

Thorbjørn Hansen, Evelyn Dyb, Arne Holm

# **Evaluering av Prosjekt bostedsløse. Oppstartsfasen**

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Thorbjørn Hansen, Evelyn Dyb, Arne Holm

# **Evaluering av Prosjekt bostedsløse. Oppstartsfasen**

Prosjektrapport 325 – 2002

Prosjektrapport 325  
Thorbjørn Hansen, Evelyn Dyb, Arne Holm  
**Evaluering av Prosjekt bostedsløse. Oppstartsfasen**

Emneord: Bostedsløse, evaluering, utvikling, oppstart,  
kommuner, Husbanken

ISSN 0801-6461  
ISBN 82-536-0760-1

200 eks. trykt av  
S.E. Thoresen as  
Innmat: 100 g Kymultra  
Omslag: 200 g Cyclus

© Copyright Norges byggforskningsinstitutt 2002

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndverkslovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Norges byggforskningsinstitutt er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Adr.: Forskningsveien 3 B  
Postboks 123 Blindern  
0314 OSLO  
Tlf.: 22 96 55 55  
Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08

# Forord

Norges byggforskningsinstitutt er valgt ut til å evaluere og kvalitetsikre Prosjekt bostedsløse. Prosjekt bostedsløse ble igangsatt sommeren 2000 og skal vare ut 2004. Perioden fram til 1.12.01 er definert som en oppstartsperiode, og det er arbeidet i denne perioden som denne rapporten omhandler.

Medarbeidere i prosjektet ved NBI er sosiolog Evelyn Dyb, statsviter, dr.polit Arne Holm og sivilarkitekt Thorbjørn Hansen (prosjektleder). Kvalitetssikrer ved NBI er psykolog Siri Nørve.

For Norges byggforskningsinstitutt

Thorbjørn Hansen



# Innhold

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Forord</b> .....   | <b>3</b>  |
| <b>1. Sammendrag</b> .....                                      | <b>7</b>  |
| <b>2. Drøftinger og anbefalinger</b> .....                      | <b>12</b> |
| Erfaringslæring og overføringsverdi .....                       | 18        |
| <b>3 Evalueringen</b> .....                                     | <b>20</b> |
| Det sentrale prosjektet .....                                   | 21        |
| Kommuneprosjektene.....   | 21        |
| Metoder for evalueringen .....                                  | 21        |
| <b>4 Det sentrale prosjektet</b> .....                          | <b>23</b> |
| <b>5 Prosjektene i fem kommuner</b> .....                       | <b>31</b> |
| Prosjektet i Stavanger .....                                    | 34        |
| Prosjektet i Trondheim .....                                    | 43        |
| Prosjektet i Kristiansand.....                                  | 53        |
| Prosjektet i Oslo .....   | 61        |
| Prosjektet i Bergen .....                                       | 68        |
| <b>Oppsummering og diskusjon av kommuneundersøkelsene</b> ..... | <b>81</b> |
| Oppsummering .....  | 81        |
| Problemstillinger og diskusjon.....                             | 82        |
| <b>Referanser</b> .....   | <b>91</b> |



# 1. Sammendrag

## *Bakgrunn for Prosjekt bostedsløse*

Prosjekt Bostedsløse har sin bakgrunn i Utjanningsmeldinga (St.meld. nr. 50 (1998-99)) der regjeringen varslet at den ønsket å styrke innsatsen overfor bostedsløse. Ved Stortingets behandling ble det vedtatt en rekke tiltak for bostedsløse og for å forebygge bostedsløshet. Ett av disse tiltakene var å invitere større bykommuner til å delta i et ”utviklingsarbeid, der boligpolitiske virkemidler knyttes til aktuelle helse- og sosiale tjenester for å sikre at de bostedsløse får et helhetlig hjelpetilbud. Siktemålet er å utvikle metoder og tiltak for å bekjempe og forebygge bostedsløshet”.

Prosjektet ble videre utformet i et samarbeid mellom Sosial- og helsedepartementet (SHD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Husbanken (HB). Utviklingsarbeidet skulle konkret skje i de største byene, og med et brev utformet på grunnlag av Stortingsvedtaket ble de fem største byene i landet, Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand invitert til å delta. Disse kommunen ble valgt fordi det er der den største delen av de bostedsløse befinner seg. Senere er også Tromsø og Drammen invitert med.

Prosjekt bostedsløse er et ”utviklingsarbeid, der boligpolitiske virkemidler knyttes til aktuelle helse- og sosiale tjenester for å sikre at de bostedsløse får et helhetlig hjelpetilbud. Siktemålet er å utvikle metoder og tiltak for å bekjempe og forebygge bostedsløshet. Dette utviklingsarbeidet skal ses i sammenheng med den generelle innsatsen mot bostedsløshet som er vedtatt i forbindelse med Utjanningsmeldinga” (fra Stortingets vedtak i behandlingen av Utjanningsmeldinga).

Prosjekt bostedsløse startet sommeren 2000 og skal etter planen avsluttes ved utgangen av 2004.

## *Organisering av prosjektet*

Arbeidet i prosjektet koordineres av en sentral ledelse bestående av et sekretariat i Husbanken og en styringsgruppe med representanter for de to departementene og Husbanken. Dette ”Sentrale prosjektet” har til oppgave å utarbeide en nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, koordinere arbeidet i deltakerkommunene, utvikle kompetanse og informere om arbeidet. Det sentrale prosjektet har ansvaret for bruken av de midler som stilles til rådighet for prosjektet, fordeler disse midlene og behandler søknader til prosjekter fra deltakerkommunene.

Utviklingsarbeidet skjer konkret i hver av deltakerkommunene. Arbeidet der er ledet av en prosjektleder og en styringsgruppe. De har ansvar for to hovedoppgaver: 1) utvikle og gjennomføre prosjekter som prøver ut metoder for å avhjelpe bostedsløshet, og 2) utarbeide helhetlig plan for bekjempelse av bostedsløshet i kommunen. Det er lagt stor vekt på tverretattlig samarbeid, og samarbeid med frivillige organisasjoner.

I tilknytning til prosjektet er Byggforsk engasjert for evaluering og kvalitetssikring. Hovedfokus for evalueringen er definert slik:



- Fokusering på målgruppen med særlig vekt på spørsmålet; får de svakeste et tilbud?
- Beskrive og evaluere modeller og tiltak som velges av deltakerkommunene med særlig vekt på forholdet mellom bolig og hjelpetiltak.
- Bredden av hjelpetiltak med vekt på samarbeid mellom etatene og samarbeid mellom det offentlige og private hjelpeapparatet.

Evalueringen bygger på observerende deltakelse i møter og samlinger, dokumentene i prosjektet og intervjuer med sentrale deltakere sentralt og lokalt.

### *Finansiering*

Prosjektet er finansiert dels ved spesielle bevilgninger fra SHD og HB, dels av lån og tilskudd innenfor Husbankens ordinære ordninger, og dels ved omprioriteringer innen kommunens budsjetter til tilsvarende formål.

Til prosjektet var bevilgningene fra SHD og HB i 2001 10,4 mill kr., i 2002 17,9 mill kr. Utvidelsen i 2002 er først og fremst at to kommuner til blir med i arbeidet. Disse bevilgningene dekker lønn og utgifter til sekretariatet i Husbanken, kommune- og prosjektledersamlinger, lønn for den lokale prosjektleder samt tilskudd til tjenesteoppfølging i forbindelse med de enkelte utprøvningsprosjektene, samt evalueringen. I den grad utprøvningsprosjektene trenger å kjøpe eller bygge lokaler, finansieres det over de ordinære låne- og støtteordningene i Husbanken.

### *Målsettinger med Prosjekt bostedsløse*

Prosjekt bostedsløse er generelt sett er ledd i utviklingen av en nasjonal strategi for forebygging og bekjempelse av bostedsløshet, og mobilisere til en nasjonal dugnad for dette. Konkret har prosjektet til formål å utvikle kunnskap om hensiktsmessige måter å bosette bostedsløse gjennom forsøksprosjekter. Det legges vekt på at prosjektene omfatter særlig vanskeligstilte bostedsløse med behov for forskjellige tjenester i tillegg til et sted å bo. Nettopp det å kunne kombinere tjenester fra ulike etater i kommunen er ansett som en viktig utfordring. Dessuten ønskes samarbeid med frivillige organisasjoner.

I de kommunale prosjektene skulle en i særlig grad ta sikte på:

- Å utvikle og nå de vanskeligst stilte blant de bostedsløse. En viktig gruppe her var bostedsløse med rus eller psykiatri som tilleggspørsmål.
- Utvikle helhetlige modeller i forhold til de bostedsløse, i særlig grad basert på trappetrinnsmodellen. Tiltakene skulle ses i sammenheng med øvrige bo- og boligtiltak lokalt. Botilbudene skulle tilpasses de ulike brukernes funksjonsnivå og hjelpebehov.
- Utvikle og samle erfaring fra nyutviklede prosjekter
- Prosjektorganiseringen lokalt skulle basere seg på en styringsgruppe og en prosjektleder.
- Det skal etableres et formalisert tverretattlig tjenestetilbud.

### **Gjennomføring av oppstartsfasen**

Styringsgruppen i det sentrale prosjektet ble konstituert i september 2000 og mandatet presisert i en "prosjektskisse" i desember 2000. Prosjektleder og rådgiver ble tilsatt i mars 2001.

Prosjektet er delt inn i fire faser med ulike mål for hver av fasene. Fase en i prosjektet ble avsluttet 31. mai 2001 og fase to ble avsluttet 30. november. I denne perioden skal deltakerkommunene ha etablert prosjektledelse og styringsgruppe og bearbeidet projektskissene (fase en). I fase to forventes det at kommunene arbeidet med å sikre lokal forankring, kartlegge behov, innhente kunnskap, etablere et forhold til Husbankens avdelingskontor, klargjøre prosjektets rolle overfor eksisterende tiltak og lage strategier og systemer for erfaringsformidling.

Strategien i prosjektet er å invitere kommuner til et samarbeid innen relativt vidt definerte rammene. Alle de inviterte deltakerkommunene har sendt inn skisser som så er videreutviklet og deretter godkjent i styringsgruppen. De to tilleggskommunene har sagt seg villige til å være med. Evaluatør og kvalitetssikrer er engasjert. Det er avholdt flere samlinger med deltakerkommunene og med de lokale prosjektlederne. Tre informasjonsblader om prosjektet er produsert og arbeid for et boligsosialt fag på universitets- og høyskolenivå er gjort i samarbeid med Trondheim.

I tildelingsbrevene til kommunene, knyttet til bevilgningen, er det formulert noen krav og forventninger. Felles for alle kommunene er reviderte regnskap, løpende dokumentasjon av prosjekt- og tiltaksarbeidet på basis av en mal fra den sentrale prosjektledelsen. Deltakerkommunene forventes videre å delta i felles informasjonsopplegg og oppfordres til å utarbeide planer for informasjon om prosjektene lokalt. I tillegg er det gitt enkelte retningslinjer og pålegg til den enkelte kommune. Tilskuddsmidlene er knyttet til konkrete tiltak som er foreslått av hver kommune, men nærmere detaljer om fordeling er ikke angitt.

De lokale prosjektene er igangsatt langt på vei som forutsatt. De fem byene har etablert ulike utviklingsprosjekter og planer er lagt for de konkret prøvetiltakene. Vi skal her kort gjengi hvordan kommunene har arbeidet med sine prosjekter sett i sammenheng med de mål som er angitt. (En utdypping av dette finner en sammendraget av kapittel 5)

#### *Å utvikle og nå de vanskeligst stilte blant de bostedsløse*

I søknader om prosjektmidler til Husbanken (eventuelt SHD og KRD) har kommunene beskrevet målene for sine prosjekter. Stavanger satser på bolig og metodikk for bostedsløse rusmisbrukere. Trondheim har eksplisitt formulert kompetanseutvikling, organisering av arbeidet og boligtiltak som mål. Kristiansand har en svært konkret målformulering, som er lavterskel og kollektiv for unge. Oslo, der prosjektet foreløpig er avgrenset til Bydel 3, har som mål å utvikle boligkjeden. Bergen har som mål å bosette aktive rusmisbrukere.

I alle fem kommuneprojektene er rusmisbruker en primær målgruppe, med psykiatri i tillegg. Stavanger og en bydel i Bergen jobber eksplisitt mot kvinner. I Kristiansand er målgruppen unge mellom 18 og 25 år. Oslo og Trondheim har også hovedfokus på rus, men med et noe videre perspektiv.

**Botiltak:** Boliger og botiltak skal planlegges i de to første fasene av prosjektet. Stavanger, Trondheim og Kristiansand skal etter planen sette i verk bokollektiv i 2002. De tre kommunene arbeider også med andre botiltak fra lavterskeltilbud (Kristiansand) til bofelleskap (Trondheim). Bergen arbeider med å etablere botiltak for fem til åtte beboere i hver bydel. Bydelene arbeider etter litt ulike modeller. Oslo prosjekterer ombygging av et eksisterende hybelhus og er i ferd med å kjøpe et hospits.

### *Utvikle helhetlige modeller i forhold til de bostedsløse, i særlig grad basert på trappetrinnsmodellen*

Ifølge de sentrale retningslinjene skal kommunene lage tiltak innenfor en trappetrinnsmodell. Stavanger og Kristiansand jobber etter trappetrinnsmodellen, men med et lokalt utgangspunkt. I Trondheim har modellen liten oppslutning. Bergen bruker ikke trappetrinnsmodellen. Oslo satser på en kjedemodell. Det er noe uklart hvor den står i forhold til trappetrinnsmodellen.

Arbeid med en overordnet helhetlig tiltakskjede for å nå og gi utviklingsmuligheter for alle typer av bostedsløse er ikke prioritert så langt.

*Prosjektorganiseringen lokalt skulle basere seg på et styre og en prosjektleder. Det skal etableres et formalisert tverretatlig tjenestetilbud.*

Stavanger, Trondheim og Bergen (tre delprosjekter i tre bydeler) har etablert en prosjektorganisasjon med styringsorganer og tydelig forankring i kommunen. Kristiansand var i ferd med å etablere organisasjonen på tidspunktet for evalueringen. Oslo, som hadde startet et prosjekt i Bydel 3, hadde store mangler i organiseringen og forankringen av prosjektet. Oslo har varslet fem nye prosjekter og det gjorde den framtidige organiseringen mer usikker. Fire av kommuneprojektene er organisatorisk tilknyttet helse- og sosialsektoren. I Trondheim er prosjektet lagt til boligsektoren.

Målet om å gi de kommunale prosjektene et tverretatlig fundament har kommunene det lagt vekt på. Samtlige kommuner har etablert kontakter på tvers av etatsgrenser og sektorer i kommunen. Det er tendens til at prosjektene møter noe motstand (ikke fra alle tjenestesektorer) når det kommer til spørsmålet om å bruke eller avgi ressurser. I forhold til å etablere kontakter utover de etablerte kommunale etatene synes det ennå være noe igjen. Et unntak er i Trondheim og Stavanger hvor Kirkens Bymisjon er aktuell til å stå for driften av de nye botiltakene. De frivillige organisasjonene og til dels andre private, driver allerede tiltak for bostedsløse rusmisbrukere i samtlige fem kommuner, og forventes å bli trukket med i arbeidet fremover.

### *Utvikle og samle erfaring fra nyutviklede prosjekter*

Prosjektet i Stavanger har nedsatt en arbeidsgruppen rundt metodeutvikling. Trondheim har satset på å bygge opp en boligsosial utdanning innenfor høgskolen. Oslo arbeider med et forslag om eget delprosjekt om kunnskapsformidling. Det er noe arbeid i gang på det å utvikle og samle erfaringer. Men spørsmålet om strategier for dokumentasjon og videreformidling til sentralt nivå synes ennå noe uklare.

Aktiv miljøoppfølging i bolig av rusbelastede er langt fra uprøvd i arbeidet med rusmisbrukere. Snarere har et utall ulike boformer vært prøvd, både i disse kommunene og i andre kommuner her i landet. Det nye ved dette prosjektet er imidlertid i forhold til dette at en her forsøker å utvikle rutiner og strategier for å systematisere den erfaring og den kunnskap kommunene og deres arbeid representerer. Prosjektene er nyskapende i det særlige fokus på de vanskeligst stilte blant de bostedsløse, og ved i stor grad å ta utfordringen om lavterskeltilbud på alvor. De lokale prosjektene satser i stort omfang på å la tjenester følge brukerne.

Det er ikke godt klarlagt hvordan de vedtatte tiltakenes plasseres innen en helhetlig strategi i kommunen. Det framkommer at kommunene fortsatt mangler en fullstendig oversikt over alle eksisterende bolig- og omsorgstilbudene innen sin kommune, særlig når det gjelder private tiltak.

I oppsummeringen av kommunekapitlet har vi tatt sikte på å sammenfatte en del av diskusjonene i og rundt kommuneprosjektene. I disse diskusjonene ligger også kimen til kunnskaps- og metodeutvikling. Disse problemstillingene kan oppsummeres i følgende stikkord:

- Bolig eller institusjon – hva er forskjellen og hva vil vi ha?
- Hjelp eller kontroll – for mye vokter og for lite hjelper?
- Boligpolitikk eller sosialpolitikk – hvor er prosjektet forankret lokalt?
- Bostedsløs eller rusmisbruker – hvordan definere og telle målgruppen?
- Samarbeid versus spesialisering – flere faggrupper må samarbeide om å gi brukerne et helhetlig tilbud.
- Formell versus uformell struktur – bruke ressurser på tvers av fag- og etatsgrenser.
- Trappetrinnmodell versus kjedemodell – forskjellige eller den samme?
- Forebygge eller reparere – hva skal til for å etablere rusmisbrukere permanent?
- Teori versus praksis – hvor utvikles kunnskap og metoder?

## 2. Drøftinger og anbefalinger

Kapitlene 4 og 5 beskriver og analyserer gjennomføringen av Prosjektet bostedsløse i oppstartfasen. Opplegget for evalueringen er beskrevet i kapittel 3. Her følger en relativt kortfattet oppsummering og drøfting av det vi oppfatter som sentrale utfordringer for det videre arbeidet i Prosjekt bostedsløse, samt enkelte anbefalinger om hvordan prosjektet etter vår vurdering kan videreutvikles på en god måte.

### **Organisering og styringstrategier - forholdet mellom sentral styring og lokal deltakelse i prosjektet**

Prosjekt bostedsløse har et nasjonalt mål. Prosjektet skal utvikle kunnskaper og kompetanse som grunnlag for en *nasjonal satsning* i forebygging og bekjempelse i av bostedsløshet. Metoden for kunnskapsutvikling er å utvikle og gjennomføre konkrete prosjekter. Det konkrete utviklingsarbeidet foregår i de deltakende kommunene.

De lokale prosjektene er utviklet lokalt, først som skisser på basis av invitasjonen i brevet av 11.07.01. Deltakerkommunene har sendt inn skisser som så er videreutviklet i dialog med sekretariatet om utforming av endelig prosjektforslag. Styringsgruppen er holdt løpende orientert og til slutt godkjent prosjektene.

Strategien i prosjektet er basert på utstrakt lokalt engasjement og lokale valg. Kommunene har utformet sine prosjekter ut fra hva slags tilbud de selv mente det var behov for, dels som supplement dels som alternativ til det eksisterende botilbudet i kommunen. Et krav til kommunene var dog at en organiserte et utviklingsprosjekt og at det var de særlig vanskeligstilte bostedsløse som skulle prioriteres. Utviklingsprosjektet har en prosjektleder og en styringsgruppe med bred forankring.

Det er videre krevd reviderte regnskap, løpende dokumentasjon av prosjekt- og tiltaksarbeidet på basis av en mal fra den sentrale prosjektledelsen. Deltakerkommunene forventes videre å delta i et felles informasjonsopplegg og oppfordres til å utarbeide planer for informasjon om prosjektene lokalt. Tilskuddsmidlene til kommunene er knyttet til konkrete tiltak som er foreslått av hver kommune, men nærmere detaljer om fordeling er ikke angitt.

Selv om det har tatt tid å få alle kommuner i gang med de lokale prosjektene og fått etablert den lokale organiseringen, har strategien vært vellykket i forhold til det å få kommunene med. Den store utfordringen er å sørge for at alle de lokale prosjektene som settes i gang samlet gir den kunnskapen og kompetansen som en nasjonal satsning trenger. Det dreier seg om de lokale prosjektene:

- tar opp *viktige problemstillinger*, dvs problemstillinger det er viktig å vite noe om og der kunnskapsmangelen er stor
- dekker de viktigste problemstillingene, at en ikke bare får en omfattende kunnskap om enkelte av disse
- gjennomføres på en slik måte at en oppnår overførbar kunnskap og kompetanse, at de ikke alene blir en nyttig erfaring for de enkelte deltakeren og for den enkelte deltakerkommune

Selv om mange lokale prosjekter nå er under etablering og har fått en hovedutforming, bør den sentrale ledelsen i videreføringen være bevisst på de nevnte punktene og arbeide for at de blir tatt hensyn til.

Hvilke styringsmekanismer ligger så i videreføringen av prosjektet?

Prinsipielt bygger prosjektet på stor grad av målstyring. Utgangspunktet er at staten ved departementene ønsker å øke kunnskapen om mulige modeller og strategier i forhold til bostedsløshet. Forsøksvirksomheten i kommunene blir så virkemidlet i denne overordnede strategien. Det konkrete incitamentet en sentralt kan benytte i forhold til kommunene er det økonomiske. Kommuneprosjektene blir hovedfinansiert gjennom prosjektet, og for kommunene er dette en mulighet til å få i gang prosjekter lokalt som oppleves som viktig i det sosiale arbeidet i forhold til bostedsløse. Dette er et incitament som har fått kommunene til å innrette sine tiltak i forhold til de sentrale forventningene, men som kan brukes videre.

Her er en over i spørsmålet om lokal autonomi og sentrale myndigheters ønske eller vilje til å gripe inn i forhold til kommunene. I dette prosjektet synes stor vekt å være lagt på at kommunene i størst mulig grad skulle bestemme selv hvilke prosjekter de ville prioritere og den statlige styringen i forhold til prosjektenes innhold må i beste fall beskrives som mer ad hoc. En har ikke gått konkret inn i det enkelte prosjekt, men heller drøftet kommuneprosjektenes vektlegging og fokus.

Det sentrale prosjektet baserer seg imidlertid også på en rekke **kommunikative virkemidler** som er utviklet spesielt for dette prosjektet, og som er ment å hente inn gevinsten ved at det foregår kommunale forsøksprosjekter parallelt i flere kommuner samtidig. De kommunikative virkemidlene er basert på koordinering, kunnskapsformidling og erfaringslæring.

**Koordineringen** tar sikte på å samle de deltakende kommunene og den sentrale ledelsen med jevne mellomrom og slik bidra til både en formell og en uformell samordning av de kommunale prosjektene. Slik koordinering kan virke disiplinerende både på prosjektene i deres fokus på problemstillingene og i forhold til den sentrale ledelsen i forhold til hvilke muligheter og begrensninger som ligger i prosjektet.

Denne kontakten oppleves som meningsfylt både av kommunene, som slik får kunnskap til arbeidet i de andre kommunene og kan få råd og veiledning, og for den sentrale prosjektledelsen som på denne måten får kommunisert sine intensjoner og forventninger til kommunene.

I forholdet mellom den sentrale prosjektledelsen og kommunene baserer en seg også på **kunnskapsformidling**, som virkemiddel i implementeringen av hovedprosjektets intensjoner. Kommunene er forpliktet til å samle inn, systematisere og rapportere sine erfaringer til den sentrale ledelsen, representert ved den operative ledelsen. Den sentrale ledelsen kan igjen formidle denne kunnskapen til de andre kommunene som er med i prosjektet. Slik muliggjøres også en **erfaringslæring** på tvers av kommunene.

I hvilken grad kunnskapsformidling og erfaringsutveksling er et egnet styringsvirkemiddel for å opprettholde kommunenes fokus i prosjektet avhenger av flere forhold. Først og fremst vil imidlertid dette avhenge av den sentrale ledelsens evne og mulighet til å bruke den informasjonen som hentes inn på en systematisk og operativ måte. Med det mener vi en måte

som bygger opp under hovedmålet i prosjektet. Så langt er prosjektet bare i en oppstartingsfase i forhold til dette, men på sikt kan en anta at det ligger et ikke ubetydelig styringsinstrument i forhold til kommunene nettopp knyttet til de kommunikative virkemidlene.

Det sentrale styringsapparatet har en mulighet til å respondere på innkommet informasjon i forhold til blant annet hvilke løsninger en anser som mest hensiktsmessig for prosjektet med videre. Dette vil kunne være et viktig redskap både i oppstartingsfasen men kanskje særlig i oppfølgingen videre.

På mange måter handler også erfaringsinnsamling og formidling også om å synliggjøre vansker og dilemmaer i dette arbeidet med de aller vanskeligst stilte bostedsløse. Ved at den sentrale ledelsen følger kommunene opp, gis en mulighet til å aktivt foreslå og gå inn i eventuelle løsningsmekanismer lokalt.

Som forsøksprosjekt har med ikke Prosjekt bostedsløshet preg av en ensidig statlig pålagt oppgave, med tilhørende sterk og tydelig statlig styring og kontroll, men heller noe i retning av et slags samarbeidsprosjekt knyttet til felles interesser mellom staten og de involverte kommunene. I dette prosjektet har staten i tillegg til å ønske en utprøving av ulike metoder og strategier har et mål om en helhetlig strategi i forhold til bostedsløshet. Dette innebærer at samtale og dialog langt på vei er det sentrale styringsmidlet i forholdet mellom ledelse og kommune, og der en legger en tydelig innsats i å lage minst mulig byråkratiske prosesser rundt prosjektstyring og organisering i forholdet mellom stat og kommune.

En viktig forutsetning for organiseringen er naturligvis at de deltakende kommunene selv utgjør hovedtyngden av de kommuner bostedsløshet opptrer i et betydelig omfang. Det er de samme kommunene som vil bli helt sentrale i den nasjonale dugnaden.

Så langt synes kommunene langt på vei å ha valgt prosjekter ut fra egen opplevelse av behovene i egen kommune samt å supplere eget tjenestetilbud der dette synes nødvendig. Slikt sett har kanskje prosjektene i for stor grad blitt preget av lokale hensyn og ikke sentralt definerte hensyn til helhetlige strategier og modellutvikling. Samtidig er det viktig å utnytte og bygge videre på det lokale engasjementet og viljen til å drive forsøksvirksomhet på dette området i kommunene. Slik har en innenfor prosjektet lykkes i å sette fokus på bostedsløshet som problem og utfordring rundt om i de deltakende kommunene. Og gitt engasjementet for prosjektet blir det en hovedutfordring i videreføringen å bidra til å bygge opp kompetanse og erfaringer lokalt og videre bygge opp gode rutiner rundt det å videreføre og formidle disse erfaringene til både de andre deltakende kommunene samt andre kommuner som arbeider i forhold til dette. Bare slik kan prosjektets hovedutfordring knyttet til å sikre overføringsverdien av lokal erfaringslæring møtes.

### **Utvikle nye prosjekter.**

Den sentrale ledelsen ønsket en rask igangsetting av prosjektet. Dette begrenset den tiden kommunene hadde til disposisjon for å utvikle nye kommunale prosjekter og tiltak mot bostedsløshet. Kommunene satset derfor i stor grad på tiltak som allerede var under utvikling og planlegging. Kommunene ønsket å iverksette lokale tiltak som utfylte de tiltakene de hadde og som med det fyller et kjent behov. Flere av tiltakene kommunene foreslo var derfor tiltak som de lenge har hatt planer eller ønsker om å gjennomføre. På den annen side vil en

innenfor prosjektet kunne se at tiltak som i utgangspunktet var planlagt på forhånd, blir satt inn i en sammenheng som vil kunne gi nyvinnende innsikt om saksfeltet samlet sett. Dette er tidligere drøftet for Bergens del. Vi har imidlertid inntrykk av at føringene overfor kommunene her har vært relativt forsiktige. En har i stor grad gitt kommunene det avgjørende ordet, blant annet fordi det som nevnt har vært mye om å gjøre å komme i gang. Det kan stilles spørsmål om en med de nå vedtatte tiltakene virkelig får en bred og *differensiert* utprøving av metoder.

Her må det imidlertid spørres om ikke utfordringen kommunene ble stilt overfor, med å utforme prosjekter som skulle bli både metodeutviklende og strategibyggende, har sine naturlige begrensninger på kort sikt innenfor det kommunale systemet. Å forvente nyvinnende ideer og prosjekter og samtidig presse hensynet til tid forutsetter at kommunene har tilstrekkelige ressurser tilgjengelige og da ikke minst personalmessig, til å sette inn i dette på kort sikt. Dette kan være et problem for selv de største kommunene, som gjør det urimelig å forvente at kommunene skulle ha mulighet på kort sikt til å utvikle helt nye prosjekter for denne oppgaven. At kommunene derfor i stor grad har satset på prosjekter og modeller som allerede var under planlegging er derfor ikke så unaturlig.

Fra den sentrale ledelsen i prosjektet var det også en klar målsetting at en unngikk å velge ut prosjekter rettet mot grupper ut fra sannsynligheten for å oppnå gode resultater. Dette var særlig viktig i forhold til målet om å nå de vanskeligst stilte. Den utbredte satsingen blant kommunene på allerede planlagte prosjekter er ikke i seg selv noe indikasjon på at kommunene satser på hva som kan kalles "sikre suksesser". Men gitt at kommunene i sin planlegging må ta hensyn til et helt sett av kommunale knapphetsfaktorer, som økonomi og personell, er det nærliggende å anta at de færreste våger å gå inn i prosjekter der sannsynligheten for å mislykkes er stor. I dette prosjektet, som har læring og erfaring som sin ledestjerne, er imidlertid prøving og feiling helt sentralt.

### **Helhetlige løsninger og fokus på de aller vanskeligst stilte**

En av de sterke føringene fra den sentrale prosjektledelsen er at de lokale prosjektene skal ha svært vanskeligstilte bostedsløse som målgruppe. Bakgrunnen for dette er at denne gruppen til nå ikke er prioritert ved kommunale tiltak, men heller henvist til hospits og andre utilfredsstillende løsninger. Dette har igjen sammenheng med at det er en gruppe som krever til dels betydelig oppfølging fra forskjellige deler av tjenesteapparatet. Koordinering og samordning av bolig tjenester og andre tjenester har vist seg svært vanskelig å få til. I mange sammenhenger det også spørsmål om samarbeid med frivillige organisasjoner. De frivillige organisasjonene har tradisjoner og en type tilbud som det offentlig vanskelig kan dekke på samme måte. Mange forskjellige tiltak er i og for seg i gang og har vært i gang. Det finnes imidlertid svært lite dokumentert, overførbar kunnskap og kompetanse. Behovet for mer kunnskap er stort, og det samme er behovet for å synliggjøre muligheter.

Denne fokuseringen på de vanskeligstilte gruppene er også fulgt opp i de lokale prosjektene, som i stor grad dreier seg om rusmisbrukere. En kan imidlertid stille spørsmål ved om den sterke satsingen på rusmisbrukere i kommunene er forenlig med målet om å utvikle helhetlige løsninger for bekjempelse av bostedsløshet?

Bostedsløshet må ikke sidestilles med rusmisbruk og behandles deretter, selv om de aller fleste bostedsløse i de større byene har tilleggsvansker i retning av rus og psykiatri.



Vi regner med at en helhetlig handlingsplan mot bostedsløshet skal omfatte alle som kommer inn under begrepet ”bostedsløse” slik dette ble avgrenset i den tidligere kartleggingen av bostedsløshet, gjort ved Byggforsk (Ulfrstad 1997).

Der avgrenses en bostedsløse som:

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

Til de bostedsløse regnes således personer som bor på institusjon, hospits eller lignende som

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

Som bostedsløs regnes også de personer som bor midlertidig hos slektninger, venner eller bekjente. Som bostedsløs regnes ikke den som bor i fremleid bolig eller bor varig hos pårørende eller nær slektning.” (Ulfrstad 1997), side 15).

En *ensidig* fokusering på de sterkest belastede bostedsløse kan for det ene medføre innsnevring i syn på hva bostedsløshet dreier seg om. Mindre vanskeligstilte bostedsløses situasjon kan glemmes eller endog fornektet som del av problemfeltet (de er egentlig ikke bostedsløse). I tillegg til at det er en gruppe med krav på oppmerksomhet for egen del, kan det være en viktig rekrutteringsgruppe for de mer tunge tilfellene.

For det andre mister en muligheter til å utvikle kunnskaper om hva som er viktig for å forebygge og bekjempe denne ”bostedsløshet light”. I utgangspunktet kan det synes enkelt, ettersom det ”bare” dreier seg om å skaffe bolig. Vi har indikasjoner på at det slett ikke er så enkelt. På bakgrunn av den sterke veksten som har vært i enkelte andre europeiske land i veksten av denne lettere formen for bostedsløshet vil vi meget sterkt anbefale at prosjekt bostedsløse i større grad også inkludere de lettere gruppene i målgruppen for arbeidet.

Det er noe uklart nå om ”den helhetlige løsningen” skal utprøves ved de tiltakene som settes i gang i sammenheng med Prosjekt bostedsløse”, eller om tiltakene skal ses som *deler av* en helhetlig tiltakskjede som utvikles parallelt og samtidig med de konkrete tiltakene. I så fall er det spørsmål om denne utviklingen er en oppgave for de lokale prosjektlederne, om de i så fall har mandat og ressurser for et slikt arbeid, og om dokumentasjon av dette.

## **Trappetrinnsmodellen**

I invitasjonen til byene var det klart at prosjektene skulle bygge på ”trappetrinnsmodellen”. Det er en modell som særlig er hentet fra arbeid i Sverige mot bostedsløshet. Modellen er ikke nærmere beskrevet, og tolkes forskjellig både innad i den sentrale ledelsen og ute i kommunene.

I anbudsdokumentet fra Byggforsk ble trappetrinnsmodellen diskutert. Underveis i prosessen kan det være et behov for å stille spørsmål ved om denne modellen er egnet til å nå de definerte målene, og om den er best egnet. Alternative modeller, ”normaliseringsmodellen”

og ”kjedemodellen” blir nevnt (se også Dyb 2001). Dette ble også drøftet på kommunesamlingen i mai 2001.

Kommunene på sin side opplever dette som et pålegg om å bygge opp ulike tilbud tilpasset forskjellige funksjonsnivåer blant beboerne. Kommunenes har vært mer tilbøyelige til å vurdere hva slags tilbud de mangler i forhold til vanskeligstilte og utvikle prosjekter i forhold til dette. I de fleste tilfellene har dette resultert i prosjekter knyttet til bokollektiv eller betjente hybelhus. Forøvrig har ikke trappetrinnsmodellen like stor oppslutning i alle de fem kommunene. Med et lokalt utgangspunkt har Stavanger og Kristiansand satt i gang prosjekter etter denne modellen. I Trondheim har modellen mindre oppslutning og i Oslo har de valgt kjedemodellen i stede for. Bergen har ikke lagt denne modellen til grunn for sitt arbeid.

Men selv om trappetrinnsmodellen er forutsatt, mener den sentrale ledelsen at den i praksis helt fra begynnelsen av har akseptert at ikke alle modellene skulle være etter trappetrinnsmodellen. Det skulle for eksempel også være rom for døgnovernatting innenfor rammene av prosjektet. I videreføringen har en inntatt en mer pragmatisk holdning til spørsmålet om tiltakskjeder og trappetrinnsmodellen.

