

Evelyn Dyb

Prosjekt bostedsløse – midtveisevaluering

Prosjektrapport 358

Evelyn Dyb

Prosjekt bostedsløse – midtveisevaluering

Emneord: bostedsløshet, bostedsløs, Prosjekt bostedsløse, etableringstrategier, normaliseringsmodell, kjedemodell, trappetrinnsmodell, klausulerte husleiekontrakter, boligtiltak, botiltak, Husbanken

ISSN 0801-6461

ISBN 82-536-0815-2

300 eks. trykt av

S.E. Thoresen as

Innmat: 100 g Kymultra

Omslag: 200 g Cyclus

© Copyright Norges byggforskningsinstitutt 2003

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

Prosjekt bostedsløse ble etablert som et statlig prosjekt i 2000. Prosjektet skal avsluttes ved utgangen av 2004. Norges byggforskningsinstitutt har fått i oppdrag fra Husbanken å følge Prosjekt bostedsløse gjennom de fire årene prosjektet varer. Oppdraget består både i å kvalitetssikret prosjektet underveis og levere skriftlige rapporter ved prosjektets milepæler.

Foreliggende rapport er den tredje rapporten fra Byggforsk som omhandler evaluering av Prosjekt bostedsløse. To tidligere rapporter tar for seg startfasen i prosjektet og er utgitt som Prosjektrapport 325-2002 og Prosjektrapport 343-2003 ved Norges byggforskningsinstitutt.

Prosjektleder for midtveisevalueringen er Evelyn Dyb. Kvalitetssikrer er Siri Nørve.

Berit Nordahl
Forskningssjef

Evelyn Dyb
prosjektleder

Forord	3
Sammerag	6
Hovedkonklusjoner	8
Kapittel 1	14
Innledning	14
Fokus for midtveiseevalueringen.....	15
Datainnsamling og metode	17
Rapportens struktur - leseveiledning	18
Kapittel 2	19
Organiseringen av prosjektet	19
Regionalisering	19
Nye roller for regionkontorene?	21
De frivilliges plass – hvor er den?	24
Hensiktsmessig organisering?.....	27
Byråkratiet og gruppen	28
Oppsummering.....	30
Kapittel 3	31
Et ”rusprosjekt”?	31
Hvem er den bostedsløse?.....	33
Forståelsen bestemmer omfanget?.....	36
Konsekvenser.....	37
Kapittel 4	38
Boliger eller boligjorte institusjoner	38
Spekteret av boligløsninger	38
”Tiltak” med ansatte	42
Gruppering av tjenester.....	43
Leiekontrakter med klausul – et kontrolltiltak?	44
Kapittel 5	47
Modell og metode	47
Mål	47
Modellbegrepet	48
Metodebegrepet	49
Metodiske tilnærminger i tiltakene	49
Modeller i kommunene	52
Forebygging av bostedsløshet.....	53
Kunnskapsoverføring.....	53
Naboprotester.....	55
Utfordringer i modell- og metodeutvikling	55
Referanser	58
Vedlegg 1	1
Prosjektene i kommunene og de frivillige aktørene	1
Innledning	1
Oslo.....	2
Bydel St. Hanshaugen Ullevål.....	3
Boligkjeden og oppfølging	3
Boligtorget	5
Langes gate Hybelhus	5
Ut av hospitsene.....	7
Oppsummering.....	7

Prosjekt store barnefamilier	8
Botrenings- og kvalifiseringsprosjekt for bostedsløs ungdom med minoritetsbakgrunn	10
Prosjekt erfaringsformidling og informasjon	12
Kristiansand	12
Eventyrveien 40	14
Ambulerende Bo-team	15
Oppsummering	17
Bergen	17
Prosjekt for kvinner i Bergenhus	18
MK55 i Årstad bydel	20
Bo-oppfølgingstjenesten og satelittboliger i Laksevåg	21
Oppsummering	22
Trondheim	23
”Klokker Lassen”	24
Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse	27
Tiltak under planlegging	28
Naboprotester	30
Oppsummering	31
Stavanger	32
Botilbud for kvinner	32
Hinnabo - metodeutvikling	34
Bolig som alternativ til hospits	35
Booppfølgingstjenesten	36
Opp & Lev	36
Oppsummering	37
Drammen	37
Seilmakerstua	38
Ambulerende boteam	39
Oppsummering	41
Tromsø	42
Natthjem	42
Ørreholmen	42
Metode og modell	43
Tre frivillige organisasjoner	44
Kirkens bymisjon	45
Metode	46
Frelsesarmeen	48
Modell og metode	49
Stiftelsen Kirkens Sosialtjeneste	50
AktBo	52
Organisasjon	53
Bolig	53
Oppsummering	54
Oppsummering	55

Sammendrag

Prosjekt bostedsløse ble etablert i 2000. De fem største kommunene i landet, Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand ble bedt om å delta i prosjektet. Senere ble Drammen og Tromsø samt de tre frivillige aktørene, Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste, invitert inn som deltakere.

Prosjekt bostedsløse er delt i fire faser. De to første fasene er etableringsfaser. Tredje fase er utprøving av lokale prosjekter. Utprøvningsfasen er sentral for denne midtveisevalueringen. Det overordnede målet i prosjektet er å utvikle en nasjonal strategi mot bostedsløshet.

I løpet av perioden som denne rapporten omhandler er Husbanken blitt regionalisert. For Prosjekt bostedsløse innebærer det at de seks regionkontorene har fått et større ansvar for prosjektet. Flertallet av regionkontaktene for prosjektet oppfatter at de ikke har kompetanse til å være reell ledelse i arbeidet med modell- og metodeutvikling. Det er videre uklart for regionkontaktene hva økt ansvar for prosjektet innebærer.

Hovedfokus for midtveisevalueringen er modell og metodeutvikling. Evalueringen i har funnet at følgende tre problemstillinger er framtreende i prosjektet.

Bostedsløs versus rusmisbrukere. Primærmålgruppen både i den sentrale prosjektplanen og i overveiende grad i de lokale prosjektene er bostedsløse rusmisbrukere, eventuelt også med psykiske problemer eller lidelser. Er bostedsløs i realiteten synonymt med rusmiddelbrukere.

Brukergruppene, som kommunene arbeider med, er blant de mest marginaliserte i samfunnet. Gruppen er preget av rusmiddelbruk. En stor andel har ikke hatt egen bolig på mange år. Enkelte har aldri hatt egen bolig. De har ikke arbeid, de har et svakt og lite nettverk og de har helseproblemer. Mange har ikke trygd. De har i en årrekke levd på sosialstønad eller på inntekter fra ulovlig virksomhet. Mange har sittet eller sitter i fengsel.

Målgruppen – bostedsløse med rusproblemer eventuelt også med psykiske problemer – har hatt betydning for metodevalg. Mange i målgruppene trenger mye hjelp. En vesentlig og viktig oppsummering fra Prosjekt bostedsløse ved midtveisevalueringen er at metoder, som er utprøvd i arbeidet med andre grupper som trenger hjelp og tjenester i bolig, også anvendes overfor denne målgruppen. Den positive siden av det sterke fokuset på rusproblematikk er at prosjektet er i ferd med å skape nye holdninger til å etablere boliger og tjenester for bostedsløse rusmiddelbrukere.

Bolig versus institusjon. Problemstillingen har en juridisk og en mer praktisk side. Den juridiske definisjonen av bolig og institusjon er klar. Boliger og institusjoner reguleres av ulike lovverk. Beboernes rettigheter i institusjoner og boliger er vesensforskjellige. I praksis kan forskjellen være vanskelig å få øye på..

Aktørene – deltakerkommunene og de frivillige organisasjonene – har satset på flere ulike typer boligløsninger. Ytterpunktene er vanlig kommunal utleiebolig eller privat boligutleie i den ene enden og sykehjemsplasser i den motsatte enden. Mellom-løsningene er ulike former for bokollektiver og samlokaliserte boliger. Prosjektet har ikke frambrakt nye boligløsninger.

Enkelte av tiltakene har mye bemanning. Seks kommuner har tiltak med tre eller færre brukere per ansatt. Flertallet av kommunene har også booppfølgingsteam eller – tjeneste, som har et varierende men gjennomgående høyt antall brukere per ansatt. Booppfølgingstjenesten følger opp beboere i kommunale utleieboliger. Erfaringene et par av kommunene har gjort er at noen brukere trenger svært mye oppfølging og at tjenester og hjelp en begrenset periode i løpet av døgnet eller uken ikke er tilstrekkelig.

Hjelp versus kontroll. For tjenesteyterne knyttet til boligene i prosjektet er dette en uttalt og aktuell problemstilling. Felles for tjenesteyterne er at de vil vekk fra ”den gamle kontrollørrolla” overfor målgruppen og utvikle den faglige delen av jobben. Men visse former for kontroll er likevel vanskelig å unngå.

Samtlige prosjektkommuner har tatt i bruk klausulerte husleiekontrakter. Husleieloven paragraf 11-1 og 11-2 gir adgang til å begrense leiekontrakten for personer med varige eller midlertidige behov for oppfølging. Såkalte `11-2 kontrakter` er hovedformen for husleiekontrakter i tiltak innenfor Prosjekt bostedsløse. Paragrafen skal sikre en avtale med beboerne om at de tar imot oppfølging i boligen. Husleiekontrakter med klausul er ikke i seg selv et kontrolltiltak. Men det åpner for en form for strukturell kontroll med brukergruppen. På den andre siden kan en avtale om oppfølging også forplikte kommunene overfor beboerne.

Ved midtveisevalueringen er det i de ulike kommunene etablert 14 boligtiltak. Som tiltak regnes også ambulerende boteam som følger opp beboere i boligene og andre enkelttiltak som ikke er boliger eller boligtiltak. Flere tiltak var under etablering. To av de tre frivillige organisasjonene er forsinket i etableringen av boligtiltak på grunn av uklarheter rundt anvendelse av Lov om offentlige anskaffelser. Konsekvensene av lovene for inngåelse av avtaler med private aktører i Prosjekt bostedsløse var ved midtveisevalueringen ikke helt avklart.

Hovedkonklusjoner

Prosjekt bostedsløse er prosjekt med en rekke ulike problemstillinger. Denne kortfattede oppsummeringen – eller hovedkonklusjoner – omfatter ikke alle, men setter søkelys på de viktigste konklusjonene i denne fasen av prosjektet (høsten 2003, prosjektet avsluttes 2004). Konklusjonene presenteres først i fem punktet for så å bli utdypet lenger nede.

1. Sentrale aktører i prosjektet i nåværende fase er *brukerne* og *tjenesteyterne* rundt brukerne. Det er her *utprøvingen* skjer. Og det er her mye av selve *utviklingen* foregår. Hovedfokus må rettes mot å la tiltakene få rom til å bruke siste del av prosjektperioden til å prøve ut og videreutvikle det arbeidet som er startet.
2. En sentral oppgave for *prosjektlederne* i denne fasen av prosjektet er å oppsummere og formulere *hovedelementene* i forsøkene ute i tiltakene og synliggjøre *modellen* eller *strategien* kommunen har valgt. Det omfatter også å formidle resultatene. Det er behov for å tydeliggjøre hvor ansvaret for å formulere en *nasjonal strategi* i arbeidet med bostedsløshet ligger.
3. Regionalisering av Husbanken har overført ansvaret for de lokale prosjektene fra prosjektledelsen sentralt til regionkontorene. Regionkontorenes *ansvar* og *rolle* er lite avklart. Flertallet av regionkontaktene oppfatter at de ikke har *kompetanse* til å lede helheten i prosjektet. Regionaliseringen har ved midtveisevalueringen liten, om noen, betydning for prosjektet.
4. Samarbeidet mellom *kommunene* og *private aktører* har resultert i lite der de private aktørene har egne prosjekter. Tiltak som ikke har startet ved utgangen av 2003 kan neppe komme til å fylle kriteriene for å inngå i Prosjekt bostedsløse. Tidsaspektet tilsier at det ikke er mulig å foreta *utprøving* av tiltakene. Det gjelder for øvrig også nye tiltak i kommunene.
5. En hovedfunksjon for prosjektets organer i siste fase er å sikre *forankring* og *legitimering* av resultatene prosjektet har oppnådd. Prosjektet har allerede oppnådd større aksept og legitimitet for at også bostedsløse rusmiddelbrukere og psykisk syke med et rusmiddelbruk skal ha bolig og tjenester.

1. Metodeutvikling og enkelttiltakenes rolle

Utviklingsarbeidet i prosjekt bostedsløse skjer i det ”laveste” organisasjonsnivået i prosjektet. Det skjer ute i det jeg kaller tiltakene, det vil si boliger og tjenester, ambulerende team og andre enkelttiltak, som er etablert under et av de lokale prosjektene. En forutsetning for å få til noe i Prosjekt bostedsløse er at disse enhetene – tiltakene – får utvikle seg og får prøvd ut den prosessen de er i gang med. Kunnskapen om det som faktisk blir gjort i Prosjekt bostedsløse ligger i kunnskap om tiltakene.

De fleste tiltakene er boliger med tjenester eller ambulerende team. Det siste er tjenesteytere som ikke er stasjonert i samme bygg som brukerne. Tiltakene har en egen ledelse eller en faglig ansvarlig. Leder eller faglig ansvarlig deltar i arbeidet med brukerne. Ledelse av tiltaket er bare en del av jobben. Et typisk trekk ved tiltakene i Prosjekt bostedsløse er at de har forholdsvis mange ansatte med formell kompetanse. Rusomsorgen, som denne brukergruppen vanligvis faller inn under, har vært preget av mye ufaglært arbeidskraft. Noen prosjekter har lagt stor vekt på å sette sammen team som både er formelle kvalifikasjoner og med en viss bredde i utdanning og erfaringsbakgrunn. Det ser også ut til at Prosjekt bostedsløse, fordi det er nytt og eksperimentelt, har tiltrukket seg velkvalifiserte fagfolk og ildsjeler – også ufaglærte – som er villige til å strekke seg for å få til noe.

Få tiltak er oppsummert som mislykkede. To tiltak har oppsummerer at de har gjort satsingen som ikke har vært vellykket. Noen tiltak gjør justeringer. Spørsmålet er hvor mye kommunene har eksperimentert når de nesten ikke oppsummerer at de har feilet. Et sosialt eksperiment, der sårbare grupper er ”forsøkspersoner”, setter etiske grenser for eksperimentering. Men ordtaket `det skjer ingen læring uten feiling` gjelder nok også her. Det gode eksemplet er viktig å framheve. Det kan likevel skapes større rom og aksept for åpen diskusjon om elementer i tiltakene – og prosjektene – som ikke har vært vellykket.

Det er stilt spørsmål om kommunene faktisk skaper noe nytt. Utgangspunktet må være brukernes behov og hva som fungerer for å etablere bostedsløse i bolig. Om det bygger på en kjent metodikk er underordnet. Det er heller ikke gitt at bostedsløse har behov for nye eller andre type boliger og boligtiltak enn andre grupper. Det viktige kriteriet for å måle om prosjektet lykkes er om det lages tiltak som hjelper målgruppen.

2. Utforming av kommunal og nasjonal modell og strategi.

Den nasjonale prosjektplanen la opp til at kommunene skulle eksperimentere innenfor trappetrinnsmodellen. Med basis i blant annet forskningsbasert kunnskap om at denne modellen i liten grad er egnet til å frambringe noe nytt, besluttet den sentrale prosjektledelsen å løse prosjektets binding til denne ene modellen. Noen kommuner har satset på én modell eller strategi fra starten og fulgt den. Et eksempel er prosjektet i Bergen, som satset på normaliseringsmodellen. Et annet eksempel er prosjektet i bydel St. Hanshaugen Ullevål. Målet var å arbeide med bydelens boligkjede.

Det er en viss motstand å spore blant prosjektledere mot å skulle definere prosjektet innenfor en av de tre modellen; normaliserings-, kjede- og trappetrinnsmodell. Hovedmålet for prosjektet er å utvikle modeller eller strategier mot bostedsløshet. Det er dette ”kontrakten” med staten går ut på. Prosjektene er ikke forpliktet til å følge en kjent modell. Det er imidlertid ingen som har formulert alternativer.

Hvis kommunene mener ingen av de kjente modellene passer som oppsummering og beskrivelse av deres prosjekt, ligger det en åpenbar utfordring i å formulere alternativer. Det ligger i det hele tatt en utfordring i å systematisere kommunens strategi i siste fasen av prosjektet og videreformidle den internt i kommunen, til aktuelle samarbeidspartnere og til andre kommuner. Fokus må rettes mot å se på hvilke varige effekter de igangsatte tiltakene har eller kan gi og om de har overføringsverdi – ikke som blåkopi – men som prinsipp.

Endringer i Husbankens organisasjon (se punkt 3) betyr at sentral prosjektleder i hovedsak skal jobbe gjennom Husbankens regionkontor og ikke, i samme grad som før, direkte mot prosjektlederne i kommunene og organisasjonene. Et ledd i den ”gamle” organiseringen av prosjektet er jevnlig samlinger for prosjektlederne. Siste halvåret har samlingene også inkludert Husbankens regionkontakter. Prosjektledernes oppfatning av utbyttet av samlingene har vært varierende. Disse samlingene har vært det sentrale forumet for, gjennom diskusjon om felles problemstillinger, å samle Prosjekt bostedsløse. Uten disse samlingene eller tilsvarende fora kunne prosjektene i kommunene og organisasjonene i stor grad blitt enslige satellitter som trakk i ulike retninger. Prosjektledersamlingene kan ha minst like stor betydning i siste fase av prosjektet, som et redskap i bestrebelsen mot å forme en *nasjonal strategi*. Men *ansvaret* for utforming og formulering av en nasjonale strategi kan framstå som uklart etter regionaliseringen.

3. Regionalisering av Husbanken

Prosjektets sentrale styringsstruktur har gjennomgått noen endringer i løpet av siste året. Endringene er utløst av *regionalisering* av Husanken: Flere oppgaver og ansvarsområder er overført fra hovedadministrasjonen i Husbanken til de seks regionkontorene. En av oppgavene regionkontorene har fått er ledelse og ansvar for Prosjekt bostedsløse.

Husbankens regionkontakter for Prosjekt bostedsløse oppfatter at overføringen reelt skjedde i juni 2003 gjennom en samling for Husbankens representanter i styringsgruppene i kommunene. Regionaliseringen hadde knapt rukket å få betydning verken for Husbankens representanter i kommuneprosjektene eller for prosjektene på tidspunktet for evalueringen. Undersøkelsen blant Husbankens regionkontakter leder likevel fram til noen viktige konklusjoner:

I oppstartevalueringen framkom det entydig at Husankens representanter i de kommunale styringsgruppene oppfattet sin funksjon i all hovedsak knyttet til boliganskaffelser og boligprosjektene. Etter regionaliseringen mener flertallet av Husbankens regionkontakter mener at deres rolle og funksjon i de kommunale prosjektene er lite avklart. I intervjuer i midtveiseevalueringen understreker flertallet at de ikke har faglig kompetanse som skal til å gå inn metode- og modellutvikling. Noen har tilegnet seg kompetanse slik at de i større grad forstår det substansielle i prosjektets mål og virksomhet. Et unntak er Trondheim, der regionkontoret har valgt å styrke sin ledelse av prosjektet.

Prosjektet har i seg selv bidratt til kompetanseoppbygging hos noen av regionkontaktene. Her er det sannsynligvis mer å hente.

4. Samarbeidet mellom kommune og private aktører

Et vesentlig element i den nasjonale prosjektplanen er at kommunene skal utvikle samarbeid både internt i kommunen og med private aktører. Ett år ut i prosjektet inviterte regjeringen tre frivillige organisasjoner, Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste, inn i prosjektet som selvstendige aktører. Dermed ble forutsetningen om samarbeid mellom kommunene og tredje sektor endret. Forutsetningen for at de private skal kunne drive sine tiltak, er at de får en driftsavtale med kommunen. Det begrenser deres muligheter som reelle selvstendige aktører. I tillegg kom aktivistorganisasjonen AktBo med som en fjerde aktør.

I kommuner der de frivillige har satset på egne tiltak innenfor sitt prosjekt har prosessen gått svært trådt. Det dreier seg om Oslo og Bergen. Et tiltak i Oslo i regi av Frelsesarmeen har vandret fram og tilbake mellom organisasjonen og kommunen og er på evalueringstidspunktet tilbake på prosjekteringsstadiet. Det betyr at tiltaket i beste fall kan settes i gang et år før prosjektperioden utløper. Erfaringene fra prosjektet viser entydig at et år er for kort tid til å etablere et tiltak, få det opp og gå og prøve ut tiltaket. Selv om Frelsesarmeens tiltak i Oslo skulle ble realisert vil det neppe kunne inngå i utviklingsarbeidet i Prosjekt bostedsløse. Også andre tiltak og forslag i regi av de frivillige har hatt liten framdrift i disse to kommunene.

Samarbeidet mellom kommunene og private har vært mer fruktbart der de private ikke er selvstendige aktører, men der samarbeidet i like stor grad kan være initiert av kommunen som av organisasjonen. Her er begge parter med på definere ehovet og hva slags tiltak som skal settes i gang. Men ingen kommuner har gått ut over aktørene som tradisjonelt arbeider med rusmisbrukere og søkt samarbeid. Det er for eksempel ikke utviklet noe kontakt fra prosjektene direkte til boligbyggelagene. På den andre siden brukes kommunale boliger i blokker under boligbyggelagene organisasjon til målgruppen i prosjektet. Kontakten til boligbyggelagene går gjerne gjennom en kommunal etat som også er med i styringsgruppen i prosjektet. Oppsummeringsvis kan en likevel si at valg av samarbeidspartnere avspeiler brukergruppen i Prosjekt bostedsløse; de vanskeligst stilte med rusproblemer og eventuelt en psykiatrisk diagnose eller psykiske problemer. Unntaket er selvhjelpsorganisasjonen AktBo.

I Oslo er problemene knyttet til manglende framdrift i samarbeidet mellom kommunen og frivillige formelt håndtert av en styringsgruppe med forankring i Rådhuset, som betyr det øverste administrative nivå i kommunen. Et vesentlig argument fra kommunens side er at avtaler med enkeltaktører uten å utlyse anbud om oppdraget først er i strid med Lov om offentlige anskaffelser. På den andre siden er loven ikke fullt ut brukt som redskap for å avklare de frivilliges deltakelse i prosjektet. Styringsgruppen for prosjektet i Oslo, selv om den er forankret på høyt administrativt nivå både i kommunen og Husbankens regionkontor, har åpenbart ikke det mandatet som trengs for å komme

fram til en konklusjon som driver denne delen av prosjektet framover. Det samme synes å være saken i Bergen.

