiske land». Juni 2006.
5-2006 *Ingrid Helgøy, Sturla Herfindal og Torgeir Sveri*: «Undersøkelse av hovedfags- og masterstudenters gjennomføring og vurdering av studiesituasjonen». Juni 2006.
6-2006 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The whole-of-government approach – regulation, performance, and public-sector reform». August 2006.
7-2006 *Martin Byrkjeland*: «Kortare arbeidstid – Eit oversyn over diskusjonen om arbeidstidsforkortingar i Noreg 1880–2006». August 2006.
8-2006 *Even Nilssen*: «The EU Fight Against Poverty and Social Exclusion. Activation, Targeting and the Sustainability of the Welfare State». November 2006.
9-2006 *Merethe Mæland Bertelsen*: «Omorganisering av konkurransetilsynet». November 2006.
10-2006 *Rune Ervik*: «European Pension Policy Initiatives and National Reforms: Between Financial Sustainability and Adequacy». December 2006.
11-2006 *Kaia Christina I. Grahm-Haga*: «Utvikling av forvaltningsrevisjon i Norge». Desember 2006.
12-2006 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Modern Regulatory Agencies – Professional and Judicial Objectivity or Increased Complexity in Decision-Making?». December 2006.
13-2006 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Modern Management Tools in Norwegian State Agencies: Regulation Inside Government or Shopping Basket?». December 2006.
14-2006 *Tom Christensen, Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Reform of the Employment and Welfare Administrations – the Challenges of Co-ordinating Diverse Public Organisations». December 2006.

2005

- 1-2005 *Ivar A. Lima og Agnete Vabø*: «Instituttstruktur og fakultetsorganisering ved HF-fakultetet, Universitetet i Bergen». Mai 2005.
2-2005 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Modalen: Fra off-road til on-line på 25 år». Mai 2005.
3-2005 *Nanna Kildal*: «Fra arbeidsbegrepets historie: Aristoteles til Marx». Mai 2005.
4-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?». September 2005.
5-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Regulating Regulatory Organizations: Controlling Norwegian Civil Service Organizations». September 2005.
6-2005 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Reforms and Agencification». November 2005.
7-2005 *Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System. November 2005.
8-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Performance Management in Practice – The Norwegian Way». November 2005.
9-2005 *Stig Hellenen*: «Omstilling i Arbeidstilsynet: Tilsynsmeldingens konsekvenser for strategi og organisering». November 2005.
10-2005 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Nordic Central Governments: Towards a Transnational Regulatory State?». November 2005.
11-2005 *Kari Ludvigsen and Kari Tove Elobakken*: «The Public, the Mother and the Child. Public Health Initiatives Promoting the Strong and Happy Child – Focusing on Food and Mental Health». December 2005.

- 12-2005 *Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing in Norway: Report from an Expert Panel Meeting». December 2005.
- 13-2005 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing and the Norwegian Health Care System». December 2005.
- 14-2005 *Martin Byrkjeland og Knut Grove*: «Perspektiv på bygdeutvikling». Desember 2005.
- 15-2005 *Haldor Byrkjeflot*: «The Rise of a Healthcare State? Recent Healthcare Reforms in Norway». December 2005.
- 16-2005 *Monica Skjöld Johansen*: «Penga eller livet? Lederutfordringer i det reformerte norske sykehusvesenet». Desember 2005.
- 17-2005 *Kirsti Malterud, Kari Tove Elvbakken og Per Solvang*: «Helsekameratene. Gruppe for flerfaglig forskning om helse og sykdom i kulturelt perspektiv, Universitetet i Bergen 1999–2005». Desember 2005.

2004

- 1-2004 *Dag Olaf Torjesen and Hallgeir Gammelsæter*: «Management Between Autonomy and Transparency in the Enterprise Hospital». January 2004.
- 2-2004 *Haldor Byrkjeflot and Simon Neby*: «The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison». January 2004.
- 3-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy». March 2004.
- 4-2004 *Morten Dyrdal*: «Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige». Mars 2004.
- 5-2004 *Karsten Vrangbæk and Katarina Østergren*: «The Introduction of Choice in Scandinavian Hospital Systems. Arguments and Policy Processes in the Danish and the Norwegian Case». March 2004.
- 6-2004 *Marit Tjomsland*: «Internationalization at Norwegian Universities and Colleges after the Quality Reform». April 2004. The Globalization Program.
- 7-2004 *Hans-Tore Hansen, Anne Hege Trædal-Henden, Olaf Jürgens and Wolfgang Voges*: «Poverty among Households with Children: A Comparative Study of Lone Parents and Couples with Children in Norway and Germany». April 2004.
- 8-2004 *Renate Storetvedt Lien og Arnhild Taksdal*: «Integrering av kjønnsperspektiv i offentlig tjenesteproduksjon og planlegging». Mai 2004.
- 9-2004 *Ingrid Helgøy og Synnøve Serigstad*: «Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene». Mai 2004.
- 10-2004 *Morten Dyrdal*: «Legemiddeltilsyn og europeisering». September 2004.
- 11-2004 *Bodil Ravneberg*: «Økonomiske insentiv i arbeidslinjen, virker det? Evaluering av forsøksordning med kvalifiseringsstønad i 'Prosjektet Amalie' i Åsane». Oktober 2004.
- 12-2004 *Per Læg Reid og Synnøve Serigstad*: «Organizing for Homeland Security: The Case of Norway». November 2004.
- 13-2004 *Ivar Bleiklie*: «Institutional Conditions and the Responsibilities of Universities». November 2004.
- 14-2004 *Lise Hellebø*: «Food Safety at Stake – the Establishment of Food Agencies». November 2004.
- 15-2004 *Katarina Østergren*: «The Institutional Construction of Consumerism. A Study of Implementing Quality Indicators». November 2004.
- 16-2004 *Ingrid Helgøy and Anne Homme*: «Governance in Primary and Lower Secondary Education. Comparing Norway, Sweden and England». November 2004.
- 17-2004 *Tom Christensen, Per Læg Reid and Inger Marie Stigen*: «Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform». December 2004.
- 18-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control». December 2004.
- 19-2004 *Dag Arne Christensen*: «Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre». Desember 2004.
- 20-2004 *Kristin Rubecksen*: «Civil Service Organizations in Norway: Organizational Features and Tasks». December 2004.
- 21-2004 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgard*: «National Versus International Mergers in Unionised Oligopoly». December 2004. The Globalization Program.
- 22-2004 *Birte Folgerø Johannessen*: «Ledelse og evidens i det psykiske helsevernet, konsekvenser for kunnskapsforståelse og organisering». Desember 2004.