Ifølge et av styringsgruppens medlemmer må det også være rom for tiltak i kommunene som er slik at beboerne ikke forventes å klare seg selv etter så og så lang tid. Man må med andre ord akseptere at noen ikke kommer lengre i forhold til å utvikle seg i et selvstendig boforhold. I en modell basert på en trappetrinnstenkning er ideen er at en etter å ha kommet inn på et gitt nivå i en kjede av tiltak, skal *kvalifisere* seg for å komme videre oppover i systemet og til slutt bli mer eller mindre selvhjulpen i et selvstendig boforhold. Problemet er at noen aldri klarer å kvalifisere seg videre for noe som helst, i det de ikke klarer kvalifiseringskravene. Et slikt viktig kvalifiseringskrav er i flere botiltak overfor rusmisbrukere, rusfrihet.

I det sentrale ledelsen er det diskutert om en bør forlate kravet om en trappetrinnsmodell. Diskusjonene er ført mellom prosjektlederne og prosjektgruppen og i styringsgruppen. Et grunnlag for tvilen er den kritikk av modellen som etter hvert har fremkommet fra svenske forskere (Beijer 2000)<sup>1</sup>. Det er ingen i den sentrale ledelsen som vil opprettholde kravet om en trappetrinnsmodell i den strenge formen som i den svenske utgaven. Det er imidlertid ønske om å opprettholde kravet om at tiltakene skal forankres i en modelltenkning som innebærer helhetlige og langsiktige løsninger. Utvikling av et mer bevisst og kunnskapsbasert arbeid krever også at en eventuell forkastning av trappetrinnsmodellen, eller en modifisering av denne, forankres i empirisk erfaring og teoretisk forståelse.

Vi anbefaler at prosjektet forlater forankringen i en bestemt ”trappetrinnsmodell”, men opprettholder at en utprøving skal være forankret i en teori, en modell, om hvordan personer kan forbedre sin livssituasjon og om mulig overvinne problemene.

---

<sup>1</sup> I den svenske utgaven er trappetrinnsmodellen relativt klart beskrevet. Den omfatter en streng og bevisst bruk av ulike boligtilbud knyttet til ulike faser i en persons utvikling, fra et lavterskeltilbud til boliger med oppfølging og til slutt i egen, selvstendig bolig. I en viss forstand brukes bedre, mer selvstendig bolig som gulrot i et behandlingsopplegg. Dette har fått kritikk av svenske forsker.

## **Forebygging og helhetlige løsninger**

Prosjekt bostedsløse har som mål også å forebygge bostedsløshet. Dette målet er foreløpig lite vektlagt i diskusjonene med deltakerkommunene og deres foreslåtte tiltak. Det er heller ikke utredet nærmere hva forebygging av bostedsløshet kan bety. Det samme kan sies om målet om å utvikle helhetlige løsninger. Begge spørsmålene er diskutert i ledelsen med rådgiverne i prosjektgruppen. Diskusjonen påpekte uavklarte spørsmål som trenger avklaring.

Generelt kan forebygging innenfor Prosjekt bostedsløshet prinsipielt skje på to forskjellige nivåer. For det første kan en snakke om forebygging i forhold til det å forebygge at personer blir bostedsløse. Dette går både på å arbeide i forhold til å bosette personer med løs tilknytning til boligmarkedet, men også i forhold til å bedre personers evner og muligheter til å bli boende i sine boliger og med det hindre utkastelser (Holm 2000). Dette perspektivet er diskutert i ledelsen av prosjektet. Slik de kommunale prosjektene er utformet innenfor prosjekt bostedsløse har en i mindre grad vært direkte fokusert på dette perspektivet på forebygging.

Felles for mange av de kommunale prosjektene er å få de bostedsløse inn i verdige og varige boløsninger. Spørsmålet er hva varige boløsninger innebærer. Hinnabo i Stavanger kan være et godt eksempel på en boløsning som var ment å være siste stopp for mange av sine beboere. I dette ligger det altså en forestilling om forebygging hvor en har hovedfokus på å finne boløsninger som gjør det mulig for den enkelte å beholde boligen. Dette har blant annet vært et tema i Oslo.

Forebygging i forhold til en ytterligere forverring av livssituasjonen generelt blant bostedsløse har så langt hatt en mer eksplisitt plass i de kommunale prosjektene, og da kanskje særlig i Bergen. Forebygging i et slikt perspektiv går på tiltak som har som mål å forebygge i forhold til at livssituasjonen for de bostedsløse forringes ytterligere. I Bergen har prosjektene som en av sine intensjoner å stabilisere aktive rusmisbrukere i en boligsituasjon. Dette tiltaket er så igjen ment å være forebyggende i forhold til en forverring av livssituasjonen blant rusmisbrukerne som får botilbud og med det en ytterligere svekkelse av både den psykiske og fysiske helsesituasjonen. "En kvalitetsheving i forhold til livskvalitet", som en av de lokale prosjektansvarlige i Bergen uttrykte det.

Satsningen på et stort prosjekt om bostedsløshet kan nok i seg selv antas å virke forebyggende. Det setter søkelys på fenomenet og gjør det vanskeligere å unnlate å iverksette tiltak..

Vi anbefaler at spørsmål om forebygging gjøres til gjenstand for egne utredninger og drøftinger.

## **Erfaringslæring og overføringsverdi**

Avslutningsvis vil vi drøfte det som er prosjektets hovedmål, metodeutvikling, erfaringslæring og ikke minst overføringsverdien av de tiltakene som enten er i gang eller skal bli satt i gang.

Vi har tidligere vært inne på sammensetningen av de lokale prosjektene og mulige uheldige konsekvenser av ensidig fokus på de aller svakeste av de bostedsløse. Her vil vi drøfte erfaringslæring knyttet til de enkelte lokale prosjektene og til kommunens arbeid med helhetlige strategier.

Generelt mangler det et mer konkret opplegg for erfaringslæring og en samlet og overordnet beskrivelse av alle tiltakene sett i sammenheng med kunnskapsbehovet. For hvert tiltak bør det kunne gjøres en evaluering basert på dokumentasjonen, som blant annet må omfatte hvem tiltaket omfatter, deres forhistorie og utvikling i løpet av prosjektperioden. Dokumentasjonen må også omfatte kostnadene. Vi mener dette er nødvendig om en skal forhindre at Prosjekt bostedsløse blir en samling tiltak som i og for seg er gode, men der utviklingen av modeller og metoder ikke dokumenteres godt nok og dermed ikke gir det kompetansegrunnlaget som er forutsatt for den nasjonale satsningen.

Vi anbefaler at det videre arbeidet legger stor vekt på å sikre opplegg for erfaringslæring. Dette er en oppgave som det sentrale prosjektet må ta et stort ansvar for, bl.a. ved å kunne tilby assistanse i utarbeiding av de metoder som kommunene kan benytte.

En stor utfordring i prosjektet videre er hvordan kommuneprosjektene klarer å koble sine eksisterende ressurser i det eksisterende kommuneapparatet og å dokumentere dette godt. Tverretatlighet i arbeidet mot bostedsløshet innebærer blant annet spørsmålet om kobling mellom ulike etaters ressurser i forhold til å nå målgruppen på en effektiv måte. Spørsmålet er blant annet knyttet til å hvordan ulike organisasjonsmodeller hemmer eller fremmer dette hensynet.

Et annen utfordring ligger også i de lokale prosjektenes driftsfase, etter at brukerne har tatt boligene og tjenestene i bruk. Det er særlig her det vil bli tydeliggjort hvor ambisiøse kommunene har vært i sine prosjekter.

### 3 Evalueringen

For ikke å skape forvirring om prosjektbegrepet vil vi omtale evalueringsprosjektet som *evaluering* og reservere prosjektbegrepet for det vi her evaluerer, nemlig det *sentrale prosjektet* og prosjektene i de fem kommunene, som vi også omtaler som *kommuneprosjektene*. Disse seks prosjektene er også undersøkelsesenheter i evalueringen.

Evalueringen tar utgangspunkt i de anbudsokumentene som ble utarbeidet av Norges byggforskningsinstitutt (Byggforsk) på grunnlag av anbudsinnbydelsen, og den kontrakten som deretter er inngått. Det er avtalt at Byggforsk skal evaluere hele utviklingsarbeidet, og at det skal gjøres en egen evaluering av oppstartperioden.

Vi har tatt utgangspunkt i Husbankens beskrivelse av hovedfokus for evalueringen. Dette er definert slik:

- Fokusering på målgruppen med særlig vekt på spørsmålet; får de svakeste et tilbud?
- Beskrive og evaluere modeller og tiltak som velges av deltakerkommunene, med særlig vekt på forholdet mellom bolig og hjelpetiltak.
- Bredden av hjelpetiltak, med vekt på samarbeidet mellom etatene og samarbeidet mellom det offentlige og private hjelpeapparatet.

Selve prosjektet, Prosjekt bostedsløse, har imidlertid en rekke ulike elementer som skal gjennomføres, og som også inngår i evalueringen og analysen. Disse kan oppsummeres i følgende fire punkter:

- Utvikle metoder og modeller for å *motvirke* og *forebygge* bostedsløshet. De fem kommunene skal prøve ut *helhetlige* lokale løsninger basert på *trappetrinnsmodellen*.
- Skape erfaringer som grunnlag for en utvikling av en *nasjonal strategi* og *innsats*.
- Utvikle strukturer for *erfarings-* og *kunnskapsformidling* i *boligsosialt* arbeid, særlig rettet mot *bostedsløse*.

Oppdraget består altså i å evaluere og beskrive modellene, tiltakene og selve prosjektoppbyggingen i kommunene, i forhold til hvordan de oppfyller målene for prosjektet. Evalueringen skal vurdere om kommunene satser på helhetlige løsninger innenfor en trappetrinnsmodell, og om det legges grunnlag for og etableres strukturer for kunnskapsformidling i boligsosialt arbeid. Prosjektet har også et tydelig forebyggende aspekt.

Disse elementene, som er beskrevet over, vil ha ulik vekt i de like fasene i prosjektet. Den sentrale prosjektskissen opererer med frister for gjennomføring av oppgavene i prosjektet. En del av evalueringen har vært å vurdere om det sentrale prosjektet og kommuneprosjektene er utviklet i henhold til planene. I evalueringen vi har gjennomført ser vi også at prosjektene i kommunene utvikler seg i forskjellig tempo og at tidstabellen for når de ulike elementer er på

plass også varierer noe fra kommune til kommune. Med unntak av Oslo, som kom sent i gang, vil de andre kommuneprojektene ha gjennomført fase en og to innenfor fristen av fase to.

Opgaven for evalueringen av oppstartsfasen har ellers vært å beskrive og analysere organisering og ledelse, forståelse av og gjennomføring av de oppsatte målene for utviklingsarbeidet, samt forankringen av prosjektet.

## **Det sentrale prosjektet**

I det sentrale prosjektet har Byggforsk deltatt i styringsmøtene, på kommunesamlingene og i andre prosjektdiskusjoner. Byggforsk har tilgang til dokumentene i prosjektet og har videre intervjuet medlemmene i styringsgruppen, prosjektleder og prosjektmedarbeider i Husbanken.

## **Kommuneprojektene**

Det sentrale prosjektet setter opp et sett av forventninger til deltakerkommunene i prosjektet. Disse er generelt sett i tråd med problemstillingene vi har skissert over. I de to fasene i prosjektet som er evaluert i denne rapporten, skal kommunene ha det organisatoriske rundt prosjektet på plass. I løpet av den første fasen (til 31. mai 2001) skal deltakerkommunene ha etablert prosjektledelse og bearbeidet prosjektskissene. Målene for fase to (til 30. november 2001) er å sikre politisk og organisatorisk forankring i kommunene og etablere et forhold til Husbankens avdelingskontor, kartlegge behov, innhente kunnskap og lage strategier og systemer for erfaringsformidling.

Det innebærer også at oppgaven for evalueringen i hovedsak består i å innhente data om og analysere prosjektorganisasjonen i kommunene. Med prosjektorganiseringen forstår vi både etablering av selve prosjektet med ansettelse av prosjektleder og utnevning av styringsgruppe. Det innebærer også å se på hvilke strukturer som er etablert rundt eller i tilknytning til prosjektet og som kan benyttes til å nå målene for prosjektet. Dette kan være arbeidsgrupper, prosjektgrupper eller ressursgrupper sammensatt av fagpersoner eller enheter i kommunen. Det kan også være breiere og mindre etablerte fora, og det kan være studieturer for å få eller utveksle erfaringer. Slike strukturer eller fora kan legge grunnlaget både for tverretattlig samarbeid og for kunnskapsutvikling og -formidling. Begge disse elementene er stilt som mål for prosjektet og vektlegges i større grad i de neste fasene.

## **Metoder for evalueringen**

Metodene for evalueringsforskning skiller seg ikke fra annen forskning. Denne første fasen av evalueringen har hatt et visst preg av å være et pilotprosjekt, på den måten at vi har visst forholdsvis lite om kommunene før vi startet datainnsamlingen. Vi har benyttet dokumenter i den kommunale saksbehandlingen knyttet til prosjektet. Disse har vist seg å være få. Vi har studert søknadene fra kommunene til Husbanken (de første ble sendt til SHD og KRD). Disse er å anse som prosjektskisser for kommunene og legger rammer for de lokale prosjektene.

I det sentrale prosjektet har vi basert oss på dokumentene om mandat og opplegg, referatene fra styremøtene og dokumenter i forberedelse av saker til styret, og tildelingsbrevene til kommunene.

Vi har intervjuet en rekke aktører i kommunene og sentralt. Antall og hvem vi har intervjuet er beskrevet lenger ute i rapporten under omtalen av hver av kommuneprosjektene. I hovedsak sitter informantene i styringsgruppen eller de er prosjektledere. Vi har benyttet en kombinasjon av strukturerte intervjuer og åpne samtaleintervjuer. Nettopp fordi vi hadde forholdsvis lite kunnskap om prosjektene da vi startet, valgte vi denne formen for datainnsamling. Vi ønsket med det å få med de ukjente og kanskje overraskende elementene i prosjektene.

## 4 Det sentrale prosjektet

### Grunnlaget og rammene for prosjektet

En helt klar premiss fra departementenes side var at siden problemene relatert til bostedsløshet var størst i storbykommunene, skulle disse med i prosjektet. Dokumentasjon viste at antallet bostedsløse var høyest i byene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Særlig høyt var antallet bostedsløse i Oslo, som i 1997 hadde 2523 bostedsløse. I Bergen var antallet 754. Målt i antall bostedsløse pr. 1000 innbyggere var det disse to kommunene i landet som hadde flest bostedsløse (Ulfrstad 1997). Disse fem kommunene ble derfor invitert til å delta i prosjektet.

Utvelgelsen av kommunene var også påvirket av en vurdering av hva en ønsket å oppnå med prosjektet. Gitt at kommunene har begrensede midler også til å arbeide i forhold til denne gruppen, måtte en konsentrere innsatsen om noen utvalgte kommuner. Effekten av midlene ville bli redusert om en skulle spre seg på for mange kommuner. Skulle en komme videre i forhold til å redusere antallet bostedsløse, måtte kommunene også ha et incentiv i denne retningen. Særlig de største kommunene skulle med andre ord motiveres til å arbeide i forhold til denne gruppen<sup>2</sup>.

I løpet av høsten 2000 søkte alle de tilskrevne kommunene om å delta og framla skisser til opplegg. I november og desember 2000 ble søknader og skisser fra deltakerkommunene vurdert. Det ble også gjennomført en samling av deltakerkommunene. Alle deltakende kommuner, unntatt Oslo, var godt i gang og ble antatt å ville bli ferdig med sine planer innen den angitte fristen mai 2001. I Oslo var planene mer uklare.

En prosjektgruppe med personer fra SHD, KRD og HB ledet arbeidet frem til konstituering av en styringsgruppe 22. september 2000. Husbanken fikk i oppgave å være sekretariat i prosjektet. En konsulent, Erik Stene, ble engasjert som foreløpig sekretær/prosjektleder.

Prosjektskisse for prosjekt bostedsløse ble vedtatt 5. desember 2000. Denne inneholder mål, faser og framdriftsplan, prosjektorganisering, arbeidsform, ansvarsfordeling, økonomi og evaluering.

I mars 2001 ble prosjektleder og prosjektmedarbeider ansatt. Anbud om evaluering av prosjektet ble sendt ut januar 2001 og avgjort i april.

Den videre beskrivelsen og analysen av det sentrale prosjektet blir knyttet til følgende tema:

- organisering
- forankring

---

<sup>2</sup> Stortinget har vedtatt å utvide antall kommuner. Tromsø og Drammen er invitert med



- forholdet mellom sentral og lokal ledelse
- formål
- framdrift
- økonomi

Evalueringen av det sentrale prosjektet tar utgangspunkt i det grunnlaget som er referert ovenfor og den utdyping som er gitt i prosjektskissen. Spørsmålet er hva det har arbeidet med, hvordan det sentrale prosjektet har utført sin oppgave og hvilke problemer og problemstillinger de møter.

## **Organisering**

Det sentrale prosjektet omfatter en styringsgruppe, et prosjektsekretariat, rådgivende utvalg og en referansegruppe (ikke etablert). Evalueringen har sitt oppdrag fra styringsgruppen, men skal fungere i forhold til alle ledd i prosjektet.

Styringsgruppen har tre medlemmer: En fra henholdsvis Sosial- og helsedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken.

Sekretariatet har to medarbeidere, prosjektleder og rådgiver. De er ansatt og lokalisert i Husbanken.

En ”prosjektgruppe” sammensatt av medarbeidere fra SHD og KRD fungerer som rådgivere overfor sekretariatet og deltar på styringsgruppemøtene. Dette er medarbeidere som var sentrale i utviklingen av Prosjekt bostedsløse.

Fra starten av er det bestemt at det skal knyttes en referansegruppe til prosjektet. Opplegg for en referansegruppe og hvem den skal omfatte ble først vedtatt på styringsgruppens møte i desember 2001. Gruppen ble da gitt navnet *Prosjektråd*. Som medlemmer inviteres representanter for departementer, arbeidstakerorganisasjoner, boligorganisasjoner, Høyskolen i Oslo og frivillige organisasjoner.

## **Styringsgruppen**

Styringsgruppen ble konstituert i september 2000 med medlemmer høyt plassert i sine organisasjoner. Styringsgruppen møtes relativt ofte og tar alle viktige beslutninger om prosjektutviklingen. Grunnlaget er vedtaket i Stortinget og den tolkning av dette som SHD og KRD, i samråd med Husbanken, formulerte i et brev som ble sendt de fem kommunene i juli 2000. Etter at styringsgruppen var konstituert ble mandatet ytterligere presisert i en ”prosjektskisse” i desember 2000.

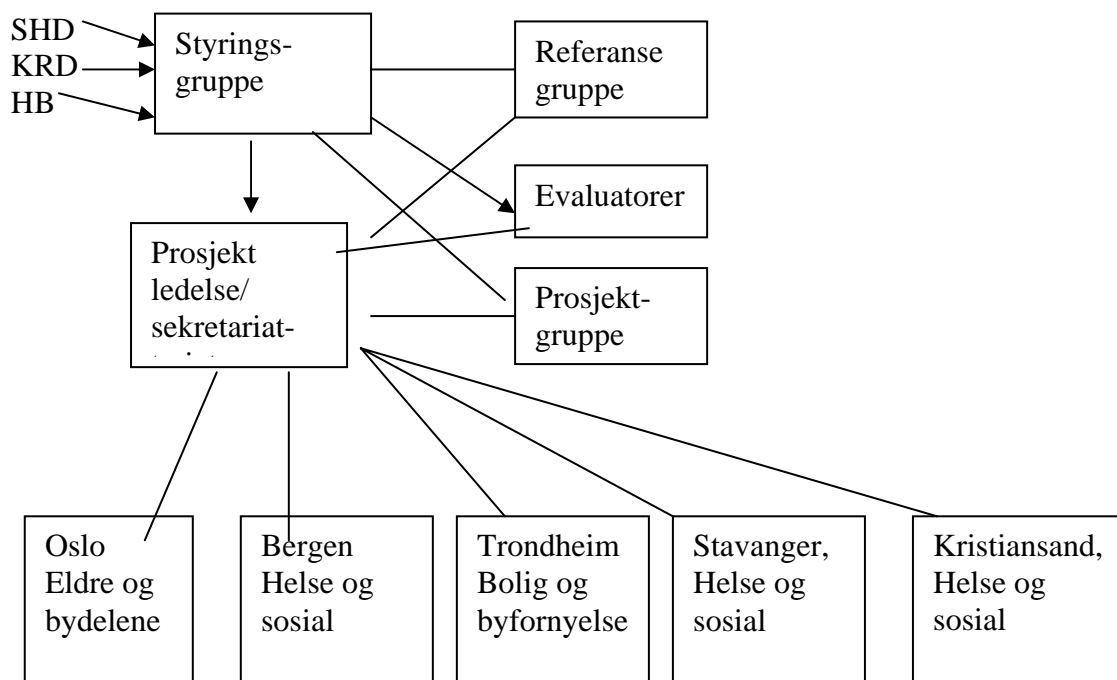
I styret sitter det representanter for de interesser og de faglige perspektiver som en i hovedsak regner som utslagsgivende for arbeidet med å forebygge og motvirke bostedsløshet.

Styringsgruppen har møter ca. hver annen måned, og medlemmene deltar vanligvis også på kommunesamlingene. Styringsgruppen bestemmer mål og organisering og framdriftsplaner innen rammen av oppdraget fra Stortinget. De ansetter medarbeidere i sekretariatet og evaluatorene, vedtar virksomhetsplan for sekretariatet, budsjett og regnskap, og søknader om støtte fra inviterte kommuner og andre.

Styringsgruppen behandler også opplegg for kommunesamlinger og opplegg for informasjonsstrategi. Eventuelle endringer i prosjektopplegget og dets målsettinger, som for eksempel bruk av trappetrinnsmodellen, er også en sak for styringsgruppen.

Prosjektet har en liten styringsgruppe som også oppleves som beslutningsdyktig av medlemmene. Det ble fra starten av lagt vekt på at medlemmene har et høyt nivå i sin organisasjon for å være beslutningsdyktige. Prosjektet er definert som et relativt frittstående forsøksprosjekt med behov for å kunne gå ut over etablerte forvaltningsstrukturer/rutiner og lovverk (referat av møte i den forberedende prosjektgruppen 15.08.00)

Styringsgruppen er satt sammen av representanter fra henholdsvis Shd, Krd og Husbanken og ledes av SHDs representant. Ved dette er styringsgruppen ment å representere både det sosialfaglige, det kommunalfaglige samt det mer operativt boligfaglige på departements hold samt det perspektiver og innsikt knyttet til boligforsyningssiden, representert ved Husbankens medlem. Husbanken ba selv om å få et medlem i styringsgruppen, og ikke bare ha sekretariatsfunksjonen. Husbankens tilstedeværelse var viktig i forhold til at det i prosjektet kunne være aktuelt å tøyne Husbankens regelverk og påvirke Husbankens prioriteringer.



Figur X. Organisasjonsmodellen i prosjekt bostedsløse.

Prosjektleder og rådgiver ble tilsatt i mars 2001. Fram til da ble det operative arbeidet utført av en engasjert konsulent. Hovedoppgaven for sekretariatet i oppstartingsperioden har vært å føre løpende diskusjoner med kommunene om deres prosjektutforming, samt å forberede og organisere møter i styringsgruppen, møter med de lokale prosjektlederne og med deltakerkommunene. I tillegg er det arbeidet med utadrettet informasjon (to informasjonsblader er produsert) og med kompetanseutvikling (arbeid for et boligsosialt fag på universitets- og høyskolenivå er gjort i samarbeid med Trondheim). Et forslag til informasjonsstrategi er utarbeidet av sekretariatet og vedtatt av styringsgruppen.

Utgangspunktet for prosjektet, Utjamningsmeldinga, var SHDs ansvar, men med sterke innspill fra KRD knyttet til bostedsløshetsproblemet. Av flere grunner er det ønskelig med et tverretatlig samarbeid på sentralt nivå i prosjektet. Først og fremst har dette med det forhold å gjøre at selve bostedsløshetsproblemet ikke kan eller bør løses innenfor en bestemt faglig tradisjon, men er å anse som i aller høyeste grad en tverrfaglig utfordring med både sosialfaglige og boligpolitiske problemstillinger. Dernest, eller som følge av det, er det ønskelig å trekke til seg kunnskap og kompetanse fra ulike etater. Dette gjelder sentralt så vel som lokalt. På departementsnivå sitter også departementene med dels overlappende, dels supplerende kontaktnettverk, som vil være nyttig i forhold til å få i gang et tverretatlig arbeid på kommunenivå i forhold til de bostedsløse.

Tverrfaglighet i forhold til bostedsløshetsproblemet innebærer også større bredde i forhold til hvilke virkemidler en har tilgjengelig. Ved også å inkludere Husbanken får en også et koblet ansvaret for de mer direkte boligforsyningsbaserte virkemidlene direkte inn i prosjektet.

Prosjekt bostedsløse er omfattet med stor interesse fra den politiske ledelsen, som også griper inn med føringer underveis. Lederen for styringsgruppen ga uttrykk for at han møter sterke forventninger og krav fra statsråden, og at det får betydning for utviklingen av prosjektet. Den avgåtte arbeiderpartiregjeringen foreslo å utvide prosjektet med flere deltakerkommuner. Dette fulgte den nye regjeringen opp og har også andre planer som kan få betydning for prosjektets gjennomføring. Slik sett er ikke dette et prosjekt som har fått sin form og kan gjennomføres etter gitte og uforanderlige rammevilkår.

## **Sekretariatet**

Sekretariatet, med prosjektleder og rådgiver, er engasjert for dette prosjektet med administrativ tilknytning til Husbanken, der de også har sine lokaler. Disse har i oppgave å jobbe konkret i forhold til styringsgruppen og kommunene. Det sentrale prosjektet har en oppgave som kan kalles prosjektintern, nemlig det å lede og koordinere alle de lokale prosjektene, holde møter og samlinger, og en utadrettet oppgave. Den utadrettede oppgaven består i å spre informasjon og kunnskap om bostedsløshet, bistå kommuner utenom de direkte involverte, og etablere samarbeid med frivillige organisasjoner.

Ifølge prosjektlederen er det definert fire hovedoppgaver for sekretariatet:

1. Nasjonal strategi. Prosjektledelsen har som hovedoppgave å bidra til å legge grunnlaget for en nasjonal strategi for bostedsløse. De andre oppgavene er på mange måter å forstå som deloppgaver i forhold til dette overordnede prosjektmålet.
2. Koordinering; som går på å bidra til å koordinere prosjektene imellom.
3. Kompetanseheving. Dette vil være en løpende prosess, som både vil være rettet mot kommunal kompetanseoppbygging, men også mot faglig kompetanseheving i form av utvikling og etablering av et faglig tilbud innenfor høyskolesystemet.
4. Informasjonsvirksomhet; som retter seg både mot de som er involvert i prosjektet, men er også utadrettet. Viktig her er å holde de involverte parter løpende orientert om innholdet i og erfaringene de ulike involverte partene gjør.

De utadrettede informasjonsoppgavene er rettet mot å informere om prosjektet og formidle de sentrale ideene.

Hovedoppgaven i oppstartperioden har vært å sikre at de lokale prosjektene kommer i gang, at de får en akseptabel form og organisering og forankring. Sekretariatet har her fungert som formidlingsorgan mellom styringsgruppen og deltakerkommunene.

#### *Koordineringen*

Koordineringen mellom sentral ledelse og deltakerkommunene er dels organisert innenfor faste rutiner med faste møter med prosjektlederne i kommunene og halvårlige samlinger. Deltakerkommunene har vært invitert til kommunesamlinger. Den første skjedde i november 2000 på basis av de første skissene. Den neste var en samling i mai 2001 som avslutning av fase 1 og starten på fase 2. Samlingen i mai ble åpnet av statsråd Sylvia Brustad og ble betegnet som den offisielle starten på Prosjekt bostedsløse.

Høsten 2001 har det vært to samlinger, en med deltakerkommunene i desember, og en med prosjektlederne i oktober.

Sekretariatet har hatt som oppgave å formidle rammer og formål med prosjektet, støtten og forventningene til kommunene. Grunnlaget, som er mest konkret nedfelt i prosjektskissen fra desember 2000, er i hovedsak formidlet i muntlige foredrag med lysark. Ingen nye dokumenter er utarbeidet om prosjektets mål og rammer, bortsett fra tilsagnsbrevene til kommunene.

Samlingene har vært preget av gjensidig informasjon, men med enkelte innslag av mer generell faglig art. På den siste samlingen var det vektlagt innslag fra frivillige organisasjoner.

Kontakten mellom den operative ledelsen og kommunene foregår også mer uformelt, og mellom disse mer formelle møtene og samlingene. Den operative ledelsen har i særlig grad uformell kontakt med prosjektlederne. Dette kan blant annet skje ved direkte henvendelser på telefon eller på E-mail. Denne kontakten oppleves av den operative ledelsen å være viktig for å holde seg løpende orientert på arbeidet i kommunene. Dette oppleves som viktig for å koordinere arbeidet i kommunene og i forhold til å kunne følge med i ulikhetene mellom kommunene.

Fra den sentrale operative ledelsens side oppleves denne kontakten også å være viktig for prosjektlederne lokalt i kommunene, som slik kan få råd og bli veiledet, samtidig som det representerer en støtte å kommunisere med andre i tilsvarende roller i andre kommuner.

Den operative ledelsen har ikke så ofte kontakt med lederne av styringsgruppene ute i kommunene.

#### *Kunnskapsformidling og erfaringslæring*

Et forslag til informasjonsstrategi er utarbeidet av sekretariatet og vedtatt av styringsgruppen. Styringsgruppen har bedt sekretariatet å legge stor vekt på denne oppgaven neste år. Sekretariatet ble bedt om å la denne *utadrettede* oppgaven få høy prioritet og unngå at den drukner i det interne koordineringsarbeidet.

I 2001 er det utgitt to informasjonsblader.

Kunnskapsformidlingen er en sentral oppgave både sentralt og lokalt. Selv om kommunene er forpliktet til å samle inn, systematisere og rapportere de erfaringer de gjør, er det den operative ledelsen i Husbanken som har som oppgave å overføre erfaringer og kunnskap

mellom kommunene. Nettopp slik erfaringsoverføring på tvers av autonome myndighetsområder er helt avhengig av en sentral ledelse som en både er pliktig å rapportere til og som systematiserer og overfører kunnskap videre. Oppgaven dreier seg både om å formidle erfaringer og kunnskap mellom de deltakende kommunene og formidle kunnskap utad, utover prosjektgruppen til andre kommuner og organisasjoner, politikere og publikum.

På dette stadiet i prosessen er det i forhold til den utadrettede informasjonsvirksomheten, rettet mot instanser utenfor prosjektet, at den operative ledelsen har møtt de største utfordringene. Det kan synes som om denne oppgaven har kommet i bakgrunnen i relasjon til det å få prosjektene i gang og formidle internt. Sekretariatet synes det er vanskelig å formidle ideer uten å ha noen konkrete resultater å vise til, selv om også pågående prosjekter vil la seg formidle. Dette dreier seg om den faglige delen av informasjonsoppgaven, formidling av kunnskap om metoder og modeller. Der er den operative ledelsen avhengig av at det lokalt i forhold til prosjektene og tiltakene blir arbeidet systematisk med erfaringsinnhenting. Internasjonale erfaringer og diskusjoner kan være nyttige, og det bør vurderes om ikke det kunne utnyttes mer i formidlingen.

Prosjektet handler imidlertid også om å synliggjøre de bostedsløse og deres behov for bolig overfor politikere og publikum på linje med andre, sette de bostedsløse på dagsorden. Et problem i forhold til å fange opp de bostedsløses situasjon og behov på en systematisk og seriøs måte, er nettopp at gruppens behov er lite synliggjort i kommunene.

Når det gjelder strategier for erfaringslæring, er den i liten grad utviklet. Sekretariatet arbeider med et opplegg for rapportering fra kommunene. I tilsagnsbrevet til kommunene sies det at en forventer at "deltakerkommunene sørger for løpende dokumentasjon av prosjekt- og tiltaksarbeidet i prosjektperioden". Deltakerkommunene er ikke avkrevd et opplegg for denne dokumentasjonen før prosjektet starter.

Det ligger i prosjektets mål at systematiske strategier for erfaringslæring og kunnskapsspredning er viktig å bygge opp. Forutsetningen for erfaringslæring er at en har et bevisst forhold til de tiltakene som settes i gang, at de er forankret i en klar tanke om hva en kan og vil oppnå. Det må være en oppgave for den sentrale prosjektledelsen å bidra til å utvikle metoder for slik erfaringslæring og dokumentasjon.

## **Forankring**

Det er et uttalt mål for prosjektet å sikre en forankring i sentrale institusjoner med henblikk på videre nasjonale tiltak for bostedsløse etter prosjektperioden (i anbudsdokumentene for evalueringsprosjektet).

Prosjektet synes å ha fått en sterk forankring sentralt i de tre organisasjonene som er representert i styret, og det er tre svært sentrale organisasjoner for arbeidet med bostedsløshet. For å utvide og ytterligere å forankre prosjektet i den politiske og administrative ledelsen sentralt og lokalt, planlegges en Beslutningstakerkonferanse.

I forhold til forankring må en forvente at det planlagte Prosjektrådet vil få positiv betydning.

## **Fremdrift**

Etter framdriftsplanen i prosjektskissen skulle prosjektledelse og styringsorganer være etablert sentralt og lokalt innen utgangen av mai 2001. Prosjektskissene skulle være bearbeidet og utviklet videre.

Innen utgangen av november 2001 skulle så de lokale prosjektene være konkretisert. Det skal da foreligge en avklaring av den lokale forankringen, herunder forholdet til Husbankens avdelingskontor, og prosjektets rolle i forhold til eksisterende tiltak. Videre skal en ha kartlagt behov, opplegg for kunnskapsinnhenting og strategi og system for erfaringsformidling.

Den sentrale prosjektledelsen er etablert etter planen. En referansegruppe er ikke på plass, men planene er lagt. Den opprinnelige prosjektgruppen fungerer fortsatt som ressursgruppe for prosjektledelsen.

Den utadrettede virksomheten med informasjon og kunnskapsformidling og etablering av rutiner og opplegg for rapportering, er under arbeid.

### **Finansiering, budsjett og regnskap**

Forsøksprosjektet finansieres av SHD og HB. SHDs bevilgning i 2001 på 6 mill.kr., brukes i alt vesentlig på kommunale tiltak. HB dekker kostnader til sentrale og lokale prosjektledere, konsulenttjenester og evaluering, samt samlinger for kommuneprojektene. Samlet kostnad i 2001 var 10,4 mill.kr. Budsjett for 2002 er 17,9 mill.kr. Utvidelsen er først og fremst at to kommuner til blir med i arbeidet. I tillegg vil den sentrale prosjektledelsen bli styrket med ett årsverk.

Deltakerkommunene får dekket utgifter til prosjektleder, samt en viss støtte til konkrete tiltak. Støtten til de lokale prosjektene er basert på søknad med spesifisering av opplegg fra kommunene. Støtten vil vanligvis ikke dekke alle kostnader ved et tiltak. De andre kostnadene må kommunen dekke selv eller få dem finansiert ved andre tilskudd, som for eksempel ordinære låne- og tilskuddsordninger i Husbanken.

Foreløpig er budsjetter og regnskap fra prosjektene i kommunene nokså summariske. Ikke minst av hensyn til læringsprosessen, vil det være viktig med bedre økonomiregnskap. Med det mener vi at alle kostnadene til tiltakene blir dokumentert, uansett hvem som står for kostnadene. Med kostnader mener vi også timeforbruket. For å vurdere hensiktsmessigheten av et tiltak, vil nødvendigvis kostnadene sett i forhold til resultat, bli betydningsfulle. Vi regner med at dette blir vesentlig bedre når malen for rapportering blir ferdig og kommer til anvendelse.