Motsetningene mellom (noen) kommuner og privat sektor synliggjør en potensiell konflikt vi trakk fram allerede i evaluering av oppstarten i prosjektet: Motsetningen mellom statlig styring og kommunal autonomi. Staten har begrensede muligheter til å styre kommunenes satsninger og prioriteringer. Den nasjonale planen for Prosjekt bostedsløse legger opp til at prosjektkommunene skal samarbeide med private aktører. Staten har endret premissene for samarbeidet ved å gi noen private aktørenes selvstendig status i prosjektet.

Problemene knyttet til samarbeidet mellom kommuner og de private aktørene er av strukturell og kanskje også av politisk karakter. *Hvem* en ønsker som samarbeidspartner er ofte et politisk spørsmål. Dermed vil prosjektets organisasjon ha begrensede mulighet til å løse problemene.

5. Forankring og legitimering av prosjektet

Prinsippene for organisering av de kommunale/lokale prosjektene er en styringsgruppe på toppen, en prosjektleder underlagt styringsgruppen og tiltak med egen ledelse. I de frivillige organisasjonene er en avdeling eller hovedadministrasjonen det ansvarlige leddet over prosjektleder. Hovedregel er at prosjektleder er ansatt i fagetaten der prosjektet er forankret.

Bidrar selve prosjektorganiseringen – fra sentralt i Husbanken ned til de lokale styringsgruppene - til framdrift i de lokale prosjektene, spiller den liten rolle eller er den en hemske? Evaluering av oppstartfasen i prosjektet var i stor grad innrettet på å undersøke om prosjektorganiseringen var på plass. Evalueringen hadde ikke i oppdrag å overprøve det sentrale prosjektets beslutninger om organiseringen.

Prosjektorganisasjonene er på mange måter per definisjon skilt fra prosjektets mål. Tiltakene og selve organisasjonen representerer to ulike organisasjonskulturer og systemer. Styringsgruppen er en del av den kommunale forvaltningen. Styringsorganene sentralt i prosjektet er en del av den statlige forvaltningen. Forvaltningens organisasjonsform er byråkratiet. Styringsprinsippet er lover og regler og tilnærmingen til oppgavene er også regelorientert. Tiltakenes organisasjonsform er gruppen. Mens stat og kommune har forvaltning som arbeidsoppgave, er arbeidsoppgaven i tiltakene tjenesteproduksjon. Tilnærmingen er brukerorientert. Styringsprinsippet er resultatoppnåelse.

Fokus for prosjektet i siste fase må rettes mot det som skjer i tiltakene. Det er der resultatene kommer. Erfaringene viser at det er lett å fokusere mer på organisasjon og forvaltningens behov enn på resultatene som oppnås i det tjenesteproduserende leddet. Dette er ikke spesielt for Prosjekt bostedsløse. Det er en tendens i denne typen organisering som krever samhandling mellom forvaltning og tjenesteyting.. Regionalisering av

Prosjekt bostedsløse (som et ledd i regionalisering av Husbanken) kan bidra til å trekke fokus mot organisasjonen og gjøre den til selve målet.

Det er uansett et problem å måle hvor stor betydning *prosjektorganisasjonen* har for *resultatet*. En viktig forutsetning for å måle utkommet av et eksperiment er å holde noen variable konstant. Hensikten med Prosjekt bostedsløse er å finne ut hva slags tiltak – boliger og tjenester – som fungerer overfor målgruppene i prosjektet. Evalueringen i siste fase må se på hvilke elementer i tiltakene som virker bra og hvilke elementer som ikke fungerer godt i forhold til *brukerne*. Prosjektet må ikke komme i den situasjonen at det oppstår usikkerhet om en måler virkningene av endringer i organisasjonen eller utviklingsarbeidet i tiltaket.

Styringsgruppens viktigste funksjoner er å *forankre* prosjektet i administrasjonen og i fagetater og å *legitimere* satsningene i prosjektet. I hvilken grad styringsgruppene har lykket i dette vil bli synlig når prosjektperioden er slutt og tiltakene skal drives videre med kommunale midler.

Styringsgruppene skal også ha en kontrollerende funksjon. Den skal påse at prosjektet følger prosjektplanen og at midlene disponeres i tråd med planen. Den kan ha en mer og mindre aktiv rolle i å bidra til selve modell- og metodeutviklingen. Men den har uten tvil en rolle i å sikre at modellutviklingen gjennomføres. Det er en del av å påse at lokal og sentral prosjektplan gjennomføres. Den skal kort og godt etterspørre resultater og om prosjektet arbeider i tråd med vedtatte planer.

Kapittel 1

Innledning

Foreliggende rapport er den tredje rapporten fra Byggforsk som omhandler evaluering av det statlige Prosjekt bostedsløse. To tidligere rapporter tar for seg startfasen i prosjektet og er utgitt som Prosjektrapport 325-2002 og Prosjektrapport 343-2003 ved Norgs byggforskningsinstitutt. Disse rapportene beskriver bakgrunnen for Prosjekt bostedsløse, målsettingene og prosjektplan. Denne rapporten skal kunne leses som en selvstendig publikasjon, selv om vi noen steder vil henvise til de foregående rapportene i stedet for å repetere det som allerede står der. For at denne rapporten skal stå på egne bein, vil vi gi et kort resymé av rammene for prosjektet.

Prosjekt bostedsløse er et samarbeidsprosjekt mellom Sosialdepartementet (tidligere Sosial- og helsedepartementet) og Kommunal- og regionaldepartementet. Prosjekt bostedsløse er forankret i Husbanken, som har den sentrale ledelsen av prosjektet. Det overordnede målet med prosjektet er å utvikle en nasjonal strategi for å motvirke og forebygge bostedsløshet. Tiltak for å hjelpe bostedsløse ble varslet i Utjammingsmeldinga (St.m. 50 [1998-99]). Den første sentrale prosjektplanen er langt på vei i tråd med tiltakene som ble omtalt i meldingen.

Prosjekt bostedsløse ble etablert i 2000. De fem største kommunene i landet, Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand ble bedt om å delta i prosjektet. Senere ble Drammen og Tromsø samt fire frivillige aktører, Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon, Kirkens Sosialtjeneste og AktBo, invitert inn som deltakere.

Kommunene startet med å formulere en søknad om prosjektmidler til Husbanken og de involverte departementene. Søknadene har status som en projektskisse, med en viss konkretisering av hva kommunene vil satse på i prosjektet. Noen premisser for deltakelsen var allerede formulert i den sentrale prosjektplanen:

- Prosjektet skal utvikle og etablere boligløsninger og modeller som samlet sett inngår i en trappetrinnsmodell. Tiltakene skal ses i sammenheng med de øvrige botilbudene lokalt og tilpasses de ulike brukernes funksjonsnivå og hjelpebehov.
- 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 ulike retningslinjer skal kunne utprøves.

- Deltakerne skal aktivt delta i kunnskapsinnhenting og formidling under hele prosjektperioden.

Den sentrale prosjektplanen legger hovedvekten på de ”aller svakeste” bostedsløse, de som faller utenfor det ordinære hjelpeapparatet. Vektleggingen på å utvikle tjenester for bostedsløse understreker at primærmålgruppen er personer som trenger noe mer enn en bolig. I løpet av prosjektet er den sentrale prosjektskissen noe endret. Deltakerkommunene er ikke lenger bundet til å utvikle boligløsninger og modeller innenfor en trappetrinnsmodell. De stilles friere i modellutviklingen. Videre har den sentrale prosjektledelsen i større grad understreket at prosjektet skal omfatte alle bostedsløse og ikke bare de ”aller svakeste”. Primærmålgruppen er fortsatt bostedsløse som trenger en form for oppfølging og hjelp i boligen.

Deltakerkommunene og de frivillige aktørene har opprettet egne prosjektorganisasjoner med styringsgrupper og prosjektleder. Prosjektorganisasjonen og forankringen i kommunene er hovedfokus i de først evalueringsrapportene. Evalueringen av den første fasen i prosjektet konkluderte med at flertallet av prosjektene formelt var forankret i kommunene. Kommunene hadde ansatt prosjektleder og utpekt styringsgruppe med en sammensetning som skulle bidra til å forankre prosjektet i ulike sektorer. De sentrale sektorene eller virksomhetene var – og er – tjenesteyting, bolig og rusomsorg. I hvilken utstrekning Prosjekt bostedsløse var behandlet på politisk nivå varierte mellom kommunene.

I denne fasen har jeg konsentrert meg om å se på hva prosjektene i kommunene – og de frivillige aktørene – faktisk har fått til og hva de arbeider med å iverksette. For å i verksette boligtiltak og tjenestetilbud må prosjektet ha både en betydelig grad av legitimitet og en viss forankring i det kommunale systemet. Det må også ha en *faglig* legitimitet både blant tjenesteytere og i boligsektoren.

Fokus for midtveiseevalueringen

Prosjekt bostedsløse er delt i fire faser. De to første fasene er etableringsfaser, først av det sentrale prosjektet og deretter av de lokale prosjektene. Tredje fase er utprøving av lokale prosjekter. Utprøvingsfasen er sentral for denne midtveiseevalueringen. I den fjerde og siste fasen, som begynte ved inngangen til 2003, skal prosjektet ha fokus på kvantitet, det vil si å bygge ut tiltakene og tjenestene som er etablert, og på erfaringsformidling. Det overordnede målet i prosjektet er å utvikle en nasjonal strategi mot bostedsløshet. Utprøving av tiltak og metoder er et vesentlig element i å utvikle en helhetlig, nasjonal strategi.

Før vi går videre, kan det være nyttig med en avklaring av hvordan jeg bruker begrepene prosjekt og tiltak. Vi snakker om prosjektet på tre nivåer. De øverste nivået er det nasjonale Prosjekt bostedsløse som er forankret i Husbanken. Nivået under er de syv kommunene og de tre frivillige organisasjonene som deltar i prosjektet. De kommunale prosjektene omtales også som *kommuneprosjektet* eller jeg henviser til *deltaker-*

kommunen. En samlebetegnelse, som også omfatter de frivillige organisasjonene, er de *lokale prosjektene*. Nivået under er boligtiltak eller andre typer tiltak i regi av de kommunale prosjektene. Ute i kommunene kan også disse kalles prosjekter. Men for å unngå begrepsforvirring kaller jeg dette for *tiltak*.

Vi har tidligere karakterisert Prosjekt bostedsløse som et utviklingsprosjekt med et *nedenfraperspektiv* (Dyb 2003). Det innebærer at utviklingen av boligtiltak, metoder og modeller skjer ute i de kommunale prosjektene og de frivillige aktørene. Viktige funksjoner for den sentrale prosjektledelsen er å være koordinator mellom og innhente kunnskap og erfaring fra deltakerkommunene og de frivillige organisasjonene. Hovedmetoden den sentrale prosjektledelsen benytter er reglemessige samlinger for prosjektlederne og kommunesamlinger. Sistnevnte fora omfatter både prosjektledere og andre ansatte i kommunene med tilknytning til prosjektet. Prosjektledersamlingene tar opp aktuelle problemstillinger i prosjektet. Samlingene legger opp til diskusjon mellom deltakerne. Kommunesamlingene har preg av å være et mobiliseringsorgan for administrativ og politisk ledelse i kommunene.

Representanter for Husbankens regionkontor har tidligere deltatt på kommunesamlinger. I løpet av prosjektperioden er Husbanken regionalisert, som blant innebærer at regionkontorene får en større rolle i prosjektet. De kommunale prosjektene er lagt under ledelse av regionkontorene. Prosjektleder for det nasjonale prosjektet sitter – fremdeles – i Husbanken sentralt. For prosjektene ute i kommunene har regionaliseringen forløpig ikke hatt stor betydning. Prosjektene har gjerne beholdt ”sin kontakt” ved regionkontoret. Men her er det også forskjeller mellom i hvor stor grad regionkontorene har ”gått inn i” og engasjert seg i det kommunale prosjektet.

Den sentrale prosjektledelsen har i tillegg til disse foraene benyttet rapporterings-skjemaer for systematisk kunnskapsinnhenting tiltakene og tjenestene. Et eget skjema er utarbeidet for å innhente kunnskap om brukerne i tiltakene. Opplysningene om brukerne er anonymisert og ikke knyttet til noe som kan identifisere personene bak. Som et ledd i kvalitetssikringen av prosjektet, som er inkludert i evalueringsoppdraget, har Byggforsk vurdert og gitt kommentarer til rapporteringsskjemaene.

Vår forståelse av fokuset i denne fasen i evalueringen er forøvrig presisert i vårt tilbudsdokument til Husbanken: ”Ulike modeller skal taes i bruk. Her vil fokus være på drift av ulike tiltak, etablering og utprøving av samarbeidsløsninger, systematisering og utveksling av erfaringer mellom kommunene”.

Hvis vi holder fast på nedenfraperspektivet, vil prosjektene i kommunene og de frivillige organisasjonene være sentrum for midtveisevalueringen. Eller mer presist; hovedfokus vil være på tiltakene og det som skjer i praksisfeltet. Problemstillingene i denne fasen av evalueringen kan formuleres på følgende måte:

Hva slags tiltak har kommunene og de frivillige organisasjonene etablert? Hva slags tiltak planlegger de å etablere? Hvem har flyttet inn i tiltakene, eller formulert på en annen måte; hvordan er målgruppene for prosjektet konkretisert i praksis? Hvilke metoder anvendes i arbeidet – hva kjennetegner metodene? Hvilke positive og negative erfaringer er gjort ute i praksisfeltet? Hvilke modeller utkrystalliserer seg i de kommunale prosjektene? Problemstillingene vil bli utdypet i de ulike kapitlene i rapporten.

Regionaliseringen av Husbanken har gjort det nødvendig å bruke en del ressurser på å undersøke betydningen den har for Prosjekt bostedsløse.

Datainnsamling og metode

Metoden for datainnsamlingen er samtaleintervju og ”dokumentstudier” – gjerne i omvendt rekkefølge. I tillegg har jeg deltatt på en del møter og samlinger, der sentrale problemstillinger for prosjektet har vært tatt opp. Prosjektene i kommunene har etter hvert produsert en anelig mengde dokumenter og notater. Noen er myntet på den administrative og / eller den politiske ledelsen i kommunen. Andre er laget for bruk i prosjektet og kan være oppsummeringer av erfaringer eller er rene beskrivelser av det en gjør eller planlegger å gjøre. I dokument- og notatbunken inngår også rapporteringene til Husbanken. Om jeg har fått alle notater og dokumenter som har relevans for evalueringen, vet jeg ikke. Men mye av det jeg har gjennomgått, har gitt verdifull informasjon.

Det andre leddet i datainnsamlingen og det mest tidkrevende er samtaleintervjuer med aktører i prosjektet. I alle kommunene har jeg lagt vekt på å intervju tjenesteytere. Formålet er å få fram hvordan tjenesteyterne jobber, hva de gjør, hvorfor de gjør det og hvorfor. Det siste spørsmålet har jeg ikke alltid stilt direkte. Det har gjerne kommet opp, men ofte i en diffus form. Det er nemlig ikke så lett å svare på. Andre informanter er prosjektledere og, i begrenset grad, medlemmer av styringsgruppen eller aktører som har posisjoner der de kan sikre forankring av prosjektet, regionkontakter for kommune-prosjektene og andre i Husbanken med tilknytning til prosjektet.

Til sammen gjennomførte jeg 46 samtaleintervjuer. 37 av intervjuene er med informanter i seks kommuner og tre frivillige organisasjoner. Noen få intervjuer er gjort med to, og en gang tre, informanter samtidig. Under enkelte intervjuer har også andre vært tilstede. Hvis disse ikke hadde en aktiv rolle i intervjuet, er de holdt utenfor datagrunnlaget. Intervjuene har vart fra en knapp halvtime til to en halv time. Normalt har de tatt mellom tre kvarter og en time. Intervjuene har vært åpne. På forhånd har jeg sagt at hovedtema for intervjuet er metode – ”hvordan arbeider dere”. Jeg har også bedt informantene om å beskrive metodikken i faglige termer. Ved to anledninger har jeg besøkt brukere. Disse to ”beboerbesøkene” er beskrevet under de respektive kommunale prosjektene i Vedlegg 1. Intervjuene er gjennomført i perioden fra mai til august 2003.

En av prosjektkommunene har jeg ikke intervjuet eller besøkt i samband med denne evalueringen. Kommunen, som er Tromsø, kom med i andre ”inntak” av prosjektkommuner. Av ulike grunner ble oppstarten i Tromsø evaluert først i desember 2002 og i den sammenhengen intervjuet jeg en rekke aktører i og rundt prosjektet. Min vurdering er at det vil komme lite ut av å foreta nye intervjuer et halvår etter, særlig etter som selve tilakene ikke er etablert. Oppdateringen av prosjektet i Tromsø er derfor i hovedsak basert på skriftlig materiale, noen oppdateringer fra prosjektleder og deltakelse på en prosjektledersamling i Tromsø juni 2003..

De siste ni intervjuene er med informanter i Husbankens regionkontorer og prosjektleder for det nasjonale prosjektet. Alle intervjuene unntatt ett er foretatt på telefon og gjennomført i september.

En viktig problemstilling i denne fasen av prosjektet er overføring av kunnskap mellom prosjektkommunene og til andre kommuner. Svært mye av kunnskapsformidlingen hittil har vært muntlig. Møteplassene er ulike fora i regi av prosjektet sentralt, som prosjektledersamlinger og kommunesamlinger. Vi vil også inkludere det boligsosiale studiet ved Høgskolen i Sør-Trøndelag i foraene for kunnskapsoverføring.

Rapportens struktur - leseveiledning

Hovedkonklusjonene fra midtveiseevalueringen er presentert i kortversjon helt foran i rapporten. De overordnede drøftinger kommer i kapitlene to, tre, fire og fem.

En forholdsvis omfattende og deskriptiv omtale av de kommunale prosjektene er lagt inn som vedlegg. Jeg har lagt vekt på å være konkret og beholde fokuset på utforming av tiltak og tjenesteyting og metodikk knyttet til tiltakene. Vedlegget kan også tjene som en eksempelsamling.

Selv om vedlegget er omfangsrikt er det er ingen utfyllende beskrivelse om alt som skjer i de lokale prosjektene. Kommunene og de frivillige aktørene sender jevnlig inn rapporter til Husbanken og jeg har valgt ikke å gjenta denne formen for rapportering her. Hver kommune skal kunne leses som en selvstendig beskrivelse; det skal ikke være nødvendig å lese kapitlet kronologisk for å få en sammenheng. Men det kan nok lønne seg å kikke på innledningen i vedlegget først. Det går også an å lese vedlegget om kommunene først, uten å ha lest de foregående kapitlene.

Kapittel 2

Organiseringen av prosjektet

Evaluering av oppstartfasen er konsentrert om organiseringen av prosjektet. I de to første rapportene om Prosjekt bostedsløse beskriver vi blant annet den politiske og administrative forankringen av de kommunale prosjektene. Vi legger vekt på å få fram prosjektorganisasjonens plass i den kommunale organisasjonen og vi forsøker å identifisere aktørene rundt, som kan få betydning for prosjektet. Vi beskriver også etableringen av prosjektet på nasjonalt nivå, som omfatter etablering av en sentral prosjektorganisasjon med styringsgruppe og prosjektledelse og forankringen av prosjektet i to departementer, Sosialdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, og Husbanken.

Fra de to første evalueringsrapportene ble laget til arbeidet med den foreliggende rapporten ble avsluttet har ledelsen og organiseringen av prosjektet på sentralt hold gjennomgått betydelig endringer. Endringen henger sammen med omorganisering i Husbanken. Det dreier seg ikke om endringen utløst av behov i selve prosjektorganisasjonen. Omorganisering – eller *regionalisering* – av Husbanken har et langt større omfang og rekkevidde og er i seg selv ikke tema her. Problemstillingen her er hva slags betydning regionaliseringen har hatt for Prosjekt bostedsløse.

Det andre sentrale temaet i dette kapitlet er forholdet mellom den nasjonale ledelsen av prosjektet, prosjektene i kommunene og prosjektene i de frivillige organisasjonene. Forholdet, som først og fremst handler om de frivillige organisasjonenes plass i prosjektet, berører flere typer problemer. Men til nå har de frivillige organisasjonene, som har status som selvstendige aktører i prosjektet, ikke kommet i gang med sine tiltak. Et sentralt punkt er hvorvidt prosjektets ledende organer kan løse opp i problemene, eller i det minste bringe disse framover mot en løsning.

Et tredje og tema i kapitlet er helheten i prosjektorganisasjonen: Hva slags funksjoner har de ulike leddene og hvordan kan de bidra til å nå prosjektets mål?

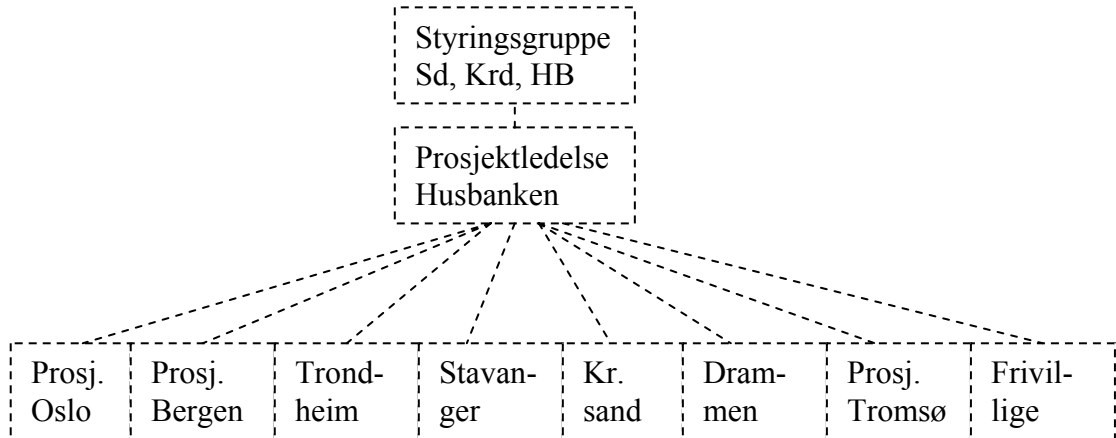
Regionalisering

Regionalisering av Husanken innebærer blant annet at flere funksjoner er lagt ut til de seks regionkontorene¹. Regionkontorene har fått et større ansvar for Husbankens virksomhet i sine regioner. Virksomheten ved hovedkontoret i Oslo er bygd ned. Det innebærer også at ansvar for og ledelse av Prosjekt bostedsløse (i større grad) er overført til regionkontorene. De organisasjonsmessige endringen dette har medført for Prosjekt bostedsløse er illustrert ved de to figurene på neste side. Figur 2.1. med stiplede linjer

¹ Regionkontor Hammerfest, Regionkontor Bodø, Regionkontor Trondheim, Regionkontor Bergen, Regionkontor Arendal, Regionkontor Oslo.