- 23-2004 *Jacob Aars og Svein Kvalvåg*: «Politiske uttrykksformer i en bykontekst». Desember 2004.
- 24-2004 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing in the Labour Market. Country Report – Norway». December 2004.
- 25-2004 *Torgeir Sveri*: «Strukturer og reformer. En kvalitativ analyse av reformen 'Enhetlig ledelse' sett i lys av sykehusets arbeidsorganisering». Desember 2004.
- 26-2004 *Stig Helleren*: «Arbeidstilsynets rollekonflikt: Vekslende tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning». Desember 2004.
- 27-2004 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Odd Rune Straume*: «Globalisation and Union Opposition to Technological Change». December 2004.
- 28-2004 *Frode Meland*: «A Union Bashing Model of Inflation Targeting». December 2004. The Globalization Program.

2003

- 1-2003 *Tom Christensen og Per Læg Reid*: «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». Mars 2003.
- 2-2003 *Ivar Bleiklie, Per Læg Reid and Marjoleine H. Wik*: «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.
- 3-2003 *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås*: «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 4-2003 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sørgard*: «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.
- 5-2003 *Lise Hellebø*: «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 6-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 7-2003 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms». April 2003.
- 8-2003 *Rune Ervik*: «Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norway and South Africa in Comparative Perspective». April 2003. The Globalization Program.
- 9-2003 *Nanna Kildal*: «The Welfare State: Three Normative Tensions». Mai 2003.
- 10-2003 *Simon Neby*: «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». Mai 2003.
- 11-2003 *Nina Berveen*: «Cross National Comparison and National Contexts: Is what we Compare Comparable?». July 2003. The Globalization Program.
- 12-2003 *Hilde Hatleskog Zeiner*: «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)». August 2003.
- 13-2003 *Nanna Kildal*: «Perspectives on Policy Transfer». August 2003.
- 14-2003 *Erik Allardt*: «Two Lectures: Stein Rokkan and the Twentieth Century Social Science». «Den sociala rapporteringens tidstypiska förankring». September 2003.
- 15-2003 *Ilcheong Yi*: «The National Patterns of Unemployment Policies in Two Asian Countries: Malaysia and South Korea». September 2003. The Globalization Program.
- 16-2003 *Dag Arne Christensen*: «Active Ageing: Country Report Norway». November 2003.
- 17-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi». November 2003.
- 18-2003 *Dag Arne Christensen, Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «The Impact of Institutional Legacies on Active Ageing Policies: Norway and UK as Contrasting Cases». December 2003.
- 19-2003 *Ole Frithjof Norheim og Benedicte Carlsen*: «Legens doble rolle som advokat og portvakt i Fastlegeordningen. Evaluering av fastlegeordningen». Desember 2003. HEB
- 20-2003 *Kurt R. Brekke og Odd Rune Straume*: «Pris- og avanseregulering i legemiddelmarkedet. En prinsipiell diskusjon og en vurdering av den norske modellen». Desember 2003. HEB
- 21-2003 *Per Læg Reid, Vidar W. Rolland, Paul G. Roness and John-Erik Ågotnes*: «The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003». December 2003.
- 22-2003 *Ivar Bleiklie, Haldor Byrkjeflot and Katarina Östergren*: «Taking Power from Knowledge. A Theoretical Framework for the Study of Two Public Sector Reforms». December 2003. ATM.
- 23-2003 *Per Læg Reid, Ståle Opedal and Inger Marie Stigen*: «The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy». December 2003. ATM.
- 24-2003 *Håkon Høst*: «Kompetansemåling eller voksenutdanning i pleie- og omsorgsfagene? Underveiserapport fra en studie av pleie- og omsorgsutdanningene». Desember 2003.

- 25-2003 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sjørgard*: «Downstream merger with upstream market power». The Globalization Program. December 2003.
- 26-2003 *Ingrid Drexel*: «Two Lectures: The Concept of Competence – an Instrument of Social and Political Change». «Centrally Coordinated Decentralization – No Problem? Lessons from the Italian Case». December 2003.

2002

- 1-2002 *Håkon Høst*: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.
- 2-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang*: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 3-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig döv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 4-2002 *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 5-2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 6-2002 *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 7-2002 *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 8-2002 *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 9-2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 10-2002 *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 11-2002 *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 12-2002 *Nina Berven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. The Globalization Program.
- 13-2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 14-2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 15-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 16-2002 *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 17-002 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 18-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 19-2002 *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 20-2002 *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 22-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States». December 2002. The Globalization Program.
- 23-2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.

- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.
- 27-2002 *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås*: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis f Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 28-2002 *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland*: «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 29-2002 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». Desember 2002.
- 30-2002 *Jacob Aars*: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». Desember 2002.
- 31-2002 *Hjørdis Grove*: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». Desember 2002.