## 5 Prosjektene i fem kommuner

### Innledning

Prosjekt bostedsløse omfatter de fem største kommunene i landet. Disse er, rangert etter folketall, Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Variasjon i størrelsen på disse fem byene er imidlertid svært stor. Det vil også et prosjekt som Prosjekt bostedsløse bære preg av. Forholdene i Kristiansand, med vel 73.000 innbyggere og Oslo med 500.000 og nesten like mange innbyggere i nabofylket utgjør motsatser på sentrale variabler som antall personer i målgruppen, diversiteten av problemer i målgruppen, organiseringen av det kommunale byråkratiet og avstanden mellom de styrende og kommunale tjenesteytere.

Oslo skiller seg nok også mest fra de andre byene. I Statistisk sentralbyrås analyser av storbyproblemer er det påpekt at det først og fremst er Oslo som har det man karakteriserer som typiske storbyproblemer (Barstad 1995). Bostedsløshet regnes generelt som et typisk storbyproblem, men fenomenet forekommer i alle typer kommuner (Solheim 2000, Ulfrstad 1997). Vi vil også se at prosjektet i Oslo på flere måter skiller seg fra de andre kommunene når det gjelder målgruppe, organisering og særegne problemer i startfasen. Både Oslo og Bergen har et såkalt to-trinns styringssystem med en sentral "byregjering" og bydeler med en viss grad av autonomi. Oslo har 25 bydeler, men arbeider med en plan for å foreta en drastisk reduksjon i antallet. Bergen har åtte bydeler.

### Rammene for evaluering av kommuneprosjektene

Den sentral prosjektskissen har noen felles problemstillinger og noen hovedmål for prosjektet. Disse er sitert innledningsvis i rapporten. I tillegg beskriver den sentrale prosjektskissen noen forventninger til deltakerne. Disse er formulert i fem korte punkter:

- Utvikle og etablere boløsninger og modeller som samlet sett inngår i en trappetrinnsmodell. Tiltakene skal ses i sammenheng med øvrige botiltak lokalt. Botilbudene skal tilpasses de ulike brukernes funksjonsnivå og hjelpebehov, herunder utprøving og utvikling av dagtilbud/aktivitetstilbud.
- Etablere og prøve ut ulike former for hjelpetilbud i botilbudene. Hjelpetilbudene skal samordnes og utgjøre helhetlige løsninger, knyttet til den funksjon som legges til grunn i de ulike trinnene/nivåene av botilbud.
- Etablere et formalisert gjensidig, tverretattlig tjenestetilbud.
- Husbankens tilskudds- og låneordninger skal benyttes. Justeringer og tilpasning av like retningslinjer skal kunne utprøves.
- Deltakerne skal aktivt delta i kunnskapsinnhenting og formidling under hele prosjektperioden.

Prosjektet er delt inn i fire faser. (Målene og elementene i prosjektet har ulik vekt i de fire fasene.) Datainnsalingen for evaluering av prosjektene i deltakerkommunene ble foretatt fra slutten av oktober til midten av desember. Fase en i prosjektet ble avsluttet 31. mai 2001 og fase to ble avsluttet 30. november samme år. Evalueringen omfatter disse to fasene. I denne perioden skal deltakerkommunene ha etablert prosjektledelse og styringsgruppe og bearbeidet



prosjektskissene (fase en). I fase to forventes det at kommunene arbeidet med å sikre lokal forankring, kartlegge behov, innhente kunnskap, etablere et forhold til Husbankens avdelingskontor, klargjøre prosjektets rolle overfor eksisterende tiltak og lage strategier og systemer for erfaringsformidling.

Oppgavene i de første fasene av prosjektet, som er mye kortere enn de to neste fasene, er altså ikke først og fremst å starte tiltak for bostedsløse og utarbeide metodikk. Oppgaven er å etablere en prosjektorganisasjon som skal være i stand til å lede dette arbeidet og knytte til seg eller dra nytte av ressurser og kompetanse i kommunene for å realisere hovedmålene i prosjektet. Fokus for evalueringen må derfor ligge på prosjektorganisasjonen og forankringen av prosjektet i kommunens ledelse og blant andre aktører som vil være støttespillere for prosjektet framover.

Data fra kommunene viser imidlertid et mer sammensatt utviklingsforløp enn forventet ut fra den sentrale prosjektskissen. Det er for eksempel store forskjeller mellom kommunene i hvor langt de har kommet i å etablere prosjektorganisasjonen og apparatet rundt den. Når vi skal måle progresjonen i prosjektet er det ikke tilstrekkelig å se på om de ulike målene er innfridd til bestemte datoer. Prosjekt bostedsløse er et utviklingsprosjekt som krever en dynamisk organisering. Enkelte kommuner mener de har behov for å bearbeide prosjektskissen ytterligere etter at de har kartlagt behovene og sikret en lokal forankring.

Vi oppfatter imidlertid at oppdraget i denne fasen i hovedsak består i å evaluere selve prosjektorganisasjonen. Aktuelle problemstillinger er:

- Har kommunene etablert Prosjekt bostedsløse som et lokalt prosjekt?
- Er prosjektorganisasjonen etablert?
- Er den forankret i de kommunale leddene som har betydning for prosjektet?
- Er prosjektorganiseringen egnet til å nå målene i prosjektet?

Når det gjelder målene og kommunenes definisjon av målsettingene anser vi disse i utgangspunktet som godkjent fra den sentrale ledelsen av prosjektet. Målene er definert i prosjektsøknadene til Husbanken, som til dels også er sendt til Sosial- og helsedepartementet og til Kommunal- og regionaldepartementet. Flere av kommunene har fått tilbakemeldinger på målsettingene eller på delmål i prosjektet, og de har forandret sin søknad i tråd med tilbakemeldingene. Vi oppfatter dermed at det har vært en dialog mellom prosjektet sentralt og kommunene om de lokale prosjektene. I dette ligger også en viss styring av kommuneprosjektene i startfasen. Resultatet av denne dialogen er en søknad nummer to eller en presisering av enkelte punkter, som så er akseptert og funnet støtteberettiget av staten. De bearbejdede søknadene fra kommunene må anses som en konkretisering av den sentrale prosjektskissen. Vår oppgave er derfor å vurdere om prosjektene er organisert og innretter sin aktivitet i tråd med disse målene.

Om vi skulle mene at enkelte lokale prosjekter går i en annen retning enn forutsatt og skissert, ligger det i vårt oppdrag at vi skal kunne påpeke dette. Men å se om prosjektet er ”ute av kurs” er ingen enkel og entydig oppgave. En av årsakene er at prosjektet har kommet forholdsvis kort i arbeidet med tiltakene. Med unntak av kommuner som allerede hadde satt i gang delprosjekter, som ble lagt inn i det helhetlige prosjektet, for eksempel Stavanger som allerede hadde bygget og startet botiltaket Hinnabo, finner vi lite konkrete tiltak å måle i forhold til i denne fasen.

## Hvordan måle tjenesteproduksjon

Men det ligger også noen måleproblemer i selve prosjektet. En måte å vurdere organisasjoner på er å se på hvor effektivt den når sine mål og hvor mye ressurser den bruker på å nå målene (Etzioni 1973). Dette er forholdsvis mye enklere å måle i organisasjoner som driver med vareproduksjon enn i organisasjoner som produserer tjenester. Målet for Prosjekt bostedsløse er tjenesteproduksjon i vid forstand. Det er en enkelt operasjon å måle hvor langt man har kommet i å bygge eller bygge om selve boligene. Men i denne sammenhengen er det bygningsmessige nært knyttet til de immaterielle målene, som tjenesteyting i boligene og eventuelle andre tiltak rundt brukerne. Undersøkelser viser at det kan være forholdsvis problematisk å måle og sammenlikne kvaliteten og effektiviteten i tjenesteproduksjon i offentlig tjenesteyting innen helse- og sosialsektoren (Jonsson 1996, Dahl 1994).

Måleproblemene blir også satt på spissen ved at prosjektorganisasjonene i kommunene, som står sentralt i evalueringen i denne fasen, ikke selv skal drive tjenesteproduksjon, men utløse ulike former for tjenesteproduksjon. Også formidling inngår i det vi kaller tjenesteyting. Prosjektorganisasjonenes oppgave er å utvikle tjenestene. Innenfor den mer forretningsorienterte organisasjonsteorien ville man sagt at prosjektene skal utvikle et nytt konsept for etablering av bostedsløse. Men det er altså andre aktører som skal produsere eller yte tjenestene enn de som skal lede og drive selve prosjektet. Svært mange av de viktige aktørene vil derfor befinne seg rundt prosjektet. I analysen av kommunen vil vi derfor se på om disse aktørene allerede i en tidlig fase har en tilknytning til prosjektet. Disse problemstillingene vil imidlertid bli enda mer aktuelle i de neste fasene av prosjektet.

Evalueringen i denne fasen må ta tak i prosjektorganisasjonen og se på hvor prosjektet er forankret, hvem som er med i prosjektet, hvilke aktører som er rundt prosjektet og hvor ressursene er plassert eller må hentes fra.

Aktørene rundt kan være utpekt av kommunen eller prosjektleder som samarbeidspartnere eller støttespillere. De typiske aktørene i disse kategoriene er tjenesteytere på sosialkontorene, i hjemmetjenesten, i psykiatrien eller i helsevesenet generelt. Samarbeid med private aktører er definert som et mål i seg selv. Videre er det satt som mål at kommunene skal etablere et forhold til Husbanken i denne fasen. Det finnes også en gruppe aktører som kan melde seg på arenaen selv og som er utenfor prosjektets kontroll. Massemedia er typisk representant for denne typen aktører. Massemedia kan påvirke politikerne og bidra til å øke den politiske støtten til prosjektet.

## Etiske betraktninger

Prosjekt bostedsløse er en form for sosialt eksperiment i praksisfeltet. Dette er ikke en særegen problemstilling for Prosjekt bostedsløse. Det settes i gang en rekke prosjekter med begrenset varighet og med et "eksperimentelt" tilsnitt, som berører ulike brukergrupper. Spørsmålet om etiske avveininger i forhold til brukerne vil alltid være til stede.

I Prosjekt bostedsløse er dette en problemstilling som blir særlig viktig, fordi det berører en av de svakeste brukergruppene innen helse- og sosialtjenesten. Problemstillingen vil først og fremst bli aktualisert i de neste fasene av prosjektet, når de konkrete botiltakene og tjenestene skal settes i gang. Men vi ønsket å nevne temaet allerede nå. De etiske vurderingene er en problemstilling som berører både kommuneprosjektene og evalueringen.

## **Datainnsamling i kommunene**

Evalueringen av prosjektene i kommunene er organisert som en casestudie av hvert kommuneprosjekt. Datagrunnlaget er samtaleintervju med sentrale aktører, fortrinnsvis prosjektleder og styringsgruppe, men også med andre personer med noe ulik tilknytning til prosjektene. I datagrunnlaget inngår også de lokale prosjektskissene og andre dokumenter som omhandler prosjektene.

Vårt mål med datainnsamlingen i kommunene har vært å finne ut hvor prosjektene står i forhold til de konkrete målene og milepælene i den sentrale prosjektskissen og hvor de står i forhold til egne prosjektskisser. Datainnsamlingen har også tatt sikte på å kunne belyse de mer subtile problemstillingene vi har skissert over. I det følgende presenteres prosjektet i hver av de fem kommunene, der vi vektlegger det særegne i hvert prosjekt. Det betyr også at strukturen i beskrivelsen av hvert av kommuneprosjektene ikke vil bli helt lik.

## **Ressurser i prosjektene**

Før vi går inn på kommune, skal vi referere tilskuddet hver av kommunene har fått fra Husbanken til utvikling av prosjektet i 2001. Midler til å bygge, rehabilitere eller bygge om boliger inngår ikke i bevilgningene fra Husbanken sentralt. Kommunene søker om midler til konkrete boligprosjekter gjennom Husbankens regionkontorer.

### **Prosjektmidler 2001:**

|              | <b>Prosjektledelse</b> | <b>Tiltak</b> | <b>Totalt</b> |
|--------------|------------------------|---------------|---------------|
| Oslo         | kr. 540.000            | kr. 700.000   | kr. 1.240.000 |
| Bergen       | kr. 540.000            | kr. 1.345.000 | kr. 1.885.000 |
| Trondheim    | kr. 540.000            | kr. 500.000   | kr. 1.040.000 |
| Stavanger    | kr. 540.000            | kr. 800.000   | kr. 1.340.000 |
| Kristiansand | kr. 540.000            | kr. 800.000   | kr. 1.340.000 |

Tiltakene som skal settes i verk er ikke fullfinansiert av statlige tilskudd. Driften av tiltakene krever kommunale ressurser, enten i form av nye midler eller i form av omdisponering av arbeidskraft eller i form av begge deler. Vi har et eget avsnitt om ressurser under omtalen av hvert av kommuneprosjektene. Der framgår det at dette er en viktig og uavklart problemstilling i flertallet av kommunene.

## **Prosjektet i Stavanger**

Grunnlaget for evaluering av prosjektet i Stavanger kommune er, for det første, søknadene til Husbanken om midler til prosjektet og dokumenter som inngår i den kommunale saksbehandlingen av eller i tilknytning til Prosjekt bostedsløse. Det finnes to dokumenter ut over søknadene til Husbanken, som vi har fått tilgang til. Søknaden er noe omarbeidet fra første til andre versjon. Endringene illustrerer en utvikling av prosjektet før det faktisk var formelt etablert.

I datagrunnlaget inngår, for det andre, intervjuer med aktører i prosjektet. Vi har intervjuet fem av syv medlemmer i styringsgruppen. De to vi ikke har intervjuet har funksjoner i bydelene. Den ene er helse- og sosialsjef i en bydel og den andre er leder for de hjemmebaserte tjenestene i en annen bydel. Disse to representerer ledere for tjenester som vil være sentrale for å få realisert de konkrete tiltakene og for å nå målene i prosjektet. De bør

inngå i intervjurunder senere i evalueringen, ikke nødvendigvis bare som medlemmer av styringsgruppen, men også som tjenesteytere overfor brukerne.

De vi har intervjuet er leder for styringsgruppen i prosjektet, som også er virksomhetsleder ved Rehabiliteringsseksjonen og har hatt ansvar for å utforme søknaden til Husbanken. spesialkonsulent hos Direktør for oppvekst og levekår, seksjonsleder i det kommunalt eide selskapet Stavanger Eiendom og seksjonsleder i Husbanken Vest. Disse fem er alle medlemmer av styringsgruppen og er, ved siden av å være informanter, viktige personer i organiseringen av Prosjekt bostedsløse i Stavanger. Og vi har intervjuet prosjektleder, som er sekretær for styringsgruppen. Intervjuene ble foretatt 25. og 26. oktober, med unntak av representanten for Husbanken, som av praktiske årsaker ble intervjuet en måned senere.

I tillegg til disse fem har vi også snakket med to av de ansatte i boligtiltaket Hinnabo. De to, som er miljøarbeidere, er ikke formelt intervjuet. Vi vil imidlertid komme inn på deres rolle i prosjektet, eventuelt hva slags rolle det er grunn til å anta at de kan komme til å spille.

Vi vil konsentrere analysen om noen variable. Vi vil se på målene for prosjektet og hvordan de er definert og hvordan målgruppen er definert. Vi vil videre se på hvordan prosjektet er bygget opp som organisasjon og hvordan det er plassert i en større struktur. Vitale elementer i de organisatoriske strukturene er for eksempel aktørene og ressursene de ulike aktørene sitter på og hvilke ressurser prosjektet som helhet eier.

## **Mål og målgruppe**

Det kan umiddelbart synes naturlig å starte med en beskrivelse av prosjektets organisering. Man tenker seg gjerne organisasjonen som det overordnede og målet som en del av organisasjonen. Det er for så vidt riktig. Ideelt sett bør det være omvendt. Målet er det primære og organisasjonen er et redskap til å nå et bestemt mål. I dette prosjektet var målet definert allerede i Utjamningsmeldinga (St.meld.nr. 50 (1998-99)). Prosjekt bostedsløse ble etablert seinere, som et middel til å realisere forslagene i Utjamningsmeldinga.

I en analyse av prosjektet i Stavanger er det imidlertid tolkningen og tilpasningen av målene vi skal fokusere på. Vi skal her konsentrere oss om de uttalte målene. Søknadene til Husbanken har status som prosjektskisser. For å få midler til prosjektet har kommunene måttet legge fram hvilke tiltak de vil sette i gang og hvem som er målgruppen(e) for tiltakene. Stavanger sendte to søknader til Husbanken. Den ene er datert 12. desember 2000 og den andre er datert 24. mai 2001. I den siste søknadene heter det at ”kommunen ønsker å kunne tilby bostedsløse rusmisbrukere en bolig hvor han/hun kan bo i trygge omgivelser med heldøgn miljøarbeidertjeneste”. Det presiseres at denne boformen ikke bør være permanent, men at den bør inngå som et trinn i en trapp til et mer selvstendig boforhold.

To botilbud inngår i prosjektet. Det ene, Hinnabo, var planlagt og påbegynt før Prosjekt bostedsløse ble satt i gang. Det andre, som foreløpig kalles ”Kvinnebo”, er fremdeles på planleggingsstadiet. Begge de to tiltakene ble omtalt i et dokument fra Kommunaldirektøren for helse- og sosiale tjenester til kommunepolitikerne i Stavanger i april 1998. Behandlingen av dokumentet førte fram til vedtaket om å bygge Hinnabo. Det har imidlertid vært vanskelig å finne midler til ”Kvinnebo”. På evalueringstidspunktet var det derfor ingen endelig avklaring på opprettelsen av ”Kvinnebo”.

I prosjektbeskrivelsen presiserer kommunen at begge tilbudene skal være midlertidige i betydning et trinn i målet mot selvstendig bolig. Men målene er justert under veis: ”Vi trodde

Hinnabo skulle være siste stoppested. Men det viser seg at en del flere klarer å bo i egen leilighet enn før antatt”, sier leder for styringsgruppen for Prosjekt bostedsløse i Stavanger.

Hinnabo var forøvrig heller ikke en del av søknaden i første runde til Husbanken. Begrunnelsen var at tiltaket allerede var vedtatt og var i ferd med å bli realisert med støtte fra Husbanken. Man så derfor ikke behovet for å søke om flere midler. Hinnabo hadde på intervju tidspunktet vært i bruk i et halvt år. Etter diskusjon med eller tilbakemeldinger fra Husbanken sentralt ble også Hinnabo inkludert i prosjektet. Behovet for å formulere et grunnlag eller mål for arbeidet med Hinnabo lå dermed som et premiss i prosjektbeskrivelsen for Stavanger.

Prosjektleder formulerer seg slik: ”En arbeidsgruppe som skal utarbeide metodikk for Hinnabo er i gang. Resultatet kan foreligge i januar – februar. Det er interessant at dette ikke er gjort tidligere. Hinnabo går rett inn i Prosjekt bostedsløse. Arbeidet med et metodegrunnlag, som prøves ut i praksis, kan gi verdifull erfaring og kunnskap til en nasjonal strategi for å forebygge bostedsløshet”.

I tillegg til å påpeke oppgaven med eksplisitt å formulere et mål for arbeidet med Hinnabo, berører prosjektleder også et av hovedmålene som er formulert i det sentrale prosjektet og som handler om at Prosjekt bostedsløse skal skape grunnlag for å utforme en nasjonal strategi og innsats. De tydelig formulerte målene i prosjektet er å sikre boliger til de vanskeligst stilte bostedsløse. Etablering av et tiltak som er rettet særskilt mot kvinner, foreløpig kalt ”Kvinnebo”, er et av hovedelementene i prosjektet.

### **Målgruppen – et tema**

Den primære målgruppen for Prosjekt bostedsløse er de aller svakeste bostedsløse med rusproblemer og eventuelt med psykisk sykdom som tilleggspålegg. Stavanger har en egen plan for å skaffe boliger til personer som primært sokner til psykiatrien. Denne gruppen er derfor ikke målgruppe for prosjektet. Hvem er så disse som tilhører målgruppen og hvor mange er det av dem i Stavanger? Avgrensning og kartlegging av målgruppen, eller brukergruppen, er en av arbeidsoppgavene for prosjektet. Selv om det i kommunen og særlig blant personer tilknyttet prosjektet finnes mye kunnskap om målgruppen, gir samtlige av dem vi har intervjuet uttrykk for at det er nødvendig og til dels presserende å få kartlagt brukergruppen. Kartleggingen må både være et redskap for prosjektet og den skal også være troverdig utad, først og fremst hos politikerne, men også hos publikum generelt. Flere av informantene uttrykker en viss uenighet med resultatene av kartleggingen av bostedsløse fra 1997. Kartleggingen konkluderer med at Stavanger på det tidspunktet hadde 254 bostedsløse. (Ulfrstad 1997:7)

Innvendingene handler om at tallet fra 97-kartleggingen er for høyt. Et medlem av styringsgruppen stiller først og fremst spørsmålsteget ved kriteriene for registreringen av bostedsløse, ikke ved selve gjennomføringen. Dette styringsgruppemedlemmet poengterer at kriteriene som ble benyttet ikke gir et bilde av bostedsløsheten i byen som er tjenlig for prosjektet: ”Vi registrerte for eksempel 90 alenemødre som ikke hadde råd til å bo i egen leilighet og som flyttet inn hos mor og far. Disse faller utenfor målgruppen for Prosjekt bostedsløse”.

I regi av prosjektet pågår et arbeid med å finne en metode for å registrere bostedsløse som faller inn under målgruppen for prosjektet på et gitt tidspunkt, men som også kan være et redskap for å sikre oversikt over antallet og oppholdsstedene til denne gruppen til en hver tid.

Prosjektleder sier at han antar disse personene allerede finnes i systemene på sosialkontorene. Det dreier seg om å sikre seg velvilje fra sosialsjefene slik at de vil stille ressurser til disposisjon for å bidra til registreringen. Det pågående arbeidet er også rettet mot å finne det best egnede systemet.

Den definerte målgruppen for prosjektet er de tyngste rusmisbrukerne i byen. I prosjektskissen heter det at gruppene er belastet med kriminalitet og prostitusjon og flere har vært til behandling uten å oppnå rusfrihet. Flere har også en psykiatrisk tilleggsdiagnose. Målgruppen består av personer som i dag bor på pensjonat, gata eller hos venner og kjente. Det dreier seg om personer som ikke kan bo alene uten oppfølging og tilsyn. Som vi har sett har Stavanger også lagt inn en kjønnsvariabel i definisjonen av målgruppen. Kvinner er utpekt som en egen undergruppe. Leder for styringsgruppen begrunner dette valget med at man ser et tydelig behov for å gi kvinner særbehandling:

”Kvinnene blir utnyttet av mennene i miljøet og det fører blant annet til økt risiko for å miste boligen. Jentene må ha særlig oppfølging. Å etablere ”Kvinnebo” er en måte å ivareta jentenes interesser på innenfor rammen av Prosjekt bostedsløse”.

”Kvinnebo” er planlagt som et botilbud tilsvarende Hinnabo, men altså forbeholdt kvinner. Hinnabo er ikke forbeholdt menn, men inntil intervju tidspunktet hadde det ikke bodd kvinner der. En kvinne hadde flyttet inn, men av årsaker knyttet til personen og ikke til Hinnabo, hadde hun i realiteten aldri bodd der.

Målgruppene, bostedsløse rusmisbrukere generelt og kvinner som en egen gruppe, er tydelig definert i prosjektet. I prosjektledelsen, inkludert styringsgruppen, er det også en oppfatning av at man vet omtrent hvor mange det dreier seg om pr. dags dato. Men det hersker usikkerhet om de nøyaktige tallene, og kartlegging av gruppen er en prioritert oppgave i de tidlige fasene av prosjektet.

### **Organisering av prosjektet**

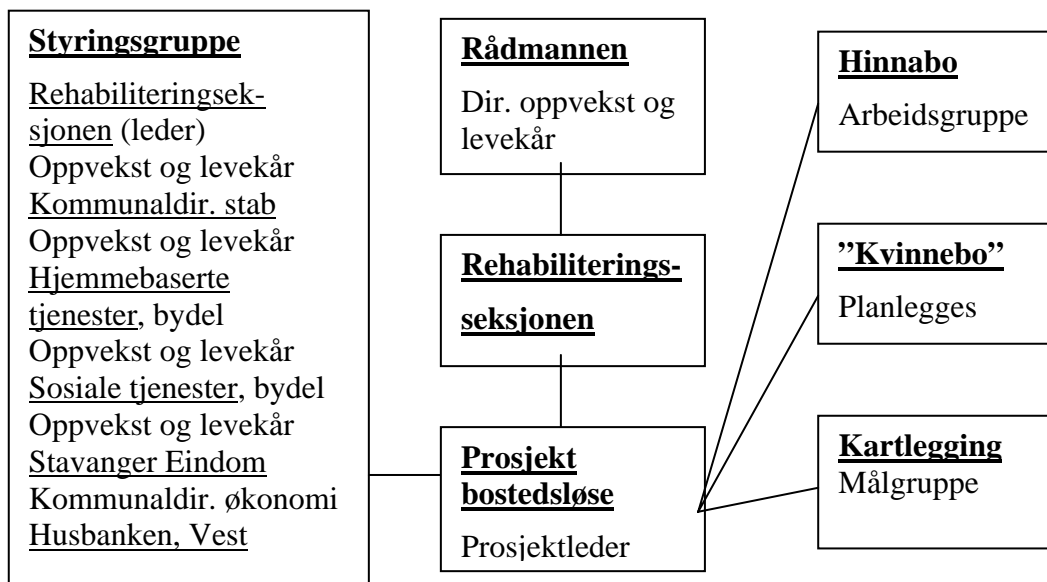
Den formelle organiseringen av Prosjekt bostedsløse er forholdsvis enkel og oversiktlig. Prosjektet har en styringsgruppe med representanter for aktører som på en eller annen måte har interesser i prosjektet. Lederen for styringsgruppen er virksomhetsleder ved Rehabiliteringsseksjonen. Seksjonen har ansvar for de tyngste rusmisbrukerne, for metadonbehandling og for ettervern etter behandling. Anskaffelse av boliger til denne gruppen inngår også i Rehabiliteringsseksjonens ansvarsområde.

Et styringsgruppedlem, som er spesialkonsulent hos Direktør for Oppvekst og levekår, satt også i en arbeidsgruppe som ble etablert etter kartleggingen av bostedsløse i 1997. Det første forslaget om å etablere Hinnabo, ”Kvinnebo”, samt et tredje tiltak (som også ble startet, nå avvirket) kom fra denne arbeidsgruppen. Dette medlemmet av styringsgruppen har vært med på å utforme arbeidet med bostedsløse siden 1997. Han ba selv om å få sitte i styringsgruppen. Helse- og sosialsjefen i en av bydelene og leder for hjemmebaserte tjenester, også i en bydel, ligger også under Oppvekst og levekår. Disse to representerer yrkesgrupper som har ansvar for eller yter tjenester til målgruppen.

I styringsgruppen sitter også seksjonsleder i Forvaltningsavdelingen i Stavanger Eiendom, et heleid kommunalt selskap, som forvalter kommunale boliger og øvrige eiendommer. Selskapet inngår kontraktene med beboerne i de kommunalt eide boligene og har forvaltningsansvar for boligene. Stavanger Eiendom ligger under Direktør for Økonomi.

Husbankens representant i styringsgruppen er leder for Boligseksjonen som dekker Rogaland og Sogn og Fordane i Husbankens regionkontor i Bergen. Dette styringsgruppemedlemmet er representant for oppdragsgiver.

### Prosjekt bostedsløse i Stavanger



Figuren illustrerer prosjektets organisering. I ruten for styringsgruppen har vi oppgitt hvilken instans i kommunen hvert av medlemmene representerer (understreket), samt forbindelseslinjer til overordnet etat, fagetat eller bydel i kommunen på linjen under. Oppvekst og levekår er tungt representert. Prosjektleder ligger under Rehabiliteringsseksjonen, som rapporterer direkte til Rådmannen. Den formelle kontakten med kommunens øverste administrative ledelse er godt etablert.

En nøkkelperson i prosjektorganisasjonen er prosjektleder. Prosjektlederens oppgave er definert i prosjektskissen (søknaden til Husbanken): "prosjektleder, ... , vil få ansvar med å koordinere og utprøve botiltakene. Han vil også få ansvar for, i samarbeid med Stavanger Eiendom og kommuneadministrasjonen, å framskaffe boliger til de som måtte trenge det etter å ha gjennomført en periode ved ett av hybelhusene". Beskrivelsen legger vekt på koordinering og samarbeid. Prosjektleder er eksplisitt tildelt en koordinatorrolle knyttet til selve botiltakene og framskaffelse av boliger. Prosjektlederstillingen er imidlertid den eneste øremerkede arbeidskraftressursen i prosjektet. Skal prosjektet nå alle de ulike målene som er satt opp, er dette sannsynligvis i stor grad avhengig av hvordan prosjektleder selv definerer sin rolle og sine arbeidsoppgaver.

I intervjuet med oss betoner prosjektlederen blant annet sitt ansvar for å bearbeide og klargjøre målene for prosjektet. En av de sentrale føringene er at de lokale prosjektene skal lage boligtiltak etter trappetrinnsmodellen: "Stavanger følger en slags trappetrinnsmodell, men det er foreløpig uklart hva den fylles med", sier prosjektleder. Han tiltrådte i stillingen

som prosjektleder i mai 2001. Hans definisjon av prosjektlederens funksjon synliggjøres blant annet gjennom aktivitetene han har satset på i perioden. Prosjektleder skisserer selv de viktigste aktivitetene slik: Etablere styringsgruppen. Informasjon om prosjektet blant annet til lederne i førstelinjetjenesten i kommunen og til de frivillige organisasjonene som arbeider med rusmisbrukere. Få etablert et system for kartlegging og oversikt over målgruppen. Nedsatt arbeidsgruppe for å utarbeide metodikk for Hinnabo med tidsfrist januar/februar. Planlegger studietur til lavterskeltilbud i Danmark. Undersøkt om det finnes boligtiltak til målgruppen i nabokommunene rundt Stavanger. Studietur til Kristiansand for blant andre miljøarbeidere i Hinnabo og i det kommunale lavterskeltilbudet Lagård (gjennomført i november 2001).

Prosjektlederen framholder selv disse aktivitetene som de vesentlige. Han påpeker at prosjektet fra sentralt hold har en vid ramme. Han mener imidlertid at det er et visst sprik mellom prosjektets sentrale tyngde, med egen prosjektledelse, styringsgruppe, Husbanken som ansvarlig ledelse og to departementer som initiativtakere, og den løse rammen for prosjektet:

”Slik prosjektet er bygd opp, ligger det forventninger om at den sentrale prosjektledelsen legger mer konkrete føringer eller gir tydeligere beskjed om hvordan det skal være. Hvis man fra sentralt hold ønsker at de lokale prosjektene skal stå fritt, bør det sies tydeligere”.

Prosjektleder understreker samtidig at han kunne tenkt seg et tettere samarbeid mellom det lokale og det sentrale prosjektet for å stake ut en felles kurs.

## **Ressurser**

Behovet for tettere kontakt med det sentrale prosjektet og de andre kommunene blir ikke poengtert av de andre i styringsgruppen. Sannsynligvis er det uttrykk for at disse representerer kommunens interesser og sektorinteresser innen kommunen eller i andre deler av organisasjonen (Husbanken). Noen av sektorinteressene har en sterk stilling i prosjektet i Stavanger. Rehabiliteringsseksjonen, representert ved leder for styringsgruppen, er prosjektlederens overordnede og oppfatter seg også som den nærmeste støttespilleren for prosjektlederen. Lederen for styringsgruppen har utformet søknaden til Husbanken og har dermed investert en betydelig andel i prosjektet. Andre i styringsgruppen har imidlertid vært med på å utforme forslagene som fremmes i søknaden. Et par av styringsgrupped medlemmene har jobbet med beboere i kommunale boliger og bostedsløse i Stavanger i en årrekke. De er godt kjent med feltet.

På det trinnet prosjektet står i dag er disse tre medlemmene av styringsgruppen de mest innflytelsesrike i prosjektet. Disse tre representerer også en mengde kompetanse om problemstillinger knyttet til kommunens sosiale boligpolitikk og de disponerer ressurser i form av boliger eller personell. En utfordring i prosjekter av denne typen er gjerne å få sektorinteresser til å trekke i samme retning og å koordinere de ulike interessene. Disse tre medlemmene av styringsgruppen understreker det langvarige og gode samarbeidsforholdet mellom enhetene de representerer.

Rehabiliteringsseksjonen har hatt god tilgang til boliger fra Stavanger Eiendom og kan disponere opp til 90 boliger i ulike bomiljø rundt om i byen. Leiekontrakten inneholder en klausul om at beboeren skal følges opp av miljøarbeider i boligen. Det dreier seg om aktive rusmisbrukere i vanlig bolig. Utkastelser er svært sjeldne, problemer løses heller ved at beboere flyttes, presiserer leder for styringsgruppen.



Også representanten for Stavanger Eiendom definerer samarbeidet med rehabiliteringsseksjonen som godt. Hun tror ikke tilgangen til boliger blir en bremsekloss i prosjektet.

To av medlemmene i styringsgruppen framholder at Hinnabo, både når det gjelder bygging og drift, er for dyrt. De mener tiltaket av den grunn ikke kan være mønster for "Kvinnebo". En av disse informantene har foreslått å bygge om eksisterende boligmasse for å etablere "Kvinnebo". Forslaget om å sette i gang med "Kvinnebo" vil ligge i Rådmannens dokumenter til kommunestyret, men det er ikke foreslått å bevilge penger til tiltaket. "Det blir opp til politikerne å bevilge penger", sier dette medlemmet av styringsgruppen og slår fast at målet uansett er å starte prosjektet i samarbeid med Kirkens Bymisjon i 2002.

**Boligressurser:** Kommunen driver lavterskeltilbudet Lagård og leilighetskomplekset Hinnabo. Rehabiliteringsseksjonen disponerer rundt 90 boliger til sine brukere. I tillegg har kommunen vel 2.400 boliger til vanskeligstilte.

### **Aktører rundt prosjektet**

Lengst til høyre i figuren har vi skissert de ulike arbeidsoppgavene for prosjektet. For realisere målene i prosjektet vil det være behov for å knytte en rekke personer og aktører fra ulike sektorer i og utenfor kommunen. Disse aktørene kan ha en formell status i forhold til prosjektet. Men de kan også, i den andre enden av skalaen, representere eller være talerør for publikum. Vi skal se på hvilke aktører vi har identifisert i den ytre ringen rundt prosjektet i Stavanger og hva slags funksjon de kan forventes å ha:

Politikere: Budsjettbehandling, sikre midler

Kommuneadministrasjonen: Budsjett, midler

Presse: Kan påvirke både politikere og opinionen generelt

Sosialtjenesten: Har ansvar for personer i målgruppen

Hjemmetjenesten: Leverer tjenester til hjelpetrequende i egen bolig

Ansatte ved Hinnabo: Utformingen av tilbudet/metodikk, deltar i arbeidsgruppe

Frivillige organisasjoner: Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen, Evangeliesenteret og Blå Kors

Nabolagene: Beboere i blokker og boligstrøk, der kommunen har boliger

Brukerne: Kan fremme sin sak overfor og gjennom andre aktører

Vi ser at det er langt flere enn de som formelt er tilknyttet prosjektet eller har myndighet over det, for eksempel i kraft av en lederstilling i kommunen, som kan ha innflytelse over prosjektet. Kommunestyrepolitikere og Kirkens Bymisjon, som er nevnt over, befinner seg i denne gruppen. Disse kan vi kalle aktører som kan påvirke og/eller har interesser i prosjektet.