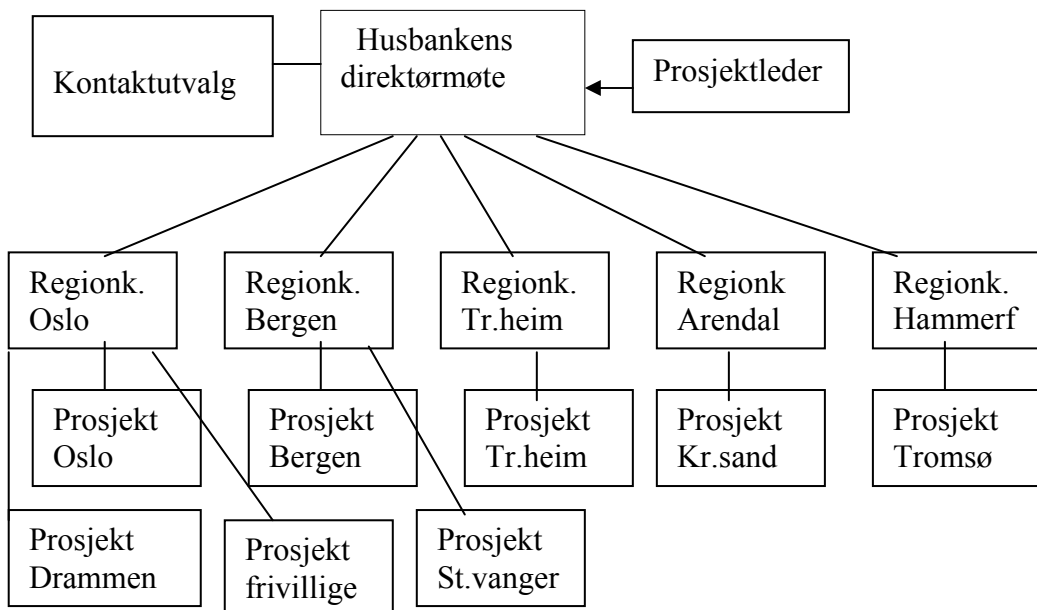
skisserer tidligere organisering. Figur 2.2 gir en skisse over nåværende organisasjonsstruktur.

Figur 2.1 Opprinnelig organisering av Prosjekt bostedsløse



Det øverste organet i den tidligere organisasjonsstrukturen er styringsgruppen sammensatt av representanter for Sosialdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken. Prosjektledelse med prosjektleder og prosjektmedarbeider lå under styringsgruppen. Prosjektledelsen hadde den utøvende ledelsen av prosjektet på nasjonalt nivå og hadde den fortløpende kontakten med prosjektkommunene. Den nederste linjen i figuren illustrerer de kommunale prosjektene og prosjektene i de frivillige organisasjonene. Under de lokale prosjektene sorterer ulike tiltakt. Disse er ikke er tegnet inn. Organisasjonsmessig blir de ikke berørt av endringene.

Figur 2.2 Organisering av Prosjekt bostedsløse fra 2003



I den nye organisasjonsstrukturen er Husbankens direktørmøte øverste formelle ledelse for Prosjekt bostedsløse. Direktørmøtet består av regiondirektørene, stabsdirektører og administrerende direktør. Linjen fra direktørmøtet går ut til Husbankens regionkontorer, som har overtatt ansvaret og ledelsen for Prosjekt bostedsløse i kommunene. Departementene, som satt i styringsgruppen i tidligere organisasjonsstruktur, sitter i kontaktutvalget. Kontaktutvalget har en rådgivende funksjon inn mot direktørmøtet. Det samme har prosjektleder sentralt i Husbanken.

Husbanken har til sammen seks regionkontor. Fem av disse har ansvar for et eller flere kommuneprojekt. De sjette, Regionkontor Bodø, har ikke noen prosjektkommune i sin region og er derfor heller ikke med i organisasjonsskissen. Det framgår videre av skissen at Regionkontor Oslo har ansvar for prosjektene i Oslo, prosjektet i Drammen og prosjektene i tre av de frivillige organisasjonene: AktBo, Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon.

Husbankens regionkontorer var involvert i prosjektet også før regionaliseringen. Organisatorisk kom dette til uttrykk ved at en representant for Husbankens regionkontor satt i styringsgruppen for det kommunale prosjektet. I evalueringen av oppstartfasen av prosjektet kom det fram at Husbankens representanter i hovedsak avgrenset sitt ansvar til å vurdere selve boligprosjektene og hvorvidt de var innenfor rammen for å få lån og tilskuddsmidler fra Husbanken. Det var her Husbankens representanter i styringsgruppene for kommuneprojektene definerte at de hadde både sin kompetanse og sitt primære ansvarsområde.

Nye roller for regionkontorene?

I forbindelse med midtveiseevalueringen har jeg intervjuet prosjektleder for det nasjonale prosjektet og åtte representanter for Husbankens regionkontorer, som enten sitter i lokale styringsgrupper for Prosjekt bostedsløse (seks) eller er knyttet til prosjektet på en annen måte. Den generelle oppsummeringen fra disse intervjuene er at regionaliseringen i liten grad betyr at Husbankens representanter har fått en ny funksjon i prosjektene. Flertallet er også usikre på om de har fått *tildelt* en ny rolle og hva den i så fall består i.

”Jeg har forsøkt å få klarhet i hvilken rolle Husbankens representanter har i styringsgruppen. Skal vi være pådrivere eller kontrollører? Skal vi ha kontroll med hva pengene brukes til?”

Én informant påpeker at manglende avklaring rundt regionaliseringens betydning for prosjektet også har skapt uklarhet i kommunene:

”Det er viktig at regionkontorene involveres, Prosjekt bostedsløse utløper 31.12.2004. Men jeg tror det (regionaliseringen, min kom.) har skapt forvirring i kommunene og særlig hos prosjektlederne. Det har ikke vært klart hvilken rolle regionkontorene skulle ha. Det har vært mangelfull informasjon fra prosjektledelsen i Husbanken til regionkontorene, kommunene og prosjektlederne”.

Den første felles diskusjonen for regionkontaktene om Prosjekt bostedsløse ble holdt i juni 2003. Dette var også eneste felles samling for regionkontaktene i perioden fram til intervjuene (september 2003). Regionkontaktene deltar i prosjektledersamlingene. Dette er først og fremst prosjektledernes forum. Det er prosjektledernes problemstillinger som diskuteres både formelt og uformelt. Husbankens regionkontakter oppfatter seg i hovedsak som observatører. De rapporterer i varierende grad å ha utbytte av disse samlingene. En informant framholder at samlingene gir svært lite. Denne informantene gir klart uttrykk for et ønske om å ha flere samlinger for regionkontaktene om prosjektet, der regionkontaktene også får mulighet til å diskutere "sine" problemstillinger.

Flertallet av informantene oppfatter at de ikke har den nødvendige kompetansen til å kunne spille en aktiv rolle i det som er prosjektets hovedmål; modell- og metodeutvikling for etablering av bostedsløse. Slik prosjektene er innrettet, handler dette i vesentlig grad om å utvikle et tjenestetilbud for å hjelpe svært vanskeligstilte i bolig. Prosjekt bostedsløse ser ut til å profitere på Husbankens profesjonalitet og kunnskap i håndteringen av søknader om tilskudd og lån til boligene, inkludert vurdering av boligprosjektene. Flertallet av informantene mener de mangler kompetanse ut over dette og at de heller ikke har fått noe tilbud om kompetanseoppbygging:

"Det er uklart om regionkontorene skal ha ansvar for oppfølging av metode- og modellutvikling. Det er ikke mitt fagfelt. Jeg er blitt kastet inn i det. Men det er et interessant prosjekt".

"Min kompetanse ligger i bolig. Jeg har ikke opparbeidet ny kompetanse ut over å være tilstede på samlinger. Jeg har for så vidt ikke fått noe tilbud om det heller".

"Aktiviteten knyttet til Prosjekt bostedsløse er relativt nye for Husbanken – det dreier seg ikke om tildeling av lån og tilskudd til kjøp eller oppføring av boligprosjekter. Arbeidet med bostedsløse er høyt flagget internt i Husbanken. Mange spør seg; hva er dette arbeidet? Hva betyr det?"

Men det er forskjeller mellom informantene. Noen er mer inne i problemstillingene knyttet til prosjektet en andre. Denne forskjellen ser imidlertid ut til, i alle fall delvis, å bero mer på personlig interesse for det sosialpolitiske og det boligsosiale enn på systematisk kompetanseoppbygging i Husbanken. En informant, som har gjennomført den boligsosiale utdanningen i Trondheim², vektlegger at utdanningen har hatt stor betydning for å bygge opp kompetanse på feltet. Denne informanten poengterer videre at det har gitt mye kunnskap å lese og høre om prosjektene i andre kommuner. En annen informant har ikke lenger noe ansvar for eller formell tilknytning til Prosjekt bostedsløse, men vil etter eget ønske følge prosjektet til det avsluttes.

² Ettårig boligsosial utdanning ved Høgskolen i Trondheim, startet som etterutdanningsmodul høsten 2002 som en del av Prosjekt bostedsløse.

Vi finner forskjeller mellom regionene som delvis er personavhengige og delvis strukturavhengige. I Oslo finner vi en kombinasjon. Regionaliseringen av Prosjekt bostedsløse i Oslo begynte allerede sommeren 2002. Da ble ansvaret for samarbeidet mellom Oslo kommune og de frivillige organisasjonene, som allerede framsto som svært vanskelig, overført til Regionkontor Oslo. En av de to ansatte i den sentrale prosjektledelsen har hele tiden hatt et særskilt ansvar for Oslo. Denne personen flyttet over til Regionkontor Oslo og beholdt ansvaret for prosjektet i Oslo. Dette innebærer en kontinuitet i ansvaret for *helheten* (både metode-/modellutvikling og ervervelse av boliger) i Husbankens ledelse av Oslo-prosjektet, som de andre regionene ikke har hatt.

Regionkontor Trondheim har styrket sin kontakt med Prosjekt bostedsløse i kommunen. Regiondirektøren deltar på møtene i styringsgruppen, samtidig som regionkontakten fremdeles er medlem i styringsgruppen. Initiativet kom før regionaliseringen av Prosjekt bostedsløse var iverksatt. Også Regionkontor Hammerfest har valgt å ha to medlemmer i styringsgruppen for prosjektet i Tromsø for å styrke og sikre kontinuitet i kontakten mellom Husbanken og prosjektet.

Selv om det finnes unntak, kan vi oppsummere at flertallet av Husbankens regionkontakter selv mener de ikke har den kompetansen som skal til for å lede eller følge opp Prosjekt bostedsløse i prosjektkommunene. Det ligger for så vidt også i prosjektets natur. Det sosialpolitiske aspektet ved Prosjekt bostedsløse er framtreddende. Valg av målgruppe – de aller vanskeligst stilte bostedsløse – betyr at utvikling av tjenestene blir det sentrale i prosjektet. Utvikling av oppfølgingstjenester i bolig for denne gruppen er vitalt for at brukerne skal beholde boligen. Men tjenesteoppbygging er ikke Husbankens primære oppgave. Også brukergruppen er ny for Husbanken. Prosjekt bostedsløse byr imidlertid på en god mulighet til å bygge opp kompetanse både om brukergruppen og tjenester i bolig til gruppen. Det bli også poengtert av enkelte informanter.

Det er videre et spørsmål om endring av regionkontorenes funksjon er kommunisert i Husbankens organisasjon. Som det framkommer i avsnittet over har noen regionkontor oppfattet at de er tildelt en mer sentral rolle i oppfølging av prosjektet. Informanter i andre regioner sier de ikke har oppfattet at de har fått utvidet ansvar for prosjektet.

Prosjektleder på nasjonalt nivå i Husbanken gir tydelig uttrykk for at den sentrale prosjektledelsen har fått en ny rolle etter regionaliseringen. Prosjektleder har inntil regionaliseringen forholdt seg til de lokale prosjektlederne i kommunene og hatt en ledelsesfunksjon direkte rettet mot disse. Prosjektleders funksjon er nå i større grad rettet inn mot regionkontorene og i mindre grad direkte mot prosjektlederne i kommunene. Men ”det nye systemet” er ikke gjennomført ennå (september 2003). Prosjektleder mener at regionaliseringen i hovedsak ikke har innvirket på de kommunale prosjektene:

”Regionaliseringen har hatt liten praktisk betydning for utviklingen av Prosjekt bostedsløse, selv om det varierer noe. Noen regionkontorer engasjerer seg mer enn andre. Men det er de samme som engasjerte seg før regionaliseringen. Det gjelder blant annet Trondheim”.

Flere informanter stiller spørsmål om prosjektet er forankret på ledende nivåer i Husbanken:

”Det er ikke noe stort press ovenfra i Husbanken. Jeg føler at vi er noen satellitter”.

”Prosjektet er forankret hos administrerende direktør. Bostedsløshet skal ha høyeste prioritet i Husbanken. Men ikke alle regiondirektørene har oppfattet dette. Noen har engasjert seg, andre har ikke”.

En regionkontakt stiller spørsmål om de var riktig å regionalisere Prosjekt bostedsløse så langt ute i prosessen og prosjektperioden. Begrunnelsen er at er vanskelig å sette inn nye personer så sent i prosessen.

Alle regionkontaktene har imidlertid gjort seg opp en oppfatning av prosjektene i kommunene i ”sin” region. Men oppfatningene er, for flertallet, ikke dannet på grunnlag av fagkunnskap om prosjektets primære mål, som altså er metode- og modellutvikling. Flertallet av regionkontaktene gir uttrykk for at de føler seg faglig fremmed for dette feltet. Fokus blir derfor i stor grad på framdriften i prosjektet og på boliganskaffelser. Dette har ikke endret seg vesentlig som følge av regionaliseringen.

De frivilliges plass – hvor er den?

De frivillige organisasjonene som har selvstendig status i prosjektet ved at de får midler til å drive egne prosjekter, har bare i begrenset grad kommet i gang med sine prosjekter. De fire organisasjonene er Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste, alle tre kristne organisasjoner, og aktivistorganisasjonen AktBo. Problemene som har oppstått i tilknytning til organisasjonenes prosjekter er størst i Oslo, men de er ikke utelukkende lokalisert til Oslo. For å få en god forståelse av problemstillingene skal jeg gi et kort resymé av bakgrunnen for organisasjonenes deltakelse som selvstendige aktører i prosjektet.

I den opprinnelige nasjonale prosjektplanene er tredje sektor omtalt som potensiell og viktig samarbeidspartner. De tre førstnevnte organisasjonene kom inn i prosjektet etter initiativ fra to regjeringer. Først la Arbeiderpartiregjeringen organisasjonenes deltakelse i Prosjekt bostedsløse inn i statsbudsjettet for 2002. Regjeringen Bondevik inviterte de tre organisasjonene inn i prosjektet og de fikk status som selvstendig deltakere med egne prosjekter og statlige prosjektmidler gjennom Husbanken.

Allerede under evalueringen av oppstartfasen av prosjektet i disse organisasjonene (våren 2002), var det enkelt å identifisere noen uløste problemer knyttet til deres

selvstendighetstaus. Problemene utløses i stor grad av at organisasjonene må ha driftsavtale med kommunen eller bydelen. Det betyr at kommunen vil finansiere tjenestene og dekke store deler av investeringskostnadene i bolig (dekkes gjennom driftsinntektene).

Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon har sine prosjekter i Oslo. Disse organisasjonene hadde ikke – eller i liten grad – drevet med *boliger* i begrepets formelle betydning. De har drevet *institusjoner* etter avtale med kommunen. Når brukerne flytter inn i boliger, har bydelene ansvar for tjenester, inkludert sosialhjelp, til disse beboerne på linje med andre innbyggere i bydelen. Beboerstatusen forplikter bydelen i større grad. Den ene boligprosjektet møtte raskt motstand i bydelen der det er planlagt etablert. Argumentet er at bydelen allerede har en høy andel vanskeligstilte innbyggere sammenlignet med andre bydeler. Et argument fra organisasjonen er at tiltaket kan knyttes til eksisterende virksomhet og bruke tjenestetilbudet der.

Et av premissene for deltakelse er at kommunen skal godkjenne tiltakene de frivillige aktørene ønsker å etablere. De frivillige må også, i likhet med de kommunale prosjektene, ha godkjenning i Husbanken for anskaffelse og tilrettelegging av boliger med Husbank-finansiering. Dermed får organisasjonene tre nivåer å forholde seg til; stat, kommune og bydel. De statlige initiativet for å gi de frivillige organisasjonene en selvstendig status i prosjektet tørnet samen med det lokale selvstyret både på bydels- og kommunenivå.

Lov om offentlige anskaffelser var ikke et eksplisitt tema i oppstartevalueringen. Men den ble det raskt. Oslo kommunen henviser til at loven sier at offentlige tjenester, som drift av boligtiltak, skal settes ut på anbud. Loven ser nå ut til å være det store hinderet for at de frivillige organisasjonene skal komme i gang. Hovedregel i loven er at kjøp av tjenester over 200.000 kroner skal ut på anbud. Men loven sier også at det kan gjøres unntak for forsøksvirksomhet.

Premissene for at de tre frivillige organisasjonene skal få selvstendig status i Prosjekt bostedsløse var lite avklart da de ble invitert inn. Håndteringen av de frivillige organisasjonenes deltakelse har gitt små resultater. Problemene i Oslo er delvis håndtert i den sentrale styringsgruppen i kommunen i samarbeid med Husbanken Regionkontor Oslo. Konsulentselskapet KPMG fikk i oppdrag å utrede ulike alternativer i samarbeid med de involverte partene. Utredningen konkluderer blant annet med at kommunene skal følge Lov om offentlige anskaffelser. Foreløpig ser ikke utredningen ut til å ha brakt partene nærmere en løsning. En informant i en av organisasjonene formulerer seg slik:

”Vi diskuterer de samme problemstillingene som for et år siden. Men forståelsen av problemene er noe annerledes i dag”.

Et år er imidlertid en fjerdedel av prosjektets lengde. For de frivillige organisasjonene, som kom inn i prosjektet et år etter at det hadde startet, utgjør det en tredel av prosjekt-

tiden. I realiteten er det drøyt et år igjen av prosjektperioden³. I Oslo berører det først og fremst Frelsesarmeens prosjekt i Oslo. Kirkens Bymisjon har i større grad funnet løsninger i samarbeid med bydelene der tiltakene er plassert.

En tredje organisasjon, som ble innlemmet i prosjektet med selvstendig status, er Kirkens Sosialtjeneste. I motsetning til Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon har Kirkens Sosialtjeneste satset på samarbeid med kommuner utenfor Oslo. Det begrunnes med at Kirkens Sosialtjeneste har sin virksomhet utenfor Oslo. Organisasjonen satset i første rekke på samarbeid med Bergen fordi den allerede hadde virksomhet i byen og et samarbeid med Bergen kommune, som ble betegnet som godt. Men her er det heller ikke innledet noe reelt samarbeid om konkrete tiltak.

Både i Oslo og Bergen er det vanskelig å fullt ut identifisere hva barrierene for å komme videre består i. Prosjektene eller tiltakene de frivillige organisasjonene legger fram avvises nemlig ikke i kommunene utelukkende med henvisning til Lov om offentlige anskaffelser. Så sent som i september 2003 ble Frelsesarmeen bedt av Oslo kommune om å lage en ny projektskisse for sitt tiltak⁴. Ut fra argumentet om å følge loven ville det vært mest nærliggende å utlyse anbudskonkurranse.

I disse to kommunene ser det ut til at det ikke finnes noe organ innenfor prosjektorganisasjonen med mandat til å fatte beslutninger som kan drive sakene framover. En sentralt spørsmål er hvorvidt det lar seg gjøre å etablere et samarbeid mellom disse to kommunene og de aktuelle frivillige organisasjonene *innenfor* en tidsfrist som tilsier at de frivillige aktørenes prosjekter kan inngå som en del av Prosjekt bostedsløse. Et vesentlig element i Prosjekt bostedsløse er at tiltakene skal *utprøves* og ikke bare igangsettes. Erfaringene viser at alle tiltak gjennomgår en etableringsfase. En mer stabil utprøvningsfase vil først komme noen måneder kanskje et halvår etter etableringsfasen. Dersom partene ikke blir enige slik at prosjektet kan gjennomføres etter planen, vil avgjørelsen for hva som skal skje ligge i Husbanken, der prosjektet er forankret.

Prosjektene i Trondheim og Stavanger har inngått samarbeid med private aktører om drift av tiltak som allerede er startet opp. Trondheim planlegger å utvide samarbeidet. Prosjektet i Kristiansand samarbeider med Frelsesarmeen, men kommunen har ikke inngått ny driftskontrakt som blir berørt av Lov om offentlige anskaffelser. Tromsø er inne i forhandlinger med Kirkens Sosialtjeneste om drift av ett av sine tiltak.

Ett av samarbeidsprosjektene i Trondheim har ikke den framdriften som var lagt opp til i utgangspunktet. Det er et samarbeid med Kirkens Sosialtjeneste. Problemene bunner i uenighet om driften og er ikke knyttet til lovverket⁵.

³ Per oktober 2003. Prosjektet avsluttes ved utgangen av 2004.

⁴ Se omtale av tiltaket i Vedlegg 1

⁵ Om kommuner opererer i tråd med eller i strid loven når de inngår avtaler med en organisasjon, uten å ha satt oppdraget ut på anbud, ligger utenfor denne evalueringen å vurdere.

Den fjerde av de frivillige organisasjonene i Prosjekt bostedsløse er AktBo. AktBo kom inn i prosjektet samtidig med de tre andre organisasjonene, men med en noe svakere tilnytning til prosjektet. AktBo er en aktivistorganisasjonen der medlemmene selv skal arbeide aktivt for å skaffe seg bolig. Blant annet er en av ideene at boligene skal del-finansieres gjennom egeninnsats fra beboerne. AktBo definerer seg som en selvhjelpsorganisasjon for *økonomisk* vanskeligstilte. Grensene mellom økonomisk og sosialt vanskeligstilte kan være flytende. Men det er en forutsetning at brukerne i AktBos prosjekt har ikke behov for oppfølging i bolig.