Disse ytre aktørene kan påvirke prosjektet i svært ulik grad, og de kan påvirke ulike sider ved prosjektet. Sannsynligvis er de flere. Men vi har tatt utgangspunkt i dem som var på arenaen i forbindelse med datainnsamlingen.

Et nøkkelspørsmål for det videre arbeidet er realisering av "Kvinnebo". Et flertall i kommunestyret kan velge å bevilge de nødvendige midlene til prosjektet. Mye fokus på og offentlighet rundt saken kan mange ganger påvirke politikerne. Et slikt fokus vil i alle fall kunne fungere som pådriver. I tidspunktet for datainnsamlingen fikk bostedsløse rusmisbrukere mye omtale i

avisene i Stavanger. Avisoppslagene brakte intervjuer med rusmisbrukere og de fokuserte på kommunens bruk av hospitsplasser. Også politikere var på banen i avisspaltene. Fra uttalelser i avisene og fram til et bindende budsjettvedtak for å dekke inn den ene millionen som mangler på driften, er det imidlertid et stykke å gå. Prosjekt bostedsløse konkurrerer med andre gode formål. Avisoppslagene ga også brukerne en mulighet til å fremme sin sak. Men som en av informantene påpeker: ”Bostedsløse er ingen pressgruppe”. Dette medlemmet av styringsgruppen oppfatter at hans jobb både er å være talsmann for det svakeste og for kommunen: ”Det er et dilemma. Men hvis vi bare tar de bostedsløses side, blir vi ikke tatt seriøst”.

Et alternativ til ”friske penger” er å omdisponere eksisterende ressurser. Både ansatte i tiltakene, Hinnabo og kanskje også Lagård, kan bli stilt overfor spørsmålet om å omdisponere sin arbeidskraft, for eksempel å bruke mindre ressurser på Hinnabo (jfr. utsagn om at tiltaket er for kostbart) til ”Kvinnebo”. Ansatte på Hinnabo er formelt tilknyttet prosjektet gjennom en arbeidsgruppe som jobber med metodikken for denne typen botiltak. De vurderes som ressurspersoner. For å innføre nye arbeidsmetoder og endre tilvante måter å jobbe på, er prosjektet uansett avhengig av samarbeid med de ansatte som skal utføre jobben. Også ansatte ved sosialkontorene og i hjemmetjenesten er anerkjent som viktige samarbeidspartnere og er representert i styringsgruppen. Det dreier seg likevel om å spille på lag med flere enn de to som er med i styringsgruppen. Dette er imidlertid en problemstilling prosjektlederen har tatt tak i.

De frivillige organisasjonene har egne ressurser, men de er også avhengig av kommunale tilskudd og et samarbeid med kommunen. Samtidig vil de vanligvis ivareta sin egen måte å jobbe på og egne målsettinger i arbeidet. Det kan by på en utfordring i samarbeidet med Kirkens Bymisjon om ”Kvinnebo” og målsettingen om å utvikle kunnskapsfeltet rundt etablering av bostedsløse. På den andre siden legger prosjektet sentralt føringer på å utvikle samarbeid med frivillige og andre private aktører. Det er en del av prosjektets mål.

Flere av informantene legger vekt på at Stavanger kommune i lang tid har jobbet med problemstillinger knyttet til plassering av vanskeligstilte og rusmisbrukere i vanlige leiligheter i bomiljøene. ”Rehabiliteringsseksjonen jobber etter filosofien at man skal finne løsninger som setter en person i stand til å bli boende lengst mulig, helst permanent i boligen”, sier virksomhetsleder ved Rehabiliteringsseksjonen og leder for styringsgruppen. Vi har imidlertid ikke undersøkt reaksjonene fra beboerne. Men inntrykket er at aktører i kommunen har lagt vekt på å pleie forholdet til nabolagene eller ”vanlige” beboere i lang tid og bygget opp relasjoner som Prosjekt bostedsløse kan spille videre på.

## **Oppsummering**

Datagrunnlaget for evalueringen bygger på fem intervjuer, prosjektskissene/søknadene til Husbanken (SHD og KRD) om deltakelse i prosjektet og på et dokument som omhandler bygging og planlegging av tiltakene i prosjektet. Vi har også besøkt boligkomplekset Hinnabo og hatt samtaler med to av miljøarbeiderne der.

Målet for prosjektet i Stavanger er å tilby bostedsløse rusmisbrukere en bolig med tjenester. Prosjektet arbeider med å få fram konkrete tilbud og med å utvikle metodikk for arbeidet med bostedsløse. Stavanger følger en slags trappetrinnsmodell, framholder medlemmer av styringsgruppen.

Målgruppen for prosjektet er bostedsløse rusmisbrukere og kvinner som en egen gruppe. Kartlegging av målgruppen er definert som en viktig oppgave for prosjektet. Medlemmer av styringsgruppen mener antallet bostedsløse, slik det er definert i den nasjonale kartleggingen fra 1997, er for høyt. Kartleggingen går mot en innsnevring av antallet i forhold til dette.

En arbeidsgruppe er nedsatt for å utarbeide metodikk for det nybygde og nyetablerte boligkomplekset Hinnabo. Arbeidsgruppemodellen er et forum for kompetanse- og metodeutvikling. Etablering av "Kvinnebo", et boligkompleks for kvinnelige rusmisbrukere, skal etter planene igangsettes våren 2002. I planen for "Kvinnebo" ligger også et krav om å holde kostnadene lave. Det kan for eksempel komme til å bety et tiltak med færre plasser enn planlagt.

Organiseringen av prosjektet i Stavanger følger tidsskjemaet som er lagt i den sentrale prosjektskissen. Styringsgruppen for prosjektet er delvis sammensatt av personer som har jobbet med problemstillingene i prosjektet før det ble etablert som eget prosjekt. De representerer også enheter i kommunen, som bidrar til å forankre prosjektet i viktige deler av kommuneadministrasjonen inkludert i den administrative ledelsen av kommunen. Prosjektleder har ikke arbeidet i Stavanger kommune før, men har mye erfaring fra andre kommuner og kompetanse på ledelse og prosjektarbeid.

Vi har forsøkt å identifisere og peke på aktører og forhold som kan ha innflytelse på Prosjekt bostedsløse i Stavanger. Blant disse aktørene finner vi ansatte i sosialtjenesten og i hjemmetjenesten. Disse er representert i styringsgruppen. Rusomsorgen i kommunen (Rehabiliteringstjenesten) har en betydelig "eierandel" i prosjektet. Arbeidet med å kanalisere kompetansen og interessen inn i selve prosjektet og etablere samarbeid på tvers av etater og faggrensener, ligger først og fremst i neste fase av prosjektet. Vi kan konstatere at det er lagt strukturer for å arbeide videre med denne typen problemstillinger. Prosjektleder har også tatt kontakt med private aktører for å legge grunnlag for et samarbeid med disse, ut over det konkrete samarbeidet med Kirkens Bymisjon om "Kvinnebo".

## Prosjektet i Trondheim

Datagrunnlaget for evalueringen av prosjektet i Trondheim er søknaden til Husbanken (sendt til Sosial- og helsedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet) og sakspapirer knyttet til behandlingen i kommunen. Søknadene som skisserer målene og virksomheten for prosjektet, i alt to, ble sendt i september og desember 2000. Fra den kommunale behandlingen har vi fått syv dokumenter.

I august inviterte Trondheim kommune ved Prosjekt bostedsløse mulige samarbeidspartnere og andre aktører, som kan påvirke prosjekt eller bli berørt av det, til en todagers konferanse på Røros. Konferansen handlet om Prosjekt bostedsløse, men rammen var forholdsvis vid. Byggforsk var til stede på deler av seminaret. Konferansen inngår ikke som en systematisk del av datainnsamlingen. Diskusjoner, informasjon og inntrykk fra konferansen inngår likevel som en del av grunnlaget for vurderingene og forståelsen av prosjektet i Trondheim. De fleste deltakerne på konferansen inngår i gruppen vi kan kalle aktører rundt prosjektet.

Videre har vi samlet inn data gjennom samtaleintervjuer med alle medlemmene av styringsgruppen. Vi har hatt samtaleintervju med leder for styringsgruppen, som er leder og seksjonsleder for boligseksjonen ved Bolig- og byfornyelseskontoret, med rådgiver for helse- og omsorgstjenester i Rådmannens stab, rådgiver for utdanning og sosiale tjenester i Rådmannens stab og avdelingsleder i Husbanken Midt-Norge. Disse fire utgjør styringsgruppen.

Trondheim skiftet prosjektleder 1. november. Tidligere prosjektleder sa opp stillingen for å gå over i privat virksomhet. Personen som tok over prosjektlederstillingen har vært prosjektmedarbeider i en periode og er ansatt ved Bolig- og byfornyelseskontoret. Begge er intervjuet i forbindelse med evalueringen. Vi har i tillegg hatt samtaler med to medarbeidere i kommunens Enhet for rustjenester.

Bortsett fra intervjuet med tidligere prosjektleder, som vi gjorde noen dager før hans avgang, som altså var 1. november, ble intervjuene gjennomført i Trondheim 1. og 2. november. I forbindelse med datainnsamlingen i Trondheim besøkte vi to av kommunens botilbud for rusmisbrukere og svært utsatte grupper. Det ene er Heidrunsenteret, et korttidstilbud for kvinner med rusproblemer og det andre er Valøyslyngen, et stort hybelhus som på dette tidspunktet var under rehabilitering. Bygget, en stor blokk utenfor Trondheim sentrum, var delvis bebodd under rehabiliteringen. Vi hadde uformelle samtaler med ansatte i de to tiltakene. Heidrunsenteret og Valøyslyngen inngår ikke i Prosjekt bostedsløse. De to tiltakene gir imidlertid et innblikk i hva slags botilbud kommunen allerede har til rusmisbrukere og brukere med dobbeltdiagnose rus/psykiatri.

Vi skal i det følgende først se på målene og målgruppene for Prosjekt bostedsløse i Trondheim, hvordan de formelt er definert i søknadene til Husbanken og hvordan de blir oppfattet og definert av aktørene i prosjektet. Vi skal også se på hvordan prosjektet er organisert og hvordan det inngår i den kommunale organisasjonen og hvilke aktører som befinner seg rundt prosjektet.

### Mål og målgrupper

Trondheim kommune skisserer et lokalt prosjekt i tre deler og har fått aksept for disse, relativt omfattende, målsettingene som sitt ”mandat” for Prosjekt bostedsløse. Målgruppen er i

utgangspunktet løst definert som bostedsløse og vanskeligstilte boligsøkere. Prosjektskissen eller søknaden peker ut de mest utsatte rusmisbrukerne og psykisk syke uten bolig som målgruppe. De tre delprosjektene har hver for seg flere målsettinger. Vi skal gi en skissemessig framstilling av de tre delprosjektene, slik de er presentert i søknadene til Husbanken:

Overordnet mål for delprosjekt 1 er kompetanseutvikling og ny eller bedre organisering av eksisterende kompetanse. Ett av målene innenfor delprosjekt 1 er å utvikle boligtiltak og samarbeid i hjelpeapparatet rundt boligtiltakene og å organisere eksisterende ressurser inn i en boligkjede. Videre har kommunen satt som mål for delprosjektet å utvikle organiseringen av arbeidet rundt den enkelte vanskeligstilte boligsøker. En tredje målsetting er å utarbeide en etter- og videreutdanning i boligsosialt arbeid i samarbeid med Høgskolen i Sør-Trøndelag.

Delprosjekt 2 omfatter evaluering og utvikling av fire boligtiltak for boligsøkere med rus- og psykiske problemer. Det ene tiltaket, Jacobsliveien 107, som nevnes eksplisitt i søknaden, ble etablert i 1991 og består av fire boenheter. Det andre (Byåsveien 56) var under planlegging høsten 2000. Lokaliseringen (Byåsveien) er erstattet med en annen eiendom, Klokker Lassens gate 2, som er eid av kommunen. Planene er at dette tiltaket skal drives av Kirkens Bymisjon. Et tredje tiltak er kort beskrevet som et strakstiltak beregnet på blant andre personer som skrives ut fra institusjoner eller har sonet fengselsstraff. Det fjerde tiltaket er ikke redegjort for i søknaden. Delprosjekt 2 har også som mål å utvikle tiltak og metoder i arbeidet med de aller vanskeligste brukerne, ”som det kommunale hjelpeapparatet står maktesløs overfor”.

Delprosjekt 3 fokuserer på det individuelle oppfølgingsarbeidet i vanlig bolig. Delprosjektet inngår i et bomiljøarbeid, som på søkertidspunktet var i gang i regi av Bolig- og byfornyelseskontoret. I søknaden antydes det at oppfølgingen kan utføres både av kommunale tjenesteytere og private aktører.

Oppsummeringsvis kan vi si at Prosjekt bostedsløse i Trondheim er fokusert på tre hovedområder:

- Kompetanse er gjennomgående i alle de tre delprosjektene: Utvikle ny kompetanse i praksisfeltet og på høgskolenivå. Utnytte kompetansen som finnes bedre
- Bolig; etablere nye botiltak og utvikle eksisterende
- Organisering; utvikle organiseringen av arbeidet rundt boliger og den enkelte bruker

Samlet sett er målene ambisiøse og stiller store krav til organiseringen av selve prosjektet. Vi ser også at delprosjekt 3, som er oppfølging i vanlig bolig til vanskeligstilte mer generelt, sannsynligvis favner videre enn målgruppen definert som de aller vanskeligst stilte. Målene er forholdsvis rundt formulert og hele prosjektbeskrivelsen ble utformet før prosjektet var etablert. Konkretiseringen av målene bestemmes i stor grad av hvordan de sentrale aktørene i prosjektet oppfatter og tolker målene. Den løst formulerte prosjektskissen gir også stort spillerom for prosjektleder.

Trondheim legger stor vekt på kompetanseutvikling. Tidligere prosjektleder mener likevel det kan bli for mye fokus på selve boligen både i Trondheim og generelt i Prosjekt bostedsløse:

”Mange av deltakerkommunene i prosjektet legger for stor vekt på fysiske tiltak. De har en institusjon de gjerne vil ha på skinner eller et hus de vil ha gjort noe med. Vi har kjent dette

trykket i Trondheim også. Men det er feil ende å begynne i. Utfordringene i prosjektet ligger der”.

Trondheim var i ferd med å planlegge et bokollektiv i Byåsveien før Prosjekt bostedsløse var et faktum. Dette alternativet ble forkastet ut fra en vurdering av at ombygging og rehabilitering av bygningen ville bli for kostbart. Planen om bokollektivet lever imidlertid videre uavhengig av den konkrete bygningen. Den nye lokaliseringen er et kommunalt eid bygg med adresse Klokke Lassens gate 2. Anskaffelse av egnede bygninger med riktig pris og beliggenhet tilpasset formålet i de største byene er et ressurskrevende arbeid og kan kanskje av den grunn få en dominerende plass i prosjektet. Etablering av tilpassede boliger er også et vesentlig element i det nasjonale prosjektet og retningslinjene kommunene skal forholde seg til:

”I forhold til hovedmålene i prosjektet sentralt skal vi ha fokus på boliger, vi skal få til et samarbeid innad i kommunen og med private,” sier prosjektleder (nåværende). Hun påpeker at hovedmålet for prosjektet, nemlig å få til et helhetlig tilbud til målgruppen, innebærer store oppgaver. Prosjektleder mener det er behov for å klargjøre og oppdatere mandatet for prosjektet i Trondheim: ”Mandatet blir belyst i søknaden til Husbanken om midler. Men sannsynligvis er prosjektet endret noe i forhold til dette, og det kan være gunstig å få satt et mandat ned på papiret.”

Leder for styringsgruppen framholder imidlertid at mandatet for prosjektet i Trondheim ligger i søknaden til Husbanken. Hun understreker også sterkt den siden av prosjektet som handler om kompetanseoppbygging: ”Kompetanseheving kan blant annet bidra til å gi en mer nyansert oppfatning av brukeren. Det er mye gammelt tankegods i arbeidet med rusmisbrukere, litt manglende refleksjon rundt hvorfor man gjør som man gjør. Man kan få en personalkultur som svarer på klientkulturen”.

Styringsgruppen gir uttrykk for at den er samstemt rundt et hovedmål, nemlig at brukeren skal kunne bo lengst mulig i boligen sin. ”Prosjektets mål er å finne en metode som gjør dette mulig”, framholder et medlem av styringsgruppen. ”Vi må tenke boform, ikke behandling”, poengterer representanten for Husbanken i styringsgruppen. Han understreket også behovet for å etterspørre progresjon i prosjektet med sluttdatoer og synliggjøring av aktiviteten. Så langt har dette gått greit, oppsummerer han.

### **Kartlegging av målgruppen**

Et mål for prosjektet, som ikke er eksplisitt uttrykt i søknadene er å kartlegge målgruppen. En kartleggingsmal som er utviklet i forbindelse med Boligsosiale handlingsplaner fra Husbanken anses ikke å være treffsikkert nok. Arbeidet med kartleggingen er utført ved Bolig- og byfornyelseskontoret og kartleggingsarbeidet hadde kommet så pass langt at foreløpige resultater kunne legges fram på Røros-konferansen i august. De foreløpige resultatene viser at målgruppen, bostedsløse med rus-, psykiatriproblemer og sosiale vansker, består av knapt 150 personer. De fleste er unge. To tredeler er mellom 17 og 34 år. Den største gruppen er de aller yngste fra 17 til 25 år. Flere av dem vi har intervjuet poengterer også at brukerne av de ulike tjenestene for rusmisbrukere blir yngre og at jentandelen øker. Utredning og kartlegging av målgruppen var ikke fullført ved intervjuetidspunktet i begynnelsen av november. De endelige tallene kan bli noe annerledes enn de vi har referert her. Til sammenlikning viser Ulfrstads (1997:7) kartlegging at Trondheim på det tidspunktet hadde 327 bostedsløse.

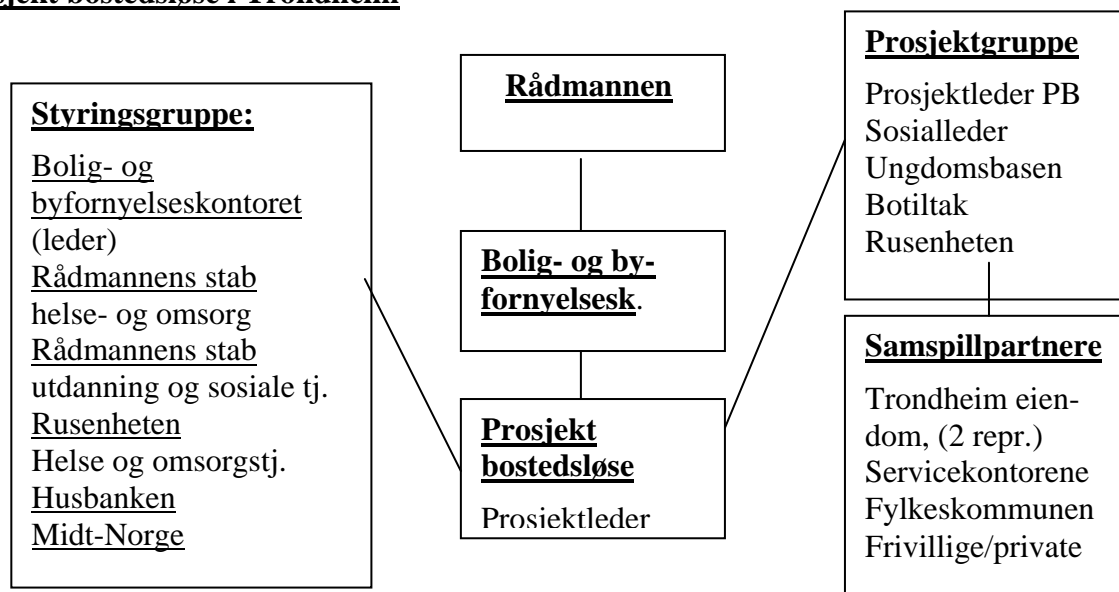
En generell oppfatning blant våre informanter er at prosjektet må ha som mål å lykkes i å skape et varig botilbud for de brukerne som er aller vanskeligst å plassere. Bokollektivet i Klokker Lassens gate 2 er planlagt for seks til syv av de ”eldste og mest garva folkene som nå bor på krisenattplass. Gruppen består av eldre alkoholikere og blandingsmisbrukere. De kan bli veldig stressa av de unge aktive stoffmisbrukerne”. (prosjektleder)

Ett annet tiltak som planlegges innenfor rammen av Prosjekt bostedsløse ligger i Nardo-distriktet utenfor sentrum på en stor kommunal eiendom. Eiendommen kalles Sluplund og ligger i et friluftsområde med få naboer. Ideene rundt Sluplund-planen griper også direkte inn i den såkalte plasseringsdebatten. Informantene våre er samstemte om at man ikke skal kreve rusfrihet av brukerne. Det er stor grad av enighet om at prosjektets mål er å etablere fungerende og varige botilbud, og ikke behandlingstilbud, for aktive rusmisbrukere. Etablering av denne typen boliger har en sterk tendens til å utløse debatter i nabolaget, der temaet er om disse boligene – og beboerne – i det hele tatt er ønsket i nabolaget. For kommuner som skal etablere botiltakene er nabomotstanden ofte et faktum de på en eller annen måte må legge inn i sine planer og prosjekteringer. I engelskspråklig litteratur har motstanden mot å ha rusmisbrukere og andre ”svakstilte” i nabolaget fått betegnelsen NIMBY, som er en forkortelse av Not-in-my-Back-Yard (ikke i min oppgang). (The Dictionary of Human Geography 1994)

### **Organisering av prosjektet**

Prosjektorganisasjonen er opprettet som redskap for å nå målene i prosjektet. Søknaden til Husbanken angir retningslinjene for prosjektorganisasjonen. Der heter det at prosjektet skal organiseres med prosjektleder, som blant annet skal ”samarbeide med prosjektleder sentralt, samt trekke med de lokale aktørene”. Figuren under illustrerer prosjektorganisasjonen og prosjektets plassering i forhold til kommuneadministrasjonen og andre aktører.

## Prosjekt bostedsløse i Trondheim



Medlemmene av styringsgruppen er allerede presentert. Trondheim var tidlig ute med å ansette prosjektleder og få prosjektet på beina. Tidligere prosjektleder begynte i halv stilling fra 1. mai og gikk over til full stilling fra 1. juni. Leder for styringsgruppen og den nye prosjektlederen har også brukt en god del ressurser i prosjektet i hele prosessen. Disse to har også utformet søknadene til Husbanken. En sentral person har hele tiden vært leder for styringsgruppen. Styringsgruppen var også i ferd med å ta form samtidig med at prosjektleder tiltrådte i stillingen i begynnelsen av mai. Initiativet kom fra Bolig- og byfornyelseskontoret.

Leder for styringsgruppen har hovedansvaret for flere delmål i prosjektet. Hun har ansvaret fra prosjektet i Trondheim for arbeidet med å lage en boligsosial etterutdanning i samarbeid med Høgskolen i Sør-Trøndelag. Bomiljøarbeidet, som omtales i delprosjekt 3, ledes fra boligseksjonen under Bolig- og byfornyelseskontoret. Prosjekt bostedsløse er også lagt under boligseksjonen. Bolig- og byfornyelseskontoret er arbeidsgiver for prosjektleder. Nåværende prosjektleder var allerede ansatt ved kontoret før hun tok over som prosjektleder. En slik bakgrunn kan by på både fordeler og ulemper. Tidligere prosjektleder mener utfordringen for etterfølgeren ligger i å "frigjøre seg fra tidligere erfaringer og systemer og målbære noe annet enn det hun er opptatt av etter mange år ved Bolig- og byfornyelseskontoret".

Tidligere og nåværende prosjektleder har svært forskjellig erfaringsbakgrunn. Tidligere prosjektleder har jobbet mye med organisasjonsutvikling. Nåværende prosjektleder har erfaring fra og godt kjennskap til det boligsosiale arbeidet i Trondheim. Hun kjenner også målgruppen godt. Inntil skiftet av prosjektleder var begge kompetanse brukt i prosjektet. Boligseksjonen hadde imidlertid besluttet å engasjere en ekstern konsulent for å bistå i arbeidet med å utvikle selve prosjektorganiseringen. Den eksterne konsulenten skal være direkte knyttet til prosjektleder.

Prosjektgruppen var under etablering på tidspunktet for datainnsamlingen. I tillegg til prosjektgruppen, var prosjektledelsen også i ferd med å etablere en gruppe av samspillpartnere rundt prosjektgruppen. Samspillpartnerne skal trekkes inn ved behov. En av oppgavene for prosjektgruppen er å utrede hvordan planlagte botiltak og eventuelt



eksisterende botiltak samsvarer med eller eventuelt er i uoverensstemmelse med husleieloven og lov om sosiale tjenester. Trondheim kommune har henvendt seg til den sentrale prosjektledelsen for å få bistand til å utrede problemstillingene. Temaet vil sannsynligvis også berøre alle de andre lokale prosjektene.

## Ressurser i prosjektet

**Boligressurser:** Trondheim kommune har til sammen 3.450 boliger til vanskeligstilte. Kommunen har ulike typer botiltak: Valøyslyngen hybelhus med 39 boenheter, Anders Søyseths vei, hybelhus med 130 hybler, halvparten kommunale, Bakklandet hybelhus (18-30 år), Jacobsliveien bofellesskap for fire vanskelig plasserbare, Heidrun-senteret, korttids hybelhus og akutt plassering for kvinner og Furulund, som er rehabiliteringsboliger.

En viktig ressurskilde og en forutsetning for hele prosjektet er midler fra Husbanken. Disse kanaliseres både gjennom Husbanken sentralt og gjennom regionkontoret. Trondheim kommune søkte om 1.550.000 kroner for 2001 fra det sentrale prosjektbudsjettet. Midlene skulle brukes til å lønne prosjektleder, til å drive prosjektet og utvikle tiltakene. Trondheim fikk tildelt 1.040.000 kroner.

Kommunen er i dialog med Husbanken Midt-Norge om lån og tilskudd til det ene botiltaket, bokollektivet som er planlagt på den kommunale eiendommen Klokker Lassens gate 2. Tilskudd fra prosjektet i Husbanken sentralt og tilskudd og lån til boliger er eksterne ressurser som tilføres prosjektet i Trondheim direkte. For å realisere målene i prosjektet må prosjektledelsen kunne benytte seg av mye kommunale ressurser, særlig i form av arbeidsinnsats, men også som direkte tilføring av midler. For eksempel tilsier reglene for Husbanktilskudd til boliger at kommunen selv skal bidra med en egenandel.

Husbankens representant i styringsgruppen framholder at Husbanken og Trondheim kommune har hatt og har et godt samarbeid om ulike typer boliger: ”Kommunen må definere et behov og så må Husbanken være med og finansiere prosjektet. Dersom kommunen har hatt behov for å finansiere boliger for spesielle formål, har Husbanken gjerne gitt kommunen det den har bedt om.” Husbankens representant understreker at det i realiteten ikke ligger noen begrensninger i Husbankens ordninger, som for eksempel visse standardkrav til boligen.

Problemet med det aktuelle prosjektet i Klokker Lassens gate 2 er at tomten er regulert til næringsvirksomhet og at det derfor er usikkert hvor lenge bygningen kan brukes til boliger. Planen om å utvikle området til næringsvirksomhet skal realiseres innenfor en periode fra fem til 10 år. Argumentet fra kommunens side er at bygget er velegnet og at det har sentral beliggenhet, men med lite naboer. Det vil derfor være ideelt for utprøving av nye boformer. Husbanken etterlyser garanti om en viss varighet av tiltaket før tilsagn om støtte kan gis. Men generelt gir Jensen uttrykk for at Prosjekt bostedsløse vil ha god tilgang til midler fra Husbanken til relativt eksperimentelle boligprosjekter innrettet på målgruppen i prosjektet.

Kommunens øverste administrative ledelse har to representanter i styringsgruppen. ”Styringsgruppens funksjon er å bidra til å drive fram prosjektet og forankre prosjektet i kommunens ledelse”, framholder en av dem. Dette medlemmet av styringsgruppen har hatt delansvar for å lage rusplan for kommunen og har i de siste årene jobbet med et konkret

botilbud (som nå er lokalisert til Klokker Lassens gate 2). Han gir klart uttrykk for at kommunen må bruke egne ressurser hvis det er nødvendig for å få etablert et bokollektiv i Klokker Lassens gate 2. Tilbudet bør etableres og komme i drift i løpet av våren, uavhengig av tilgang til Husbankmidler, understreker han.

Prosjekt bostedsløse vil konkurrere med andre formål som skal dekkes av kommunekassen. Den andre representanten fra Rådmannens stab i styringsgruppen vektlegger blant annet behovet for å utvikle metoder som ikke er for ressurskrevende: "Vi må så langt det lar seg gjøre benytte det tilbudet som allerede finnes og ikke bygge opp noe nytt". Han mener også at Trondheim kommune har gjort svært mye for den aktuelle målgruppen. Kommunen har klart å avskaffe det private hospittssystemet. "Det er ingen private som gjøre seg rik på hospitsdrift i Trondheim", fastholder styringsgrupped medlemmet.

Prosjektet i Trondheim er solid forankret i "boligsiden" i kommunen gjennom prosjektleder og leder for styringsgruppen. Leder for styringsgruppen har imidlertid solid bakgrunn i arbeid med rusproblematikk og utdanning i sosialt arbeid. De to fra Rådmannens stab i styringsgruppen bringer sine erfaringer og bakgrunn fra blant annet arbeidet med rusforebyggende arbeid og sosialtjenestesisden inn i prosjektet via styringsgruppen. Deres primære oppgave er imidlertid å bidra til å sikre forankring av prosjektet i den administrative toppledelsen i kommunen. Forankring både i den administrative og politiske ledelsen er gjerne en forutsetning for å utløse kommunale midler. Selv om Trondheim har kommet langt i å få prosjektet på beina, synes debatten om hvordan kommunale ressurser skal disponeres eller omdisponeres bare å være i startgropa.

Ressurstilførsel og utviklingen av prosjektet er også avhengig av andre aktører enn de som er direkte knyttet til prosjektet. Noen av disse aktørene kan ha en eierandel i prosjektet, andre vil ha en mer indirekte påvirkning.

### **Aktører rundt prosjektet**

Mange av aktørene rundt prosjektet deltok på Røros-konferansen i august. De var invitert nettopp fordi de hadde eller kunne få en funksjon i forhold til prosjektet. Under har vi skissert både disse aktørene og andre som har en mer perifer posisjon.

Sosialtjenesten: Har ansvar for brukerne, blant annet for å skaffe bolig

Servicekontorene: Yter tjenester i bolig

Enhet for rustjenester: Kommunale tiltak/tjenester for rusmisbrukere

Ansatte i botilbud: Kommunale hybelhus, bokollektiv, korttidstilbud

Trondheim eiendom: Kommunal enhet, byggherre og forvalter av kommunens eiendommer

Fylkeskommunen: Institusjoner; rus, psykiatri, rehabiliteringstjeneste

Private aktører: Frivillige organisasjoner, private behandlings- og botilbud

Administrativ ledelse i kommunen: Budsjett, midler

Politisk ledelse i kommunen/bystyret: Bevilger penger

Høgskolen i Sør-Trøndelag: Samarbeid om etterutdanning i boligsosialt arbeid

Nabolagene: Beboere i boligstrøk der kommunen har boliger

Brukere: Målgruppen for prosjektet

Vi har bare tatt med aktører vi har identifisert som til nå har en viss berøring med Prosjekt bostedsløse i Trondheim. Representanter for de syv øverste på listen var til stede på Røros-konferansen. Vi ser at denne listen i stor grad består av det Audun Offerdal har gitt betegnelsen bakkebyråkrater. Bakkebyråkratene "ivaretar bakkekontakten i forvaltningen –

befinner seg i skjæringspunktet mellom brukerne og forvaltningen” (Offerdal 1986:1). Fra tjenestesiden deltok ledere eller ansatte ved fem sosialtjenestekontor, Sentrum servicekontor, Ungdomsbasen og ansatte i hybelhusene og andre botilbud. Disse kjenner ofte brukerne og har ansvar for oppfølging av brukerne på ulike måter. Sosialkontorene har ansvar for å bidra til å skaffe bolig og adekvate tilbud. Det er ikke synliggjort hvordan for eksempel sosialkontorenes eller andre tjenesteyternes kompetanse og bidrag inngår i og vil bli benyttet i prosjektet. Røros-konferansen gjorde prosjektet kjent for disse personene. Det ligger en utfordring i å følge opp temaene fra konferansen overfor dem som deltok.

Flere av disse aktørene sitter på vitale ressurser for prosjektet. Trondheim kommune har samlet kommunale tilbud til rusmisbrukere under Rusenheten eller Enhet for rustjenester. Under paraplyen Rusenheten ligger de kommunale hybelhusene og andre botilbud for rusmisbrukere. Med Rusenheten oppsto også helsetemaet, som erstattet overdoseteamet. En av informantene gramholder at Rusenheten fokuserer på rusproblematikk og ikke på boligsituasjonen. Men denne informanten poengterer at Rusenheten likevel er en stor del av Prosjekt bostedsløse. Hun forklarer den sterke tilknytningen til prosjektet delvis med at Rusenheten har god kontakt med prosjektleder for Prosjekt bostedsløse gjennom felles deltakelse i et inntaksteam til kommunens ulike botilbud.

Å gjøre Prosjekt bostedsløse kjent for aktører som arbeider med målgruppene handler generelt om å få støtte for prosjektet. For flere av disse aktørene vil det også være spørsmål om å avgi eller omdisponere ressurser for å realisere målene i prosjektet. For Rusenheten er temaet allerede aktualisert: ”Rusenheten har fått spørsmål om å avgi stillinger til Prosjekt bostedsløse. Det er ikke nok tilskudd fra Husbanken til å dekke de stillingene som trengs”, sier en informant. Rusenheten disponerer 50 årsverk fordelt på mellom 60 og 70 personer. De fleste har en treårig høyskoleutdanning eller er hjelpepleiere. Et mindre antall er ufaglærte. ”Ansatte i Rusenheten har mye kompetanse som vi må få videreutviklet”, framholder en annen informant. En fra Rusenheten er invitert til å sitte i prosjektgruppen og vil dermed bli nærmere knyttet til prosjektet.

En av de private aktørene rundt prosjektet har tilbud som i sin helhet er finansiert av kommunen. Kong Carl Johans arbeidstiftelse/Sentrum kontaktsenter er en privat stiftelse som drives av Trondheim kommune. Kirkens Bymisjon er inne i bildet som drifter av det planlagte bokollektivet i Klokke Lassens gate 2. Generelt har de frivillige aktørene en beskjeden rolle i forhold til prosjektet i Trondheim.

Det finnes mye kompetanse og mange oppfatninger om brukerne i og rundt prosjektet. Men vil brukerne selv ha mulighet til å bli hørt? ”Vi må finne ut hva brukerne selv vil ha. Men spørsmålet er om brukerne vet hva de ulike tilbudene innebærer”, kommenterer prosjektleder. Hvilke valgmuligheter brukerne faktisk får, vil også avhenge av hvilke ressurser som er til rådighet for å spesialisere tilbudet til den enkelte, mener hun.