Med konsentrasjon om boliganskaffelse representerer AktBo et ytterpunkt i Prosjekt bostedsløse. I oppstartevalueringen av AktBo poengterte jeg at målene var ambisiøse og tidshorizonten kort, i tillegg til at måten boligene skal erverves på delvis går på tvers av markedet. Målet var da å kjøpe en bygård innen utgangen av 2002. Mot slutten av 2003 har AktBo flere aktuelle prosjekter. Hvert prosjekt er organisert rundt en eiendom med flere boliger. Men AktBo har ikke inngått avtale om å overta noen av de aktuelle eiendommene (høst 2003).

Et mål i Prosjekt bostedsløse er at Husbankens ordninger skal brukes i etablering av bostedsløse. Spørsmålet er om Husbanken i større grad kunne bidra med sin ekspertise på boligfinansiering og anskaffelse overfor AktBo for å få resultater. Husbanken rår over en del boligsosiale virkemidler. En ny undersøkelse i Oslo og Akershus viser at bruken av etableringslån (nå startlån) knapt er risikobetont målt mot mislighold og inntektsnivå hos låntakerne (Barlindhaug og Dyb 2003). Samme undersøkelse viser også et forsiktig bruk av tilskudd til kjøp av bolig. AktBo kan representere en utfordring for bruk av virkemidlene.

Hensiktsmessig organisering?

Hovedfokus for evaluering av oppstartfasen var etablering av prosjektet sentralt og i kommunene, inkludert oppretting av prosjektets organer. Prosjektorganisasjonene i kommunene følger samme mal. Den har en styringsgruppe på toppen og en prosjektleder under styringsgruppen. Nivået under styringsgruppe og prosjektleder er de ulike tiltakene som ble og blir opprettet i regi av det enkelte kommuneprojekt. Styringsgruppene i de fleste prosjektkommunene har en sammensetning som skal sikre forankringen av prosjektet både i bolig- og tjenestesiden og fortrinnsvis også på høyeste administrative nivå (rådmannsnivå) i den kommunale strukturen.

Oslo er et unntak fra den generelle malen. Oslo har ett prosjekt i Bydel Ullevål St. Hanshaugen med en organisasjonsstruktur som i hovedtrekkene samsvarer med de kommunale prosjektene. Oslo har i tillegg tre prosjekter forankret i Boligvirkemiddel-etaten (fagetaten). Over alle disse prosjektene er det etablert en styringsgruppe sentralt i Oslo kommune. Blant oppgavene til den sentrale styringsgruppen i Oslo er å ha kontakt med statlige myndigheter og å fordele de statlige prosjektmidlene mellom kommunens prosjekter.

Hvorvidt en organisasjon er hensiktsmessig måles i forhold til organisasjonens oppgaver: Hvor effektiv er den i å nå sine mål og hvor mye ressurser bruker den på å nå målene? (Etzioni 1973) Å foreta denne typen vurderinger av organisasjoner som Prosjekt bostedsløse innebærer flere ulike problemer. Formålet med prosjektet er tjenesteproduksjon og å utvikle nye tjenester. Også boliganskaffelser kan gå inn under begrepet tjenesteproduksjon.

Et av trekkene ved Prosjekt bostedsløse er at selve organisasjonen, slik den er beskrevet over, ikke driver tjenesteproduksjon. Tjenestene utvikles og ytes i prosjektet grunnledd. Dette deler også prosjektet i to ulike organisasjonstyper.

Byråkratiet og gruppen

Innenfor Prosjekt bostedsløse finner vi to helt forskjellige organisasjonsformer. Den sentrale ledelsen og organisasjonen og de kommunale styringsgruppene er det typiske byråkratiet. Tiltakenes organisasjonsform er representert ved gruppen eller prosjektet (prosjektet som organisasjonsform). Byråkratiets arbeidsoppgaver er forvaltning mens tiltakene driver med tjenesteyting. Styringsprinsippet for byråkratiet er lover og regler, mens gruppen er resultatorientert. Tilnærmingen til oppgavene er henholdsvis regelorientert og brukerorientert. De to organisasjonsformene kan illustreres skjematisk:

Figur 2.3 Kjennetegn ved ulike organisasjoner

Kjennetegn	Prosjektets organer	Prosjektets tiltak
Organisasjonsform	Byråkrati	Gruppe/prosjekt
Arbeidsoppgaver	Forvaltning	Tjenesteyting
Styringsprinsipp	Lover/regler	Resultat
Tilnærming	Regelorientert	Brukerorientert

Tiltakene – enten det er ambulerende team, samlokaliserte boliger med bemanning eller andre typer tiltak, konstituerer egne organisasjoner i prosjektet. Det er en grunnleggende organisasjonsteoretisk erkjennelse at enhver organisasjon vil utvikle en selvstendig struktur med et eget ”indre liv”. Tiltakene har en ledelse med en faglig tilnærming som, sammen med andre ansatte, vil prege tiltaket. Også brukerne er en del av denne organisasjonen og vil sette sitt preg på den. Tiltakene er grunnenheten i prosjektorganisasjonen. Det som skjer der vil være avgjørende for om prosjektet til slutt kan oppsummeres som vellykket eller som en fiasko – for å sette det på spissen. Virkeligheten vil nok være mer nyansert⁶.

Prosjektet bostedsløse karakter av et nedenfraprojekt – utviklingen skjer i grunnenhetene – betyr også at resultatet og effektene av prosjektet måles i disse enhetene. Flere undersøkelser viser at det er forholdsvis komplisert å måle effektiviteten i tjeneste-

⁶ Fordi prosjektets og kommuneprojektene suksess er avhengig av grunnenhetene, har jeg brukt mye ressurser i denne midtveisfasen på å undersøke, beskrive og analysere det som skjer der.

produksjon i helse- og sosialsektoren⁷. Måleproblemene blir forsterket av at tiltakene også skal drive med nyutvikling og ikke bare produksjon.

Prosjektet har allerede gjennomgått en endring i organisasjonsstrukturen utløst av Husbankens regionalisering. En viktig forutsetning for å måle utkommet av forsøksvirksomhet er å holde noen variable konstant. Målet med Prosjekt bostedsløse er å finne ut hva slags tiltak – boliger og tjenester – som fungerer overfor målgruppene i prosjektet. Evalueringen i siste fase må se på hvilke elementer i tiltakene som virker bra og hvilke elementer som ikke fungerer godt for å etablere bostedsløse og forebygge bostedsløshet. Organisatoriske endringer i siste fase av prosjektet vil skape klarhet om en måler virkningene av endringer i organisasjonen eller utviklingsarbeidet i tiltaket.

Kommuneprosjektene er fundert i en prosjektplan som i alle kommunene er mer og mindre revidert eller justert underveis. Historien til kommuneprosjektene viser at planen var utformet – ofte av ildsjeler – før både styringsgruppe og prosjektleder var på plass. Styringsgruppen har derfor ikke nødvendigvis et ”eiendomsforhold” til prosjektplanen i utgangspunktet. Styringsgruppene fatter imidlertid vedtak om hvilke tiltak prosjektet skal satse på eller slutter opp om satsingene og har en viktig legitimerende funksjon. Den har stilt seg bak tiltakene.

Tiltakenes tendering mot selvstendigjøring kan for eksempel resultere i at de utvikler seg i en annen retning enn den styringsgruppen hadde tenkt og det den mener var premissene for at de ga sin tilslutning. Dette kan bli et argument for at styringsgruppen trekker tilbake støtten i etterkant. Eller det kan oppstå situasjoner, for eksempel sterke protester fra naboer som oppdaget hvem som hadde flyttet inn et år etter, som gjør det vanskelig for kommunen å gi videre støtte til prosjektet. Dette er hypotetiske situasjoner, men samtidig realistiske. Det jeg forsøker å illustrere er at selv om de kommunale styringsgruppene per i dag har en nødvendig funksjon i å forankre og legitimere prosjektene, er de ikke nødvendigvis en garanti for at tiltakene vil ha støtte ut over prosjektperioden.

Adams og Fisker (referert i Nørve 2003) har undersøkt hva som påvirker om et forsøk videreføres. Halvparten av prosjektene de undersøkte ble videreført. Men mange av de eksemplariske forsøkene, med nytt innhold og dokumenterte positive resultater, ble ikke videreført. Adams og Fisker så på betydningen av fire faktorer: Motivet for forsøket, innholdet, organiseringen og evalueringen. De fant at av disse fire faktorene hadde *organiseringen* størst betydning. Forankringen av prosjektet både i fagadministrasjonen og politisk hadde mest å si for om prosjektet ble videreført som en del av den ordinære driften.

⁷ Disse problemstillingene ble også tatt opp i oppstartrapport del 1 med henvisning til Jonsson (1996) og Dahl (1994).

Oppsummering

Regionaliseringen av Husbanken har hatt liten betydning for Prosjekt bostedsløse. Intervjuene med regionkontaktene viser at de etterlyser en avklaring om rollen de har i prosjektet etter regionaliseringen. Noen mener det er uklart om de har fått en ny rolle. Flertallet av regionkontaktene oppfatter også at de mangler eller har liten kompetanse i å lede helheten i prosjektet.

De frivillige organisasjonenes deltakelse som selvstendige aktører befinner seg fremdeles under organisatorisk behandling. Ingen av de frivillige organisasjonene med selvstendig deltakerstatus hadde startet driften av tiltak på tidspunktet for evalueringen (ved datainnsamlingen)⁸. Frivillige organisasjonene må ha en driftsavtale med kommunene for å drive tiltakene de starter. Det statlige initiativet tok åpenbart ikke nok høyde for at de og at kommunene kunne si nei.

Prosjektorganisasjonens oppgave i siste fase av prosjektet er å sikre forankring og legitimitet av tiltakene som er satt i gang. Det vil være avgjørende for om resultatene av prosjektet blir en del av kommunenes ordinære drift etter at prosjektperioden har utløpt.

Det finnes forøvrig eksempler på langvarig samarbeid mellom offentlig og private aktører for å redusere bostedsløsheten fra andre land. Et av de etter hvert godt kjente er Y-stiftelsen i Finland. Y-stiftelsen er et samarbeid mellom staten, de største kommunene i landet og ulike typer private aktører. Samarbeidet ble etablert tidlig på 80-tallet og med ett unntak er de samme aktørene med i stiftelsen i dag (eks. Puttonen 2003, Kärkkäinen 1999).

⁸ Kirkens Bymisjon planla inntak av beboere i ett av sine boligtiltak.

Kapittel 3

Et ”rusprosjekt”?

Etter evalueringen av oppstartfasen i kommuneprojektene så vi konturene av noen sentrale problemstillinger i prosjektet. Kommunene, det var i alt fem i denne aller første fasen, hadde stort sett ikke kommet i gang med konkrete tiltak. De hadde skissert en prosjektplan med målgrupper og en del målsettinger.

I den første fasen av evalueringen intervjuet vi blant annet personer knyttet til selve prosjekt-organisasjonen. Disse ble regnet som mest sentrale i denne fasen, fordi deres oppgave var å forankre prosjektet i kommunens fagetater og administrative ledelse. Vi intervjuet også ansatte i tiltak som allerede fantes i en del kommuner. Blant disse aktørene fant vi noen mer og mindre uttalte problemstillinger, som en kunne anta ville bli sentrale i prosjektet. For å tydeliggjøre dette organiserte vi problemstillingene som dikotomier eller motsetningspar. Av de i alt ni problemstillingene eller motsetningsparene som utkrystalliserte seg i en tidlig fase av prosjektet, har tre en framtrødende plass i denne prosjektfasen.

De tre problemstillinger er:

Bolig versus institusjon. Problemstillingen har en juridisk og en mer praktisk side. Den juridiske definisjonen av bolig og institusjon er klar. I praksis, og overfor andre grupper med behov for hjelp og tjenester i boligen, kan forskjellen være vanskelig å få øye på.

Hjelp versus kontroll. For tjenesteyterne knyttet til boligene i prosjektet er dette en uttalt og aktuell problemstilling. Felles for alle informantene er at de vil vekk fra ”den gamle kontrollørrolla” overfor målgruppen og utvikle den tjenesteytende og faglige delen av jobben. Spørsmålet er om avskaffelse av gamle kontrollformer erstattes av nye.

Bostedsløs versus rusmisbruker. Primærmålgruppen både i den sentrale prosjektplanen og i overveiende grad i de lokale prosjektene er bostedsløse rusmisbrukere eventuelt også med psykiske problemer eller lidelser. Er bostedsløs i realiteten synonymt med rusmisbruker?

I evalueringen av oppstartfasen hos aktørene som kom med i prosjektet fra 2002 framtrødte enkelte av disse motsetningene enda skarpere. Tre av de nye aktørene, de tre frivillige organisasjonene, har lange tradisjoner i arbeidet med rusmiddelbrukere. Deres inntreden i prosjektet understreket spørsmålet om prosjektet er et *rusprosjekt*. Enkelte informanter stilte også spørsmål om Prosjekt bostedsløse kan bidra til å bygge opp en ny rusomsorg i kommunene etter at rusomsorgen som særomsorg er avviklet.

Utgangspunktet for prosjektet fra Husbanken med de to departementene var å sikre de aller svakeste bostedsløse med rusproblemer, og eventuelt med en psykisk lidelse i tillegg, et botilbud. Denne målgruppen ble eksplisitt utpekt som særlig viktig. Men prosjektet avgrenset seg ikke til denne målgruppen. I realiteten har flertallet av kommunene i prosjektet og de frivillige aktørene utelukkende konsentrert seg om denne, som vi kan kalle primærmålgruppen for prosjektet. Unntakene er prosjektene i Oslo. Bydelsprosjektet i St. Hanshaugen Ullevål⁹ har alle bostedsløse som sin målgruppe og har opprettet tiltak i tråd med målsettingen. Boligtorget i regi av prosjektet skal bistå alle bydelsens innbyggere som enten mangler bolig eller står i fare for å miste boligen. Men også i St. Hanshaugen Ullevål er mesteparten av innsatsen konsentrert om rusmiddelbrukere. Prosjekter drevet i regi av Oslo kommune sentralt har heller ingen spesifikk ”rusmiddelprofil”. Særlig i det ene prosjektet, Store barnefamilier, er rusmiddelbruk ingen problemstilling.

Tabell 3.1. Målgrupper i prosjektene etter aksept og avvisning av rusmiddelbruk

Kommune Organisasjon	Aktivt rusmiddelbruk	Mål å begrense rusmiddelbruk	Rusfritt/ Ikke aktuelt
Oslo:			
- St. Hanshaugen U	x	x	
- Store barnefamilier			x
- Ungdomsprosjekt		x	
Bergen ¹⁰ :			
- Bergenhus	x		
- Årstad	x		
- Laksevåg	x	x	
Trondheim	x	x	(x)
Stavanger	x	x	
Kristiansand		x	
Drammen	x		
Tromsø	x		
Frelsesarmeen			(x)
Kirkens Bymisjon	(x)		
Kirkens Sosialtjeneste			(x)

⁹ Oslo har flere selvstendige prosjekter. Ett av disse er lokalisert i Bydel St. Hanshaugen Ullevål. Prosjektet er organisert på samme måte som prosjektene ute i kommunene.

¹⁰ Delprosjekter, men ikke i samme grad selvstendige prosjekter som prosjektene i Oslo.

Tabell 3.1 over gir en skjematisk oversikt over hva slags type tiltak de lokale prosjektene har etter kriteriet aksept og avvísning av rusmiddelbruk. Et kryss i en kommune kan bety flere tiltak med samme kjennetegn. Kryssene i klamme betyr at tiltaket ikke hadde startet opp ved tidspunkt for evalueringen (september 2003). Hvis vi regner bydelsprosjektene i Bergen som egen prosjekter, viser tabellen at ni lokale prosjekter har tiltak med høy aksept for rusmiddelbruk. Seks prosjekter har som mål å begrense rusmiddelbruk og aksepterer bruk av rusmidler i svært begrenset grad. I ett av de igangsatte prosjektene (Store barnefamilier i Oslo) er problemstillingen uaktuell.

To av de frivillige organisasjonene, Frelsesarmeen og Kirkens Sosialtjeneste, har satset på rusfrie tiltak. Det vil si boligtiltak for tidligere rusmisbrukere eller andre personer som ønsker og/eller har behov for å bo i et rusfritt miljø. Men i disse tiltakene vil de ansatte måtte forholde seg til rusmidler. For eksempel diskuteres det i Frelsesarmeens prosjekt hvordan kontrollen av eventuelt rusmiddelbruk skal gjennomføres for å holde tiltaket rusfritt (ikke igangsatt tiltak).

En del som arbeider i prosjektene vil nok si at de forsøker å bidra til at beboerne skal bruke mindre rusmidler og at dette i mange sammenhenger er en viktig del av arbeidet. Skillet mellom `Aktivt rusmiddelbruk` og `Mål å begrense rusmiddelbruk` er at sistnevnte, til forskjell fra den første kategorien, har en uttalt målsetting om å begrense bruken av rusmidler. Eventyrveien i Kristiansand, som er et korttidstilbud for unge mellom 18 og 25 år, er et slikt tiltak. Beboerne kan ha et begynnende problem med rusmidler. Men tilbudet er definert uegnet for unge som allerede har et stort rusmiddelbruk. `Rusfritt` betyr at bruk av rusmidler ikke aksepteres. Tiltak i kategorien `Aktiv rusmisbruker` defineres seg som lavterskel med hensyn til rusmiddelbruk.

Uansett om tiltakene i prosjektet eller de lokale prosjektene definerer seg som rusfrie eller ikke, er rusmiddelbruk en av de helt sentrale problemstillingene.

Prosjektets fokus på rusmiddelbruk reiser minst to vesentlige spørsmål. Det ene er årsaken til at Prosjekt bostedsløse i så stor grad har blitt et "rusprosjekt". Det andre er konsekvensene dette fokuset har for utviklingen av prosjektet, valg av metodikk og i siste instans modellutvikling. Fører fokuset på rusmiddelbruk til valg av spesielle metoder og eventuelt modeller?

Hvem er den bostedsløse?

Det første spørsmålet, om årsaken til at prosjektet fokuserer så sterkt på rus, er sannsynligvis vanskeligst å svare på ut fra den foreliggende evalueringen og datagrunnlaget vi har her. Det kan selvsagt bero på at bostedsløshet i Norge er nært forbundet med rusmiddelbruk. I følge den nasjonale kartleggingen fra 1996 (Ulfrstad 1997) har en tredel av alle bostedsløse et *registrert* rusmiddelproblem. Undersøkelsene er hovedleverandøren av premisser for Prosjekt bostedsløse både på nasjonalt og kommunalt nivå.

Registreringer og tall blir i internasjonal forskning om bostedsløshet regnet som problematiske (f. eks. Hertting 2000). Registreringene foretas normalt gjennom hjelpeapparatet. Uansett hvor nøyaktige og gjennomarbeidede operasjonaliseringer en har av `bostedsløs`, vil det bli en rest som avgjøres av skjønn og oppfatninger hos tjenesteyterne.

Registreringene vil i større og mindre grad bli preget av bildet hjelpeapparatet har av `bostedsløs` (f.eks. Sahlin 2001). Slike bilder og oppfatninger er styrt av ulike forhold. Et forhold er historikk og kultur. Begrepet bostedsløse har i seg selv en negativ klang. Undersøkelser viser at mennesker som faktisk mangler bolig ikke ser på selv som bostedsløs (Thörn 2000). En student som mangler bolig i en periode og sover hos venner ville neppe karakterisere seg som bostedsløs, selv om vedkommende verken har fast adresse eller bolig. Det handler om selvoppfatning hos studenten relatert til samfunnets persepsjon av `bostedsløs`. Det peker også på det faktum at for å bli registrert som bostedsløs, må en ha kontakt med hjelpeapparatet. Det er ikke et særtrekk ved den norske registreringen. Det er et gjennomgående trekk hos land som gjennomfører nasjonale registreringer. Begrepet `vanlig student` korresponderer dårlig med begrepet `bostedsløs`.

En lignende problemstilling ble reist i første fase av evalueringen. En informant tok opp hvorvidt en enslig forsørger som mister boligen sin og må flytte hjem på pikeværelset hos mor faktisk skal regnes som bostedsløs. Denne informanten mente svaret burde vært nei: En enslig forsørger med barn, som bor hos sine foreldre, har bolig og er ikke bostedsløs. I enkelte fattigere land med en annen boligstandard enn Norge, ville denne personen ikke vært regnet som bostedsløs. Slike kulturelle og sosiale forskjeller er den viktigste årsak til at Norge kommer ut med en høyere andel bostedsløse enn for eksempel Hellas og Portugal (FEANTSA, gjengitt i bla i Hertting 2000).

Men Norge har en klart høyere, offisiell, andel bostedsløse enn Danmark (ibid). En av Danmarks hovedsatsinger overfor bostedsløse i over et tiår har vært såkalte `skæve huse til skæve eksistenser` (Jensen m.fl. 1997; Dyb 2001). Skæve huse er enkle boligløsninger med lite personale, der bostedsløse rusmiddelbrukere og psykisk syke kan fortsette å leve sine `skæve` liv. I de senere årene har den danske regjeringen spisset sin satsing overfor bostedsløse mot de aller svakeste. Ifølge danske forskere er tallet ikke sammenlignbart med tallene fra de øvrige nordiske landene¹¹. Bare i Stor-København antas det uoffisielle, men reelle tallet på hjemløse å være nærmere 5.000 (Kern 2003). Tallet i Norge er til sammenligning 6.200¹².

Oppfatningen vår og bildene vi har av `bostedsløse` har en historisk opprinnelse. Tidligere betegnelser på bostedsløse eller hjemløse er vagabond, løsgjenger og uteligger.

¹¹ Bl.a. drøftinger i Nordisk nettverk for bostedsløshetsforskning.

¹² Danmark har 5 millioner innbyggere, Norge har 4,5 millioner innbyggere.

Løsgjengeri var fram til 1970 forbudt ved lov. Historisk er det altså knyttet til lovbrudd å være hjemløs. Saken er imidlertid ikke så enkel. Boligmangel, særlig i de voksende byene og industristedene ut over 1900-tallet, var prekær i arbeiderklassen. Husstander som ikke hadde egen bolig kunne bo hos slektninger. Disse ble ikke primært regnet som det vi i dag kaller bostedsløse eller hjemløse. Vagabonden eller løsgjengeren var primært en mann med et alkoholproblem. Det var en person som drev rundt uten arbeid. Avstraffelsen for løsgjengeriet sto også i stil med denne oppfatningen. Løsgjengere ble vanligvis dømt til et opphold på Opstad arbeidsleir for alkoholister.

Ut over 1900-tallet vokste det fram en medisinsk tilnærming til alkoholisme og rusmiddelbruk. Alkoholisme ble gjort til sykdom. Sykdomstenkningen har bare i begrenset grad fjernet den moralske tilnærmingen til alkoholproblem både i opinionen og i hjelpeapparatet. Rusmiddelbrukere generelt hører til blant de uverdige trengende. Det regnes som en selvforskyldt plage eventuelt. Narkotika sees på som et grunnleggende onde, som ikke bare angår den narkomane selv, men hele samfunnet. Christie og Bruun (2003) poengterer at også den narkomane, ikke bare rusmidlene, er målgruppe for kampen mot narkotika.

Det andre problemområdet knyttet til prosjektets målgruppe er psykiatri. Primærmålgruppen i prosjekter defineres som rus og dobbeldiagnose rus/psykiatri. Men selv om psykiske lidelser er definert med medisinske diagnoser, har oppfatningen og behandlingen av psykisk syke og rusmisbrukere visse paralleller opp gjennom historien. Ericsson (1974) viser at arbeidsterapien ble en del av behandlingen av psykiske lidelser under framveksten de psykiatriske institusjonene. Foucault (1974) beskriver hvordan arbeid var en essensiell bestanddel under etablering av institusjoner, noen steder kalt arbeidshus, for alle som ikke passet inn, i det han kaller ”store innesperringen” i Europa. Institusjonaliseringen er reversert, også innenfor psykiatrien. Men mennesker med psykiske lidelser uten bolig havner utenfor det vanlige hjelpeapparatet (Brodtkorb 2001).

Dette framkommer også i utsagn fra mine informanter: Flere av gir uttrykk for at de har tatt over en vanskelig restkategori. Tjenesteytere påpeker at ”det er en gruppe ingen vil ha”. ”Vi skulle kommet i tillegg til det øvrige tjenesteapparatet, men vi opplever at vi blir i stedet for”.

Denne korte gjennomgangen gir noen hovedelementer i de historiske røttene til forståelsen av hvem den bostedsløse er. Bostedsløshet og hjemløshet er i moderne sosialhistorie nært knyttet til alkoholisme og senere mer generelt til rusmiddelbruk. Det er nærliggende å tro at dersom den hjemløse ikke har et rusmiddelproblem, øker sjansen for at vedkommende blir satt i en annen kategori enn bostedsløs. I en slik forståelse blir ikke en bostedsløs primært en person som mangler bolig. Det er en person som har tilleggsproblemer, helst i form av rusmiddelbruk, som gjør at vedkommende ikke klarer å beholde boligen sin uten hjelp. En gruppe psykisk syke med utagerende adferd som

ikke nødvendigvis er rusmiddelbruker, men som synes vanskelig å innpasse i det ordinære psykiske helsevernet, inngår også i gruppen.

Forståelsen bestemmer omfanget?

Nettopp denne gruppen er primærmålgruppen i Prosjekt bostedsløse. Hvordan preger dette prosjektet? Ikke alle i registreringen fra 1996 har et rusmiddelproblem. I evalueringsrapport nummer en pekte vi på at det sterke fokuset på rusmiddelbruk kan innebære at selve begrepet bostedsløs blir innsnevret nettopp av de årsakene vi har pekt på over: Nemlig at oppfatningen og selve bildet av den `bostedsløse` vil svare til en snevrere gruppe mennesker, enn for eksempel de som ble registrert i 1996.

Vi kan ta et eksempel fra to tellinger i en norsk kommune. I Tromsø ble det i 1996-tellingen registrert 69 bostedsløse personer. Fem år etter, i en kartlegging gjennomført i regi av kommunen, var tallet vel 300 bostedsløse *husstander*¹³. Hva er forklaringen på denne – i en slik sammenheng – enorme forskjellen? Forskjellen *kan* dreie seg om en reell økning. Hvis vi går ut fra at faktisk har vært en såpass dramatisk økning, kan den være forårsaket av ulike forhold. En forklaring kan være en sterk prisvekst i boligmarkedet.

Tjenesteytere i Tromsø framholder at det siste tallet, rundt 300 husstander, samsvarer med de erfaringene og den kunnskapen boligkontoret har sittet med i flere år og at tallet fra 1996 er for lavt¹⁴. Bildet blir ytterligere komplisert ved at registreringen i 2001 er foretatt av samme instansen som i 1996 og at de samme kriteriene er brukt på begge tidspunktene.

De ”vanlige” forklaringene på bostedsløshet i Norge gir liten støtte til hypotesen om økte boligpriser. Det vi kan kalle den ”vanligste oppfatningen” er at bostedsløse ikke har bolig fordi de ikke kan bo. Et stort antall av brukerne i Prosjekt bostedsløse har fått leilighet en eller flere ganger tidligere og mistet den, enten på grunn av husleierestanser og/eller ulike former for bråk, som har gjort at de har kommet på kant med naboene (fra flere informanter). Konklusjonen er at de `ikke kan bo`. Hele Prosjekt bostedsløse er, som vi skal dokumentere, primært innrettet på å hjelpe eller finne løsninger for mennesker som `ikke kan bo`. Hvis feilen ligger hos menneskene og ikke i boligmarkedet, blir det mindre relevant om det finnes nok boliger eller ikke.

Jeg har skissert to mulige forklaringen på talldifferansen: Den kan bero på en endret oppfatning av hvem den bostedsløse er. Eller det kan skjedd en reell vekst. I løpet av de fem årene mellom registreringene har fokuset og oppmerksomheten rundt bostedsløshet vært voksende. Det kan for eksempel ha bidratt til at bostedsløset blir mer synlig.

Er begrepet bostedsløs så tøyelig at en nærmest kan bestemme hvem gruppen skal omfatte? Til en viss grad er svaret ja. Men som jeg har argumentert for over, skapes

¹³ Tromsø kommune: Boligsosial handlingsplan, 2003

slike ”bestemmelser” i en gitt kontekst. Disse kontekstene eller denne helheten påvirker også prosjektet.

Konsekvenser

Den sentrale målgruppe for Prosjekt bostedsløse er blant de mest marginaliserte i samfunnet. Gruppen er preget av rusmiddelbruk, de mangler bolig, de har ikke arbeid, de har et svakt og lite nettverk og de har helseproblemer. Mange har ikke trygd. De har i en årrekke levd på sosialstønad eller på inntekter fra ulovlig virksomhet. Mange har sittet eller sitter i fengsel. Marginaliseringsprosessen har for mange pågått i årevis.

Hvilke konsekvenser får det for prosjektet at det er så sterkt knyttet til rusproblematikk? Én konsekvens, som vi har synliggjort over, er et skifte i begrepet og forståelsen av bostedsløs. Det kan bety en innsnevring av antallet. Men det kan også bidra til at flere blir synlige. En telling som er i gang satt av Sosial- og helsedirektoratet i 2003, kan like gjerne konkludere med at det per i dag finnes flere og ikke færre bostedsløse enn i 1996. Men i et noe lengre perspektiv kan vår forståelse av det å være bostedsløs bli snevrere. Bindingen til rus, og rus kombinert med psykiske lidelser, samsvarer med vagabonden og uteliggeren. Bostedsløshet blir først og fremst et sosialt problem og i andre rekke, og i beste fall, et boligproblem: Boligproblemen tilhører de arbeidsføre, som kan yte noe til gjengjeld.

Prosjektkommunene anskaffer i liten grad nye boliger i forbindelse med Prosjekt bostedsløse. Kommunene bruker i stor grad eksisterende kommunal boligmasse. Noen kommuner har et uttalt mål om å bruke kommunale utleieboliger for vanskeligstilte. Prosjektet i Drammen baserer seg i hovedsak på bruk av kommunale utleieboliger. Det sentrale målet for prosjektet i Ullevål St. Hanshaugen er å få boligkjeden i bydelen til å fungere bedre.

Tiltakene som etableres forutsetter oppfølgingstjenester. Det kan bli kostbart å etablere mange slike tiltak. Det kan også begrense etterspørselen etter boliger og bygg. Også i disse tiltakene bruker kommunene i stor utstrekning eksisterende kommunal boligmasse. Ervervelse av nye boliger og bruk av Husbankens ordninger til dette formålet kan få en underordnet betydning i prosjektet.

¹⁴ Ubenyttet materiale fra oppstartevalueringen av Prosjekt bostedsløse i Tromsø.

Kapittel 4

Boliger eller boliggjorte institusjoner

Prosjekt bostedsløse har et mål om å stå på to bein. Det ene beinet er utvikling av boligløsninger for bostedsløse. Det andre beinet er å utvikle tjenester for å hjelpe bostedsløse. Til sammen skal dette summere opp til nye metoder og modeller for å etablere bostedsløse i bolig. Dette kapitlet konsentrerer seg om boligene, i den grad det er mulig å skille boligtilbudet fra tjenestetilbudet. Selve *innholdet* i tjenestene vil bli nærmere drøftet i kapittel fem.

I noen prosjekter og kommuner pågår en diskusjon om de *reelle* forskjellene mellom institusjon og bolig. Problemstillingen berører alle de lokale prosjektene, uansett om den er gjort til tema eller ikke. Juridisk reguleres boliger og institusjoner av to forskjellige lovverk. Institusjoner ligger under Kommunehelseloven. I Lov om helsetjenester i kommunene, paragraf 1-3 punkt 6, heter det at kommunens helsetjeneste skal omfatte ”sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie”.

Beboere i boliger får sine interesser og plikter ivaretatt gjennom Husleieloven (Lov om husleieavtaler). Husleieloven har imidlertid noen bestemmelser som kan benyttes til å begrense leietakers rettigheter og som er et sentralt tema i prosjektet. Den ene er paragraf 11-1 som kan anvendes dersom ”boligen skal brukes av personer med spesielle behov av varig karakter”. Den andre er paragraf 11-2 som omfatter boliger ”for personer med spesielle behov av midlertidig karakter”. Ved bruk av begge paragrafene gjelder visse forutsetninger. Organ for stat, fylkeskommune eller kommune må ha fattet vedtak om slik bruk. Leietaker må være skriftlig informert om at dette gir leietaker færre rettigheter enn vanlig leiekontrakt.

Disse paragrafene, fortrinnsvis paragraf 11-2, i Husleieloven benyttes i alle kommuner i stort omfang i tiltak innenfor Prosjekt bostedsløse. Forkortelsen `11-2 kontrakter` har blitt et eget begrepet i prosjektet, som jeg også kommer til å bruke i denne rapporten.

Med ett unntak er alle tiltakene i prosjektet definert som boliger. Flere av tiltakene har forholdsvis høy bemanning og er organisert på en måte som praksis kan minne om institusjoner. Dermed reises en debatt om boliggjøringen i realiteten begrenses til et *kontraktsforhold*, mens det bygges opp nye ”mini-institusjoner”. Tematikken er ikke forbeholdt dette prosjektet. Den har tvert imot eksistert innenfor andre sektorer i kjølvannet av de-institusjonaliseringen.

Spekteret av boligløsninger

Aktørene – deltakerkommunene og de frivillige organisasjonene – har satset på flere ulike typer boligløsninger. Hvis vi ordner selve boligløsningene etter en akse, kan vi sette vanlig kommunal utleiebolig eller privat boligutleie i den ene enden og

sykehjemsplasser i den motsatte enden. Mellomløsningene er ulike former for bokollektiver og samlokaliserte boliger. Klassifiseringen er gjort på grunnlag av boformene og ikke tjenestetilbudet.

Figur 4.1 Botilbud i Prosjekt bostedløse ordnet etter en akse

Sykehjem	Bofellesskap Kollektiv	Hybler m. fellesareal	Samlokaliserte leiligheter	Kommunale utleieboliger	Privat utleie
----------	---------------------------	--------------------------	-------------------------------	----------------------------	------------------

Sykehjem er ikke bolig i juridisk forstand, men det er valgt som en type løsning i prosjektet og jeg tar derfor med dette alternativet i oversikten. Noen kommuner eller private aktører vil sannsynligvis innvende at de bruker noe andre begreper eller at deres boliger ikke passer helt inn. For eksempel har noen prosjekter opprettet såkalte satellitleiligheter som betjenes av en base. Det betyr leiligheter spredt rundt om i den øvrige bebyggelsen. Disse dekkes av kommunale, eventuelt private, utleieboliger.

Én kommune, Drammen, har omgjort en eksisterende sykehjemsavdeling for primærmålgruppen i prosjektet. Samme kommune har sin hovedsatsing på kommunale utleieboliger med oppfølging. Flertallet av kommunene har bygget opp boliger innenfor flere alternativer. De frivillige organisasjonene sett under ett har også boligtilbud som dekker hele spekteret. Men utenom denne ene kommunen, er det ingen som har satset på sykehjem eller annen type institusjon.

Prosjektlederne og aktørene i prosjektet har lagt stor vekt på å lage et *boligprosjekt*. En av informantene jeg har intervjuet gir uttrykk for at det er underordnet hvorvidt tilbudet defineres som institusjon eller bolig. Det er mer et pragmatisk spørsmål, framholder informanten. I denne sammenhengen betyr pragmatisme å tilpasse seg prosjektets ramme og bestemme seg for å lage boliger. Flertallet legger stor vekt på at Prosjekt bostedsløse er en boligbygging i betydning av å lage boliger til grupper som tradisjonelt faller utenfor.

Tabell 4.2 på neste side illustrerer hva slags type boliger de ulike prosjektene har satset på. Tabellen gir ingen oversikt over *hvor mange* tiltak eller plasser de ulike prosjektene har opprettet. En kommune kan ha mer enn ett tiltak innenfor samme boform. De frivillige organisasjonene hadde ved tidspunktet for evalueringen ikke hatt innflytting i sine boliger. Kryssene i parentes tilkjenner at tiltaket ikke har startet opp.

Figur 4.2 Ulike boligløsninger i prosjektene i kommunene og de frivillige organisasjonene

Kommune Organisasjon	Kollektiv Bofellesskap	Samlokaliserte leil. Hybelhus	Satellittbolig komm./privat	Annet
Oslo:				
- St. Hanshaugen U	x	x	x	x
- Store barnefamilier			x	
- Ungdomsprosjektet	x			
Bergen:				
- Bergenhus		x	x	
- Årstad		x	(x)	
- Laksevåg			x	
Trondheim	x	x		
Stavanger	x	x	(x)	x
Kristiansand	x			
Drammen		x	x	x
Tromsø		x		
Frelesarmeen		(x)		
Kirkens Bymisjon	(x)	(x)		
Kirkens Sosialtjeneste	(x)	(x)		

Selve boligløsningene må anses å være tradisjonelle. Verken bofellesskap, kollektiver, semikollektiver med begrenset fellesarealer, samlokaliserte selvstendige boliger eller vanlige utleieboliger er spesielle boligløsninger for prosjektets brukergruppe. Alle formene for boliger benyttes både til grupper som trenger oppfølging i boligen og til helt ordinær boligetablering. Kollektiver med varierende grad av felles og private områder er en vanlig boligform. Prosjektet har ikke frambrakt egne og nye boligløsninger. Det er forøvrig ikke dokumentert at bostedsløse rusmisbrukere må ha egne eller en ny type boligtyper og -løsninger. Mangel på nye boligløsninger er eventuelt ikke et argument i en diskusjon om hvorvidt prosjektet har lyktes eller ikke

En kommune har gjort negative erfaringer med en type boligløsning for en bestemt gruppe. Kommunen avvirket et tiltak med fire samlokaliserte boliger etter mindre enn et halvår. Brukergruppen var unge rundt 20 år med sammensatte problemer, blant annet stort rusmiddelbruk. Beboerne fikk oppfølging noen timer på dagtid av prosjektets boteam. Oppsummeringen fra de ansatte er at verken boformen eller tjenestetilbudet var riktig og/eller tilstrekkelig for beboergruppen.

En annen kommune la opp til at beboerne skulle bo to eller tre i hver leilighet. De tre leilighetene er samlokalisert i et bygg uten andre beboere. Etter noen måneders drift ble antall beboere redusert til en i hver leilighet (med et unntak). Erfaringen er at fellesarealet ble en kilde til konflikt mellom beboerne: "Det ble et ingenmannsland". Enkelte

av beboerne, de som har måttet flytte, opptrådte truende og tok kontroll over andre beboere. Beboergruppen i dette tiltaket er en helt annen enn 19-20 åringene i det andre eksemplet. Beboerne her er blant de ”mest slitne” rusmiddelbrukerne i byen. Alle hadde vært uten bolig i lengre tid, noen i mange år. Å forholde seg til hverandre i et felles, men samtidig privat område, ble svært vanskelig. Erfaringene er ikke entydige. I en av leilighetene bor fremdeles to sammen. Disse to gir uttrykk for at de trives med å dele leilighet. Den ene har imidlertid søkt om trygdebolig og får han det, er personalets vurdering at det ikke skal flytte inn en ny person i leiligheten. Vurderingen synes å bero på at en vil skåne den gjenværende mot risikoen for flere negative opplevelser.

Diskusjonene om selve boformene har fra prosjektets start vært sentrert rundt problemstillinger av typen: Hvor mange personer med rusproblemer bør bo sammen? Bør mennesker som bruker forskjellige rusmidler bo i samme oppgang eller i samme bofellesskap? Vil noen bostedsløse bo kollektivt? Vil de fleste ha egen leilighet? Det finnes ingen systematiske norske undersøkelser om bostedsløses ønsker. En undersøkelse fra Tyskland viser at bostedsløse gjennomgående ønsker en egen bolig (Busch Geertsema 2003).

Hvorvidt kollektive løsninger fungerer, kan være influert av flere forhold. En vesentlig grunn til at kollektivmodellen ble avskaffet i det sistnevnte eksemplet over, var at noen av beboerne opptrådte truende overfor medbeboere. Personalet avdekket hva som foregikk etter noen måneder. Denne typen makt- og misbruksforhold ble avdekket i en dansk studie av et oppgangfellesskap (separate leiligheter i en felles oppgang) for rusmiddelbrukere, noen var også psykisk syke (Svendsen-Thune 2002). Konklusjonene av studien resulterte i at oppgangfellesskapet ble avvirket og beboerne fikk nye og forskjellige tilbud.

Disse eksemplene gir ikke grunnlag for å si at bofellesskap eller samlokaliserte boliger ikke er heldig for målgruppene i prosjektet. Men spørsmålet er hva som kreves av forhåndsundersøkelser og oppfølging for å få denne typen boliger til å fungere for *alle* som skal bo der. I det ene eksemplet, der antall beboere ble redusert i hver leilighet, har tiltaket forholdsvis høy bemanning. I utgangspunktet var det fire ansatte og syv beboere. Et halvår etter var det fortsatt fire ansatte og fem beboere, sannsynligvis vil det etter hvert bli fire beboere.

Det er også etablert, og er i ferd med å etableres andre bofellesskap i regi av Prosjekt bostedsløse. Det kan gi et bredere tilfang av erfaringer fra denne boformen. Men en erfaring fra de nevnte eksemplene er at boligformen ikke kan sees uavhengig av oppfølgings- eller tjenestetilbudet og beboerne.

Boligene utgjør en ramme som tjenesteyterne, prosjektlederne og andre som er involvert i prosjektet må forholde seg til. Noen ganger er ikke bygget som det aktuelle tiltaket faktisk havner i et førstevalg. Andre bygninger, som anses å være mer egnet, har gått til andre formål. Eller knappheten på kommunalt eide eller tilgjengelige boliger er stor og

prosjektet må forholde seg til det bygget som er tilgjengelig. Mange, sannsynligvis flertallet av tiltakene i prosjekt bostedsløse er møtt med naboprotester. Ved en anledning ble et planlagt tiltak omgjort fra samlokaliserte boliger til boliger spredt rundt til flere blokker, fordi naboene klarte å hindre at bydelen fikk bruke en bygning til boliger i prosjektet.

”Tiltak” med ansatte

I omtalen av boligene og boligtilbudene i de kommunale prosjektene bruker jeg begrepet *tiltak*. Aktørene i de kommunale prosjektene bruker i en viss utstrekning også begrepet tiltak. Begrepet kan forsvares brukt som en samlebetegnelse som dekker ulike boformer med tjenester, boteam og andre typer tjenester i prosjektet (f.eks. Boligtorg).

Tabell 4.3 gir et bilde av hvor mye tjenester de ulike kommunene har knyttet til sine tiltak (inkludert vanlige boliger). Tabellen viser kun tiltak som er etablert som et ledd i Prosjekt bostedsløse. Flere av kommunene har boliger med oppfølging for den samme målgruppen, men som ikke er startet i regi av Prosjekt bostedsløse¹⁵. Tabellen viser *ikke* antall tiltak, men *hva som finnes* i de ulike prosjektene.

Tabell 4.3 Omfanget av tjenester / oppfølging i tiltakene

Kommune Organisasjon	Tiltak med 1 ansatt på 3 el. færre brukere	Tiltak med 1 ansatt på 4 el. flere brukere	Boliger med begrenset oppfølging
Oslo			
- St. Hanshaugen U	x	x	x
- Store barnefamilier			x
- Ungdomsprosjektet			x
Bergen			
- Bergenhus	x		x
- Årstad		x	x
- Laksevåg			x
Trondheim	x		
Stavanger	x	x	x
Kristiansand	x		
Drammen	x		x
Tromsø			x
Frelsesarmeen		(x)	
Kirkens Bymisjon		(x)	(x)
Kirkens Sosialtjeneste		(x)	

¹⁵ St. Hanshaugen Ullevål: Korttidstilbudet Langes gate hybelhus var etablert for Prosjekt bostedsløse. Prosjektet satsing på boligkjede har hjulpet flere i hybelhuset til å få egen bolig (intervju med ansatt Langesgate hybelhus).

Tiltak med bemanning en ansatt på tre eller færre brukere er samlokaliserte boliger eller bofellesskap. Neste kategori er samme type boliger men med minst fire beboere for hver ansatt. Den siste kategorien, boliger med begrenset oppfølging betyr at beboeren har tilgang til tjenesteyterne i begrenset tid. Det typiske er ambulerende boteam, som flere kommuner har, og som kan ha oppfølging med beboere mellom alt fra hver dag til en time i måneden, vurdert etter den enkelte brukers behov. En mellomting er det vanligste.

Bak tallene kan det skjule seg en viss variasjon mellom kommunene. Noen av tiltakene har for eksempel mindre enn to beboere per ansatt. Boliger med mye bemanning finnes også i andre omsorgssektorer. Både boliger for mennesker med psykisk utviklingshemming og omsorgsboliger for eldre kan ha like mye bemanning som en institusjon. Hvorvidt det faktisk dreier seg om en bolig eller en institusjon, er en juridisk definisjon. Bemanningen og eventuelt også arbeidet som gjøres – tjenestene som ytes, kan likevel få boligen til å ligne en institusjon.