### **Balanse mellom kompetanse og etater**

Prosjektet involverer en stor gruppe aktører og har behov for relativt mye arbeidskraft for å gjennomføre de ulike delprosjektene og nå målene. Trondheim kom svært raskt i gang. Trondheim begynte også ganske fort å stable selve prosjektorganisasjonen på beina. Det fantes enheter og aktører i kommunen som raskt grep ideene i det sentrale prosjektet og konkretiserte og tilpasset dem til et lokalt nivå. Mye av igangsettingen kan tilbakeføres til lederen for boligseksjonen ved Bolig- og byfornyelseskontoret. Arbeidet har hatt støtte fra lederen for Bolig- og byfornyelseskontoret.

Har skifte av prosjektleder i en tidlig fase av prosjektet hatt negativ betydning? Prosjektlederskiftet skjedde akkurat rundt tidspunktet for vår intervjurunde i Trondheim og eventuelle konsekvenser ville neppe gitt seg utslag så umiddelbart. Men i og med at prosjektleder, som tok over fra 1. november, allerede var prosjektmedarbeider og tilførte prosjektet både arbeidstid og kompetanse, kan man ikke se bort fra at prosjektet vil miste ressurser og arbeidskraft når en av disse forsvinner.

Realisering av målene krever både arbeidsinnsats og støtte fra ledelsen i kommunen (Rådhuset), fra lederne for de ulike enhetene i kommunen og fra ansatte som skal yte tjenester til brukerne i prosjektet. Styringsgruppen er samstemte om målene. Men prosjektleder er ikke overbevist om at prosjektet er godt nok forankret i kommunen. Det handler i stor grad om i hvilken grad ulike etater er villige til å kanalisere ressurser inn i prosjektet:

”Vi må se Prosjekt bostedsløse i sammenheng med allerede øremerka midler, særlig til rus og psykiatri. Disse ligger i andre etater (enn Bolig- og eiendomskontoret). Derfor er det viktig med forankring i administrasjonen. Nå snakkes det om ”prosjektet deres”. Men det må bli ”vårt prosjekt” for alle involverte. Alle etatene og styringsgruppa må få et eiendomsforhold til prosjektet. Dette må jobbes med. Nå har jeg en følelse av at folk kan trekke seg ut når det er snakk om felles ansvar.” (prosjektleder)

Leder for styringsgruppen framhever at også fylkeskommunen har en rolle i prosjektet: ”Institusjonene er fylkeskommunale. Etter at en del institusjoner er blitt nedlagt, har kommunen fått ansvar for flere brukere. Fylkeskommunen har behandlingstilbudet og må derfor være en støttespiller for prosjektet.”

Faglig er prosjektet forankret i boligsiden i kommunen. Tilknytningen til det boligfaglige er styrket gjennom skifte av prosjektleder. Kan boligspørsmålet og fokus på de fysiske bygningene bli for dominerende, slik tidligere prosjektleder har advart mot? På dette tidspunktet i prosjektprosessen vil vi begrense oss til å påpeke at prosjektet har knyttet til seg mye kompetanse om rus og sosiale tjenester. Initiativet og drivkraften for å etablere en boligfaglig etterutdanningsmodul, som er et rent kompetanseheving og -utdanningsprosjekt, er også Bolig- og byfornyelsesavdelingen. I tillegg til Høgskolen i Sør-Trøndelag er den sentrale prosjektledelsen en aktiv medspiller for å få realisert planen om en utdanning.

## **Oppsummering**

Prosjektet i Trondheim er delt i tre delprosjekter. Trondheim har et tydelig fokus på tre områder. I søknaden til Husbanken er disse områdene definert som kompetanse, bolig og organisering av arbeidet (ikke prosjektet i seg selv, som ikke er et mål). Utvikling av kompetanse og metodikk går tydeligst igjen i alle de tre delprosjektene. Ett av tiltakene som ble lansert var å etablere en egen høgskoleutdanning i boligsosialt arbeid. Trondheim samarbeider med den sentrale prosjektledelsen om utdanningen, som etter planen skal være etablert som et tilbud ved Høgskolen i Sør-Trøndelag fra høsten 2002. Det pågår også et utviklingsarbeid ved flere av de kommunale botilbudene/hybelhusene.

Målgruppen for prosjektet er definert som bostedsløse med rus- og psykiatriske problemer med et særlig fokus på de aller vanskeligst stilte. Prosjektet i Trondheim arbeider med å etablere to botilbud for målgruppen innenfor Prosjekt bostedsløse. Et av delprosjektene handler om oppfølgingsarbeid i bolig, og inngår i et eksisterende bomiljøarbeid i kommunen. Målgruppen for dette tiltaket vil være noe videre definert. En problemstilling, som kom opp i

metodediskusjonen, er motsetningen mellom vekter- eller kontrollørrollen og rollen som tjenesteyter og hjelper.

I prosjektskissen heter det at prosjektet i Trondheim skal bygge på trappetrinnsmodellen. Men det var ingen overbevisende satsing på denne eller tilsvarende modell. Flertallet av de vi intervjuet uttrykte at målet må være å finne varige boligløsninger for dem som ikke har et botilbud i dag.

Prosjektet i Trondheim er det eneste av de fem kommuneprosjektene som er lagt under boligetaten (Bolig- og byfornyelseskontoret) og ikke under helse og sosial. Dette var et bevisst valg for å sikre fokus på bolig. Under spørsmålet om hvor prosjektet skal være tilknyttet, ligger også diskusjonen om balanse mellom bolig og rusomsorg og hvor hovedfokus for hele prosjektet skal ligge. Problemstillingen ble reist av tidligere prosjektleder under intervjuet med oss. Prosjektet i Trondheim har også bedt den sentrale prosjektledelsen om en juridisk utredning rundt husleieloven, som berører spørsmålet om grensen mellom institusjon og bolig.

Prosjektet i Trondheim er etter de fleste mål i rute. Dette blir også poengtert av statens representant i styringsgruppen, representanten for Husbanken Midt-Norge, som oppfatter at en av hans roller er å etterspørre progresjon og resultater. Prosjektet har kommet langt i å trekke med aktører fra ulike etater i kommunen, fra fylkeskommunen og, i noe mindre grad, private. Røros-konferansen, som samlet bredde, og prosjektgruppen er eksempler på strukturer som legger grunnlag for formidling av prosjektets mål og etter hvert resultater for å skape tverretattlig samarbeid, som igjen er en forutsetning både for å tilføre prosjektet ressurser og utvikle metodikken i arbeidet med målgruppen.

Flere av aktørene vi har intervjuet understreker at Prosjekt bostedsløse er et utviklingsprosjekt. Innenfor en slik ramme bør det også være rom for å stille spørsmål om det skaper vansker for prosjektet at ett eller flere av målene ikke er tydelige i en så pass tidlig fase i prosjektet. Eller om konkretisering av enkelte målsettinger faktisk er en del av selve utviklingsarbeidet.

## Prosjektet i Kristiansand

Evalueringen av prosjektet i Kristiansand følger den samme malen som i de andre kommunene. Vi har intervjuet et utvalg personer i og rundt prosjektet. Og vi har benyttet oss av søknaden om midler til Husbanken og to dokumenter fra den kommunale saksbehandlingen.

De fire andre deltakerkommunene ble bedt om delta i Prosjekt bostedsløse. Kristiansand søkte selv om få delta. Søknaden ble sendt i to versjoner. Begge søknadene, og særlig den siste som er datert mai 2001, er ganske fyldige og indikerer at en god del av forarbeidet allerede var gjort før Prosjekt bostedsløse var etablert.

Også i Kristiansand har vi intervjuet en rekke aktører som er sentrale i forhold til prosjektet. Til tross for at de som uformet søknaden om midler til Husbanken åpenbart hadde klare ideer om hvordan et lokalt prosjekt skulle se ut, var selve prosjektorganisasjonen ikke helt klar på tidspunktet for intervjuene. Intervjuene ble gjennomført i Kristiansand 19. og 20. november 2001. På det tidspunktet var ingen styringsgruppe for prosjektet etablert. Det forelå et forslag fra prosjektleder til hvem som burde sitte i en styringsgruppe.

Prosjektleder tiltrådte i stillingen 15. august. Kristiansand hadde da kommet langt i å utforme selve prosjektet, hvilke målgrupper og tiltak man ville satse på. Prosjektleder har deltatt aktivt i å få selve prosjektorganisasjonen på beina. Prosjektleder har utformet to interne notater om prosjektet. Notatene er forslag til prosjektorganisering og en ytterligere presisering av målene. Et notat handler om det boligsosiale arbeidet og hvordan tjenestene tilknyttet oppfølging i bolig er tenkt organisert.

I de andre kommunene har styringsgruppen vært etablert på tidspunktet for datainnsamlingen. Medlemmene av styringsgruppene er en del av prosjektorganisasjonen, og de har derfor vært naturlige å velge ut som informanter. Kristiansand har hatt en prosjektgruppe fra sommeren 2001. Vi har intervjuet de seks medlemmene av prosjektgruppen. Vi hadde samtaleintervju med fagsjef for RISK (Ressurser i sentrum i Kristiansand), en byomfattende tjeneste som både omfatter deler av barnevernet, unge og voksne rusmisbrukere. RISK er delt i en seksjon for barn og unge og en for voksne. Prosjekt bostedsløse er nå knyttet til RISK, men hele kommunen er under omorganisering og det er ikke avklart hvor prosjektet vil havne.

Vi intervjuet avdelingsleder for RISK/barn og unge, leder for Boligkontoret i kommunen, kriminalitetsforebyggende koordinator, leder for sosialtjenesten for aldersgruppen 18 til 25 år og prosjektleder. Disse sitter nå i prosjektgruppen. I tillegg intervjuet vi avdelingsleder for RISK/voksne. Vi hadde også et besøk på Frelsesarmeens varmestue, et lavterskeltilbud der det i løpet av de siste årene var etablert en egen avdeling med hybler.

### Mål og målgruppe

I den første søknaden fra Kristiansand er målgruppen definert som vanskeligstilte generelt, men med særlig vekt på personer som trenger et vernet botilbud, bokollektiv med oppfølging eller liknende. Den første søknaden handler i stor grad om tjenester og i liten grad om bolig.

”Vi hadde i utgangspunktet vært tjent med å starte et aktivitetstilbud, men så får vi melding om at vi skal ha mer fokus på bolig”, sier fagsjef for RISK.

I andre søknadsrunde heter det at oppmerksomheten i særlig grad rettes mot den tyngste gruppen rusmisbrukere uten arbeid og med et boligproblem. Det vil i stor grad dreie seg om personer med kombinasjon av rus, psykiatri og kriminalitet. Målgruppen snevres inn til å omfatte unge i alderen 18 til 25 år.

I et notat vedlagt søknaden til Husbanken gis en utdyping av målgruppens behov og en begrunnelse for å satse nettopp på denne gruppen. Der heter det at denne gruppen har spesielt store problemer på boligmarkedet. Dette er en gruppe kommunen ikke har et alternativt tilbud til. Mange kommer rett fra institusjon eller fengsel og vil ha behov for omsorg i et lavterskeltilbud. I notatet, eller prosjektskissen, beskrives også en annen gruppe, som har kommet noe lenger og som vil ha behov for bolig med oppfølging.

Det er noe usikkerhet rundt størrelsen på målgruppen. Det nevnte notatet opererer med et antall på mellom fem og 10 personer. Leder for sosialtjenesten 18 – 25 år anslår antall personer i kategorien de ”aller mest utsatte” til fem. I begrunnelsen for å velge ut denne gruppen vektlegger kommunen at det allerede finnes en del tilbud til de eldre. Kristiansand har nylig avsluttet Boligprosjektet, et forsøk med ambulerende oppfølging i bolig. En ekstern evaluering bestilt av kommunen gir en rekke kritiske kommentarer til prosjektet. Men man har tatt med erfaringene fra Boligprosjektet inn i det som kalles Ambulerende boteam. Ambulerende boteam ligger under RISK voksne og gir miljøarbeideroppfølging i bolig. Boligprosjektet hadde en nedre aldersgrense for brukerne på 25 år. At kommunene hadde hatt et prosjekt rettet mot de som var noe eldre, er også blitt en begrunnelse for å definere målgruppen i Prosjekt bostedsløse til 18 til 25 år.

Etter dreiningen mot mer bolig er Prosjekt bostedsløse i Kristiansand tydelig fokusert på boligtiltak og målene er svært konkret beskrevet. Målsettingen for prosjektet er å etablere en boligtrapp for den utvalgte målgruppen. Prosjektskissen beskriver en boligtrapp i fire trinn:

- Nederste trinn: Natthjem. Et akutt og kortvarig tiltak med omsorg og rask oppfølging.
- Trinn to: Et internat for ungdom. En relativt liten boenhet, som gir mulighet for en mest mulig normal bosituasjon og individuelt tilpasset bosituasjon.
- Trinn tre: Bolig med oppfølging. Målgruppen kan være unge som er på dette trinnet allerede, som ikke kan skaffe seg bolig selv og som trenger oppfølging, eller det kan være unge som har gått trinnene opp til dette nivået.
- Øverste trinn: Egen bolig.

Prosjektbeskrivelsen er fokusert på bolig og på boligtrappen. Bygget som skal brukes til trinn to, bokollektiv, ligger i Eventyrveien sentralt i byen. Bygningen disponeres av Flyktningekontoret ut 2001. Før den kan tas i bruk av Prosjekt bostedsløse, må den bygges om. Planen er at bokollektivet skal være innflyttingsklart i mars/april.

Et hovedmål for prosjektet er å få boligtrappen til å fungere. Informantene vi har snakket med er imidlertid svært opptatt av oppfølging i bolig og metodiske problemer knyttet til dette. Nettopp fordi de fleste i denne gruppen ikke har en bolig er den vanskelig å nå gjennom det ordinære tjenesteapparatet. For å motta hjelp eller oppfølging i bolig, må man ha bolig:

”Det dreier seg om unge i drift. Vi vet stort sett ikke hvor de er, bortsett fra når de er i fengsel. Men da ser vi også at de er i en setting som gjør dem mottakelige og motiverer for noe annet”, sier leder for sosialtjenesten for ungdom 18 til 25 år.

Avdelingssjef for RISK barn og unge presiserer at det er et hovedmål at gruppa skal bli i stand til å ta i mot hjelp. Han mener at utviklingsforløpet kan bli noe forskjellig for brukerne: ”Noen vil kanskje fortsette å bo i vernet tilbud, noen kan gå videre i trappa, mens andre kan bli helt selvstendige”.

Det er delte meninger om hva slags hjelp som bør gis og hvordan. De fleste informantene er imidlertid opptatt av de samme problemstillingene. Disse kan oppsummeres i stikkordene institusjon versus bolig, integrasjon versus segregasjon og hvor mange brukere det er riktig eller forsvarlig å samle under ett tak. Disse problemstillingene finner vi også i de andre prosjektene, men de er enda mer uttalt blant aktørene i Kristiansand-prosjektet.

Debatten om hvor mange brukere med store rusproblemer, psykiske og andre problemer som bør bo sammen, er knyttet til det planlagte bokollektivet. Det er snakk om fra tre til fem personer: ”Vi kan bli kritisert for å samle problemer på ett sted og for å skape segregering og ikke integrering. Vi må kunne argumentere mot dette. Oppfølging vil være helt avgjørende. Brukerne må få noe annet å drive med enn rus”, framholdet kriminalitetsforebyggende koordinator.

”Med flere samlet utvikler det seg lett en ukultur, dersom tiltaket ikke er tilstrekkelig bemannet”, sier en annen vi intervjuet. Han viser til dårlige erfaringen med den typen tiltak i kommunen tidligere. Men antallet samlet under samme tak berører også problemstillingen bolig og institusjon, framholder denne informanten. Det er nødvendig å trekke en grenseoppgang: ”Unge skal ha et sted å bo. Men er det riktig å bygge opp en institusjon? Burde man kanskje gått på foreldrene?”

Fagsjef for RISK presiserer at kommunen nå har samlet seg rundt et tilbud til den yngste gruppen, organisert i en trappetrinnmodell. Det som mangler i denne trappen er ”varmestue” for gruppen under 25 år, tilsvarende døgnovernattingstilbudet Frelsesarmeen har, men som brukes av de eldre, og bokollektivet.

Debatten rundt disse problemstillingene presenteres som en metodediskusjon, der det både er uavklarte spørsmål og uenighet. I forhold til trappetrinnmodellen ligger det også uavklarte faglige problemstillinger, som botid i de ulike tilbudene, det vil si tempoet for avansement opp trappa, og hvilke krav man skal stille i forhold til rus og krav til brukerens engasjement i andre aktiviteter, som arbeidstrening og skole. Debatten knyttes også til hvilke ressurser kommunen besitter – eller er villig til å avgi – for å gjennomføre målene i prosjektet. Ressursdebatten involverer imidlertid flere enn dem som sitter nært til prosjektorganisasjonen eller er direkte involvert. Vi skal derfor ta opp igjen denne tråden under avsnittene om aktører og ressurser.

Avdelingsleder for RISK voksne reiser spørsmål om kontinuitet opp mot antall ansatte i et slikt tiltak: ”Dette er folk som er veldig skadet. De kommer fra barnevernet og er ”institusjonalisert” allerede. De trenger mye omsorg og jeg er skeptisk til å ha en haug med ansatte flyende ut og inn”. Men hun poengterer samtidig at ressursene rundt et botiltak for denne gruppen er viktigere enn tallet på brukere man samler under samme tak.

### **Organisering: Et frokostmøte for to år siden**

Kimen til Prosjekt bostedsløse i Kristiansand ligger i et frokostmøte, der en rekke faggrupper og representanter for hjelpeapparat og myndigheter var samlet rundt bordet. Alle informantene våre peker på dette uformelle møtet som starten på prosjektet. Møtet ble avholdt

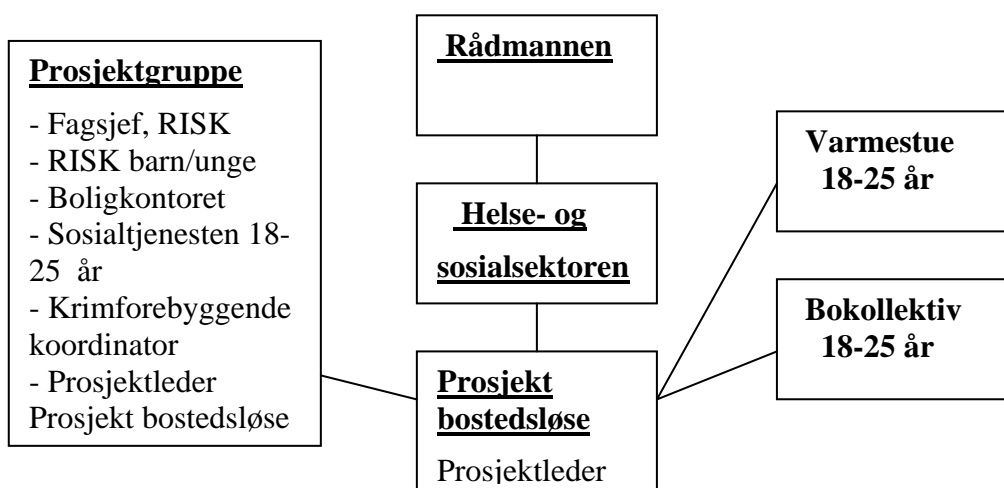


senhøsten i 1999, før Prosjekt bostedsløse var startet fra sentralt hold. Kristiansand hadde en plan og kom til Husbanken og ba om å få bli en av deltakerkommunene. Denne planen, som etter hvert ble kommunens projektskisse, har sitt opphav i og er i stor grad forankret i faggruppene som deltok på frokostmøtet.

De fleste av informantene våre var deltakere på møtet. Møtet resulterte i et uformelt samarbeid, som blant annet utviklet projektsøknaden til Husbanken.

Selve prosjektorganisasjonen var ikke ferdig etablert på tidspunktet for datainnsamlingen. Prosjektleder har foreslått å oppnevne en styringsgruppe. I midten av november er denne ennå ikke etablert, og prosjektet har på dette tidspunktet en prosjektgruppe. Prosjektorganisasjonen ser på evalueringstidspunktet slik ut:

### **Prosjekt bostedsløse i Kristiansand** (foreløpig organisering, under endring)



RISK og Sosialtjenesten 18 til 25 år ligger under to ulike bydeler, som igjen er plassert under direktør for helse og sosial. Boligkontoret ligger direkte under direktør for helse og sosial. Beslutningene i forhold til prosjektet ligger hos helse- og sosialdirektøren. Beslutningene tas etter innspill fra prosjektgruppen. Prosjektleder rapporterer til helse- og sosialdirektøren og er med på stabsmøtene. Men det er ingen garanti for at Prosjekt bostedsløse får gjennomslag på dette nivået i kommuneledelsen:

”Det er noe vanskelig å få gode rutiner hos helse- og sosialdirektøren. Jeg er med på stabsmøter. Der er det også mange andre, store saker og en del brannslukking. Prosjekt bostedsløse har vært prioritert ned nå i planleggingsfasen. Jeg håper det endrer seg når vi får mer kjøtt på beina.” (prosjektleder)

Opprinnelig har prosjektet forankring både i det sosiale tjenesteapparatet og i boligjenesten i kommunen. Boligkontoret har ansvar for tildeling av kommunale utleieboliger for vanskeligstilte. Boligkontoret har bevisst dreid sitt arbeid i en sosialfaglig retning og satset mer på oppfølging av beboerne i kommunale boliger. Leder for Boligkontoret mener at det nå nedlagte Boligprosjektet burde vært knyttet til Boligkontoret (det var knyttet til RISK voksne). ”Det er her kompetansen på boligspørsmål ligger”, poengterer hun.

## **Organisasjon under etablering**

Organisasjonsstrukturen, som er vist over, er ikke endelig. Prosjektet var inne i en omorganiseringsprosess på intervju tidspunktet. I forbindelse med den framtidige organiseringen av Prosjekt bostedsløse vil spørsmålet om faglig og organisatorisk forankring komme opp. Den framtidige organiseringen kompliseres av at hele kommuneorganisasjonen er i endring. Prosjekt bostedsløse vil ligge under RISK eller under sosialtjenesten. Begge enhetene ønsker å gjøre prosjektet til sitt. ”Boligkontoret vil ikke gjøre krav på det. Det er bedre å få til noe enn å krige”, kommenterer leder for boligkontoret.

Forslag til framtidig organisering er i tråd med organisasjonen vi finner i de andre kommunene. Det er lagt opp til å etablere en styringsgruppe, som skal gi prosjektet en forankring i ulike deler av kommunen og andre steder som anses viktige for å drive fram prosjektet. Et forslag til styringsgruppe ser slik ut:

- Helse- og sosialdirektøren (eller en han utpeker): Gir administrativ og politisk forankring i kommunens ledelse
- Husbanken avdeling Sør: Gir statlig forankring
- Sosialtjenesten/RISK: Oppfølging i sosialtjenesten
- Boligtjenesten: Oppfølging i bolig
- Fylkeskommunen (Vest-Agder klinikkene): Behandlingstilbud

I et notat fra prosjektleder foreslås det også å etablere referansegruppe eller arbeidsgrupper. Forslaget er foreløpig noe løst. Det inneholder i hovedsak forslag om å trekke med aktuelle samarbeidspartnere. Disse vil vi betrakte som aktører rundt prosjektet. Den uferdige organiseringen gir også mye spillerom for prosjektleder. Det kan se ut som om prosjektet lå klart og ventet på en organisasjon. Prosjektleder har kompetanse og erfaring fra prosjektledelse.

## **Aktører**

Rundt en prosjektorganisasjon vil det finnes en rekke aktører som ikke er med i organisasjonen eller har en formell tilknytning til prosjektet. De trenger heller ikke å ha en direkte tilknytning, men de har likevel mulighet til å påvirke prosjektet. Eller prosjektet er avhengig av disse aktørene for å lykkes med sine målsettinger. Et forslag til sammensetning av referansegruppe utpeker en rekke slike aktører. Til tross for at Kristiansand i denne sammenhengen er en forholdsvis liten kommune med et av de mer begrensede prosjektene, kan vi likevel identifisere en lang rekke aktører rundt prosjektet:

Helse- og sosialtjenesten i bydelen: Har ansvar for brukerne og tjenester til brukerne  
Kommunedekkende tjenester: Miljøarbeider, støttekontakt  
Kvalifiseringstjenesten: Arbeids- og utdanningstilbud  
Innvandrerkontoret: Erfaring med oppfølging av unge  
Kristiansand Eiendom: Ansvar for vedlikehold, drift og utleie av boliger  
Politi/fengsel/Kriminalomsorg i frihet: Kontakt med målgruppen ved lovbrudd  
Behandlingsinstitusjoner: Loland behandlingssenter, Vest-Agder klinikkene, Ruspoliklinikken  
Frivillige organisasjoner: Frelsesarmeen, Blå Kors, Røde Kors Sanitetsforeningen  
Andre private: Vandrehjem, campinghytter, ”hospits”  
Politikere/kommunestyret: Bevilge penger  
Kommuneledelse, administrativ: Budsjettet, midler  
Regjeringer: Ny regjering endret retning på prosjektet  
Brukere: Unge bostedsløse

Helse- og sosialtjenesten i bydelene har en nøkkelrolle. Flere informanter påpeker at det kan bli vanskelig å få støtte fra tjenesteapparatet i bydelene. Hjemmehjelpstjenesten er negativ, ikke til brukergruppen, men til merarbeidet det kan medføre. Sosialtjenesten ute i bydelene framholder at de har ansvar for disse personene allerede. En bydel har et prosjekt om rus og psykiatri. Prosjekt bostedsløse vil måtte konkurrere med dette prosjektet om ressursene.

Kristiansand ble også rammet av regjeringsskiftet fra Sentrum til Arbeiderpartiet. Arbeiderpartiregjeringen ville ha mer fokus på bolig enn det Sentrumsregjeringen hadde lagt opp til, framholder en av informantene. Her har for øvrig den nye borgerlige samarbeidsregjeringen kommet med nye føringer. Sosialministeren har varslet at den økonomiske rammen skal utvides og at et par kommuner til skal inn i prosjektet. På tidspunktet for datainnsamlingen var det uklart hva dette kan innebære for de fem kommunene som allerede er med.

Politi, fengsel og Kriminalomsorg i frihet har en fot i prosjektet gjennom krimforebyggende koordinator. Alle disse sitter i Krimgruppa sammen med ulike sektorer i kommunen. Krimgruppa er et forum for å ta opp uløste problemer, også knyttet til målgruppen for dette prosjektet.

I prosjektskissen slås det fast at kommunen ønsker å samarbeide med frivillige organisasjoner om drift av prosjektet. Kommunens utviklingsarbeid er definert til å etablere boligtrappen og få den til å fungere etter intensjonene. De frivillige organisasjonene driver en stor del av tilbudet til eldre bostedsløse. Frelsesarmeen driver overnattingstilbudet Varmestua, samt fem hybler i samme bygg. Etablering av det nederste trinnet i boligtrappen, en ”varmestue” tilpasset de yngste, utredes i samarbeid med Frelsesarmeen. Prosjektleder etterlyser en tydeliggjøring av hvilken rolle de frivillige organisasjonenes skal ha.

Andre private aktører har så vidt vært omtalt av enkelte informanter. Noen av informantene påpeker at en ny gruppe private aktører er i ferd med å etablere seg med tilbud som likner hospits. Kristiansand har ikke hatt ”hospitskultur” tidligere. Kommunen har derimot benyttet seg av midlertidige tilbud som er typisk for mindre kommuner, nemlig campinghytter, vandrehjem og backpacker. Hospitsene vil sannsynligvis konkurrere på dette markedet.

Søknadene til Husbanken har vært til behandling i det politisk oppnevnte Helse- og sosialstyret. Hvorvidt dette reelt sett styrker den politiske forankringen er uklart. Helse- og sosialstyret behandlet også selve prosjektet i desember.

## Ressurser

Alle informantene vi intervjuet er svært opptatt av hvordan man skal skaffe ressurser til å gjennomføre prosjektet. Det handler om ressurser til å drive tiltakene og generelt til oppfølging av brukerne. Kommunen mangler 1 million kroner til drift av tiltak for neste år.

Det er stor bevissthet om utfordringen i stor grad ligger i å kunne omdisponere ressurser og få ansatte i helse- og sosialtjenesten og hjemmetjenesten til å jobbe annerledes. Tidligere erfaringer med tiltak for rusmisbrukere har skapt skepsis i systemet.

”Et par prosjekter for rusmisbrukere, som har vært satset på tidligere, er oppsummert som lite vellykket. Dette har ført til skepsis hos fagfolk, og det kan bli vanskelig å utløse ressurser til Prosjekt bostedsløse. Vi er også lite flinke til å hente fram tall på ressursene vi bruker. Utgiftene er spredt, og det er ikke så lett å vise hva klientene koster i dag. Men om vi hadde tatt et par av våre klienter og sett på hva de koster oss i form av helse- og sosialtjenester, institusjonsplasser og fengsel, tror jeg vi ville blitt overrasket. Men det ville likevel være skepsis til å satse på denne gruppen.” (leder sosialtjenesten 18-25 år)

Flere av informantene påpeker at det neppe vil være mulig å utløse friske penger fra kommunebudsjettet i prosjektperioden. Det handler også om hvilke forutsetninger som ligger i prosjektet fra sentralt hold:

”I Prosjekt bostedsløse har vi ikke sett det skrevet eller hørt det bli sagt at kommunen skal stille med egne midler. Forutsetningen er at det skal fullfinansieres av staten i fire år. Og dersom det skal fortsette etter dette, så skal det finansieres av kommunen.” (fagsjef RISK)

Den store oppmerksomheten rundt ressurser trenger ikke å indikere at Kristiansand har færre ressurser til dette arbeidet enn de fire andre kommunene. Ressursdebatten og spørsmålet om tilførsel av friske midler er et tema i kommunene generelt. Det trenger heller ikke å bety at prosjektet møter større motstand hos dem som sitter på ressursene i Kristiansand enn andre steder. Fokuset på ressurser kan også forklares med at man er langt framme i prosessen med å etablere tiltakene. Kristiansand hadde svært konkrete planer da kommunen kom med i det nasjonale prosjektet: ”Vi følte at vi skilte oss ut på samlingen med alle deltakerkommunene i mai i år. Vi var mindre og veldig konkrete”, sier en av dem vi intervjuet.

## Oppsummering

Målgruppen for prosjektet i Kristiansand er tydelig definert til de aller mest utsatte i aldersgruppen 18 til 25 år. Denne gruppen er ”ferdig med” barnevernet, men den passer heller ikke inn i de eksisterende tilbudene. Kommunen har kommet langt i å planlegge to tiltak for målgruppen som skal gå inn i en trappetrinnmodell. De to nye botilbudene som står på planen er et kortvarig akutttiltak (nederste trinn) og et bokollektiv med forholdsvis mye, men ikke heldøgns bemanning (trinn to).

Den formelle organiseringen av prosjektet var ikke på plass ved tidspunktet for datainnsamlingen (19. og 20. november). Ideen til det som er blitt Kristiansand-prosjektet oppsto på et frokostmøte høsten 1999 med en rekke fagpersoner til stede. En mindre gruppe med utspring i dette møtet har utgjort en prosjektgruppe. Etter at prosjektleder tiltrådte i stillingen i midten av august er prosjektet i ferd med å ta en organisasjonsform som er mer i tråd med prosjektene i de andre deltakerkommunene. Det får en styringsgruppe som forankrer prosjektet i ledende organer lokalt og sentralt (Husbanken).

Prosjektgruppen er imidlertid en ressurs for prosjektet. Flere av medlemmene representerer aktører som er sentrale for å tilføre prosjektet ressurser og få etablert et tverretattlig samarbeid. Diskusjonen om prosjektet skal knyttes til Boligkontoret eller til sosialsektoren, berøres av informantene våre. Flere føler at de eller deres etat har en eierandel i prosjektet. (Kristiansand kommune er inne i en omorganiseringsfase og endelig tilknytning for prosjektet er ikke avgjort.)

Flere av informantene reiser sentrale problemstillinger rundt metodikk og metodeutvikling. Det handler blant annet om det er riktig å samle flere unge rusmisbrukere på ett sted, eller om det kan utløse en negativ spiral. Det handler også om lengden på botiden på de ulike trappe-trinnene og hvilke krav man skal stille til brukerne for at de skal få komme inn i tiltaket. Også problemstillinger knyttet til om man var i ferd med å bygge en ny institusjon, om integrasjon (etablering i vanlige boliger) eller segregasjon (spesielle boliger) ble tatt opp. Det finnes flere synspunkt blant de involvert fagpersonene. Problemstillingene er imidlertid høyt opp på dagsorden.

Bak disse debattene ligger også et spørsmål om ressurser og hvor mye kommunen selv skal legge i prosjektet av arbeidsinnsats og andre ressurser. For selv om en rekke faggrupper er aktive støttespillere for prosjektet, blir det også påpekt at det kan bli vanskelig å få med sosialtjenesten og hjemmetjenesten i bydelene, både fordi kommunen har hatt noen dårlige erfaringer med å etablere tilbud til rusmisbrukere og fordi de vegrer seg mot å ta ansvar for nok en brukergruppe.

## Prosjektet i Oslo

Prosjekt bostedsløse i Oslo har hatt en langsom fødsel. Prosjektet startet i Rådhuset, men ble etter hvert sendt til Bydel St. Hanshaugen/Ullevål (Bydel 3), for så å bli brakt opp på kommunenivå igjen. Resultatet av prosessen i Oslo er at Bydel 3 så vidt er i gang med et prosjekt.

I løpet av høsten er det tatt en del initiativ for å starte flere prosjekter i Oslo. Disse er allerede varslet i Husbanken. På evalueringstidspunktet var det imidlertid ikke levert projektskisser til disse prosjektene. Det er først og fremst dette prosjektet som er utgangspunktet for vår evaluering. Men vi vil også si noe om forslag til en betydelig utvidelse av prosjektaktiviteten i Oslo, som er under utarbeidelse (desember 2001). Utvidelsen berør i høyeste grad Bydel 3, ved at Byrådsavdelingen for eldre og bydelene har kommet sterkere inn i bildet og ved at planene om utvidelse er en av flere faktorer som har bidratt til å forsinke etableringen av en prosjektorganisasjon rundt det vedtatte prosjektet i Bydel 3.

Selv om Bydel St. Hanshaugen/Ullevål var med i søkerrunden sammen med de andre deltakerkommunene, var selve prosjektorganisasjonen ikke kommet helt på beina ved tidspunktet for intervjuene vi gjorde. Vi gjennomførte intervjuer i perioden 3. til 13. desember. Men til tross for at organiseringen av prosjektet hadde kommet kort, var prosessen med å erverve og tilpasse bygningene, som skal brukes til å bygge opp tiltakene i prosjektet, godt i gang. Årsaken til at andre deler av prosessen går langsomt kan ha flere forklaringer. Blant annet fikk ikke Oslo aksept for sin første søknad om midler til staten. Begrunnelsen var først og fremst at søknaden ikke var tydelig nok rettet mot målgruppene, som er definert i de sentrale retningslinjene for Prosjekt bostedsløse.

Da den første søknaden, som ble sendt fra Rådhuset ved Byrådsavdeling for eldre og bydelene, kom i retur ba Rådhuset Bydel St. Hanshaugen/Ullevål om å utforme en søknad. To-trinnsstyret, med en byregjering – byråd – på toppen og delvis selvstyrte bydeler under, har vært inn i bildet i søkeprosessen. I Rådhuset ligger ansvaret for prosjektet hos Byrådsavdeling for eldre og bydelene. Formelt ble også den andre søknaden, som var utformet i Bydel 3 og beskriver et prosjekt som skal gjennomføres i denne bydelen, også undertegnet og sendt fra byrådsavdelingen. Byrådsavdelingen har nå fått en egen koordinator for Prosjekt bostedsløse på kommunenivå.