Gruppering av tjenester

Ett av skillene mellom institusjon og bolig er, forenklet sagt, at institusjoner har fast ansatt personale, mens i boliger følger tjenestene brukeren. I realiteten er det noe mer komplisert. Retten til individuelle tjenester reguleres av Lov om helsetjenester i kommunene (Kommunehelsetjenesteloven) og Lov om sosiale tjenester¹⁶. Prinsippet er at hjelp og tjenester skal gis etter brukerens behov. Den enkeltes rett til hjelp er ikke nødvendigvis knyttet til om vedkommende har bolig. Noen former for tjenester, som brukere isolert sett kan ha behov for og krav på, er irrelevant dersom vedkommende ikke har bolig.

I en studie av oppgaver, yrker og kompetanse i omsorgstjenestene oppsummerer Bjerke og Kvamme (2002) at inndelingen av tjenesteyting i kommunene basert på institusjon og bolig ikke nødvendigvis vil gi mening. Studien viser at kommunene både har organisert tjenestene ulikt og at de bruker forskjellige navn på samme fenomen, eller at samme navn betegner ulike fenomener. For eksempel kunne en bak etiketten ”omsorgsboliger med fast personale” finne alt fra tilnærmet sykehjem for somatisk syke pasienter til et rent botiltak for mennesker med psykisk utviklingshemming. Hjemmetjenesten hadde i noen kommuner ansvar for samlokaliserte omsorgsboliger, andre steder ble disse betjent av sykehjemspersonalet. Også den formelle, juridiske definisjonen av bolig og institusjon viste seg å være bare delvis meningsfylt:

” Senteret (omsorgsboliger for senil demente, min anm.) hadde egen leder, fast ansatt personale med eget personalrom og felles spise/oppholdsrom for beboerne. Som arbeidsplass var det lite som skilte senteret fra et moderne sykehjem med store egne, rom for beboerne og fellesarealer som blir forsøkt gitt mer preg av hjem enn institusjon. Enkelte institusjoner hadde både tradisjonelle sykehjemsavdelinger og avdelinger med

¹⁶ Det arbeides for å slå sammen disse lovene.

omsorgsboliger der beboerne formelle status er annerledes. Bildet er både formelt og praktisk ganske komplisert”. (ibid.:27 f.)

Dette illustrerer at inndeling i institusjon og bolig ikke nødvendigvis har så stor relevans for *hva slags* tjenester og hjelp som gis og *hvordan* hjelpen gis. Men innenfor de ulike omsorgssektorene kom det tydelig fram ulike holdninger både til arbeidet og til hva en bolig er. Innenfor omsorgen for mennesker med psykisk utviklingshemming var de ansatte mer bevisst på at de arbeidet i et privat hjem og at tjenestene skulle gis på beboernes premisser. Det kunne for eksempel gi seg utslag i at de hjalp hver enkelt beboer med å lage forskjellig mat hver dag – eller de ansatte laget maten. Tjenesteytingen i omsorgsboliger for eldre hadde mindre preg av tjenester i et privat hjem og mindre preg av individuell tilnærming til beboerne (ibid).

I en studie av fire bofellesskap for mennesker med psykisk utviklingshemming viser Sandvin m. fl. (1998) hvordan en rekke av, i og for seg små, handlinger og regler bidrar til å gi boligen et institusjonspreg. Det forklares blant annet med at makten ligger hos personalet og beboerne i begrenset grad er ”herre i eget hus”. Studien viser blant annet hvordan begrepsbruken i et av bokollektivene er med på å gi boligen et institusjonspreg. For eksempel kalles boligene for rom 1, 2 osv. Betegnelser som ”morgenstell” og ”kveldsstell” er også begreper fra institusjonssfæren.

Tabell 4.3 viser at fem av kommunene har boligtiltak med en ansatt på tre eller færre brukere. Den sjettede kommunen, Drammen, har en egen institusjonsavdeling. De fleste tiltakene i Prosjekt bostedsløse er nye og det er vanskelig å se nå om de går i ”institusjonsretning” eller ”boligretning”.

Leiekontrakter med klausul – et kontrolltiltak?

Prosjektkommunene følger opp føringene i den sentrale prosjektplanene om å etablere boliger. Selv den ene kommunen som har etablert en sykehjemsavdeling, har en klar boligstrategi. Kommunen satser på ordinære kommunale utleieboliger med oppfølging og lager sykehjem for de som er aller dårligst. Sykehjemsplassene kan være både permanente og midlertidige for personer som i perioder ikke kan klare seg uten døgnbemanning. Juridisk er alle andre tiltak i prosjektet boliger.

Nesten alle kommunene bruker husleiekontrakter med klausul. De fleste bruker paragraf 11-2 i Husleieloven, som kan anvendes dersom leietaker har spesielle behov av *midlertidig karakter*. Noen benytter også paragraf 11-1 som omhandler behov av *varig karakter*. Klausulerte kontrakter var ikke et tema i starten av prosjektet. Svært få av informantene vi intervjuet i forbindelse med evalueringen av startfasen i prosjektet snakket om klausulerte leiekontrakter. En kommune brukte allerede paragraf 11-2 i kontrakter for kommunale beboere som er aktive rusmiddelbrukere. Midtveis i prosjektet (sommeren 2003) er ”11-2 kontrakter” blitt en del av prosjektets interne sjargong og et sentralt begrep.

`11-2 kontraktene` (eventuelt også 11-1 paragrafen) blir fra kommunenes side sett på som et viktig verktøy i arbeidet med å etablere prosjektets primærmålgruppe i boliger. Klausulen anvendes for å forplikte leietaker til å ta imot hjelp og oppfølging i boligen. Noen informanter signaliserer at det kan ligge en motsetning i å tildele en *bolig* med klausulert kontrakt. En informant, som jobber med samlokaliserte boliger og oppfølging av satelittleiligheter – begge boligtypene har klausulerte kontrakter – understreker at boligene er permanente. Leiekontraktene går imidlertid ut ved utgangen av 2004, samtidig med at prosjektet avsluttes. Målet er at tiltaket skal fortsette etter prosjektet. `11-2 paragrafen` skal sikre at beboerne forplikter seg til å ta imot oppfølging. Dette er den vanlige bruken av `11-2 paragrafen` (og 11-1) i alle prosjektene. Informanten (referert over) framholder at de *ansatte* i tiltaket helst ikke ville hatt `11-2 kontrakter`.

Krav om bruk av `11-2 kontrakter` kommer først og fremst fra boligforvaltningen i kommunen. En representant for denne siden har følgende kommentar: ”Det overveldende flertallet av boligsøkende til kommunale boliger for vanskeligstilte trenger tilsyn. Rus er den store fellesnevneren. Bolig uten tilsyn er prøvd ut i mange år. Det går hardt og brutalt ut over naboene”. Denne informanten ser seg også som advokat for nabolagene der kommunen har utleieboliger. Kommunen kan blant annet være avhengig av å ha et godt forhold til naboene for i det hele tatt å få beholde sine leiligheter ute i borettslagene.

Både i denne kommunen og i andre kommuner kan det se ut til at boligforvaltningen i kommunen har stilt som betingelse at paragraf 11-2 benyttes til å forplikte beboerne til å ta imot oppfølging og hjelp. Bruk av paragrafen synes i liten grad å være begrunnet ut fra en metodisk problemstilling eller knyttet til modellvalg for botiltakene og tjenestene.

Husleiekontrakter med klausul om oppfølging kan også fungere som en forpliktelse fra kommunens side overfor beboerne. En oppfølgingsavtale kan oppfattes som *gjensidig* forpliktende. Makten i et slikt avtaleforhold ligger imidlertid hos kommunen, som både er boligeier/utleier og tjenesteyter. En svensk undersøkelse viser at utbredt og automatisk eller ureflektert bruk av klausulerte kontrakter førte til hensikten ble borte. Å inngå en spesialavtale ble eneste måten å få en bolig på. Vilkårene ble satt av tjenesteyterne og gjensidigheten ble overflatisk (Qvarlander 2001).

Det dreier seg om tjenester som mange av brukerne har rett til etter Lov om sosiale tjenester. Utstrakt bruk av 11-2 paragrafen kan skyve rettighetsperspektivet til side.

Undersøkelsen i tiltakene viser at tjenesteyterne har stor betydning for hvordan `11-2 kontraktene` håndteres. Men tjenesteyterne vil få større og mindre spillerom fra arbeidsgiver (etat eller virksomhet). Håndtering eller håndheving av `11-2 kontraktene` og avtalen som følger bestemmes altså av flere forhold.

I første rapporten fra evaluering av Prosjekt bostedsløse skisserte vi motsetningen mellom hjelperollen og kontrolløren – mellom vokter og omsorgsperson. Dels dreier

dette seg om å håndtere og forholde seg til ulovlig virksomhet som kan knyttes til boligene, som for eksempel oppbevaring og salg av tyvegods og salg og besittelse av illegale rusmidler. Eller kontrollen kan være rettet mot å sikre at beboerne følger botiltakets egne regler. En ansatt i et hybelhus poengterer i den første rapporten at ”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 de ansatte har kommet mer bort fra kontrollørrolla” (Hansen, Dyb, Holm 2001:83).

En informant i denne midtveisevalueringen påpeker at det er stor forskjell å komme fra omsorgssektoren for psykisk utviklingshemming til et botiltak for rusmiddelbrukere: ”I PU-omsorgen ble vi drilla på lovverket og rettssikkerhet. Her må folk flytte inn på husleiekontrakter og skrive under på at de kan bli kastet ut dersom en ikke følger reglene”. Denne informanten påpeker også at det falt naturlig for ansatte i begynnelsen å låse seg inn på hyblene til beboerne uten å banke på eller klarere med beboeren om det er greit.

Vi kan se to til dels motstridende tendenser i prosjektet. På den ene siden er Prosjekt bostedsløse, som vi skal drøfte videre i neste kapittel, en mobilisering for å etablere bostedsløse i boliger og utvikle metoder for å hjelpe de aller mest utsatte til å beholde en bolig. Prosjektet har blant annet bosatt voksne mennesker som aldri noen gang har hatt en bolig, mennesker som ikke har hatt egen bolig på mange år og mennesker som er kastet ut både fra boliger og tiltak (informasjon fra tjenesteytere).

Den andre tendensen er å innføre nye former for kontroll når den faglige metodikken overtar der de gamle og mer direkte kontrollmekanismene blir borte. Klausulerte husleiekontrakter er i seg selv et kontrolltiltak. Det er først og fremst ansatte i tiltakene som er skeptisk til bruk av `11-2 kontrakter`:

”(11-2 paragrafen) gjør det lettere å iverksette konsekvenser når motgangen kommer – å kaste ut. Men hva skal vi kaste ut til..... For disse beboerne er det kanskje ingen trussel. Hvis det er noe de kan, så er det å bli kastet ut”.

En annen informant framholder at det er vanskeligere å holde på beboerne enn å kaste dem ut.

Den omfattende bruken av `11-2 kontrakter` betyr også at det innenfor rammen av prosjektet gis begrensede muligheter til systematisk å prøve ut oppfølging med vanlige husleiekontrakter.

Kapittel 5

Modell og metode

Prosjekt bostedsløse startet ut med trappetrinnsmodellen som et grunnlag for modell- og metodeutvikling¹⁷. Etter en del drøftinger og diskusjoner i prosjektet besluttet styringsgruppen¹⁸ for prosjektet sentralt at kommunene skulle stå friere i tilnærmingen til modellutvikling. Utvikling av modell for boligetablering og oppfølging av bostedsløse er et, eller *det*, overordnede målet for prosjektet.

Diskusjonen har vært sentrert rundt tre modeller som allerede har vært benyttet for å strukturere og ordne etableringsstrategier for bostedsløse (Harvey 1998). Disse tre modellene er *normaliseringsmodellen*, *kjedemodellen* og *trappetrinnsmodellen*. Trappetrinnsmodellen er omtalt allerede i Utjamningsmeldinga (St. m. 50 [1998-99]) og grunnlaget for at den ble valgt for prosjektet finner vi allerede der. Normaliseringsmodellen ligger til grunn for hele de-institusjonaliseringen i samfunnet og er heller ikke spesifikk for Prosjekt bostedsløse. Kjedemodellen er mer kjent og benyttet for å beskrive selve boligiltakene – boligkjeder – og i mindre grad som en helhetlig modell.

Modellene er inndelt etter tre kriterier. De tre kriteriene er mål, idégrunnlag og metode. Jeg har tidligere skissert de tre modellene i følgende tabell¹⁹:

Tabell 5.1 Tre modeller for etablering av bostedsløse

	Normaliseringsmodell	Kjedemodell	Trappetrinnsmodell
Mål	Innflytting i egen bolig med en gang	Innflytting i egen bolig etter en klart definert overgangsfase	Hierarki/ trapp av boformer, må gjøre seg fortjent til egen bolig
Idégrunnlag	Bostedsløse skal ha/har samme behov for bolig og (evt.) tjenester som alle andre	En ond sirkel skal brytes gjennom gradvis tilvenning/opp-læring til å bo	Bostedsløse må gradvis opplæres til å bo selvstendig, ikke alle vil klare det
Metode	Individuelt tilpasset hjelp og støttetiltak gis etter innflytting i vanlig bolig	Bolig og tjenester i en klart avgrenset overgangsfase før egen bolig	Differensiert system av boformer Sanksjoner og belønning er sentrale elementer

¹⁷ Prosjektplan fra Husbanken, 2000.

¹⁸ Det sentrale prosjektet hadde først en styringsgruppe med representanter for Sosialdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Husbanken. Styringsgruppen er nå erstattet med kontaktutvalg.

¹⁹ Dyb (2002) Notat.

I praksis er det ikke alltid lett å skille de tre modellene fra hverandre. Det er neppe helt enkelt å gripe de mer overordnede og mer prinsipielle forskjellene ut fra den skjema-tiske framstillingen over. Jeg skal i det følgende gi en kortfattet utdyping av modellene.

Modellbegrepet

Meningen med modellbegrepet er at det skal være en hjelp til å ordne virkeligheten og tydeliggjøre og systematisere det vi driver med. Modellen blir aldri helt lik virkeligheten. Det gjelder også fysiske modeller av for eksempel bygninger og veier. Modellen er, og skal være, en *forenkling* av virkeligheten. Da blir det også en *abstraksjon*. Teoretiske modeller og modeller som skal systematisere virksomhet eller sosiale systemer kan være mer krevende å forholde seg til enn fysiske modeller.

For at modellene skal bli tydelige, må også variablene eller elementene som anvendes for å konstruere modellen være tydelige og avgrensede. De tre variablene vi bruker her, mål, metode og idégrunnlag, kan hver for seg være forholdsvis omfattende og ikke helt enkle å definere.

Normaliseringsmodellen bygger på at bostedsløse, også om de har rus- og psykiske problemer, har det samme behovet for bolig og sosial støtte som alle andre. Bostedsløse skal flytte inn i bolig. Men forutsetningen er likevel ikke at alle skal kunne bo uten støtte og oppfølging. Hjelp og støtte skal gis i boligen. Hjelpen skal legge til rette for at beboerne eller brukeren skal kunne leve et normalt liv på *egne premisser og egne forutsetninger*. Nettopp normaliseringsmodellen er utprøvd – og utbredt – i omsorgen for mennesker med psykisk utviklingshemming og i eldreomsorgen. Normaliserings-tanken, slik vi kjenner den fra andre sektorer, betyr ikke nødvendigvis at brukerne en dag skal kunne klare seg helt uten hjelp. Tvert i mot kan nettopp hjelp og tjenester være selve grunnlaget for normaliseringen – for at brukeren kan ta del i samfunnet på egne premisser.

Kjedemodellen har også etablering i egen bolig som mål. Et kjennetegn ved kjedemodellen er at tiltak som grupperes innenfor modellen har en avgrenset overgangsfase mellom hospits, døgnovernatting og tilsvarende og vanlig bolig. Begrepet kjedemodell kommer av at den er basert på en kjede av tiltak. Metodikken er innrettet på å hjelpe brukerne til å komme videre eller over i noen annet. Kjedemodellen kan også komme til å tjene som ”restkategori”. Tiltakene og prosjektene som ikke passer helt i noen av ytterpunktene, normalisering eller trappetrinn, kan puttes i båsen kjedemodell.

Prinsippene i *trappetrinnsmodellen* er at brukerne skal bevege seg oppover i en bolig-trapp. Fra nederste trinn – døgnovernatting og hospits – skal brukerne innom ulike typer tiltak og boformer eller ”trinn i trappen”. På de ulike trinnene får beboerne ulike former for spesialkontrakter, som regulerer beboernes rettigheter. Et vesentlige kjennetegn ved tiltak innenfor trappetrinnsmodellen er at bolig blir en form for belønning og sanksjon (St. m. 50 [1998-99]). Ingrid Sahlin (1996, 1998) trekker paralleller til behandling og pedagogisk tenkning. Utkastelse fra boligen, innstramning i rettighetene

til å bruke boligene eller utestengning for en periode benyttes som sanksjonsmiddel. Slik får også utkastelser en terapeutisk eller pedagogisk begrunnelse (Runquist 2001).

Målene i de tre modellene er i og for seg de samme: Nemlig å etablere bostedsløs i bolig. I trappetrinnsmodellen er bolig et gode en må kvalifisere seg. Flere svenske undersøkelser viser at kvalifiseringskravene er uoppnåelige for mange (Qvarlander 2001, Löfstrand 2003). Målet i normaliseringsmodellen er at alle skal ha sin egen bolig. Kjedefmodellen legger vekt på trening og opplæring *før* innflytting i egen bolig. Idégrunnet i de tre modellene kan i kortversjon karakteriseres som en optimistisk modell (normalisering), en realistisk modell (kjede) og en oppdragende modell (trappetrinn)²⁰.

Metodebegrepet

Begrepet metode, som er den tredje variabelen i konstruksjon av modellene, kan for eksempel defineres som ”prosedyrer brukt i en aktivitet for å nå målene” (Bullock and Stallybrass 1979). Utvikling av metodikk i dette prosjektet handler i stor grad om utvikling av tjenester og tjenesteyting. Utforming av boligene og boligtiltakene er ett element i metodikken.

Kommunene hadde og har i liten grad utbygd tjenester for å hjelpe bostedsløse inn i bolig. Mye tyder på at hjelpeapparatet har bidratt til ytterligere marginalisering av gruppen (Dyb 2002; Hermannsdottir 2002). Dette støttes også av Ulfrstads (1999) konklusjoner etter undersøkelsen av hjelpeapparatet for bostedsløse i de største byene. De er et åpent rom i det kommunale tjenesteapparatet, som Prosjekt bostedsløse er ment skulle fylle.

De lokale prosjektene er gitt ganske stor frihet og selvstendighet til å definere hvordan det åpne rommet skal fylles og med hva. Innholdet skal komme fra de lokale prosjektene og fra tiltakene. Prosjektet er strukturert slik at metode- og modellutviklingen skal skje ute i kommuneprosjektene og i tiltakene i kommunene, for så å oppsummeres i en nasjonal strategi. Innholdet i metodebegrepet er i utgangspunktet vagt. Derfor har det vært sentralt å undersøke hvordan tjenesteyterne jobber, for å få vite noe om metodikken.

Metodiske tilnæringer i tiltakene

Metodisk tilnærming dreier seg både om organisering av tjenestene og om innholdet i tjenestene. Vi skal se på begge disse elementene.

Tjenesteyterne i tiltakene er organisert etter to hovedtilnæringer. Den ene tilnærmingen følger det samme prinsippet som hjemmetjenesten. Tjenesteyterne oppsøker brukerne i boligene. Hyppigheten av besøkene varierer ut fra en vurdering av behovet til den enkelte bruker. Den andre modellen er boliger med faste ansatte. En mellomting,

²⁰ Drøftes i Dyb, Solheim og Ytrehus (2004: *Sosialt perspektiv på boligpolitikken*. Abstrakt forslag

som noen kommuner bruker, er ansatte stasjonert i en baseleilighet i en blokk (bygård) med samlokaliserte leiligheter. I tillegg til å yte tjenester til beboerne i blokken har personalet ansvar for beboere i såkalte satellittleiligheter, det vil si enkeltstående boliger i blokker og bygårder. Omfanget av hjelp og tjenester varierer. Ingen av tiltakene er bemannet om natten. I hvilken grad de er bemannet på kveldstid og i helger varierer.

Den metodiske tilnærmingen er preget både av målgruppen eller brukergruppen for prosjektet og av faglig kompetanse og bakgrunn hos tjenesteyterne.

Flertallet av tiltakene i prosjektet er innrettet på primærmålgruppen definert av det sentrale prosjektet. Gruppen kjennetegnes generelt av at de har mislykkede behandlingsopplegg for rusmiddelbruk bak seg. Mange har erfaring fra fengsels- og andre institusjonsopphold. De fleste har hatt egen bolig i kortere eller lengre perioder. I følge informantene beskrives brukerne av hjelpeapparatet som behandlingstrøtte, de har brukt opp eller slitt ut hjelpeapparatet.

De aller fleste tjenesteyterne har sosialfaglig bakgrunn. Den sosialfaglige tilnærmingen er dominerende i tiltak eller kommuneprosjekter som har valgt en spesifikk metodikk: ADL (activity of daily life), OOT (oppgaveorientert tilnærming) og empowerment (hjelp til å ta kontroll over eget liv). Blant de ansatte i tiltakene finner vi også sykepleiere, hjelpepleiere, vernepleiere, pedagoger, terapeuter og ufaglærte miljøarbeidere. Noen har spesialisering blant annet innen psykiatri. Den samlede formaliserte kompetansen i prosjektet og i de enkelte tiltakene er høyere enn det en vanligvis vil finne i rusomsorgen. Prosjektet synes å tilføre formell kompetanse i arbeidet med denne brukergruppen.

Ikke alle tiltakene har rusmiddelbrukere eventuelt med psykisk sykdom som målgruppe. Fokus i to prosjekter i Oslo kommune, 'Store barnefamilier' og 'Ungdomsprosjektet', er etnisk minoritetsbakgrunn. Etnisk minoritetsbakgrunn er en fellesnevner, men de to prosjektene henvender seg til to ulike grupper. De to målgruppene har forskjellige typer problemer med å komme inn på det norske boligmarkedet (se beskrivelse si vedlegg 1). Den ene prosjektet, 'Store barnefamilier', setter også fokus på Husbankens individrettede økonomiske ordninger – startlån og tilskudd til kjøp av bolig – som virkemidler for å hjelpe brukerne til å skaffe seg egen, permanent bolig. Å undersøke om og hvordan disse ordningen kan brukes av store barnefamilier som har bodd forholdsvis kort tid i Norge er en del av metodikken i prosjektet.