### Bydel 3 – et tilfeldig valg

I sin søknad legger Bydel 3 vekt på sine gjennomsnittlige størrelser på sosioøkonomiske og demografiske mål i forhold til Oslo som helhet. Det antas dermed at modeller utviklet i bydelen bør ha stor overføringsverdi til andre bydeler og kommuner. Men ifølge informantene vi har intervjuet er det grunn til å tro at valg av bydelen mer beror på en tilfeldighet enn på en bevisst jakt på den mest "egnede" bydelen. Bydel St. Hanshaugen/Ullevål fikk seks uker på å utforme en søknad. Den ble behandlet og akseptert av Husbanken som projektskisse for Oslo kommune sammen med søknadene fra de andre kommunene. Det endelige svaret med tilsagn om midler ble sendt til alle kommunene i august 2001.

Senere er det sendt en søknad til Husbanken om midler til å sette i gang flere prosjekter i Oslo. Søknaden er sendt fra Byrådsavdelingen for eldre og bydelene og er ikke knyttet til Bydel 3. Søknaden ble sendt i november 2001 og tilhører strengt tatt neste fase i Prosjekt bostedsløse. Prosjekt bostedsløse er imidlertid en pågående prosess. Hovedmålet for det

nasjonale prosjektet er å drive utviklingsarbeid over en fireårsperiode. Alle deltakerkommunene var på tidspunktet for datainnsamlingen i ulike faser i prosjektet. Det er naturlig å sette et strek for evaluering av denne første fasen ved det stadiet i prosessen den enkelte kommune var i på tidspunktet for datainnsamlingen.

Når det gjelder disse siste prosjektforslagene fra Oslo kommune vil vi kort referere hvilke typer prosjekter som er varslet. Referatet er basert på de opplysningene som ligger i et brev til Husbanken, der disse prosjektene varsles, til og med noen tilleggsopplysninger fra personer vi har intervjuet. Dette dokumentet, samt den første søknaden fra Byrådsavdelingen for eldre og bydelene og søknaden fra Bydel 3, inngår i datagrunnlaget for evalueringen.

Vi har gjennomført samtaleintervjuer med fungerende direktør for Boligvirkemiddeletaten i Oslo kommune. Fra årsskiftet skal den personen som er direktør i Boligvirkemiddeletaten tilbake til sin faste stilling som helse- og sosialsjef i Bydel 3. Begge disse to stillingene har sentrale funksjoner i forhold til Prosjekt bostedsløse. I stillingen som helse- og sosialsjef vikarierer leder for seksjon psykisk helse i bydelen. Denne seksjonen er definert som en samarbeidspartner for Prosjekt bostedsløse. Denne noe omstendelige forklaringen er som forklaring på at vi har intervjuet to personer som dekker tre viktige posisjoner overfor Prosjekt bostedsløse i bydelen. Vi har intervjuet prosjektleder i Bydel 3, prosjektkoordinator på kommunenivå, Mari Jerman i Byrådsavdelingen for eldre og bydelene, avdelingsdirektør i Rusmiddeletaten, også på kommunenivå, og avdelingsingeniør i Husbanken avdeling Øst.

Prosjektleder begynte i stillingen 1. oktober. Fram til det tidspunktet fungerte en av de ansatte i bydelsadministrasjonen, førstekonsulent i Kvalitets- og revisjonsavdelingen, som prosjektleder. Det viktigste arbeidet som ble gjort i denne tidlige fasen var utforming av prosjektsøknad. I oktober hadde vi en samtale med denne personen og prosjektleder. Samtalen var av mer usystematisk karakter og vi benytter den som bakgrunnsinformasjon.

Slik vi har gjort med de andre kommunene, vil vi gå gjennom målene for prosjektet. Vi vil se på hvordan de er definert i søknaden til Husbanken og hvordan de er oppfattet av aktører knyttet til prosjektet. Vi vil se på prosjektorganiseringen og på aktører rundt prosjektet. Og vi vil forsøke å kartlegge hvor prosjektet kan hente ressurser fra.

## **Mål og målgrupper**

Søknaden fra Bydel St. Hanshaugen/Ullevål er svært tydelig på hva slags tiltak man ønsker å bygge opp. Det overordnede målet er å utvikle en boligkjede etter trappetrinnsmodellen, som skal utprøves og tilpasses innbyggernes behov og det kommunale systemet. I søknaden skisseres et prosjekt i tre deler:

Delprosjekt 1: Etablere et døgnovernattingstilbud for bostedsløse knyttet til bydelen. Døgnovernattingstilbud skal erstatte bruken av private hospitsplasser. Et kommunalt døgnovernattingstilbud kan justere driften og sette inn ressursene der de trengs mest.

Delprosjekt 2: Rehabiliter og videreutvikle bydelens sterkt tilbud til rusmiddelmissbrukere. Det kommunale hybelhuset Langesgate 3 er valgt ut til formålet.

Delprosjekt 3: Utvikle metodikk for og systemer for å skape bevegelse i boligkjeden eller trappetrinnsmodellen og utvikle nærmiljø- og nettverksarbeid i bydelens boligkomplekser. Metoden må fokusere på leietakerens ressurser og boevne. Det må utarbeides kriterier for når det skal skje opp- eller nedrykk i boligkjeden. Den enkelte beboers handlinger må få

konsekvenser for bosituasjonen. En målsetting er å forebygge negativ utvikling i bomiljøene ved blant annet å ta i bruk ”nærmiljøvaktmestre”, som fører tilsyn med boligkompleksene.

Bakgrunnen for søknaden gir en del interessante opplysninger om bydelen. Der heter det at bydelen har rundt 35 bostedsløse på hospits hver natt. Ifølge bydelens beretning for 2000 bodde 13 personer på hospits i mer enn ett år. Bydelens utgifter til hospitsplasser beløper seg til 3,7 millioner pr. år. Bydelen mangler oppfølgingssystemer som kan fange opp problemer i forkant i de kommunale og private botilbudene. Noen av dem som mister boligen havner på hospits. ”Livet på hospits er svært nedbrytende for den enkelte innbyggers evne til senere å bo selvstendig”, heter det i søknaden. Bydelen setter seg som mål å få kontroll over driften og miljøet rundt hospitsene og å redusere bruken av døgnovernatting til et minimum.

Målgruppen er definert som bostedsløse hospitsbrukere, bostedsløse rusmiddelmissbrukere, vanskeligstilte generelt og beboere i bydelens boligkjede. Med det siste menes alle botilbud bydelen har og planlegger å etablere innenfor rammen av Prosjekt bostedsløse. Målgruppen er relativt vidt definert. Dette blir understreket av en av dem vi intervjuet. Han legger også vekt på det forebyggende aspektet ved å definere målgruppen ganske bredt:

”Prosjekt bostedsløse skal rette seg mot alle beboerne i våre kommunalt eide og leide boliger. Målgruppen er ikke bare rus og psykiatri. Vi skal jobbe med alle uten bolig og hindre at folk ender på hospits og blir bostedsløse.”

Definisjonen av målgruppen er svært forskjellig i søknaden fra Byrådsavdelingen for eldre og bydelene og søknaden fra Bydel 3. Søknaden fra Byrådsavdelingen for eldre og bydelene peker ut tre grupper:

- Rusmiddelmissbrukere som mottar legemiddelassistert rehabilitering
- Utviklingshemmede med kronisk psykiske lidelser og alvorlige adferdsavvik
- Bostedsløse innvandrere over 18 år

Med unntak av gruppe nummer to, utviklingshemmede med psykiske lidelser og alvorlige adferdsavvik, er de to andre gruppene mer og mindre dekket av søknaden fra Bydel 3 og den nye skissen fra Byrådsavdelingen for eldre og bydelene. Sannsynligvis vil også mange i gruppe to befinne seg i målgruppen.

### **Flere nye prosjekter**

Etter initiativ fra Boligvirkemiddeletaten (under Bolig- og byfornyelsesetaten) har Oslo kommune varslet at det kan komme søknad om fem nye prosjekter. Det er ikke bestemt om dette skal bli egne lokale prosjekter i Oslo med hver sin prosjektleder, styringsgruppe og eventuelle andre organisatoriske funksjoner. Vi skal kort gjengi overskriftene for disse prosjektforslagene:

- Et botrenings- og kvalifiseringstilbud for bostedsløs ungdom fra krigsherjede land som Somalia og Sierra Leone. Mange er svært unge, i begynnelsen av tenårene, og driver rundt i Oslo alene.
- Et botreningsprosjekt for barnefamilier med innvandrerbakgrunn og med dårlig utgangspunkt for å mestre bosituasjonen.
- Et boligprosjekt for sprøytenarkomane som går på en blanding av heroin, legemidler og alkohol.



- Et ”paraplyprosjekt” som kan formidle erfaringene fra kommunens ulike bostedsløshetsprosjekter.
- Koordineringsprosjekt under Rusmiddeletaten. Samordning mellom kommunen og frivillige organisasjoner om søknader til Husbanken.

De største aktørene i disse prosjektene er Boligvirkemiddeletaten og Rusmiddeletaten. Naturlige samarbeidspartnere er barnevernet og andre bydeler.

Rusmiddeletaten er opptatt av å tilrettelegge boliger for den aller tyngste misbrukergruppen i Oslo. Avdelingsdirektør i Rusmiddeletaten definerer gruppen slik:

”Dette dreier seg om personer som har brukt rus som flukt eller nytelsesmiddel i mange år. De ruser seg på det de har. Narkotikapolitikken flyter i alkohol. Vi finner ikke rendyrka narkomane. Det forekommer knapt et overdosedødsfall uten promille. Halvparten av overdosedødsfallene har over to i promille. Ofte er piller inne i bildet. Det er blandingen heroin, rohypnol og alkohol som dreper.”

Denne informanten anslår gruppen til rundt 2000 personer. Halvparten kommer fra andre deler av landet. Oslo har rundt 60 prosent av rusproblematikken i landet. Disse forholdene bør gjenspeile seg i tildelingen av midler fra Husbanken, poengterer han.

## Organisering

Hvis vi ser på organiseringen av prosjektet i Bydel 3, melder det seg to sentrale problemstillinger. Den ene er graden av autonomi for prosjektet i denne bydelen, Bydel St. Hanshaugen/Ullevål og implisitt i denne problemstillingen, forholdet til Byrådsavdelingen for eldre og bydelene. Den andre problemstillingen er organiseringen av selve bydelsprosjektet.

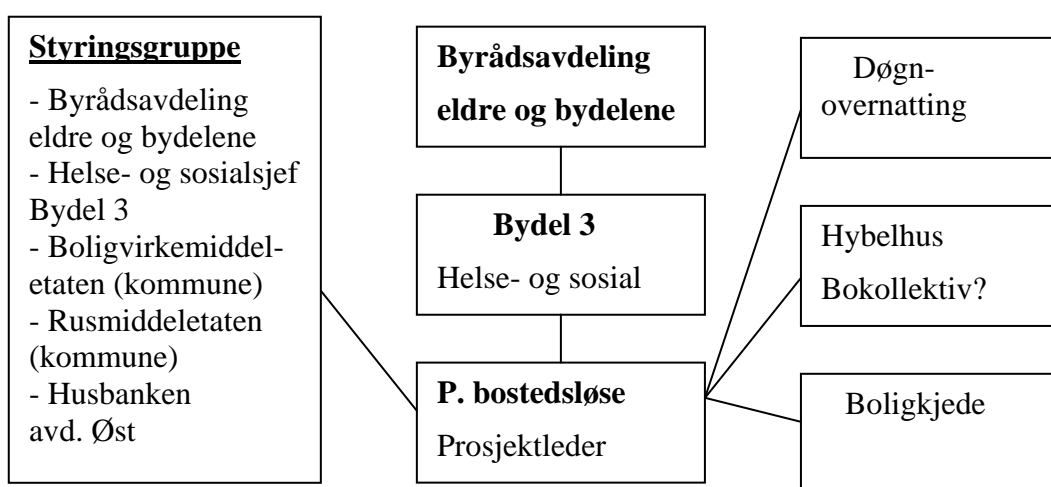
Utforming av søknaden til Husbanken og prosjektskissen, ble i sin helhet delegert til Bydel St. Hanshaugen/Ullevål. Søknaden ble imidlertid sendt Husbanken fra Byrådsavdeling for eldre og bydelene. Når staten og statlige midler er inne i bildet går kontakten gjennom Byrådsavdelingen for eldre og bydelene. Søknader om penger går gjennom Byrådsavdelingen for eldre og bydelene, som henvender seg til staten. Bydelene har ansvar for ”sine” bostedsløse. Sosialtjenesten ligger i bydelene. Gjennom §3-4 i Lov om sosiale tjenester er det lovfestet et generelt medvirkningsansvar for kommunenes sosialtjeneste til å skaffe boliger til personer som trenger særskilt bistand eller tilrettelagt botilbud. Denne bestemmelsen innebærer at sosialtjenesten har et generelt ansvar for å gjøre andre kommunale myndigheter kjent med behovene, og selv bidra med veiledning, tilrettelegging og finansiering der dette ikke kan dekkes på annen måte. Bestemmelsen gir imidlertid ingen rett for den enkelte boligsøker til å kreve bolig fra kommunen. For den som har et akutt boligbehov, følger det imidlertid av samme lov § 4-5 at sosialtjenesten har en forpliktelse til å finne midlertidig husvære for den som ikke klarer det selv. Denne plikten begrenses til det å skaffe midlertidig husvære i en nødsituasjon. Ansvar for og råderetten over prosjektet fra Bydel 3 ligger i bydelen. Men søknad om statlige midler, som altså finansierer prosjektet, går gjennom Byrådsavdelingen for eldre og bydelene. Bolig- og byfornyelsesetaten står for kjøpet av det tidligere hospisset i Welhavensgate.

Selve prosjektorganisasjonen i Bydel 3 var i begynnelsen av desember svært spinkel. Prosjektleder begynte i stillingen 1. oktober og hadde fungert i stillingen i en og en halv måned på intervjuetidspunktet. I løpet av denne perioden ble ansvaret for prosjektet og

arbeidsgiveransvaret for prosjektleder endret. Prosjektlederstillingen var først lagt til sosialsjefen. Dette er omgjort og prosjektlederstillingen er flyttet et nivå opp, til øverste nivå i etaten. Nærmeste overordnede til prosjektleder er nå helse- og sosialsjefen. Denne stillingen er, som vi har redegjort for, midlertidig besatt fram til årsskiftet. Etter alt å dømme har disse usikkerhetsmomentene ført til at prosjektleder har hatt vansker med å komme i gang.

Det foreligger også et forslag til hvilke etater som bør være representert i en styringsgruppe. Det er ikke avklart hvilke personer som skal sitte i styringsgruppen, og styringsgruppen var, naturlig nok, ikke konstituert. Med basis i prosjektorganisasjonen i Bydel 3 i begynnelsen av desember kan vi lage følgende skisse:

**Prosjektorganisering Bydel St. Hanshaugen/Ullevål, Oslo** (ikke etablert, kan bli endret)



Prosjektorganiseringen i Bydel 3 er i tråd med det vi finner i andre kommuner. Sammensetningen av styringsgruppen representerer etater og aktører som vil eie andeler i prosjektet på vegne av "sine brukere" og som man forventer vil tilføre kompetanse og ressurser. Både Rusmiddeletaten, Boligvirkemiddeletaten og Byrådsavdeling for eldre og bydelene representerer kommunenivået. Husbanken representerer staten. Men organisasjonen vi har skissert over var ikke på plass i desember: "En viktig oppgave nå er å få Prosjekt bostedsløse organisatorisk på plass", understreker en vi har intervjuet.

Det er likevel enkelte usikkerhetsmomenter knyttet til prosjektorganisasjonen. Den endelige organiseringen vil ikke komme på plass før det er avklart hvor mange prosjekter som vil inngå i den totale rammen for Prosjekt bostedsløse i Oslo. Ifølge prosjektkoordinator i Rådhuset vil man ta stilling til om man skal ha en overordnet styringsgruppe for alle delprosjektene eller om man skal etablere styringsgrupper rundt hvert delprosjekt, slik man på tidspunktet for datainnsamlingen tenkte seg det i Bydel 3. Hvert delprosjekt vil sannsynligvis få en prosjektleder. En av oppgavene for koordinator vil være å samle disse en gang i måneden for å gå gjennom prinsipielle saker tilknyttet prosjektene.

## **Aktører**

Hvis vi går tilbake til prosjektet i Bydel 3, kan vi se konturene av en prosjektorganisering, selv om den er løs. Vi kan også identifisere en rekke aktører rundt prosjektet. De fleste av disse aktørene er ganske nært knyttet til prosjektet og vil påvirke det videre utviklingsforløpet.

Psykiatrisjefen: Leder for psykiatritjenesten

PU: Lederne for PU-tjenester for voksne og barn

Eldre/PRO: Leder pleie, rehabilitering og omsorg

Sosialsjefen: Leder for sosialtjenesten

Boligsjefen: Tildeling av boliger

Bydelsutvalget: Politikere i bydelen, behandlet prosjektet

Byrådsavdelingen for eldre og bydelene: Delvis myndighet over lokale prosjekter

Frivillige organisasjoner: Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen, Frivillighetssentralen

Brukerne: Beboere i bydelens boligkjede/alle bydeles boligtilbud

Lederne for psykiatri, PU for barn og for voksne, for tilbudet til eldre og sosialsjefen i Bydel St. Hanshaugen/Ullevål har svært sentrale roller i forhold til bydelens boligtilbud til vanskeligstilte. Disse møtes i boligtildelingsmøtet i Bydel 3 en gang i måneden sammen med boligsjefen. Møtet er et forum for etater som trenger bolig til sine klienter og Boligkontoret, som har boligene.

Prosjektleder var i starten underlagt sosialsjefen. Det er nå oppsummert at dette er en dårlig løsning, nettopp fordi sosialsjefen er en av flere interessenter som skal ivareta "sine" brukergruppers behov i fordelingen av boligressursene i bydelen. Stillingen er nå løftet et nivå opp, til helse- og sosialsjefen, som altså er overordnet de fire første på listen over.

For prosjektleder innebærer det imidlertid at hun får ny arbeidsgiver etter to måneder i jobben. Det gjør neppe situasjonen enklere at stillingen er midlertidig besatt fram til årsskiftet. Prosjektlederens arbeidsoppgaver er foreløpig svært begrenset: "Jeg ønsker at prosjektleder skal leke med å få fart i boligkjeden. Vi må få mer flyt opp og ned i kjeden". (direktør i Boligvirkemiddelstaten)

Prosjektleder har denne oppfatningen av sine primære arbeidsoppgaver: "Min funksjon er å være igangsetter av Bydel 3 sin boligkjede og lede utforming av modeller og utprøving av disse i konkrete tiltak. Det vil innebære samarbeid med blant andre boligkontoret, sosialtjenesten og frivillige organisasjoner".

Prosjektleder påpeker imidlertid at det også er uklare elementer i prosjektlederrollen: "Prosjektet er fortsatt under etablering. Det gjenstår en del uavklarte spørsmål rundt min rolle og arbeidsoppgaver. Hvor er for eksempel grenseoppgangen mellom iverksetting og drifting av tiltak? Jeg må kanskje gå inn i saken til enkelte brukere. Men jeg må ikke bli saksbehandler på et sosialkontor".

De frivillige organisasjonene det er aktuelt å samarbeide med er Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Frivillighetssentralen. Frivillighetssentralen drives i samarbeid mellom Kirkens Bymisjon og bydelen og tilbyr ulike hjelpeordninger og aktiviteter basert på frivillig og gratis arbeidsinnsats. Flere frivillige er engasjert i Metadonprosjektet og Akersveien 17, et botilbud og dagsenter for psykiatrisk syke. Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen har flere tilbud i bydelen for målgruppene innenfor Prosjekt bostedsløse. Prosjektlederen har allerede opprettet kontakt med Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen.

Prosjektet er behandlet av bydelsutvalget og har en, i alle fall formell, politisk forankring i bydelen. Selv om Byrådsavdelingen for eldre og bydelene har kommet seint inn i prosjektet, mener koordinator i Rådhuset at det har en forankring i de politiske organene i Rådhuset. Prosjekt bostedsløse er ikke behandlet politisk, men de overordnede målsettingene for prosjektet samsvarer i stor grad med Sosialt boligprogram 2, som ble vedtatt i 1999, framholder prosjektkoordinator i Byrådsavdelingen for eldre og bydelene.

## **Ressurser og behov**

Bydelen har tildelingsrett til 150 kommunale og private boenheter. Fra 2002 vil disposisjonsretten til en stor andel av kommunens boliger bli overført til bydelene. Bydel 3 vil da råde over 300 til 350 boliger. Disse vil da inngå i det bydelen betegner som boligkjede. Den består i dag av hospits nederst, hybelhus med oppfølging, samlokaliserte boliger med oppfølging tilpasset brukerens behov og vanlig leiekontrakt i kommunal bolig.

Som referert innledningsvis kjøper bydelen rundt 35 hospitsplasser i døgnet. Ideen bak å kjøpe et hospits er å bruke ressursene som brukes til å kjøpe hospitsplasser, til å heve standarden og gi et bedre døgnovernattingstilbud. Men det finnes også tanker rundt å bruke bygningen til å gi et mer differensiert tilbud.

Bydelen har en del samlokaliserte boliger innskutt i den vanlige boligmassen, der beboerne får oppfølging etter behov. Disse boligene vil, sammen med ordinære leieforhold i kommunal bolig og de andre botilbudene, inngå i en kjede av tilbud. Det som mangler er bokollektiv, påpeker helse- og sosialsjefen. En helhetlig og systematisk bruk av alle botilbudene ses på som et ledd i det forbyggende arbeidet: "Vi skal jobbe med alle uten bolig og hindre at folk ender på hospits og blir potensielt bostedsløse". (helse- og sosialsjef)

## **Delprosjekt for metodeutvikling**

Selv om prosjektet i Oslo etter alle mål har kommet kort og ligger "bak rutetabellen", kan vi likevel antyde at det kan være mye å hente i diskusjonen om metodikk nettopp i dette eller de prosjektskissene som er på "tegnebrettet". Planen om å lage et eget "paraplyprosjekt" for formidling er det eneste særegne tiltaket som kan bli en arena for å systematisere erfaringene og utvikle disse videre. Unntaket er utdanningsmodulen tilknyttet Høgskolen i Sør-Trøndelag, men det er et utdanningstilbud som skal stå på egne bein.

Delprosjektet i Oslo bør bli noe mer enn base for gode eksempler. En reell metodeutvikling trenger et forum for å bearbeide og systematisere erfaringene. I arbeidet med en eksempelsamling om tiltak for bostedsløse (Dyb 2001A) fant vi svært lite dokumentasjon om tiltak i Norge. De fleste eksemplene er fra land Norge ellers sammenlikner seg med og bør være relevant nok. Når vi fant få norske eksempler henger det også sammen med at vi her i landet har en del igjen på å utvikle denne typen tiltak. Prosjekt bostedsløse er nettopp etablert for å fylle et udekket behov for tiltak og metoder rettet mot bostedsløshet. En del tiltak finnes, men det finnes svært få evalueringer og oppsummeringer.

Prosjektkoordinator i Rådhuset understreker at det finnes mye kompetanse om boligsosialt arbeid i Boligvirkemiddeletaten. Fagkompetansen vil være viktig for å gi et "formidlingsprosjekt" en mer analytisk innretting.

## Oppsummering

Oslo brukte forholdsvis lang tid på selve søkeprosessen. Bydel St. Hanshaugen/Ullevål overtok stafettspinnen etter at søknaden fra Rådhuset var sendt i retur. Bydelen var ikke veldig godt forberedt og fikk bare seks uker på å utforme en søknad. Denne ble imidlertid godkjent i Husbanken og Oslo fikk aksept for og bevilget penger til et prosjekt i Bydel 3.

Målgruppen for prosjektet i Bydel 3 er definert som bostedsløse hospitsbrukere, bostedsløse rusmiddelmissbrukere, vanskeligstilte generelt og beboere i bydelens boligkjede. Med det siste menes alle botilbud bydelen har og planlegger å etablere innenfor rammen av Prosjekt bostedsløse, samt de kommunale boligene i bydelen. Målgruppen er relativt vidt definert.

Prosjektet i Bydel 3 hadde kommet svært kort da vi i desember gjennomførte intervjuene i forbindelse med evalueringen. En årsak er den sent igangsatte og forsinkede prosessen med å lage en projektskisse og søknad. Ansettelsen av prosjektleder ble gjort i løpet av sommeren og prosjektleder tiltrådte 1. oktober. Prosjektlederens organisatoriske tilknytning er nylig blitt endret og flyttet opp til øverste administrative nivå i bydelen. Oslo er i gang med en prosess for å kjøpe et hospits og rehabilitere et hybelhus i bydel 3. De to bygningene skal inngå i en boligkjede i bydelen. Søknad om midler til ombygging og kjøp av bygninger håndteres på kommunenivå og ikke på bydelsnivå.

I løpet av høsten har Oslo kommune satt igang arbeidet med å utforme flere prosjektideer. Husbanken har fått varsel om at det kan komme søknad om fem nye og til dels svært forskjellige prosjekter eller delprosjekter. Arbeidet med søknadene er lagt til Boligvirkemiddelstaten på kommunenivå. Også Rusmiddelstaten er inne i bildet i noen av prosjektene og vil bli en sentral aktør når og dersom disse prosjektene blir en realitet.

Prosjekt bostedsløse ligger under Byrådsavdeling for eldre og bydelene. Byrådsavdelingen har nå en koordinator for prosjektet. De lokale prosjektene vil langt på vei ha en viss autonomi. Byrådsavdelingen for eldre og bydelene vil først og fremst sikre seg muligheten til å gripe inn i prinsipielle spørsmål i tilknytning til prosjektene. Hvordan organiseringen kommer til å se ut når flere prosjekter er på plass i Oslo, er uklart. Prosjektet i Bydel 3 var i desember i ferd med å etablere en styrings-gruppe. Om denne skal fortsette som styringsgruppe for prosjektet i Bydel 3 eller om man skal ha en styringsgruppe for alle prosjektene i Oslo, var imidlertid uklart.

Den uklare eller manglende organiseringen av prosjektet i Oslo har bidratt til at prosjektleder har hatt en utydelig arbeidssituasjon. En styringsgruppe skal bidra til å gi prosjektet legitimitet og prosjektleder handlefrihet og sikre at arbeidet er i samsvar med målene for prosjektet. Styringsgruppen har manglet og den har heller ikke, som i andre kommuner, vært erstattet av for eksempel en prosjektgruppe. Heller ikke arbeidsgiveransvaret har vært på plass. Dette vil være løst fra årsskiftet 2002. Men det er behov for en tydeligere forankring, som en styringsgruppe kan bidra til.

## Prosjektet i Bergen

## **Bakgrunnen for at Bergen ble med.**

Som Norges nest største by, var det naturlig at Bergen var en av de kommunene som ble invitert med til å delta i prosjekt bostedsløse. I denne evalueringen av prosjektet i Bergen så langt vil vi først se litt på bakgrunnen for at Bergen ble med. Vi vil her særlig legge vekt på det tilbudet Bergen kommune har for vanskeligstilte på boligmarkedet, og da med spesiell vekt på bostedsløse. Deretter vil vi se på etableringen av prosjektet i Bergen og hvordan prosjektet utviklet den form det etter hvert fikk. Deretter ser vi på organisasjonsmodellen før vi til slutt ser på prosjekts finansiering og fremdrift så langt.

## **Tiltakssituasjonen i Bergen kommune for bostedsløse.**

Bergen har tre former for tiltak overfor bostedsløse:

1. Akutt overnattingstilbud. Dette er et lavterskeltilbud. Folk får tilbud om overnatting for en natt.
2. Midlertidig botilbud uten oppsyn.
3. Midlertidig botilbud med oppsyn.
4. Tilsyn av folk som bor i egen bolig.

I forhold til tiltakene 1 til 3 har ikke beboeren egen leiekontrakt, mens i forhold til punkt 4, folk i egne boliger, vil beboeren ha egen kontrakt.

Det akutte botilbudet i Bergen kan ha tre former:

1. Kommunalt tilbud. Her har en det såkalte Strax-huset, med 6 plasser.
2. Omsorg for kvinner, Kirkens bymisjon, 8 plasser.
3. Frelsesarmeens hospits for menn, 4 plasser.

Dette dekker akuttbehovet i bydelen.<sup>3</sup> En har derfor ikke noe uteliggerproblem slik denne ser det, i Bergen. Tilbudet er også sterkt utvidet de siste årene. Totalt har en om lag 2500 slike overnattinger i løpet av året.

Det midlertidige botilbudet uten tilsyn omfatter campingplasser, pensjonat, billige hoteller og private som driver utleie. Ikke private som driver i stor skala. Fra 1997 til 2000 økte antallet brukere fra 341 til 582. Dette større behovet for slike akutte midlertidige boløsninger uten oppsyn kan blant annet forklares ut fra russituasjonen. Denne utviklingen ses som foruroligene.<sup>4</sup>

I forhold til tiltak nummer tre ovenfor, midlertidig botilbud med oppsyn, har Bergen kommune et botreningscenter. Dette ble opprettet i 1998 og omfatter et hybelbygg med tilbud om botrening for personer som ikke kan bo på vanlige vilkår. Bystyret ønsket her å etablere et hybelbygg og botreningsopplegg som et ledd i en samlet og samordnet tiltakskjede for personer som ikke kan bo på vanlige vilkår.

---

<sup>3</sup> Intervju med seksjonsleder i Byrådsavdelingen for helse- og sosial, Bergen kommune.

<sup>4</sup> Intervju med seksjonsleder i Byrådsavdelingen for helse- og sosial, Bergen kommune.

Botreningsssenteret, som ligger på Gyldenpris, omfatter 11 treningshybler, hvor 2 er for par og 14 treningsleiligheter, hvorav 2 leiligheter kan nyttes til akutte situasjoner og 2 leiligheter benyttes av par uten barn.

I tillegg til kommunens innsats på dette området, er det også en del seriøse aktører i markedet med Blå kors, Indremisjonen og Frelsesarmeen som driver ulike former for midlertidige botilbud med oppfølging.

Bergen kommune har også 3000 kommunale leiligheter. På tross av dette høye tallet er det vansker knyttet til å bosette for eksempel folk som har vært på Botreningsssenteret. Det er problemer knyttet til å få en rundgang i systemet. Dette treffer også bosettingen av flyktninger.

Bergen kommune har ingen egen kartlegging av bostedsløse. I kartleggingen gjort av Byggforsk tilbake til 1997 fremkom det at Bergen hadde 754 bostedsløse,, med 3.4 bostedsløse pr 1000 innbygger.

I en evaluering av Botreningsssenteret, levert i februar 2001, heter det at det i forhold til behovet for fremtidige boligrelaterte tiltak har botreningsssenteret en sentral plass i en samlet, samordnet og lokalbasert tiltakskjede. Videre heter det at det i tillegg til Botreningsssenteret er behov for et lavterskeltilbud for de som ikke ønsker eller som ikke er i stand til å motta noen som helst form for behandling, men som kan mestre en selvstendig bosituasjon med tilsyn og oppfølging. Slike lavterskeltilbud vil ha karakter av skadereduksjon, og fordrer et tett samarbeid mellom bydelenes sosialtjeneste, helsetjeneste og pleie og omsorgsavdelingen, heter det i rapporten.

Videre heter det i denne evalueringen av Botreningsssenteret at beboere som har avsluttet et opphold på Botreningsssenteret må sikres en oppfølging i egen bolig.<sup>5</sup> Det er derfor behov for at Botreningsssenteret disponerer et gitt antall boliger i den kommunale boligmassen, som det heter i evalueringsrapporten.

Det er i byrådsavdelingen for helse og sosial et ønske om å gi aktive rusmisbrukere egen bolig.<sup>6</sup> Dette har vært forsøkt tidligere. Våren 2000 ble det nedsatt en arbeidsgruppe der en ønsket å gi egen bolig med oppfølging for aktive rusmisbrukere. Denne arbeidsgruppen, nedsatt av kommunen for å se på det sosiale arbeidet i kommunen, konkludert med at det særlig var behov for et botilbud for aktive rusmisbrukere i kommunen. Dette var en konklusjon både Bergen Bolig og Byfornyelse, den kommunale boligavdelingen samt byrådsavdelingen for helse og sosial kunne stå inne for. I det hele tatt ble boligtilbud for aktive rusmisbrukere blinket ut som et prioritert område i Bergen kommune. Her legger kommunen til grunn at kommunen har gode prosesser for bolig for personer med psykiske vansker, psykisk utviklingshemmede og andre utsatte grupper.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Bergen kommune, Årstad bydel: "Evaluering av Botreningsssenteret", Februar 2001.

<sup>6</sup> Intervju seksjonsleder i byrådsavdelingen for helse og sosial, Bergen kommune.

<sup>7</sup> Intervju seksjonsleder i byrådsavdelingen for helse og sosial, Bergen kommune.

## **Prosjekt bostedsløse.**

Når invitasjonen fra SHD og KRD kom om å delta i Prosjekt bostedsløse, var en i byrådsavdelingen for helse og sosial veldig klare på at de skulle satse på prosjekter som fokuserte på rusmisbruk, lavterskel, de mest vanskeligstilte og bolig. På budsjettet til byrådsavdelingen for helse og sosial hadde en satt av 1 mill. i 2001 til slike prosjekter. Men dette ville ikke være tilstrekkelig til å igangsette prosjektet.

## **Bydelene med.**

Bydelene i Bergen ble så av byrådsavdelingen for sosial og helse invitert til å søke om å komme med i prosjektet. I dette prosjektet var kommunen sentralt, ved byrådsavdelingen for helse og sosial, helt tydelige i sine premisser for å delta i prosjektet.

I brevet fra Bergen kommune, Byrådsavdeling for helse og sosial til bydelene, datert 5. mars 2001, heter det blant annet:

” Prosjektet i Bergen skal bygges opp rundt etableringen av bofellesskap/bokollektiv for bostedsløse rusmisbrukere. Målsettingen er å gi de mest vanskeligstilte bostedsløse et botilbud.”.

Videre heter det samme sted at:

”Prosjektet vil i 2001 bestå av etablering av bofellesskap/bokollektiv i 3 av bydelene. 1 av tilbudene skal være forbeholdt kvinnelige beboere.”

Bydelene som var interessert i å delta i utviklingsprogrammet i 2001 ble bedt om å utforme en søknad som beskriver hvordan bydelen tenker seg prosjektet etablert og organisert. I brevet heter det at ut fra omfanget av bostedsløse og kommunale leiligheter ble Bergenhus og Årstad bydeler vurdert som særlig aktuelle.

Brevet til bydelene gav imidlertid uttrykk for at følgende forhold ville bli vektlagt:

”

- At bydelen vil delta i utviklingsarbeid for denne målgruppen i tråd med skissen i kommunens søknad og videre utforming av programmet.
- At bydelen i samarbeid med BBB(Bergen bolig og byfornyelse) og Boligavdelingen finner frem til kommunal boligmasse som på kort sikt kan frigjøres og tilrettelegges for etablering av bofellesskap/bokollektiver for 5-8 beboere. Alternativt kan hensiktsmessig privat boligmasse med seriøs drifter vurderes, eller kommunale leieareal (BBE) for ombygging.
- At bydelen utvikler tjenesteyting rundt beboeren som er individuelt tilpasset og samordnet mellom de ulike tjenesteområdene i bydelens helse og sosialtjeneste.
- At bydelens helse- og sosialsjef deltar i kommunens styringsgruppe for utviklingsprogrammet.
- Om bydelen ønsker å etablere tiltaket som skal være forbeholdt kvinner.



Føringene på bydelenes søknader var med andre ord sterke fra sentralt hold. Dette gjaldt også hvem som skulle bli valgt ut. Bergenhus og Årstad bydeler ble valgt ut, i tillegg til Laksevåg bydel.

### **Målgruppe.**

Føringene fra byrådsavdelingen for helse og sosial var med dette sterke både i forhold til målgruppe og tiltak når bydelene ble oppfordret til å komme med sine innspill og ideer. Målgruppen skulle være ”rusmisbrukere uten egnet bolig med behov for oppfølging og tilsyn”, som det heter i skriv fra Byrådsavdelingen av 16.august 2001. Disse skulle være uten bolig og rette seg mot de som bodde i ulike former for midlertidige botilbud i byen uten tilsyn. Ingen av de som er ment å komme inn under ordningen er inne i et behandlings eller rehabiliteringsopplegg og det er heller ikke realistisk at tildeling av bolig kan skje uten at det gis individuell oppfølging og tilsyn.

Det ble gjennomført en kartlegging av 4 av Bergens 12 sosialtjenester, som representerer 1/3 av antallet brukere og kostnadene, foretok en konkret vurdering av sine brukere i 1999. Denne kartleggingen viste at anslagsvis 175 personer i Bergen benyttet ulike midlertidige private botilbud uten tilsyn. I disse tilfellene ble det antatt at egen bolig kunne være et fungerende alternativ forutsatt at de nødvendige oppfølgingstjenestene kunne etableres. I tillegg blir en betydelig andel av de 369 personene som i 1999 bodde i hospits eller hybelhus med tilsyn, vurdert til å kunne bo i egen bolig med oppfølging. Dette kommer til uttrykk i søknaden Bergen kommune fremmet for sosial og helsedepartementet i forbindelse med deltakelse i prosjektet.

Kommunens Boligavdeling har registrert 150 boligsøkere som det er vanskelig eller umulig å skaffe bolig til. Disse befinner seg i hovedsak i midlertidige tilbud uten tilsyn eller i opphold hos kjente.

### **Målutforming.**

Målet med å bosette aktive rusmisbrukere er først og fremst knyttet til å etablere tiltak for å sikre deltakerne bedre levekår. Det er ikke hensikten å stille såkalte kvalifiseringskrav til de som skal flytte inn i boligene. Dette innebære at dette er boliger en ikke må tilfredstille visse krav for å få flytte inn i. I klartekst betyr dette at en ikke vil kreve rusfrihet for å få bolig. Heller ikke vil en stille krav om at en skal gå inn i et behandlingsopplegg for å få tildelt slik bolig.

Slik sett er ikke rusfrihet verken et krav eller en betingelse for tjenesten. Omsorgstilbudet og ulike tiltak for å redusere skadene ved et rusmisbruk er imidlertid ment å ha en betydelig verdi i seg selv og kan gi grunnlag for videre rehabilitering. Tjenesteytingen skal bestå av individuelt tilsyn og oppfølging fra bydelenes helse- og sosialtjeneste.

---

<sup>8</sup> Brev av 5. mars 2001, Fra Bergen kommune, byrådsavdelingen for helse og sosial, sosial- og bernevernsseksjonen, til bydelene.

Lavterskeltilbudet skal gi individuelt tilpasset oppfølging og tilsyn. For å holde seg innenfor hva Bergen kommune oppfatter som en realistisk budsjettramme og for å imøtekomme prosjektets forutsetning om tydelige og evaluerbare prosjekter, tar Bergen i inneværende år, år 2001, sikte på å etablere bofellesskap eller bokollektiver i de tre utvalgte bydelene, hver med fra 5 til 8 personer, hvorav ett tilbud, i Bergenhus, skal være forbeholdt kvinner.

Bergen kommune tar sikte på å trappe opp aktiviteten i en videreføring, basert på erfaringer, og med økonomisk støtte fra ulike statlige øremerkede tilskudd og stønadsordninger.

Bergen kommune tar ikke mål av seg å etablere en trappetrinnsmodell. Fokuset, slik det kommer til uttrykk både i intervjuer og i skrivenene til bydelene fra seksjonen for sosial og barnevern, setter fokuset på de vanskeligst stilte, og det kommer til uttrykk en meget kritisk holdning til trappetrinnsmodellen og den tenkning den representerer.

### **3. De enkelte prosjektene.**

Bydelene som søkte om å komme med i prosjektet fulgte opp initiativet fra byrådsavdelingen for helse og sosial og utformet prosjekter rettet mot å bosette aktive rusmisbrukere i boliger med oppfølging. Samtlige tre bydeler Bergenhus, Årstad og Laksevåg som kom med i prosjektet, har derfor de samme målgruppene og den samme strategien.

Samtlige av disse bydeler er sentrumsnære, med større problemer knyttet til rusmisbruk.

I Årstad bydel hadde en i fjor 143 personer på pensjonat uten oppfølging, og 74 i bolig med oppfølging. Dette kunne for eksempel være tiltak fra Frelsesarmeen og Blå kors. Noen av disse er de samme personene, så det totale tallet er ikke 143 pluss 74. Men overlappet er ikke så stort.<sup>9</sup> Blant disse er det mange tunge rusmisbrukere. Rundt regnet 2 av 3 har sammensatte problemer med rus og psykiatri, som gjør at de ikke kan bo uten oppfølging.

Generelt er det også vanskelig å få privat bolig til sosialhjelpsklienter. Husvertene er skeptisk til å bosette sosialhjelpsklienter, noe som gir vansker med boliger på det ordinære markedet. Rusproblemer i bydelen har også økt.

I Laksevåg var det i 2000 94 personer som fikk stønad til opphold i hotell eller pensjonat. 53 personer bodde på hospits. Dette er en økning fra året før. I samme periode er utgiftene til hotell, pensjonat og hospits doblet. I sosialtjenesten regner en med at de har om lag 150 til 160 brukere som i tillegg til rusproblemer har en marginal tilknytning til boligmarkedet.

Alle tre bydelene tenker seg derfor et lavterskeltilbud rettet mot rusmisbrukere. Og mens utgiftene til midlertidige boløsninger innenfor denne gruppen øker, er det liten endring i antallet brukere. Problemene blant klientene er med andre ord blitt tyngre. Det er samtidig en utbredt oppfatning at forfallet blant personene i denne gruppen skjer fortere og andelen ustabile har økt blant rusmisbrukerne.

---

<sup>9</sup> Intervju, sosialsjef i Årstad bydel, Bergen kommune

Sosialt ser en derfor i disse tre bydelene et stort behov for å få kontroll over denne utviklingen. Selv om en så langt har jobbet for å bedre vilkårene for denne gruppen, ser en ingen sikker suksess. Et av dilemmaene er blant annet at brukere av et behandlingstilbud eller en tjeneste blir nødt til å oppsøke behandlingsstedet, med hyppige flyttinger som resultat. I stedet kunne tjenester heller vært knyttet til enkeltpersoner, som i sin tur igjen fikk bo permanent på et sted. Etter å ha blitt tilbudt en rehabiliteringsplass, må den enkelte flytte videre. Dette skaper ustabilitet for allerede sårbare personer. Det vil således være et behov for trygge rammer, for å bringe tjenestene ut til den enkelte og ikke omvendt ved at personene må flyttet etter tjenestene, slik opplegget tradisjonelt har vært i mange tilfeller.

I de tre bydelene ønsker en å satse på boligtiltak for 5 til 8 beboere. I Bergenhus forbeholdt kvinner. Så langt er det mer på planleggingsstadiet i de tre bydelene, men målet er å finne frem til 5 til 8 leiligheter, enten spredt eller samlet i en oppgang. Det tenkes benyttet allerede eksisterende kommunalt eide boliger, selv om en her ikke har funnet noe endelig svar på hvilke boliger en vil benytte. De ulike bydelene tenker også noe ulikt om dette. I Laksevåg tenker en seg flere boliger i en leilighet med felles areal samt tre satelitt boliger som de kalles, hvilket er separate leiligheter. Men koblet til prosjektet. Disse vil være koblet til en oppfølging som eventuelt vil base i hovedleiligheten. I Årstad tenker en seg heller separate leiligheter, men hvor det er gangavstand fra en base til leilighetene. En tenker seg også en litt større leilighet hvor betjeningen kan ha sin base og hvor aktivitetene i leilighetene kan følges opp.

I og med at en her ikke har kommet så langt i prosessen, tenker en seg at de respektive sosialkontorene får i oppgave i velge ut mulige beboere i et slikt prosjekt. Hensikten er å finne frem til beboere som egner seg for slike boalternativer. Selv om dette er å karakterisere som et lavterskeltilbud, vil beboerne måtte ha en adferd som er akseptabel i det nærmiljøet der de skal bo. Et annet spørsmål som også må avklares er hva slags tjenester de skal tilbys. Hva slags tjenester er det behov for?

### **Oppsummering.**

Som nevnt er ikke boformen tenkt å skulle bygge på noen former for krav til beboeren. På den annen side er det klart at visse krav må stilles om dette skal aksepteres og fungere i forhold til naboer. *Prosjektet skal mer ha som siktemål å stabilisere personer med en ustabil bo og livssituasjon. Prosjektet har slik mer til hensikt å bedre livssituasjonen og levekårene blant disse aktive rusmisbrukerne, enn å bidra til rehabilitering i tradisjonell forstand.* Dette innebærer imidlertid ikke at en ser helt bort fra rehabilitering og forebygging i prosjektet. Det er heller slik at en ønsker at mulighetene for rehabilitering og rusfrihet skal bedres, blant annet ved bedring av motivasjonen, som følge av bedringen i bosituasjonen.

Denne mangelen på kvalifiseringskrav, og fokuseringen på lavterskel uten andre mål knyttet til seg enn bedring av levekårene, innebærer at disse prosjektene ikke tenkes plassert innenfor en trappetrinnsmodell eller annen modell basert på kvalifisering. Målet er i følge en sentral kilde i Bergen kommune at prosjektene ikke skal inngå i en trappetrinnsmodell. En snakker i Bergen mer om differensierte tilbud og ikke om tilbud der en skal kvalifisere seg for å komme høyere opp på en eller annen stige av tiltak.

### **Organisasjon.**

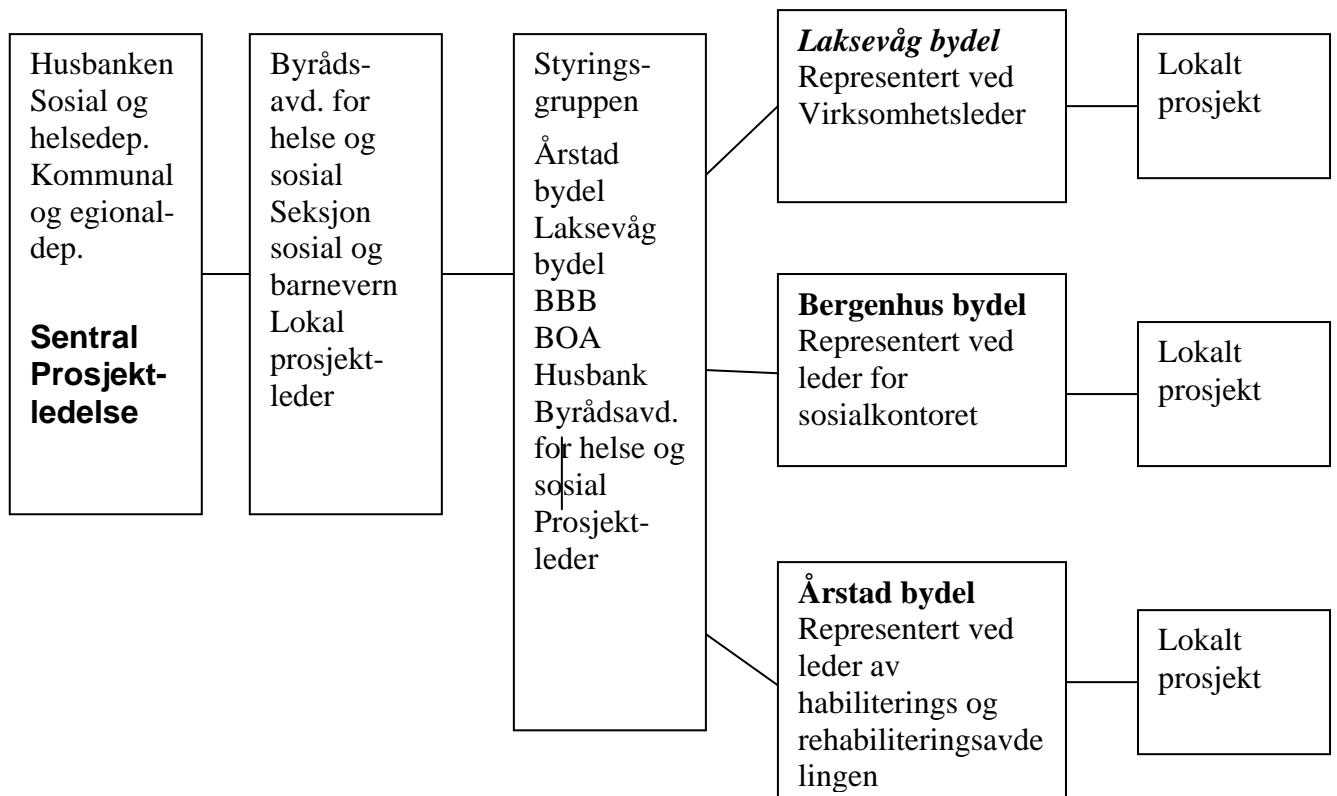
I Bergen er det organisert en egen styringsgruppe under seksjon for sosial og barnevern i Byrådsavdelingen for helse og sosial. Denne styringsgruppen har følgende mandat i følge skriv fra byrådsavdelingen for helse og sosial, Bergen kommune, av 16. august 2001:

”

- Ha overordnet ansvar for at prosjektet gjennomføres etter de forutsetninger som er fastsatt i målsettinger og felles rammer for prosjektet.
- Godkjenne rapporteringer og søknader fra Bergen kommune til sentrale prosjektledelse.
- Drøfte innhold og fremdriftsplaner i prosjektarbeidet.
- Avklare spørsmål vedrørende prosjektets budsjett.
- Avklare aktuelle spørsmål der de ulike aktørene har avvikende synspunkter.

”

I styringsgruppen skal både de tre bydelene Årstad, Laksevåg og Bergenhus være med, i tillegg til Bergen Bolig og Byfornyelse, Boligavdelingen, Husbanken, Byrådsavdelingen for helse og sosial og Prosjektleder. Selve organisasjonskartet er avtegnet i figuren.



De enkelte bydelsprosjektene er organisert inn under styringsgruppen, som har som oppgave å koordinere arbeidet i bydelene. I hver av kommunene er det en leder for prosjektet. Hvem som er gitt oppgaven som prosjektleder i de ulike bydelene varierer noe. I Laksevåg er det ansatt en egen virksomhetsleder, i Bergenhus er ansvaret tillagt leder for sosialkontoret og i Årstad bydel er ansvaret tillagt leder for habilitering og rehabiliteringsavdelingen. I hver bydel tenker en seg da videre en prosjektkoordinator og eventuelle medarbeidere.

Den lokale prosjektleders oppgave blir, i følge skriv fra Byrådsavdelingen for helse og sosial, seksjon for sosial og barnevern til Årstad bydel, datert 13.juni 2001, å :

” tilrettelegge for samarbeid på alle nivåer, følge opp at føringene til prosjektet blir fulgt og at ikke der oppstår en målforskryvning. Det er også en viktig oppgave å følge opp felles- og/eller bydelsspesifikke problemstillinger. Et middel for å oppnå dette vil være å arrangere seminarer, studieturer og samarbeidsfora (feles eller med hvert enkelt prosjekt). Det er de lokale prosjektdeltakerne som har den nødvendige ekspertise på lokale forhold og på brukergruppen so som følgelig er hovedaktører i fremdriften til de enkelte prosjektene.”

Utover dette vil den interne organiseringen av prosjektene kunne variere noe fra bydel til bydel. I Bergenhus bydel er det lagt tre stillinger inn i prosjektet. I Bergenhus har en egen arbeidsgruppe, Bydelen har to sosialkontor, og en fra hvert er med i arbeidsgruppen i tillegg til leder ved det ene sosialkontoret. I tillegg er hjemmebaserte tjenester representert samt hjemmebaserte tjenester for tilrettelegging. Bydelen har også planer om å etablere en egen ansvarsgruppe rundt kvinnene i tillegg til at en ønsker å etablere en egen samtalegruppe for kvinner. Disse gruppene er ment etablert og drevet rundt problemer og utfordringer i forhold til det å bo, og er ikke knyttet til rehabilitering eller arbeidsmarkedet.

I Årstad har en også planer om å etablere en egen arbeidsgruppe. Denne skal bestå av folk fra de ulike tjenestene i bydelen som er involvert i oppfølgingen av beboerne i boligene, i tillegg til den sentrale prosjektlederen i Bergen, Anne Turid Nygaard Aandahl samt Bergen Bolig og Byfornyelse, som forvalter de kommunale boligene. Denne arbeidsgruppen skal beskjeftige seg med hvilke suksesskriterier en skal vurdere prosjektet etter samt være diskusjonsforum for både spørsmål rundt selve tjenesteytingen, boligene og tiltaket.

## **5. Progresjonen og fremdrift i prosjektene i Bergen så langt.**

Så langt er prosjektene i Bergen i hovedsak ennå på planleggingsstadiet. En rekke forhold er uavklart.

Det første spørsmålet som må avklares er hvilke brukere tenker en seg i boligene. Dette overlates til sosialkontorene i de aktuelle bydelene å avgjøre, etter en samtale med potensielle beboere. Dette er en prosess ingen av bydelene ennå har kommet i gang med, og som vil ta noe tid. Viktig i denne prosessen er både å definere brukernes behov og livssituasjon samt å tilpasse tjenestene og oppfølgingen til dette.

Det andre spørsmålet er også å finne frem til egnede boliger. Kun Bergenhus bydel har blinket seg ut et hus de vil benytte til formålet. Det vil inneholde fem leiligheter, men de ønsker fem til, som ikke er avgjort ennå. I Laksevåg og Årstad er det ansatt en lokal prosjektleder som skal jobbe direkte med brukerne. I Bergenhus er stilling utlyst og en søker er tilbudt stillingen som lokal prosjektkoordinator.

For det tredje er det en rekke praktiske forhold rundt boligene som for eksempel når de blir tilgjengelige, som må ordnes. Først og fremst må de tilpasses denne bruken. Her er det planer om å la brukerne selv få være med på dette. Dette vil være som et ledd i oppbygning av tilhørighet til boligen med videre. Også praktiske løsninger rundt oppfølgingen må det tas stilling til.

Videre må det for det fjerde også drøftes hvilke retningslinjer som skal gjelde for bofellesskapene. Det er ikke tilstrekkelig å bosette folk i en bolig, og så gi de oppfølging. En må også drøfte seg igjennom en del sider ved boforholdet på forhånd, slik at beboerne vet hva de har å forholde seg til etter innflytting. For eksempel må en avklare hvilke retningslinjer

som skal gjelde for besøk, betaling av husleie, rusbruk, støy og uro i forhold til naboene med videre. Disse forholdene bør så langt det er mulig avklares på forhånd, slik at beboerne vet konsekvensene av sine handlinger på et tidlig tidspunkt. Man må med andre ord lage noen felles kjøreregler som har aksept blant beboerne. Ellers kan en risikere at suksess eller fiasko i prosjektet kan bli et spørsmål om betalt husleie eller ikke. Er det lov å ruse seg i leiligheten for eksempel. Slike dilemmaer må en tenke igjennom på forhånd.

For det femte må en også ta stilling til den videre bemanningen i prosjektet. Dette blir først og fremst et ressurs spørsmål, men også et spørsmål om behov. Her er vi også inne på utviklingen av forholdet mellom bolig og tjeneste. Dette spørsmålet er ikke avklart ennå i noen av bydelene i og med at de ennå ikke har klargjort verken boligene eller beboerne. Det som så langt er klart er at en ønsker å følge en strategi hvor tjenesten følger beboeren, ved at beboeren tilbys en bolig, og så får den enkelte den oppfølgingen som er nødvendig i denne boligen. Det skal ikke være et tradisjonelt rehabiliteringsopplegg hvor beboeren etter å ha kommet opp eller ned i tjenestebehov også må flytte til andre boliger som tilbyr annen oppfølging.

Hvor langt bydelene i Bergen har kommet på disse ulike områdene varierer. Så langt er de alle tre på planleggingsstadiet i forhold til de fleste punktene, med unntak av ansettelse av prosjektledere. Hvor lang tid det går før resten er oppe å går for disse tre bydelene vil variere noe. Blant annet avhengig av hvor lang tid det tar før en får frigjort egnede boliger for prosjektet. Dette er utenfor bydelenes kontroll, et stykke på vei.

### **Strategier for læring og rapportering.**

Hvilke strategier for læring er således etablert i Bergen?

Først og fremst er strategiene for læring i Bergen knyttet opp mot innrapportering til styringsgruppen, hvor også byrådsavdelingen for helse og sosial er med samt prosjektlederen i Bergen. I denne styringsgruppen sitter også representanter for bydelene. En av strategiene er at bydelene løpende skal innrapportere til styringsgruppen om prosjektets utvikling og at eventuelle korrigeringer og vansker skal kunne bli drøftet i styringsgruppen.

Den sentrale prosjektlederen vil også ha et viktig koordineringsarbeid i forhold til det å sørge for tilstrekkelig informasjonsutveksling slik at korrigeringer kan bli gjort underveis. For prosjektlederen i kommunen sentralt er det derfor et tydelig behov for å holde seg ajour med de erfaringer en gjør i bydelene fortløpende, og hjelpe bydelene opp og frem i forhold til å tilpasse tilbudet og boligene til beboernes behov.

Prosjektleder har ingen makt overfor bydelene. Det er derfor mer samspillet som blir den sentrale prosjektleders styrke. Prosjektleder blir møtestedet med oversikt over prosjektene og utveksling av erfaring.

Den lokale prosjektlederen i hver enkelt bydel, vil i forhold til sin oppgave som oppfølger at føringene i prosjektet følges, ha en viktig oppgave å følge opp de felles og bydelsspesifikke problemstillingene. Her vil læring og rapportering kunne knyttes til de seminarer, studieturer og samarbeidsfora (felles eller med hvert enkelt prosjekt) som tenkes etablert.

### **Prosjektets økonomi i oppstartingsfasen.**

Bergen kommune hadde selv satt av 1 mill til boligtiltak for rusmisbrukere i 2001. Dette ville ikke vært tilstrekkelig til det prosjektet som nå er igangsatt. Uten midler fra prosjekt bostedsløse ville ikke prosjektene ha kommet i gang på dette tidspunkt og i den form det nå

har fått. Bergen har imidlertid også satt av 1 mill neste år for å sørge for videreføringen. Prosjektet satser derfor her på et spleiselag for å kunne tilby disse boligene.

Prosjektet er altså finansiert av statlige og kommunale midler. Deltakende bydeler vil få overført kroner 640.000,- pr år i tilskudd til etablering av tjenesteyting, og kroner 100.000,- pr år til dekning av fellesarealer/administrasjonsutgifter, og kr. 100.000,- første år til etableringsutgifter. Dette kommer frem i skriv fra Byrådsavdelingen for helse og sosial til bydelene, datert 5. mars 2001. Der heter det videre at med et lavt anslag om at hver beboer i snitt vil gi reduksjon på kr. 60.000,- i midlertidige botilbud/kriseløsninger, vil deltakende bydeler ha midler til tjenesteyting på minimum 1 mill. pr år pr bofellesskap. størrelsen på overført beløp for 2001 avhenger av hvor raskt tiltaket blir etablert.

Prosjektet har med dette tre finansieringskilder:

- Kommunal delfinansiering, hvor prosjektene får overført midler fra den millionen kommunen sentralt har avsatt til formålet.
- Prosjekttilskudd fra staten.
- Beregnet omstilling i forhold til tidligere. Dette omfatter de kostnadsbesparelser en regner med som følge av at personer blant klientene omplasseres og gis et annet tilbud innenfor rammene av dette prosjektet.

### **Tverretatlighet.**

Prosjektet satser også på tverretatlighet i forhold til å arbeide med bostedsløse rusmisbrukere. I den nevnte styringsgruppen er både sosialtjenesten representert ved bydelene og boligformidlingen, ved Bergen Bolig og Byfornyelse. Dette innebærer at det sosialfaglige og det mer boligadministrative møter hverandre innenfor styringsorganisasjonen. Dette innebære at en innenfor det sosialfaglige tjenesteapparatet tvinges til å ta hensyn til også det boligpolitiske, og omvendt.

Uten et formalisert samarbeid mellom sosialetaten og boligetaten blir et slikt prosjekt lett et spørsmål om sosialtjeneste fremfor bolig. Det er derfor viktig å etablere modeller for tverrfaglighet. Om dette er tilstrekkelig ivaretatt innenfor den Bergenske modellen er det for tidlig å si. Her handler det om å gjøre boliger tilgjengelige, å finne frem til beboere, definere deres behov og tilpasse tjenestene til dette.

Så langt har dette ikke gitt de helt store konfliktene i forbindelse med oppstartingen av prosjektet. Et lite problem har det allikevel vært ute i minst en bydel, der boligetaten har midler de ønsker å bruke på bolig, og som de ikke får aktivisert uten en bestilling fra en bydel. Men ingen bydeler ønsker i utgangspunktet kommunale boliger, om det ikke følger driftsmidler med. Dermed uteblir en slik bestilling. En lokal leder etterlyser en samordning her, og hevder at det blir for mye vekt på investeringer i prosjektet. Ved å tilføre kommunen store investeringsmidler uten at kommunen samtidig settes i stand til å drive, oppstår et dilemma for kommunen. Slik kan spørsmålet om faglig tilnærming lett bli et spørsmål om bruk av investeringsmidler.

I den grad prosjektet rammes av en slik kritikk, bør dette følges systematisk opp.

### **Prosjektets utforming så langt og målet om strategi om bostedsløshet.**

Prosjektene i Bergen kommune er både nyskapende i seg, men har også et fundament i det trygge. Prosjektene er nyskapende i det at de ønsker å bringe tjenestene hjem til rusmisbrukeren. Eller sagt annerledes ved å la tjenesten følge klienten. Prosjektene er også

nyskapende optimistisk i sin tro på at tunge rusmisbrukere, og her sikter vi til de aller mest vanskeligstilte som jo er målgruppen for prosjektet, skal la seg stabilisere i en bosituasjon ved at det gjøres i stand en bolig til de. I den grad dette fører frem, vil det være oppsiktsvekkende i seg selv, og bidra til ny viten.

Nytt er det også at det i liten grad skal stilles krav til beboerne. Tiltak uten kvalifiseringskrav av noe slag har ikke hatt samme utbredelse som tiltak med kvalifiseringskrav. Men også i dette prosjektet må en satse på ulike kvalifiseringskrav, for eksempel av hensyn til miljøet rundt boligen. Spørsmålet er vel heller hvilket nivå en skal legge seg på i forhold til det å kreve noe av beboerne.

På den annen side er ideen om aktiv miljøoppfølging av rusbelastede i ordinære boliger eller bofellesskap langt fra uprøvd i arbeidet med rusmisbrukere. Snarere har mange ulike boformer vært prøvet og testet ut av ulike sosialpolitiske aktører. Å tilby rusmisbrukere bolig og så gi de oppfølging er også en strategi som ikke kan sies å være uprøvd i dette arbeidet.

Et annet spørsmål er mulighetene for å lykkes? Her er det viktig først å skyte inn at i arbeidet med utvikling av kunnskap og erfaring er erfaring også knyttet til det å mislykkes. I så henseende vil prosjektet kunne være en bidragsyter til viktige spørsmål om hvor grensen går for det å klare seg selv i en bosituasjon. Vil det være mulig å bosette rusmisbrukere i egne boliger? Er dette oppnåelig, eller er utfordringene for tunge? Og bidrar dette til stabilisering?

Utfordringen i prosjektet ligger derfor helt klart i driftsfasen, etter at folk har flyttet inn. Det er på dette stadiet det i særlig grad vil være et spørsmål om i hvilken grad kommunen ved bydelene har vært for ambisiøse i tilknytning til prosjektet.

Nettopp her ligger noe av prosjektenes fortjeneste på sikt. Ved å koble boligtiltak inn i en slags rehabiliteringsprosess, kan en håpe å få testet ut hvorvidt boligen bidrar positivt i denne prosessen. Her vil en blant annet kunne trekke erfaringer fra hvor yttergrensene går i forhold til omsorgsbehov og behandling og evnen og mulighetene til å bo i en egen bolig. Her vil en kunne trekke lærdom både av det en får til og ikke minst det en ikke får til.

Skal en kunne lære av dette er det imidlertid viktig at en tydeliggjør prosessene frem mot resultatet. Hvem velges ut, hvilken oppfølging gis de, hva slags tjenester tilbys i boligen, hvilket hjelpebehov har beboerne og hvordan utvikler hjelpebehovet seg i løpet av botiden? Slike prosesser er det viktig å dokumentere, skal en kunne trekke lærdom fra prosjektet i forhold til spørsmålet om hvor grensene går for denne gruppen i forhold til det å klare seg i et selvstendig boforhold.

Et annet spørsmål i videreføringen av prosjektet er knyttet til lokaliseringen av boligene. I den grad en tenker seg boligene plassert i nærområder med andre beboere vil disse beboerne måtte forholde seg til alminnelige ordensregler for adferd i borettslag. Bofellesskapene skal også fungere i forhold til naboer og deres behov. I den grad en satser på de tyngste rusmisbrukerne og de aller mest vanskeligstilte kan det erfaringsmessig være en lang vei å gå for å få et boforhold til å fungere hensiktsmessig. Også her vil prosjektet kunne oppleve å få prøvd ut yttergrensene i forhold til det å bosette vanskeligstilte i separate leiligheter.

Et spørsmål er om det heller hadde vært formålstjenlig å satse på egne boliger for prosjektet som i mindre grad er eksponert for naboer tett inn på seg. Dette ville kunne redusere mulige konflikter med naboer.



Det kan også spørres om det ikke Bergen burde satse på litt større differensieringsgrad i prosjektene. Prosjektene slik de nå er utformet er svært like, og retter seg mot de samme målgruppene med de samme virkemidlene. Til fordel for et slikt opplegg er naturligvis at de ulike prosjektansvarlige kan høste erfaringer av hverandre. Men for prosjektene i forhold til det å bygge grunnlaget for en nasjonal strategi kan det innvendes at en bør satse på mangfold i prosjekter. Så gjenstår det å se hvorvidt prosjektene vil utvikle seg i ulike retninger. Det kan derfor ses som en utfordring å foreta en bevisst nyansering av de valgte tiltakene i den videre utprøvingen.

Prosjektene kan imidlertid endre retning og fokus underveis. Med læring og erfaring som en måtte gjøre seg i løpet av prosjektet, er det også anledning til å utvikle prosjektene over tid. En kan også hevde at skal en gjøre seg erfaring av noe tyngde, må en konsentrere innsatsen og søke i dybden i stedet for i bredden. Og nettopp her kan det være at prosjektene i Bergen har en styrke.

### **Avsluttende kommentarer.**

Så langt har vi i dette avsnittet om prosjektet i Bergen lagt vekt på å beskrive både bakgrunn, målgruppe, de enkelte prosjektene og organisering. Avslutningsvis er det på tide å spørre: Hvor langt har Bergen kommet i retning av å etablere de bydelsbaserte prosjektene mot bostedsløse?

I hvilken grad kan dessuten prosjektene en planlegger i Bergen kan sies å falle innenfor retningslinjene for prosjektet om bostedsløshet? I hvilken grad er boligprosjektene av en slik karakter at de bidrar til å teste ut modeller og utvikle kunnskap omkring egnende metoder for å arbeide med bostedsløse og slik bidra til kunnskap til grunn for en nasjonal strategi for bostedsløshet.

Så langt må det sies at prosjektet fortsatt er i oppstartingsfasen, noe som gjør at vi mer bare ser konturene av det som kanskje kommer. I tillegg må det også sies at det i Bergen er stor entusiasme knyttet til prosjektet både sentralt og lokalt i bydelene. I tillegg kommer at prosjektet har lyktes med å knytte til seg ressurspersoner som vil være en styrke for prosjektet. Også i forhold til målet om tverrfaglig tilnærming og samarbeid har prosjektet fått en god start.

# Oppsummering og diskusjon av kommuneundersøkelsene

A analysen av de lokale prosjektene har vi lagt vekt på hvordan kommunen har definert sine mål for prosjektet i søknaden til Husbanken og hvordan ulike aktører i kommunene oppfatter og formulerer målene for prosjektet. Vi har sett på hvordan prosjektorganisasjonen er bygd opp og hvor den er forankret i kommunen. Vi har fokusert på ressurser og aktører rundt prosjektet. Mange av disse aktørene vil få rollen som utfører av tjenestene som skal utvikles i prosjektene.

## Oppsummering

I oppsummeringen skal vi se prosjektene i kommunene i et noe videre perspektiv. Etter avsnittet om hver kommune har vi en oppsummering. Vi skal her kort gjenta noen av hovedpunktene i oppsummeringene:

- **Mål:** Stavanger satser på bolig og metodikk for bostedsløse rusmisbrukere. Trondheim har eksplisitt formulert kompetanseutvikling, organisering av arbeidet og boligtiltak som mål. Kristiansand har en svært konkret målformulering, som er lavterskel og kollektiv for unge. Oslo (Bydel 3) har som mål å utvikle boligkjeden. Bergen har som mål å bosette aktive rusmisbrukere.
- **Målgruppe:** I alle fem kommuneprojektene er rusmisbruker en primær målgruppe med psykiatri i tillegg. Stavanger og en bydel i Bergen jobber eksplisitt mot kvinner. I Kristiansand er målgruppen unge mellom 18 og 25 år. Oslo og Trondheim har også hovedfokus på rus, men med et noe videre perspektiv.
- **Modell:** Stavanger og Kristiansand jobber etter trappetrinnsmodellen, men med et lokalt utgangspunkt. I Trondheim har modellen liten oppslutning. Bergen bruker ikke trappetrinnsmodellen. Oslo satser på en kjedemodell. Det er noe uklart hvor den står i forhold til trappetrinnsmodellen.
- **Prosjektorganisering:** Stavanger, Trondheim og Bergen (tre delprosjekter i tre bydeler) hadde etablert en prosjektorganisasjon med styringsorganer og tydelig forankring i kommunen. Kristiansand var i ferd med å etablere organisasjonen på tidspunktet for evalueringen. Oslo, som hadde startet et prosjekt i bydel 3, hadde store mangler i organiseringen og forankringen av prosjektet. Oslo har varslet fem nye prosjekter og det gjorde den framtidige organiseringen mer usikker. Fire av kommuneprojektene er organisatorisk tilknyttet helse- og sosialsektoren. I Trondheim er prosjektet lagt til boligsektoren.
- **Botiltak:** Stavanger, Trondheim og Kristiansand skal etter planen sette i verk bokollektiv i 2002. De tre kommunene arbeider også med andre botiltak fra lavterskeltilbud (Kristiansand) til bofellesskap (Trondheim). Bergen arbeider med å etablere botiltak for fem til åtte beboere i hver bydel. Bydelene arbeider etter litt ulike

modeller. Oslo prosjekterer ombygging av et eksisterende hybelhus og er i ferd med å kjøpe et hospits.