'Ungdomsprosjektet' bruker metodiske elementer fra Ungbo. Kjernen i Ungbo-modellen er boliggrupper med oppfølgingen. Men bogruppene i 'Ungdomsprosjektet' er sammensatt av unge med mer omfattende problemer, mens bogruppene i Ungbo har en blanding av unge med problemer og unge som ikke har hjelpebehov. 'Ungdomsprosjektet' har erfart at bogruppene trenger mye oppfølging og ulike typer tjenester og mer enn det en stipulerte i planleggingen av prosjektet.

Prosjekt Opp & Lev i Stavanger har også et bredt spekter av tilbud og tjenester til brukerne. Målgruppen er unge i alderen 18 til 25 år. Målet er både etablering i egen bolig og hjelp til å komme ut på arbeidsmarkedet. Eventyrveien i Kristiansand har en tilsvarende innretning.

Samlet sett, når vi oppsummerer hva de ulike tjenesteyterne gjør –innholdet i tjenestene – har tjenestene i de ulike tiltakene flere fellestrekk enn ulikheter. Arbeidet omfatter en rekke konkrete arbeidsoppgaver. Arbeidsoppgavene kan for eksempel bestå i

- hjelp til å utføre en rekke daglige gjøremål og/eller hjelpe brukeren til å mestre disse på egen hånd.
- hjelp til å håndtere økonomi; disponere trygd, søke om trygd, ordne opp i gammel gjeld, søke om ulike støtteordninger .
- hjelp til å kontakte offentlige etater/kontorer; sosialkontor, boligkontor, aetat, skole, politi, fengsel.
- hjelp til å kontakte/bruke helsetjenester; behandlingsinstitusjoner for rusmiddelbrukere, lege, tannlege.
- hjelp til å takle kriser/ helseproblemer i forbindelse med rusmiddelbruk.
- hjelp til å finne bolig, opplæring i hvordan beholde en bolig

Listen kunne vært lengre. Dette er eksempler. Innenfor hvert av punktene kan selve jobben være varierende. For eksempel kan begrepet ”daglige gjøremål” omfatte lære/motivere brukeren til å vaske klær, lære brukeren å lage mat, sikre at brukeren får i seg et minimum av næring, lære brukeren hvordan en container for papirinnsamling brukes eller hjelpe brukeren med å stå opp og starte dagen. Det kan også omfatte bowling og fisketurer. Ulike brukere trenger hjelp på svært ulike nivåer.

En annen del av arbeidet oppstår i og *er* den sosiale interaksjonen mellom bruker og tjenesteyter. Det kan for eksempel handle om å avdekke at enkelte beboere i et kollektiv, gjennom trusler og vold, tar kontroll over andre beboere og utnytter dem. Trusler kan også brukes til å få ofrene til å tie. Brukerne kan tilhøre samme miljø og kan ha med seg et slikt sosialt mønster inn i kollektivet, eller det kan utvikles der. En forutsetning for å avdekke et slikt mønster er *tilstedeværelse og kommunikasjon* mellom brukere og tjenesteytere. Informanter i tiltakene sier at det ofte handler om å fange opp om det brygger opp til noe – om ”noe er på gang” – og å foreta seg noe i forkant. ”Å foreta seg noe” kan, for eksempel i et bofellesskap eller samlokaliserte boliger, være å invitere til en felles middag. Men en felles middag er ikke nødvendigvis et riktig eller tilstrekkelig tiltak.

Et tredje aspekt ved jobben er kontrollfunksjonen. Det kan være regelhåndteringen som å sørge for at det er ro i huset om natten og generelt sikre at reglene for botiltaket følges. Det kan omfatte å håndtere bruk av illegale rusmidler, både alkohol og narkotiske stoffer, og oppbevaring av tyvgods. Mange informanter legger vekt på at det krever

smidighet i håndtering av regelverket ellers ”hadde vi ikke hatt beboere igjen”. En tendens i prosjektet er at noe av den direkte kontrollen utføres av vektere – flere av tiltakene har besøk av vektere om natten - og blir dermed til en viss grad skilt fra tjenesteytingen.

Tjenesteytere med sosialfaglig utdanning kaller den metodiske tilnæringsen *relasjonsorientert*. En informant med helsefaglig utdanning bruker betegnelsen *omsorgsorientert* tilnæringsen. En måte å kartlegge denne typen tjenesteyting på, for å få fram mangfoldet og diversiteten, er observasjon eller ved at tjenesteyterne skriver dagbok. (De to metodene kartlegger ulike forhold). Ingen av disse metodene er benyttet her. Jeg støtter meg på intervjuer med tjenesteyterne. De gir også uttrykk for at det er vanskelig å beskrive jobben. Noen gir uttrykk for at de innimellom føler at overordnede instanser lurere på ”hva de driver med hele dagen”. De ulike aspektene ved jobben henger også nært sammen. Tilstedeværelse kan være samarbeid om trivielle aktiviteter og det kan være tilgjengelighet.

Modeller i kommunene

Vedlegg 1 har en gjennomgang av de lokale prosjektene og tiltakene i disse. Noen kommuner har valgt en modell å jobbe etter. Andre, for eksempel Stavanger, har nedsatt en gruppe for å utarbeide modell for arbeidet med bostedsløshet. Også kommuner som har tatt utgangspunkt i en bestemt modell drøfter fremdeles modellutforming videre.

Modellbegrepet kan brukes som en retningslinje å arbeide etter. Men det kan og blir brukt til å systematisere boligtilbud og tjenester som allerede finnes. På bakgrunn av undersøkelsene i de ulike tiltakene er det mulig å plassere kommuneprojektene innenfor rammen av de tre modellene vi har skissert.

Tabell 5.2

Modeller i prosjektkommunene og i de frivillige organisasjonene

Kommune Organisasjon	Normaliserings- modell	Kjede- modell	Trappetrinns modell
Oslo			
- St. Hanshaugen U		x	
- Store barnefamilier	x		
- Ungdomsprosjektet		x	
Bergen	x		
Trondheim		x	
Stavanger			x
Kristiansand		x	
Drammen	x		
Tromsø	x		
Frelsesarmeen			(x)
Kirkens Bymisjon	(x)		
Kirkens Sosialtjeneste		(x)	

Plassering av kryssene i feltet under de tre modellen angir de ulike prosjektenes (ikke det enkelte tiltaks) posisjon i forhold til de tre modellene. Jeg har lagt vekt på alle kriteriene som er skissert i tabell 5.1; mål, idégrunnlag og metode.

Klassifiseringen er gjort på grunnlag av gjennomgang av enkelttiltak og en samlet vurdering av prosjektet i den enkelt kommune. Vi kan ta Trondheim som et eksempel. Av tiltakene i Trondheim vil jeg plassere Klokker Lassen i en normaliseringsmodell²¹. Tiltaket har mye bemanning og fast personale som er der dag, kveld og delvis i helgene og er ett av tiltakene som kan komme nærmest en ”miniinstitusjon”. Den overordnede målsettingen i Klokker Lassen er at beboerne skal kunne *beholde boligen*. Trondheim har også andre typer tiltak, som ligger nærmere en kjedemodell. Et eksempel er bofellesskapet drevet av den private Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse.

Stavanger sier at Hinnabo²² er et trappebasert tiltak. Det er imidlertid vanskelig å se hva trinnene i trappen består i både når en ser på beskrivelsen av metodeutvikling for Hinnabo og ser på hvordan boligtiltaket faktisk fungerer. Ut fra en samlet vurdering av alle tiltakene i Stavanger er prosjektet mer i tråd med kjedemodellen enn trappetrinnsmodellen. I tabell 5.2 over har jeg trekt en linje mellom trappetrinnsmodellen for å illustrere at ingen av prosjektene plasserer seg i denne båsen.

Forebygging av bostedsløshet

Et mindretall av prosjektkommunen har gjort forebygging av bostedsløshet til en eksplisitt oppgave i modell- og metodeutvikling. Stavanger og bydelsprosjektet i Oslo er i ferd med å utarbeide et registreringsverktøy som skal gi en fortløpende oppdatert oversikt over bostedsløse og hva slags bolig- og eventuelt oppfølgingsbehov de har. Formålet er å etablere et system som skal bidra til at bostedsløse får et riktig tilbud basert på en vurdering av den enkeltes behov.

For å fungere etter hensikten er det avgjørende hva slags input eller opplysninger som legges inn i systemet og om systemet blir ”vedlikeholdt” etter at prosjektet er avsluttet. Verken bydel St. Hanshaugen Ullevål eller Stavneger har testet ut sine registrerings-systemer ennå.

Forebygging er implisitt et viktig side ved det arbeidet og den metodeutviklingen som faktisk skjer ute i kommuneprojektene. Å lage et boligtilbud med oppfølging til en gruppe som ikke har hatt bolig eller nærmest systematisk har mistet boligen sin, har et klart forebyggende aspekt.

Kunnskapsoverføring

Ett av målene for Prosjekt bostedsløse både sentralt og lokalt er å sikre kunnskapsoverføring. Prosjektet har innarbeidet noen strukturer for kunnskapsoverføring og

²¹ Se beskrivelse i Vedlegg 1, avsnitt om Trondheim, underavsnitt om Klokker Lassen. Se også beskrivelse av andre tiltak under Trondheim.

²² Se Vedlegg 1, avsnittet om Stavanger.

formidling. Viktige fora er prosjektledersamlinger og kommunesamlinger. Prosjektledersamlinger er et forum for aktører som er nært knyttet til praksisfeltet i prosjektet. Samlingene tar opp problemstillinger i prosjektet. Etter at ansvaret for prosjektet ble overført til regionkontorene i Husbanken er regionkontorene også representert på samlingene.

Kommunesamlingene er et nivå over prosjektledersamlingene. De avholdes sjeldnere og er et større forum. Her har for eksempel også statsråder, kommunepolitikere og administrative ledere hatt en rolle. Kommunesamlingene kan ha en funksjon i forankre Prosjekt bostedsløse i den administrative og politiske ledelsen i kommunene. Det er vanskelig, for ikke å si umulig, å måle effekten av disse samlingene. De har blant annet vært kombinert med statsrådsbesøk i prosjektets tiltak og fått positiv mediedekning rundt besøket.

Et tredje forum for kunnskapsoverføring er videreutdanning i boligsosialt arbeid ved Høgskolen i Sør-Trøndelag. En stor andel av studentene er knyttet til Prosjekt bostedsløse, de fleste som prosjektledere eller tjenesteytere. Mye av tematikken i utdanningen handler om problemstillinger som er sentrale i prosjektet. Studentene har brukt tiltak eller problemstillinger fra prosjektet i sine oppgavebesvarelser. De er vanskelig å direkte måle verdien av kunnskapsoverføring fra prosjektet i et studium. Det er grunn til å tro at studiet har betydning, særlig for å utvikle felles begreper og tilnærminger i prosjektet.

En annen form for kunnskapsoverføring, som er enda vanskeligere å måle, er det som kalles *smitteeffekt*: En kommune hører at i nabokummen gjør det slik og sånn – og vurderer å prøve det samme.

‘Prosjekt store barnefamilier’ og ‘Ungdomsprosjektet’ i Oslo har kunnskapsoverføring som en integrert del av prosjektet. Disse prosjektene arbeider sammen med et utvalg bydeler. Et mål er å forankre kunnskapen prosjektet frambringer i bydelene og etablere en ny måte å arbeide med målgruppene på. De to prosjektene omfatter i tillegg utarbeiding av materiale bygd på erfaringene i prosjektet, som skal kunne brukes i flere sammenhenger. Oslo har også et eget informasjonsprosjekt. Prosjektet har arrangert en konferanse og arbeider med en video for å dokumentere ‘Ungdomsprosjektet’.

Flertallet av kommunene har ikke etablert strukturer for å ”spre” kunnskapen fra prosjektet til nabokommunene. Oslo og Trondheim planlegger konferanser for ansatte i egen kommune og nabokummen i løpet av høsten 2003. Husbankens egne konferanser, fagdager om bostedsløshet våren 2002 og nordisk konferanse høsten samme året, kan ha betydelig verdi som kunnskapsformidlere. Selv om ingen av konferansene brukte mye plass på å presentere Prosjekt bostedsløse, omhandlet de problemstillinger nært knyttet til prosjektet.

Kunnskapsformidling har ikke til nå hatt høy prioritet i de kommunale prosjektene. Det kan ha sammenheng med at prosjektene har brukt mer tid på etablere tiltak enn forutsatt i den nasjonale prosjektplanen. Dermed har kommuneprosjektene hatt begrenset stoff å formidle. Det er også vanskelig å lage strukturer for informasjon uavhengig av innholdet som skal formidles.

Naboprotester

Underveis i prosjektet har problemstillingen `naboprotester` kommet på dagsorden for fullt. Naboprotester – den såkalte NIMBY-effekten, Not-in-my-Back-Yard – er omtalt allerede i oppstartrappen (Hansen, Dyb, Holm 2001). NIMBY ble blant annet eksplisitt omtalt i forbindelse med prosjektet i Trondheim (ibid:46). Under omtale av kommuneprosjektene skisserte vi ulike aktørgrupper som enten allerede spilte en viktig rolle i eller rundt prosjektet eller som med stor sannsynlighet ville komme til å spille en slik rolle. En av disse aktørene er *naboer*. Naboer vil sjelden ha boliger for rusmiddelbrukere i sitt nabolag. En annen viktig aktør er media.

Naboprotester er ikke noe nytt som dukket opp i forbindelse med Prosjekt bostedsløse. Flere av prosjektkommunene og frivillige organisasjoner er kjent med naboprotester fra etablering av tiltak for målgruppen. Tidligere erfaringer og erfaringer fra Prosjekt bostedsløse viser at det er mange måter å takle naboprotester på. Naboprotester får ofte en politisk dimensjon. Eksempler på dette fra Prosjekt bostedsløse er etablering av samlokaliserte boliger i en bydel i Bergen og etablering av Kirkens Bymisjons botilbud i en bydel i Oslo. I begge sakene mobiliserte naboene lokalpolitikere. De to sakene fikk ulikt utfall. I Bergen fant bydelen en annen løsning enn den opprinnelig foreslåtte. I Oslo etableres tiltaket der det var planlagt.

Vi kan ikke si at bydelen i Bergen feilet og at Kirkens Bymisjon taklet naboprotestene riktig – eller omvendt. Tiltaket i Bergen ble ikke skrinlagt, selv om naboene ”vant” kampen om den første løsningen. Disse sakene får en politisk dimensjon og det finnes ingen metodiske standardløsninger. Det viser nødvendigheten av å forankre prosjektet i den administrative og politiske ledelsen i kommunen. Det stort sett alltid er grunn til å regne med naboprotester. Hvis naboene vinner hver gang, vil det knapt bli etablert en bolig for målgruppen i Prosjekt bostedsløse. Men det er i underordnet grad et faglig-metodisk spørsmål. Det handler om politiske strategier og kamp om opinionen.

Utfordringer i modell- og metodeutvikling

Kapittel fem er eksplisitt i drøftingen av modell- og metodebegrepet. Kapitlet gjennomgår en del sentrale problemstillinger knyttet til modell- og metodeutviklingen. Kapittel tre drøfter målgruppene for prosjektet og kapittel fire tar opp sammenhengen mellom målgrupper, boligløsninger og tjenester. Boligløsningene som velges vil ha betydning for hvordan tjenestene organiseres. I samlokaliserte boliger og kollektiv er tjenesteyterne vanligvis stasjonert i botiltaket. I spredte boliger er tjenestene organisert på samme måte som hjemmetjenesten.

Midtveiseevalueringen reiser noen nye problemstillinger knyttet til bolig og tjenesteyting og i siste instans til modell- og metodevalg. I kortform kan de oppsummeres i fire punkter.

Oppbygging av en ny særomsorg?

Et svært viktig bidrag fra Prosjekt bostedsløse ser ut til å være en nye tilnærming til målgruppen rusmiddelbrukere eventuelt med en psykisk lidelse i tillegg. Kontrolltenkning overfor målgruppen er i ferd med å bli erstattet med hjelp og omsorg. Flere informanter påpeker at det kan innebære å akseptere en helt annen standard og adferd enn en ville tolerert i egen privatsfære. Det handler blant annet om å akseptere at folk ødelegger seg på rusmidler: ”Det var hardt i begynnelsen å akseptere at folk kjører seg ned på rus”, sier en informant som arbeider i et ambulerende team.

En annen informant trekker imidlertid fram dette som et suksesskriterium ved prosjektet: ”Prosjekt bostedsløse har skapt aksept for å godta rus som ramme for å gi hjelp og tjenester – også høyt oppe i det politiske systemet”. Kommunene er i ferd med å bygge opp et tilbud for de mest marginaliserte – ”de andre” – som neppe hadde vært mulig uten å akseptere rusmiddelbruk i stort omfang²³.

Datamaterialet fra midtveiseevalueringen gir grunn til å konkludere med at de var nødvendig å bygge opp et eget tilbud for at gruppen i det hele tatt skulle få et tilbud. Men spørsmålet er om det skal fortsette som ”særomsorg”. Med unntak av prosjektene i Oslo er det ingen av kommunene eller organisasjonene som har en uttalt strategi for at tjenester til bostedsløse – og tidligere bostedsløse – skal inn i det ordinære hjelpeapparatet. Det kan også ha sammenheng med at Oslo ikke har definert målgruppen i forhold til rusmiddelbruk.

Tillit og kontroll. Undersøkelsen i tiltakene viser at metodikken er relasjons- og omsorgsorientert. Resultatene er basert på at det bygges opp *tillitsforhold* mellom tjenesteytere og beoer. Arbeidet handler om å bygge opp tillit: ”Å komme hjem til folk på deres premisser innebærer et tillitsforhold”. Også ansatte i botiltak med fast bemanning understreker viktigheten av å etablere et tillitsforhold til beboerne. Et annet aspekt er at det for mange brukere dreier seg om tjenester de har rett til. Ved å snu problemstillingen på hodet og pålegge brukerne å ta imot tjenester, kan rettighetsaspektet blir borte.

Hvis og når prosjektene og tiltakene lykkes handler det om etablere en relasjon basert på tillit mellom tjenesteytere og beboere. Det kan ikke erstattes av et juridisk forhold. Kommunene har en utfordring i å klargjøre bruken av ’11-2 kontrakter’; når og – ikke minst – hvorfor paragrafen skal brukes. Fordi det store flertallet av kommunene i

²³ Et flertall av tjenesteyterne jeg har intervjuet arbeider for å begrense rusmiddelbruk eller, som i ett eksempel, å lære beboere å takle kriser i forbindelse med rus på en bedre måte. Se for eksempel Aase, MA: Individuelle fordypningsoppgave – boligsosialt arbeid, Høgskolen i Sør-Trøndelag, 18.06.03.

prosjektet bruker `11-2 kontrakter`, vil grunnlaget for å sammenligne kommuner med og uten denne typen kontraktsforhold bli spinkelt.

Nyetablering eller ekspansjon av etablerte tiltak? Prosjekt bostedsløse avsluttes ved utgangen av 2004. En sentral målsetting i denne siste fasen av prosjektet er å øke volumet i tilbudet til bostedsløse. Flere kommuner er ennå i en fase der de planlegger nye tiltak (høsten 2003). Eksempler er ”småhus” eller ”hus i skogen” etter modell av de danske ”skæve huse”, som planlegges i henholdsvis Trondheim og Kristiansand. Disse tiltakene er ennå på planstadiet og det er vanskelig å vurdere om det dreier seg om noe nytt eller om de planlagte tiltakene er utvidelse av arbeidet som er påbegynt.

Det kan være vanskelig å se en klar forskjell mellom etablering av nye typer tiltak og volumøkning i betydningen å etablere boliger etter et mønster en har eller er i ferd med å utprøve. Kommuner, som sent i prosessen vurderer å sette i gang nye typer tiltak, kan også ha erfart at brukerne har ulike behov og av den grunn vil lage et differensiert tilbud. Det er likevel en utfordring for disse kommuneprojektene å formulere og begrunne igangsetting av *nye typer* tiltak i siste fase av prosjektet, som et ledd i forsøksvirksomheten.

”Bare” et prosjekt eller varige resultater? Den sentrale målsettingen i prosjektet er å skaffe boliger til de mest vanskeligstilte bostedsløse. Et viktig suksesskriterium er om prosjektene har etablert bolig- og tjenesteløsninger som fungerer for målgruppen. Svært få brukere har mistet tilbudet de har fått gjennom Prosjekt bostedsløse²⁴. Mange i målgruppen i prosjektet har et stort behov for hjelp og tjenester. Det er grunn til å anta at suksessen, som vi har sett i en del tiltak, skyldes både en ny tilnærming og en forholdsvis stor innsats på tjenestesiden. Brukergruppene i prosjektet har ingen sterk pressgruppe bak seg, om noen i det hele tatt. Mange av boligtiltakene er dyre i drift. Hva slags sjanse har tiltakene til å overleve etter prosjektperioden og bli et tilbud for flere?

Formelt er alle de kommunale prosjektene sikret forankring i instanser som har ansvar boliger og tjenester i sine kommuner. Hvorvidt prosjektet er forankret høyt nok oppe i administrasjonen og har den politiske legitimiteten, som er nødvendig for å sikre driftsmidler etter prosjektperioden, kan være vanskelig å forutsi. En kan for eksempel vurdere om kommunene trenger incitament ut over prosjektperiode, som en metode for å sikre at resultatene implementeres i den kommunale organisasjonen. Flere informanter understreker at tjenestene kan bli en tung kostnad i framtiden, ikke først og fremst boligene. På den andre siden hadde en del kommuner allerede startet arbeidet med bostedsløse og andre med en marginal posisjon på boligmarkedet før Prosjekt bostedsløse startet²⁵. Det signaliserer vilje til å gjøre noe for målgruppen.

²⁴ Tre som måtte flytte ut av bofellesskapet Klokker Lassen vei i Trondheim, flyttet inn i en lavterskel institusjon de kom fra. Tre ungdommer som mistet botilbudet i Drammen har fått tilbud om behandling.

²⁵ Flere kommuner hadde f.eks. booppfølging eller boligprosjekter i gang for målgruppen for Prosjekt bostedsløse ble etablert.