- Samarbeid på tvers av etater/med private: Omtalen av hver kommune inneholder en oversikt over ulike aktører rundt prosjektene. Alle prosjektene har opprettet kontakter med ulike etater og sektorer i kommunen. Alle møter også noe motstand (ikke fra alle tjenestesektorer) når det kommer til spørsmålet om å bruke eller avgi ressurser. Alle prosjektlederne har også en form for kontakt med private aktører. I Trondheim og Stavanger er Kirkens Bymisjon aktuell til å stå for driften av de nye botiltakene. De frivillige organisasjonene og til dels andre private driver allerede tiltak for bostedsløse rusmisbrukere i samtlige fem kommuner.
- Metodeutvikling/kunnskapsformidling: Et eksempel på dette er arbeidsgruppen prosjektet i Stavanger har nedsatt rundt metodeutvikling. Trondheim har satset på å bygge opp en boligsosial utdanning innenfor høgskolen. Oslo arbeider med et forslag om eget delprosjekt om kunnskapsformidling. Alle kommuneprosjektene er opptatt av vesentlige problemstillinger knyttet til metodeutvikling og formidling.

Som en generell oppsummering kan vi imidlertid si at prosjektene i kommunene utvikler seg ujevnt både i forhold til hverandre og i forhold til den sentrale tidsplanen for prosjektet. For eksempel har Kristiansand kommet langt i å planlegge tiltakene, og prosjektet er diskutert og har støtte i en bred faggruppe. Selve prosjektorganiseringen har kommet ganske kort. Stavanger og Trondheim er i rute både med å etablere organisasjonen og i arbeidet med tiltakene. Men de ulike delene av prosjektet følger også her et litt ulikt tempo. I Oslo er alle delene av prosjektorganiseringen forsinket. Bergen er i rute med å organisere rammene rundt prosjektet, både sentralt og til en viss grad lokalt. Dette innebærer også å fordele det ansvaret på bydelene som bydelene er ment å ha. Bydelene har så sørget for at lokale prosjektledere enten er på plass eller på vei. Det viktigste som gjenstår er en del vurderinger av hvordan prosjektene faktisk skal utformes, skaffe tilgang på egnede boliger og ikke minst finne fram til brukere som anses å kunne ha muligheter til å bo innenfor denne boløsningen.

## **Problemstillinger og diskusjon**

I den videre drøftingen vil vi trekke ut en del problemstillinger vi ser er felles for kommunene. Noen av disse spørsmålene handler om utvikling av metodikk og om kunnskapsutvikling. Det finnes mange oppfatninger og mye kunnskap om metodikk i kommunene. Diskusjonen er imidlertid lite systematisert. Kommuneprosjektene har etablert forskjellige fora for metodeutvikling.

Å presentere problemstillingene som dikotomier er først og fremst et pedagogisk virkemiddel. I realiteten kan det også dreie seg om å ivareta begge sidene i motsetningen.

## **Bolig eller institusjon**

En problemstilling som har kommet opp i kommuneprosjektene er hvorvidt man skal lage boliger eller alternativer til boliger. Det kan høres ut som en filologisk diskusjon. Avklaring av begreper og definisjonen av innholdet i begrepene er imidlertid et sentralt element i en faglig utvikling, også utvikling av metodikk innen helse- og sosialtjenesten. Valget mellom bolig eller "et alternativ" har også et juridisk aspekt. I en privat bolig har beboeren uinnskrenket råderett så lenge vedkommende ikke bryter de generelle reglene for å beholde

disposisjonsretten til boligen. I henhold til en juridisk definisjon er alternativet til bolig institusjon.

Men det finnes også etter hvert mye erfaringer med spesielt tilpassede boliger. PU-boliger og en del omsorgsboliger for eldre har klare institusjonstrekk. Noen har døgnbemanning og ganske mange ansatte, men dette kan variere. I boligen er tjenestene knyttet til beboerens behov. Det er beboeren og ikke de ansatte som i prinsippet har full råderett innenfor boligens fire vegger. Tjenester i boligen er en rettighet å få og ikke en plikt å motta. Dette er knapt en problemstilling verken i omsorgsboliger eller i PU-boliger. Debatten har heller en tendens til å dreie seg om det er tilstrekkelig med bemanning og ressurser rundt beboeren. I Prosjekt bostedsløse kan problemstillingen, sett fra beboerens side, være den motsatte:

”De færreste ønsker oppfølging i boligen sin. De aller svakeste motsetter seg oppfølging, ved for eksempel å droppe avtaler.” (ansatt i rustjenesten)

Å stille spesielle krav til beboerne er ikke bare forbundet med kontrakter i kommunale hybelhus og spesialboliger. Også beboere i ”vanlige” kommunale boliger må enkelte steder akseptere spesielle vilkår for å få husleiekontrakt. Rehabiliteringsseksjonen i Stavanger har omlag 90 boliger spredt rundt om i vanlige boligstrøk. Disse bebos blant annet av aktive rusmisbrukere. Et vilkår for å få leie en slik bolig er at leietakeren aksepterer oppfølging i boligen. Leder for Rehabiliteringsseksjonen påpeker at leiekontraktene som kommunen inngår med aktive rusmisbrukere kanskje er på kanten av loven.

Etter initiativ fra prosjektet i Trondheim utredes det juridiske skillet mellom bolig og institusjon og hva slags type leiekontrakter man kan inngå innenfor husleieloven. En slik grenseoppgang kan svare på noen av problemstillingene, men det vil fortsatt gjenstå noen ubesvarte spørsmål som drøftes både prinsipielt og i forhold til å de konkrete løsninger som blir valgt i de lokale prosjektene.

### **Hjelp versus kontroll**

Å motta hjelp, og akseptere en viss form for kontroll, kan også være en del av kontrakten for å få bolig. Informanter i flere kommuner påpeker imidlertid at ansatte i botiltak for rusmisbrukere i altfor stor grad har hatt vekterrollen. Balansegangen mellom vekter eller kontrollør og tjenesteyter blir illustrert av en miljøarbeider ved hybelhuset: ”Rusmisbruk i leiligheten er mot reglene. Men hvis vi praktiserte det strengt, ville vi ikke hatt beboere. Om rusmisbruk i leiligheten var tillatt, ville vi hatt mye mer rus. Det ville fungert negativt for dem som ikke ruser seg”.

En tilsvarende problemstilling dukker opp i forbindelse med kriminalitet. Vinningsforbrytelser er en forholdsvis vanlig måte å skaffe penger til illegale rusmidler på. Dette medfører også en risiko for at et boligtiltak av typen Hinnabo skal bli et sted for omsetning og oppbevaring av tjuvgods. Hvordan skal regelverket rundt boligene og de ansatte takle dette? Problemstillingen vil likne håndhevingen av reglene mot rusing i boligen, men den er enda mer komplisert. Hvem skal avgjøre hva som er tjuvgods og hvordan skal det bevises? Satt på spisse kan de ansatte komme til å havne i en politirolle når de skal takle slike problemer. Spørsmålet er i hvor stor grad dette skal være ansattes ansvar å håndtere.

Å komme bort fra vekter- eller kontrollørrollen er også et spørsmål om kompetanse blant ansatte i botiltakene (Ytrehus 2002). Dette understrekes av blant andre leder for et større hybelhus: ”De ansatte har lang erfaring med rus og psykiatri. En del har etter hvert tatt

utdanning som hjelpepleier, barnevernspedagog, sosionom og vernepleier. Det har gjort at ansatte også har kommet mer bort fra kontrollørrolla”. Men håndheving av regelverket, for eksempel om rusfrihet i boligene, kan også innebære å ta på seg en vokterrolle. En av informantene våre påpeker at det sannsynligvis er på kanten av loven å nekte folk å drikke lovlig innkjøpt alkohol i sin egen bolig.

Denne typen problemstillinger går direkte inn i metodediskusjonene i kommunene. I Stavanger er det nedsatt en arbeidsgruppe knyttet til Prosjekt bostedsløse med det konkrete målet å utarbeide en metodikk for Hinnabo. Hinnabo er en bemannet boenhet med åtte separate boliger. Den er ikke en institusjon. Arbeidsgruppen skal etter planen avslutte sitt arbeid i månedsskiftet januar/februar. Utredningen fra denne gruppen bør ha interesse også i de andre kommunene.

### **Boligpolitikk eller sosialpolitikk**

Problemet med grenseoppgangen bolig versus institusjon kan tilbakeføres til målgruppen for prosjektet. Den er definert som de ”aller svakeste”. Rus og, i stor grad, psykiatri vil være aktuelle problemstillinger. Noen entydig definisjon ut over dette er ikke gitt i den sentrale prosjektskissen. Kommunene har dels tatt utgangspunkt i den sentrale definisjonen og dels avgrenset målgruppen etter for eksempel alder (Kristiansand) eller kjønn (Stavanger). Hvis vi ser på den faglige forankringen av de lokale prosjektene, finner vi at fire ligger under helse- og sosialetaten i sin kommune og ett ligger under boligetaten. Betyr det at Prosjekt bostedsløse ute i kommunene er blitt oppfattet som et prosjekt innenfor rusomsorgen og ikke først og fremst som et boligprosjekt?

Valg av organisatorisk plassering av prosjektet i kommunene henger nært sammen med hvem som har vært drivkraften i å utforme prosjektet. I Stavanger har Rehabiliteringsseksjonen hatt hånd om søknaden, og prosjektleder er ansatt i Rehabiliteringsseksjonen. I Kristiansand har både boligsiden og den sosialfaglige siden vært aktive i utformingen av prosjektsøknaden. Både Boligkontoret og det sosiale tjenesteapparatet vil gjerne gjøre prosjektet til sitt. I Stavanger, Kristiansand, Bergen og Oslo er prosjektet lagt under sosialtjenesten. Trondheim er faktisk outsideren. Prosjektet der er utformet og drives av Bolig- og byfornyelseskontoret. Det er også tydelig i kommunene at de som har vært drivkreftene bak prosjektet også føler det som ”sitt barn” og sitter med ansvaret for prosjektet. Initiativtakeren er gjerne leder i styringsgruppen, selv om det finnes unntak også her.

Alle kommunene har sikret tilknytning til boligsiden i kommunen. Personer fra boligetatene/boligkontorene eller med boligfaglig kompetanse sitter i styringsgruppene rundt om. Men flertallet har altså ikke valgt å forankre prosjektet organisatorisk i den delen av kommunen som håndterer boligpolitikken.

Det dreier seg imidlertid ikke om et enten eller. Ufordringen ligger i å få boligetaten og sosialetaten – og eventuelle andre etater, som rus og psykiatri – til å samarbeide. Et mål for prosjektet bør være å utforme det *boligsosiale fagfeltet*. Utdanningsmodulen, som har utgangspunkt i Trondheim-prosjektet, vil være et vesentlig og viktig bidrag til å utvikle fagfeltet, i kombinasjon med erfaringene som gjøres i kommuneprojektene.

### **Bostedsløs versus rusmisbruker**

Tilknytningen til helse- og sosialetatene, som altså flertallet av kommunene har valgt, skarpstiller spørsmålet om Prosjekt bostedsløse er et rustiltak eller et boligiltak. Hvis vi går tilbake til målgruppen, vil vi se at kommunene innsnevrer målgruppen for Prosjekt

bostedsløse sammenliknet med tallene som ble lagt fram i 1997 (Ulfrstad 1997). Alle kommunene var på evalueringstidspunktet mer og mindre i gang med å kartlegge målgruppen. Bortsett fra Oslo, som i realiteten ikke hadde kommet i gang med dette arbeidet, var det en klar tendens i retning av å gjøre gruppen mindre

Det bringer imidlertid opp spørsmålet om Prosjekt bostedsløse kan ende opp med en ny og snevrere definisjon av bostedsløse enn definisjonen fra 1997-kartleggingen. Ulfrstad benyttet følgende definisjon: Bostedsløse er personer som ikke disponerer egen eid eller leid bolig og som oppholder seg i institusjon eller fengsel, bor midlertidig hos venner, på hospits, pensjonat eller i andre midlertidige overnattingssteder eller er uten overnattingsmuligheter kommende natt. Definisjonen er også brukt i andre land, senest i en ny kartlegging av bostedsløse i Sverige (Borgny og Qvarlander 2000).

Kombinert med en storsatsing som Prosjekt bostedsløse er, kan en ny kartlegging av målgruppen, som baserer seg på langt snevrere kriterier enn de ovenfor nevnte, bli stående igjen som de faktiske tallene på bostedsløse i de større norske byene. Antall bostedsløse i Trondheim kan, i stedet for å omfatte 327 personer (Ulfrstad 1997), bli redusert til rundt 150. Vi kan komme til å se en tilsvarende reduksjon i antall bostedsløse i de andre deltakerkommunene i prosjektet. I Stavanger framholdt en av informantene at tallene fra 1997-studien ikke var reelle, blant annet fordi de omfattet enslige mødre som bor hos foreldrene sine.

Flertallet, kanskje de aller fleste som defineres inn i målgruppen for Prosjekt bostedsløse, vil være rusmisbrukere. Man må da stille seg spørsmålet om fokus er på rus og psykiatri og i underordnet grad på bolig. Det kan være nyttig å følge opp med spørsmålet om hvor Prosjekt bostedsløse plasserer seg i eller mellom disse to fagfeltene. Med faglig forankring i både Sosial- og helsedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet går vi ut fra at målet har vært å plassere prosjektet i både i det sosialpolitiske fagfeltene, inkludert rusomsorgen, og skape noe nytt i skjæringspunktet mellom sosial- og boligpolitikk.. Men man må være oppmerksom på at det er forskjell på målgruppen for Prosjekt bostedsløse og hele gruppen av bostedsløse. Målgruppen er definert som "de aller svakeste" og ikke bostedsløse generelt.

### **Samarbeid versus spesialisering**

Likestilt forankring i to fagtradisjoner og to administrative enheter i kommunen er nesten en umulighet. Som vi har sett har kommunene også gjort et valg. For å realisere målene i prosjektet må imidlertid en rekke aktører og enheter i kommunene og utenfor (f.eks. frivillige og andre private) involveres og bli delaktige i prosjektet. Det stiller prosjektledelsen overfor den store utfordringen å skape samarbeid mellom spesialiserte enheter og ulike faggrupper.

Et kjennetegn ved moderne organisasjoner er imidlertid spesialisering og profesjonalisering. Spesialiseringen regnes som et grunnlag for effektivisering, som også er et viktig kriterium for å bedømme en organisasjon: Hvor effektivt, med hvilke innsatsfaktorer og til hvilken kvalitet kan den produsere varer og tjenester (Etzioni 1973). Kommunene er ikke noe unntak. Tvert imot er de delt opp i administrative enheter med egne ansatte og egne budsjetter. Enhetene domineres ofte av ulike faggrupper. Når de ulike enhetene skal samarbeide eller dele ansvaret for samme arbeidsområde, kan de for eksempel innta svært ulike perspektiver på feltet. En undersøkelse ved Byggforsk viser at de som har ansvaret for vanskeligstilte boligsøkere og de som forvalter boligene kan ha ulike oppfatninger av hvor stort behovet for slike boliger er (Dyb 2001B).

Dag Ingvar Jacobsen (1993) understreker behovet for både spesialisering og samordning for å få enheter i kommunene som fungerer. Mottakerne av kommunale tjenester ønsker seg først og fremst et helhetlig produkt. Det er også målet for Prosjekt bostedsløse; å levere et helhetlig ”produkt” til bostedsløse rusmisbrukere, mange også med en psykiatrisk diagnose. Men ut over denne, svært generelle målsettingen har oppdragsgiverne gitt kommunene lite konkret å forholde seg til. Som vi ser har også kommunene tatt tak i målene for prosjektet på svært ulike måter og fått aksept for dette. Koordinering og samordningsoppgavene er likevel felles. Som vi ser av gjennomgangen av de fem kommunene finner vi svært mange av de samme aktørene rundt prosjektene. Disse er sosialtjenesten, hjemmetjenesten, rustjenesten, politisk og administrativ ledelse i kommunene og frivillige organisasjoner eller andre private aktører. Det finnes også noen kommunale variasjoner.

En sentral oppgave for prosjektlederene i kommunene er å koordinere mennesker og andre ressurser og få ulike etater og faggrupper til å samhandle mot et felles mål. Til en viss grad finnes allerede en form for samordning rundt enkeltbrukere, for eksempel i ”ansvarsgruppemodellen” som brukes i noen kommuner. Ansvarsgruppen er etablert rundt den enkelte bruker for å koordinere hjelpetiltakene og tjenestene og personene som yter hjelpen. For å realisere Prosjekt bostedsløse må koordineringen opp på etatsnivå. Styringsgruppene er sammensatt på en slik måte at de skal sikre legitimitet som kan gi tilgang til kommunens ressurser.

### **Formelle versus uformelle strukturer**

Formelt har kommuneprosjektene og prosjektlederene faglig og administrativ støtte for å knytte til seg og spille på ulike aktører. Men med unntak av Trondheim er prosjektlederene ”ferske” innenfor kommunens formelle og uformelle strukturer. Både den største eierinteressen i prosjektet og ekspertisen om hvordan manøvrere innad i kommunen kan ligge hos andre, for eksempel hos leder av styringsgruppen. Prosjektlederene har også et ansettelsesforhold, og i det ligger at man har en viss lojalitet og at man går ”tjenesteveien” for å oppnå sine mål. Tjenesteveien kan også være en omvei og kanskje fører den ikke fram i det hele tatt. En av prosjektlederene setter saken på spissen ved å stille spørsmålsteget om det er illojalt å drive lobbyvirksomhet overfor politikerne for å styrke den politiske forankringen av prosjektet.

I Oslo ser man svært tydelig at prosjektleder er avhengig av en overordnet. Prosjektleder i Bydel St. Hanshaugen/Ullevål tiltrådte 1. oktober. I løpet av den korte tiden fra 1. oktober til begynnelsen av desember var ansvaret for prosjektet og prosjektlederens tilknytning flyttet fra sosialsjefen og et nivå opp til helse- og sosialsjefen. Situasjonen blir ytterligere komplisert ved at stillingen som helse- og sosialsjef er midlertidig besatt fram til årsskiftet. Prosjektorganiseringen i Oslo kompliseres av andre forhold, særlig av at kommunen har to ledelsesnivåer. Men den uklare tilknytningen og fraværet av styringsgruppe som kjenner bydelen og kommunen og kan bidra til å forankre prosjektet i de ulike administrative leddene, må ta hovedansvaret for at prosjektet i bydelen har kommet svært kort. Prosjektlederens oppgaver er til en viss grad definert, men prosjektleder er ikke tilført ressurser for å utføre oppgavene.

Den samme problemstillingen dukker opp i andre kommuner knyttet både til sosialtjenesten og hjemmetjenesten. Samarbeid og koordinering på tvers av etatsgrensene i kommunesektoren er ikke nødvendigvis en fordel verken for tjenesteyterne eller brukerne. Ofte har målet om samarbeid utspring i et ønske om bedre utnyttelse av ressursene eller et

behov for kapabilitetsutvikling (Knudsen 1993), som betyr bedre utnytting av kompetanse og kapasitet.

Generelt i deltakerkommunene har prosjektlederne til dels mye erfaring og kompetanse om prosjektledelse og å drive prosjekter. Styringsgruppens funksjon er blant annet å sikre prosjektet forankring og legitimitet. Legitimitet og myndighet må også overføres til prosjektleder slik at prosjektet kan dra full nytte av prosjektkompetansen som er der. Det kan innebære å bidra til en konkretisering av prosjektlederens oppgaver og å sikre ressursene som skal til for å gjennomføre oppgavene. Prosjektleder må både få spillerom og støtte. Prosjektlederen må ha muligheten til å knytte til seg og spille på ulike aktører på tvers av de formelle organisasjonslinjene. I stor grad vil det handle om å etablere fora for samhandling. Eksempler på dette er ressursgrupper, arbeidsgrupper og prosjektgrupper, som de lokale prosjektene allerede benytter og som kan samle faggrupper og enheter på tvers rundt konkrete og avgrensede oppgaver i forhold til prosjektet.

### **Modeller: Trappetrinn versus kjede**

Kommunene er gitt forholdsvis lite konkret innhold i prosjektet. Kommunene er, eller var fra starten av, pålagt å lage botilbud innenfor en trappetrinnsmodell. Modellen er ikke gitt et innhold i den sentrale prosjektskissen. Utjamningsmeldinga gir en kortfattet, men presis definisjon av trappetrinnsmodellen:

”I trappemodellen er kvart trappesteg eit ledd i ein progresjon mot eigen bustad som er juridisk regulert, slik at ein kan gå inn med sanksjonar. Trappa kan t.d. ta til med utflytting frå hospits eller anna lågterskeltilbod. Den vidare progresjonen går gjennom ulike trenings- og overgangsbustadar. /.../ Utkasting kan som regel skje på dagen. Dersom den bustadlause bryt ein regel eller avtale, eller skaper vanskar, må vedkomande ned eit eller fleire steg i trappa og begynne på nytt.” (St.m. nr. 50 (1998-99):259)

Den sentrale prosjektskissen er ikke like tydelig på å definere hva man mener med trappetrinnsmodellen. Ute i kommunene oppfattes bruk av modellen som pålegget om å bygge opp flere ulike tilbud, og at tilbudene skal være tilpasset forskjeller i funksjonsnivået og evnen til å klare seg i boligen hos beboerne. Angrepsvinkelen fra kommunene har vært å se på hva slags tilbud de mangler og så satse på dette. De fleste har da kommet opp med en form for bokollektiv eller hybelhus med bemanning. Man vil lage et botilbud mellom lavterskel, midlertidig innlosjering og kommunale boliger integrert i den ordinære boligmassen. Men det satses også på andre boformer/boliger inkludert lavterskeltilbud og innskutte boliger ute i bomiljøene. I den punktvis oppsummeringen om kommunene har vi forsøkt å beskrive kommunenes holdning til trappetrinnsmodellen. I det følgende skal vi skissere noen metodiske problemstillinger knyttet til den.

Den ”norske” trappetrinnsmodellen er ikke gitt et innhold. Deltakerkommunene skal selv utvikle modellen. I Sverige, der modellen er mest utbredt, har den et klart definert innhold. Kort oppsummert kan den beskrives som en trapp av ulike botiltak fra herberge til selvstendig bolig med ulike hjelpetiltak knyttet til hvert trinn. Trappetrinnsmodellen er en av flere modeller for etablering av bostedsløse. I en beskrivelse av tre ulike modeller blir normaliseringsmodellen og kjedemodellen regnet for å ha mer til felles enn trappetrinnsmodellen. Normaliseringsmodellen og kjedemodellen er basert på bosetting i egen bolig, enten umiddelbart eller etter en avgrenset overgangsperiode. Disse boligene kan også være boliger med oppfølging eller tjenester.



I Sverige er det fra flere hold rettet kritikk mot trappetrinnsmodellen. Ulla Beijer (2000) påpeker at den bygger på at bostedsløse må vise seg verdige til å avansere i boligtrappen. Den opprettholder det kjente skillet mellom ”verdige og uverdige trengende”. Bostedsløse må bestige ”verdighetstrappan” (Beijer 2000:226). En annen kritikk mot trappetrinnsmodellen er at det i Sverige har vist seg å være vanskelig og til dels umulig å nå toppen av trappen. Ingrid Sahlin (1998) framholder at ideen om at bostedsløse skal bevege seg i en lineær oppadstigende boligkarriere bygger på antakelsen om at rusproblemer og psykisk sykdom er fenomener som utvikler seg i en rett linje under gitte betingelser. I virkeligheten vil rusmisbruk og psykiske lidelser for de fleste variere i perioder. Trappetrinnsmodellen innebærer at folk vil miste boligen sin i en periode der de har det aller vanskeligst, påpeker Sahlin.

I omtalen av ulike modellvalg blant deltakerkommunene i Prosjekt bostedsløse, benyttes vekselvis begrepet trappetrinnsmodell og kjedemodell. Innholdet i begge begrepene er noe uklart. Uklarhetene ligger for så vidt i føringen fra den sentrale prosjektskissen. Kommunene er selv overlatt å eksperimentere ut modeller innenfor modellen.

Når begreper som trappetrinnsmodell og kjedemodell finner gjenklang i det sosiale tjenesteapparatet og i rusomsorgen er det kanskje fordi begrepene allerede har et innhold. Trappetrinnsmodellen er kjent fra rusbehandling. Avansement i en boligtrapp benyttes i enkelte behandlingsmodeller som en del av en større helhet og sammen med en rekke andre tiltak (Veksthuset Phoenix House 1997). Tiltakskjeder er også kjent fra rusomsorgen og er blant annet et svar på kravet om større ressursutnyttelse i systemet og ikke nødvendigvis en fordel for brukeren (Reitan 1993). Noen av kommunene uttrykker et behov for å få større smidighet eller bevegelse oppover og nedover i boligkjeden. Her vil det være særlig relevant å vurdere både effektivitet i forhold til å utnytte boligressursene og andre kommunale ressurser og i forhold til hvilke kvaliteter dette gir for brukeren.<sup>10</sup>

### **Forebygge eller reparere?**

Hva innebærer det å forebygge bostedsløshet? Spørsmålet kan neppe besvares isolert fra målgruppen for Prosjekt bostedsløse. Vi har sett at kommunene tenderer klart i retning av å definere målgruppen forholdsvis smalt. Etter kartleggingen som kommunene er i gang med eller har planlagt, kan vi regne med at tallene er klart lavere enn tallene på bostedsløse var i disse kommunene etter kartleggingen i 1997. Foran drøftet vi hva denne innsnevringen betyr også for fokus i prosjektet. Handler det fortsatt om bolig eller er man på vei inn i en ny rusomsorg, der bolig er et vesentlig element.

Ett felles mål for kommuneprosjektene er å få de vanskeligst stilte bostedsløse inn i verdige og varige boformer. Men det er ulike oppfatninger av hva et varig botilbud innebærer. Noen av tiltakene er springbrett til en mer selvstendig boform. Hinnabo var for eksempel tenkt som siste stopp for mange av dem som flyttet inn. ”Flere enn vi trodde viser seg å være i stand til å bo i vanlig leilighet med oppfølging”, sier leder for styringsgruppen i Stavanger. Forventningene om forebygging av bostedsløshet ligger i at man finner løsninger som gjør det

---

<sup>10</sup> En grundigere gjennomgang og kritikk av trappetrinnsmodellen er presentert i et eget notat til styringsgruppen for prosjektet og i en artikkel i Embla (Dyb 2002)

mulig for rusmisbrukere å beholde en bolig. En problemstilling, som blant andre Oslo har på dagsorden, er hvordan man skal hindre at denne gruppen mister boligen sin.

### **Enten teori eller praksis?**

Kunnskapsutvikling og –formidling er sentrale mål for prosjektet. Det er stilt som målsetting for fase to i prosjektet (avsluttet 01.12.01) at kommunene skal ha utviklet systemer for kunnskapsoverføring. De få eksemplene på dette så langt er oppbyggingen av en etterutdanningsmodul, som er et rent lærings- og utdanningsprosjekt under prosjektet i Trondheim og som også jobbes med fra den sentrale prosjektledelsen. Planene er at utdanningen skal være et tilbud ved Høgskolen i Sør-Trøndelag fra høstsemesteret 2002. Et annet eksempel er utvikling av metodikk rundt Hinnabo i Stavanger. Noen av kommunene henter også erfaringer fra andre land eller andre norske kommuner gjennom studieturer.

Prosjekt bostedsløse er i stor grad basert på at kunnskapen skal utvikles fra ulike botiltak i kommunene. Det finnes en del kunnskap om denne typen botiltak og metodikk knyttet til boligetablering av rusmisbrukere både blant ansatte i kommunene og i de frivillige organisasjonene, som Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Blå Kors. Disse er også til en viss grad knyttet til prosjektene i kommunene, og det er lagt føringer for at kommunen skal samarbeide med de frivillige organisasjonene. Men dette er neppe problemfritt. De frivillige organisasjonene bygger ofte på andre tradisjoner enn det offentlige hjelpeapparatet. Men det offentlige hjelpeapparatet lener seg heller ikke mot en entydig fagtradisjon. Rusomsorgen bærer med seg ulike tradisjoner som straff, moralisme, sykdomstenkning og en sterk institusjonsomsorg (Reitan 1993). Disse tradisjonene møter de profesjonelle yrkes-utøverne i sosial- og helsetjenesten som har sin fagkompetanse og sin klientforståelse.

En omfattende forskningstradisjon har vist hvordan offentlige tjenesteytere selv avgrensner og definerer sine klientgrupper ut fra ytre krav og egeninteresser (Lipsky 1980). Lipsky omtaler disse tjenesteyterne med begrepet ”street level bureaucrats”, i norsk oversettelse bakkebyråkrater (Offerdal 1986). Bakkebyråkratene er bindeleddet mellom stat og kommune på den ene siden og klientene på den andre. Typiske bakkebyråkrater er lærere, en rekke profesjoner innen helse- og sosialtjenesten og i politiet. Bakkebyråkratene tar avgjørelser som kan ha stor betydning for den enkeltes liv. Avgjørelsene bygger på retningslinjer og regler, men også i stor grad på et faglig skjønn. Innenfor dette faglige og profesjonelt baserte skjønnnet foretar bakkebyråkratene sin definisjon av klientgruppene.

Rusomsorgen har imidlertid i stor grad vært bemannet med ufaglærte. Det gjelder i større grad alkoholomsorgen enn behandlingsapparatet for stoffemisbrukere (Rossow m.fl. 1998). Dette påpekes også av flere informanter i kommunene. Det er også litt av forklaringen på at det utvikler seg ”personalkultur som svarer til klientkulturen” (leder for styringsgruppen, Trondheim). I den kunde- eller klientrettede offentlige boligforvaltningen finnes det ingen profesjon eller utdanning. Klient- og brukerkompetansen eies av profesjonsgrupper som ikke har bolig som fagfelt. Et viktig resultat av Prosjekt bostedsløse er nettopp etablering av en egen utdanningsmodul for boligsosialt arbeid.

### **Oppsummering**

I denne oppsummeringsdelen har vi pekt på en rekke diskusjoner som vi finner mer og mindre i alle kommuneprojektene. Kort oppsummert ser disse temaene eller problemområdene slik ut:

- Bolig eller institusjon – hva er forskjellen og hva vil vi ha?

- Hjelp eller kontroll – for mye vekter og for lite hjelper?
- Boligpolitikk eller sosialpolitikk – hvor er prosjektet forankret lokalt?
- Bostedsløs eller rusmisbruker – hvordan definere og telle målgruppen?
- Samarbeid versus spesialisering – flere faggrupper må samarbeide om å gi brukerne et helhetlig tilbud.
- Formell versus uformell struktur – bruke ressurser på tvers av fag- og etatsgrenser.
- Trappetrinnmodell versus kjedemodell – forskjellige eller den samme?
- Forebygge eller reparere – hva skal til for å etablere rusmisbrukere permanent?
- Teori versus praksis – hvor utvikles kunnskap og metoder?

Et sentralt mål for Prosjekt bostedsløse er å utvikle en *nasjonal strategi* mot bostedsløshet. Erfaringene gjøres ut i kommuneprosjektene. Her foregår også diskusjonene om dilemmaer, problemer og valg av tiltak og metoder som er knyttet til det å utvikle noe nytt. Det finnes allerede mye kunnskap og erfaring i og rundt kommuneprosjektene. Hvis vi går tilbake og ser på omtalen av hvert kommuneprosjekt, ser vi at prosjektene har knyttet til seg eller opprettet kontakt til ulike faggrupper i kommunene. Datainnsamlingen i kommunene viser også det finnes mye fagkunnskap i og rundt prosjektene om målgruppene. Prosjekt bostedsløse forutsetter imidlertid at man tenker nytt rundt botiltakene, metodene og brukergruppene. Da oppstår det gjerne nye problemstillinger, eller spørsmål som har ligget der kommer opp til overflaten.

I disse problemstillingene ligger også kimen til nye erfaringer og ny kunnskap. Ett av punktene over har vi kalt ”enten teori eller praksis?” Overskriften er en spissformulering. Det dreier seg selvsagt ikke om det ene eller det andre, men om begge deler. Med ”teori” mener vi *systematisering og bearbeiding* av konkrete erfaringer ute i kommunene. Utvikling av det som skal bli en nasjonal strategi må opp et overordnet nivå.

Dette blir også gjort allerede. Et eksempel er utredningen om Husleieloven og bruk av spesialvilkår i leiekontrakter. Saken kom opp i en av kommunene og den sentrale prosjektledelsen har gjort den til ”sitt bord”. Det neste skrittet, etter at saken er juristene har sagt sitt, vil være å utforme nasjonale retningslinjer for dette problemområdet. Også andre av de nevnte problemstillingene kan, selv om de ikke nødvendigvis blir berørt av lov- og regeleverk, bringes videre og legge felles føringer for kommunene som inngår en nasjonal strategi.

# Referanser

- Barstad, Anders (1995): *Levekår i by og land*. Samfunnspeilet 1/95. Statistisk sentralbyrå
- Beijer, Ulla (2000): På mennens villkor – om hemløse kvinner i Stockholm. I W. Runquist og H. Swärd: *Hemløshet*. Carlsson Bokförlag. Stockholm
- Borgny, Erika og Anna Qvarlander (2000): Hemløse i Sverige. I W. Runquist og H. Swärd: *Hemløshet*. Carlsson Bokförlag. Stockholm
- Dahl, Alf-Håvard (1994): *Servicekvalitet i kommunal tjenesteproduksjon*. LOS-Senteret. Bergen
- Dyb, Evelyn (2001A): *Tiltak for bostedsløse: En eksempelsamling*. Prosjektrapport Norges Byggforskningsinstitutt. 2001A
- Dyb, Evelyn (2001B): *10 prosentsregelen: Kommunale boliger i borettslag og sameier*. Prosjektrapport 298. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo
- Dyb, Evelyn (2002): Et trappetrinn opp eller to trinn ned. *Embla nr. 2-2002*. Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere. Oslo
- Etzioni, Amitai (1973): *Moderna organisationer*. Bokförlaget Aldus/Bonnier. Stockholm
- Holm, Arne (2001): *Utkastelser. En studie av utkastelser i større norske byer*. Prosjektrapport 296. Norges byggforskningsinstitutt
- Jacobsen, Dag Ingvar (1993): Hvorfor er samarbeid så vanskelig? Tverretatlig samarbeid i organisasjonsteoretisk perspektiv. I P. Repstad: *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Tano. Oslo
- Jonsson, Erika (1996): *Konkurrensetsättning och kvalitet – en studie av Stockholms stads äldreomsorg*. Företagsekonomiska institusjonen, Stockholm Universitet. IKE 1996:60
- Knudsen, Harald (1993): Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser. I P. Repstad: *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Tano. Oslo
- Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation. New York
- Offerdal, Audun (1986): *Til tjeneste? Bakkebyråkrati og brukere i storbykommunen*. Universitetsforlaget. Oslo
- Reitan, Therese C. (1993): Hvem eier rusproblemene? I P. Repstad: *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Tano. Oslo

Rossow, Ingeborg, Astrid Skretting og Arvid Amundsen (1998): *Fra straff til varm seng*. Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning. 1/98. Oslo

Sahlin, Ingrid (1998): *The Staircase of Transition*. European Observatory of Homelessness. National Report from Sweeden. Department of Sociology. Lund University

Solheim, Liv Johanne (2000): *Vår tids legdefolk? Bustadsløyse i mindre kommunar*. ØF-rapport nr. 14/2000. Østlandsforskning. Lillehammer

Stortingsmelding nr. 50 (1998-99). *Utjammingsmeldinga*

The Dictionary of Human Geography (1994). Johnston, Gregory and Smith. Blackwell

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

Ulfrstad, Lars-Marius (1999): *Hjelpeapparatet for bostedsløse. Om hjelpeapparatet i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger*. Prosjektrapport 264 Norges byggforskningsinstitutt

Veksthuset Phoenix House (1997): *Årsmelding 1997*. Oslo

Ytrehus, Siri (2002): *Det boligsosiale feltet – ansvar og kompetanse*. Norges byggforskningsinstitutt. (Upublisert)