Referanser

- Berg, B og Møller, T. K. (2003): *Et verdig botilbud. Evaluering av botiltak for rusmisbrukere*. SINTEF. Trondheim
- Bjerke, P og Kvamme, E (2002): *Pleierne. Oppgaver, yrker og kompetanse i pleie og omsorgstjenesten*. De Facto. Oslo
- Brodtkorb, E. (2001): *Bostedsløs i grenseland. Bostedsløshet blant mennesker med psykiske lidelser med psykiske lidelser i storby*. Diakonhjemmets høgskolesenter. Oslo
- Bullock, A. & Stallybrass, O. (1979): *The Fontana Dictionary of Modern Thought*. Fontana
- Busch-Geertsema, V. (2003): *Normal permanent housing for the homeless. Experiences with rehousing homeless in Germany*. TemaNord- 2003-523. Nordisk Ministerråd.
- Christie, N. og Bruun, B. (2003): *Den gode fiende*. Universitetsforlaget. Oslo
- Dahl, A-H. (1995): *Servicekvalitet i kommunal tjenesteproduksjon*. LOS-senter Notat 9532
- Dyb, E. (2001): *Tiltak for bostedsløse: En eksempelsamling*. Prosjektrapport Norges byggforskningsinstitutt 309-2001
- Dyb, E. (2002): Bostedsløshet i Norge – forklaringer på marginalisering. I Sahlin I og Kärkkäinen (red): *Bostadsløshet som problem och politik. Aktuell nordisk forskning*. TemaNord 2002:558 Nordisk Ministerråd. København
- Dyb, E (2003): *Prosjekt bostedsløs. Oppstarfase del 2*. Prosjektrapport 343-2001. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo
- Ekne Ruud, M. (2000): *Ungbo mellom omsorg og forebygging. Evaluering av Ungbotiltak i Oslo og Trondheim*. Prosjektrapport 275-2000 Norges byggforskningsinstitutt. Oslo
- Etzioni, Amitai (1973): *Moderna organisationer*. Bokförlaget Aldus/Bonnier. Stockholm
- Ericsson, K. (1974): *Den tvetydige omsorgen*. Universitetsforlaget. Oslo
- Foucault, Michel (1973): *Madness and Civilization. A History of Insanity in the Age of Reason*. Vintage Books Edition. New York
- Hansen, T.; Dyb, E.; Holm, A. (2002): *Evaluering av prosjekt bostedsløse. Oppstartfasen*. Prosjektrapport 325-2002. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo
- Harvey, B. (1998): *Settlement Services for Homeless People in Europe: Lessons for Ireland*. Homelessness Initiative. Dublin
- Hermannsdottir, J. H. (2002): *"Man er ikke hjemme der man har sin bolig, men der man blir forstått"*. *Hvordan bostedsløse innlemmes på hospits*. Hovedfagsavhandling i kriminologi. Institutt for kriminologi og retts sosiologi. Universitetet i Oslo
- Hertting, N (2000): *Hemlösa i Västeuropa*. I Runquist, W. & Swärd, H.: *Hemlöshet*. Carlssons. Stockholm

Jensen, M. K.; Kirkegaard, O.; Varming, M. (1997): *Sociale boformer*. SBI-rapport 281. Statens Byggeforskningsinstitut og Socialforskningsinstituttet. København

Jonsson, Erika (1996): *Konkurrensetsättning och kvalitet – en studie av Stockholms stads äldreomsorg*. Företagsekonomiska institusjonen, Stockholm Universitet. IKE 1996:60

Kärkkäinen, S-L. (1999): Housing Policy and Homelessness in Finland. I Avramov, A (red): *Coping with Homelessness: Issues to Be Tackled and Best Practicies in Europa*. FEANTSA, Brussel

Kern, J (2003): Boligprojekter i København. I Dyb, E (red): *Bostedsløshet i Norden. Forskning, politikk og praksis*. TemaNord 2003:523. Nordisk Ministerråd. København

Löfstrand, C. (2003): *Boandetrappor och bostadsløshetskarriärer*. Égalité. Stockholm

Nørve, S (2003): *Forsøksvirksomhet i trygdesektoren – tre forsøk 4 år etter*. Norges byggforskningsinsittutt

Puttonen, H (2003): Work against homelessness in Helsinki. I Dyb, E (red): *Bostedsløshet i Norden. Forskning, politikk og praksis*. TemaNord 2003:523 Nordisk Ministerråd. København

Qvarlander, Anna (2001): Hemlöshet i Vesterås – hur samverkar socialtjenst och hyresvärdar? I SOU 2001:95: *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället*. Bilagedel. Stockholm

Runquist, W. (2001): Uppföljning av träningslägenheter i en melansvensk stad: klienterna, hjälpsystemet och hyresverdena. I SOU 2001:95: *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället*. Expert och forskningsrapporter. Bilagedel. Slutbetänkande av Komittén för hemlösa

Sahlin, I (2001): "Hemlösa" i intervjuer: myndighetsdiskurs och motdiskurs. I *Sosiologi i dag 4/2001*. Novus forlag. Oslo

Sahlin, I. (1996): *På gränsen til bostad. Avvisning, utvisning, spesialkontrakt*. Arkiv förlag. Lund

Sahlin, I (1998): *The Staircase of Transition*. European Observatory of Homelessness. National Report from Sweeden. Department of Sociology. Research Report 1998:6. Lund University

Sandvin, J; Söder, M; Lichtwarck, W; Magnussen, T (1998): *Normaliseringsarbeid og ambivalens. Bofellesskap som omsorgsarena*. Universitetsforlaget. Oslo

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

Svendsen-Thune, S. (2002): *Skæve hverdagsliv*. Aalborg Universitetsforlag. Aalborg

Thörn, C. (2000): Utan hem – utanför samhället? Kvinnors erfarenheter av utanförskap och hemlöshet. I W. Runquist og H. Swärd: *Hemløshet*. Carlsson Bokförlag. Stockholm

Ulfrstad, L-M. (1999): *Hjelpeapparatet for bostedsløse. Om hjelpeapparatet i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger*. Prosjektrapport 264 Norges byggforskningsinstitut. Oslo

Ulfrstad, L-M. (1997): *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Prosjektrapport 216 Norges byggforskningsinstitut. Oslo

Vedlegg 1

Prosjektene i kommunene og de frivillige aktørene

Innledning

Dette kapitlet gir en gjennomgang av hver av de syv kommunene og de tre organisasjonene som deltar i prosjektet. Hovedfokus i denne runden er, som vi allerede har drøftet, modell- og metodeutvikling. Gjennomgangen av kommunene vil ha fokus på disse elementene. Gjennomgangen holdt i en deskriptiv stil. Av det innsamlede materialet – intervjuer og dokumenter – har jeg måttet gjøre valg og sammendrag. I dette ligger også mine vurderinger av materialet.

Første runde i evalueringen av kommuneprojektene fokuserte på følgende elementer: Mål for prosjektet og målgrupper, organisering av prosjektet, politisk og organisatorisk forankring av prosjektet i kommunen, aktører i og rundt prosjektet og ressurser i prosjektet (Hansen m.fl. 2002; Dyb 2003). Disse elementene var utpekt som de primære i prosjektets tidlige fase.

Under påfølgende omtale av hvert prosjekt vil vi presentere et kort resymé av status ved første evalueringsrunde og se på om kommunene har foretatt endringer og i tilfelle hvilke. Men vi gir ikke en gjennomgang av prosjektorganisasjonen og prosjektets plassering i den kommunale strukturen. Her henviser vi til oppstartrapportene, der dette er utførlig omtalt. De aller fleste kommunene har vært eller er inne i en omorganiseringsprosess siden Prosjekt bostedsløse startet i 2000/2001. Dette blir ikke lagt vekt på i den følgende omtalen hvis det ikke har vesentlig betydning for prosjektet og forståelsen av det.

I vårt tilbud til evalueringen av Prosjekt bostedsløse har vi gitt følgende beskrivelse av vår forståelse for de sentrale elementene i denne fasen i prosjektet: ”Ulike modeller og metoder skal taes i bruk. Her vil fokus være på drift av ulike tiltak, etablering og utprøving av tiltak, etablering og utprøving av samarbeidsløsninger, systematisering og utveksling av erfaring mellom kommunene”. I den konkrete gjennomgangen av kommunene vil vi legge stor vekt på å gi konkrete presentasjoner av *noen tiltak* i hver kommune, som forhåpentligvis kan gi leseren en viss innsikt i de *metodiske tilnærmingene* i ulike prosjekter og tiltak. Utvikling av tiltak og metodikk i arbeidet er det helt sentrale. Det basiselementene i modellen.

Modell- og metodeutviklingen i Prosjekt bostedsløse har to hovedstolper. Den ene er boligløsninger og den andre er tjenestetilbud. Bolig eller boligløsninger handler om hva slags boliger kommunen satser på. Det kan for eksempel dreie seg om institusjons-

liknende boligløsninger med et omfattende tjenestetilbud, det kan dreier seg om kollektiver, om samlokaliserte leiligheter eller om enkeltstående leiligheter ute i bomiljøene. Boligløsninger dreier seg også om kontraktsforhold. En diskusjon innenfor prosjektet er bruken av ordinære leiekontrakter eventuelt med tidsbegrensning versus såkalte paragraf `11-1 kontrakter` og `11-2 kontrakter`. Disse paragrafene i Husleieloven kan benyttes til å legge inn vilkår i leiekontrakten (nærmere definisjon og drøfting, se kapittel tre).

Kommunene har valgt ulike måter å organisere tjenestetilbudet på. Tjenestetilbudet til målgruppen omfatter også tjenester som ikke er organisert eller initiert innenfor rammen av Prosjekt bostedsløse. Derfor vil det være relevant å omtale andre av kommunens tilbud der de finnes.

Sentrale begreper i modelldiskusjonen i prosjektet er normaliseringsmodell, kjedemodell og trappetrinnsmodell. Modellene er nærmere presentert i kapittel fem, som er en drøfting av modellutviklingen i prosjektet. I dette kapitlet vil vi operere med en del forskjellige begreper som kan beskrive metodiske tilnærminger. Begreper som vi møter flere steder er omsorg, løsningsfokusert tilnærming, relasjonsbygging, mestring, ADL-trening (Activity of daily life). Disse begrepene er i all hovedsak informantenes ord på egen praksis og metode. De aller fleste brukerne har en individuell plan²⁶ og en ansvarsgruppe. Ansvarsgruppen består av representanter for de delene av hjelpeapparatet som brukeren har kontakt med og brukeren selv.

Oslo

Oslo deltar i Prosjekt bostedsløse med flere selvstendige prosjekter. Ved evaluering av oppstartfasen av Prosjekt bostedsløse (høsten 2001) hadde ett prosjekt startet opp. Dette prosjektet drives av Bydel St. Hanshaugen Ullevål og har en organisering som likner de kommunale prosjektene. Høsten 2001 ble det sentralt i Oslo kommune foreslått fem nye mer avgrensede prosjekter. Tre av disse er realisert. De tre prosjektene er Prosjekt store barnefamilier, Botrenings- og kvalifiseringsprosjekt for bostedsløs ungdom med minoritetsbakgrunn og et prosjekt for kunnskapsoverføring. De tre prosjektene kom formelt med i Prosjekt bostedsløse i oktober 2002.

Disse tre prosjektene er forankret i Boligvirkemiddeletaten (BVE) i Oslo kommune. Alle prosjektene i Oslo, også prosjektet i St. Hanshaugen Ullevål, er politisk forankret i Byrådsavdeling for eldre og bydelene. Kontakten med Husbanken om for eksempel søknader om midler eller andre overordnede problemstillinger skjer gjennom Byrådsavdelingen. Søknad om og disponering av statlige midler er definert som et kommunalt ansvar. Det er ikke delegert til bydelen. Prosjektet i Oslo er organisert med en styringsgruppe på toppen med representanter for blant andre Byrådsavdelingen for eldre og bydelene, fra BVE, St. Hanshaugen Ullevål og regiondirektør i Husbanken. Den

²⁶ Kommunenes plikt til å utarbeide individuelle planer for personer som er avhengig av langvarig hjelp ble lovfestet 11. november 2003 (Odt. prp. 54) med virkning fra 1. januar 2004.

kommunale styringsgruppen behandler prinsipielle og overordnede økonomiske saker og fronter Oslo-prosjektene overfor politikerne.

BVE har en egen intern styringsgruppe for sine tre prosjekter. Også prosjektet i St. Hanshaugen Ullevål har egen styringsgruppe. Den består av direktør for bestillerenheten i bydelen, prosjektleder og leder for Voksenenheten. Prosjektlederne, i alt fire for de fire prosjektene, deltar i de lokale styringsgruppene. De lokale prosjektene knytter til seg ressurs-, nettverks- og referansegrupper etter behov.

Bydel St. Hanshaugen Ullevål

Bydelen kom noe hodestups inn i Prosjekt bostedsløse. En prosjektsøknad til Husbanken fra Byrådsavdelingen ble sendt i retur med begrunnelse at den ikke var tilstrekkelig bearbeidet. Bydel St. Hanshaugen Ullevål ble oppfordret til sende en søknad etter at Byrådsavdelingen hadde fått sin i retur. Bydelen fikk forholdsvis kort tid på å utforme en ny søknad. Søknaden ble akseptert i Husbanken og bydelen var dermed inne med det første prosjektet i Oslo. Prosjektet var lite utviklet ved evalueringen av oppstartfasen høsten 2001. Prosjektleder var nylig tilsatt og prosjektorganisasjonen uferdig. Prosjektet syntes også å være dårlig forankret i kommunen. Ved midtveis-evalueringen sommeren 2003 var prosjektet ”i rute” og hadde iverksett de sentrale målene som ble skissert i startfasen.

Bydelen har nemlig holdt fast på de overordnede målsettingene for prosjektet. Som vi vil se ved gjennomgang i de andre kommunene skiller Prosjekt bostedsløse i St. Hanshaugen Ullevål seg ut på flere områder. Målgruppen ble gitt en vid definisjon. En informant i bydelen uttalte ved evaluering av oppstartfasen at målgruppen for prosjektet er alle beboere i 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.” (Hansen, Dyb, Holm 2002:63).

Boligkjeden og oppfølging

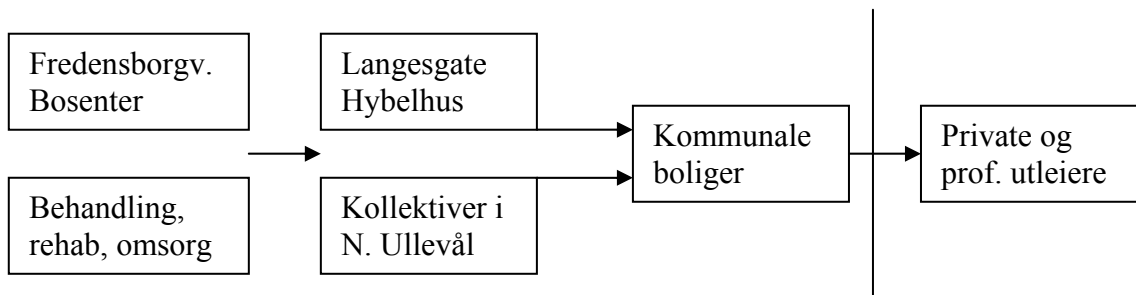
En annen måte å konkretisere målgruppen på er å beskrive den som alle brukerne av bydelens *boligkjede*. Et annet særtrekk ved prosjektet i St. Hanshaugen Ullevål er at den inkluderer alle former for boliger og boligtilbud. Prosjektet tenkte ikke avgrenset på tiltak i form av kollektiver, hybelhus eller andre typer boligkomplekser/egne hus for målgruppen, selv om også denne typen tiltak var med i planene fra starten av. Karakteristikken av en boligkjede, slik prosjektet i St. Hanshaugen Ullevål definerer den, er nettopp at den omfatter flere forskjellige tilbud.

I løpet av prosjektperioden har bydelen konkretisert idégrunnlaget for prosjektet. Fra formuleringene om idégrunnlag framgår det at bydelen ser på bolig som ”et av flere viktige virkemidler i prosessen for økt integrasjon, selvhjelpenhet og redusert marginalisering for grupper innbyggere med et bistandsbehov/boligproblem”.²⁷ Bydelen har

²⁷ Foreløpig skisse til en bosettingsmodell for bostedsløse i bydel St. Hanshaugen Ullevål. Notat

med andre ord en klar målsetting om at bolig og oppfølging i boligen skal inngå i et mer helhetlig arbeid med brukerne eller klientene.

Boligkjeden omfatter både en kjede av boligtilbud og en kjede av tjenester. De ulike leddene defineres av og rangeres etter omfanget på oppfølgingen og tjenestene knyttet til hvert botiltak. Prosjektet i bydelen arbeider med å utvide boligkjeden med flere tilbud og har blant annet under planlegging et botiltak for klienter med dobbelt-diagnoser. Boligkjeden i St. Hanshaugen Ullevål er strukturert på følgende måte (tilbud under planlegging er ikke tegnet inn):



Fredensborgveien Bosenter og kollektivboligene er etablert i regi av Prosjekt bostedsløse. Fredensborgveien Bosenter er gitt en utrednings- og kartleggingsfunksjon. Senterets oppgave er å avklare brukernes behov for bolig og eventuelle tjenester og oppfølging i boligen og komme med en anbefaling til bydelen. Fredensborgveien er inndelt i to avdelinger. Den ene, der selve utredningen foretas, har 38 hybler og 13 ansatte i hel døgns turnus. Den andre avdelingen er såkalte venteboliger som benyttes dersom det tar tid for bydelen å finne det rette tilbudet til brukeren. Denne avdelingen har 21 plasser og betjenes av personalet i ”utredningsavdelingen”. Botiden er forholdsvis kort.

Langesgate Hybelhus er ikke etablert i regi av Prosjekt bostedsløse, men det inngår i bydelens boligkjede. Langesgate er et nedlagt hospits som ble kjøpt av Oslo kommune og drives av St. Hanshaugen Ullevål. Bygget har 21 enkeltstående hybler fordelt på tre etasjer. Hybelhuset er bemannet hverdager på dagtid med to og en halv stilling. Langesgate er definert som et midlertidig botilbud med en botid fra to måneder til to år. Personalet står for inntaket av beboere etter innsøking fra sossialsenteret og samtaler med klientene. Langes gate omtales nærmere lenger ned som et eksempel på et tiltak i bydelen.

To bokollektiver med plass til tre beboere har omtrent samme plassering i kjeden som Langesgate, eventuelt noe ”høyere opp”, definert ved at brukerne forventes å klare seg med mindre oppfølging. Plasseringen av et botilbud i kjeden avgjøres av mengden oppfølging som følger brukeren i boligen. Felles for de tre tiltakene vi har skissert over er at beboerne har husleiekontrakter med såkalt ”11.2 paragraf”. Paragrafen er knyttet til oppfølgingstjenesten: ”Den gir både en rettighet og en forpliktelse om oppfølging. Men

en '11.2 kontrakt' er ikke noe beboere skal ha på livstid". En konkret booppfølgingsplan lages sammen med beboeren.

De siste leddene i kjeden er kommunale utleieboliger for vanskeligstilte og private utleiere. Bydelen har et knippe av private utleiere som leier til sosialhjelpsmottakere og enkelte leier også ut til aktive rusmiddelbrukere. Prosjektleder poengterer at et sentralt element i boligkjeden er å gi booppfølging til brukere med særlige behov:

"Målet om integrasjon og økt selvstendighet krever aktiv i stand for kortere eller lengre tid. Prosjektet bruker midler fra Sosial- og helsedirektoratet til to stillinger knyttet til oppfølging i bolig. Prosjektet vil dermed få fem ansatte som tilbyr booppfølging til klienter som ikke har fått et slikt tilbud tidligere. På sikt er planen at denne tjenesten skal inngå i det samlede tilbudet om booppfølging til vanskeligstilte grupper i bydelen"

De to booppfølgerne skal jobbe ute i boligene og i bomiljøet, presiserer prosjektleder: "Bydelen har flere heleide kommunale gårder. I noen av disse gårdene er miljøet blitt slik at husstander uten rusproblemer rømmer," sier en informant.

Boligtorget

En tredje stilling som er lønnet fra prosjektmidler er brukt til å opprette *Boligtorget*. Boligtorget, som også er en del av virksomheten innenfor Prosjekt bostedsløse, bistår med å finne fram boliger på det private og profesjonelle leiemarkedet. Boligtorget ble ved opprettelsen høsten 2001 lagt til Boligkontoret. Boligkontoret er nå lagt under Sosialsenteret og Boligtorget ligger under bestillerenheten ved Sosialsenteret.

Boligtorget har som oppgave å kartlegge brukernes behov. Kartleggingen skal skje så raskt som mulig etter at en bruker har henvendt seg til bydelen med et boligproblem. I neste omgang skal Boligtorget bistå med å framskaffe bolig og å koble brukeren til det nødvendige tjenesteapparatet. Kartlegging og boligetablering skjer i nært samarbeid med Prosjekt bostedsløse i bydelen. Prosjektet arbeider med å utvikle et verktøy for kartlegging og avklaring av den enkeltes bistand og boligbehov.

Langes gate Hybelhus

Hybelhuset ble åpnet for fire år siden eller mer enn et år før Prosjekt bostedsløse ble etablert. Oslo kommune overtok gården med 21 beboere og bevilget en million kroner til å utføre grunnleggende og nødvendige utbedringer. Hybelhuset er et korttids boligtilbud. Standarden er lav. Hyblene er svært små og utstyrt med hybelkomfyr og kjøleskap. Hver etasje har felles dusj og toalett i gangen. En informant påpeker at boligene har for lav standard til at det kan brukes som permanente boliger: "Det er for langt under det som regnes som akseptabel standard i dag. Men det kan være en verdig og trygg bolig for en periode." Gjennomsnittlig botid ligger på rundt et halvt år. Men den varierer. Noen bor der for kortere tid og noen har bodd opp til to år. Beboerne har husleiekontrakter med klausul etter paragraf 11.2 i Husleieloven. Paragrafen benyttes som hjemmel for å kunne bruke korttids leiekontrakter.

Hybelhuset er bemannet med to og en halv stilling. Det er lite, mener de ansatte: ”Vi skulle gjerne vært tre hele stillinger.” Men selv tre stillinger er knapt sammenliknet med andre tiltak for den samme målgruppen. Flertallet av beboerne og de som kommer til Langesgate Hybelhus har et rusproblem. En del bruker ikke rusmidler, men har andre typer problemer som har gjort at de er blitt bostedsløse, understreker en av de ansatte. Det kan være mennesker som er langt nede psykisk og trenger en bolig med noe hjelp og støtte i en periode. Eller det kan dreie seg om mennesker som har falt langt ned etter en skilsmisse. De aller fleste i denne gruppen er menn. Hensikten med botiden i hybelhuset er at de skal få den hjelpen som skal til for at de skal klare å komme videre med livet sitt.

De ansatte i hybelhuset styrer inntaket. I det ligger åpenbart også noe av nøkkelen til å lykkes. De formelle kriteriene er vide og svært enkle. Boligsøkeren må være økonomisk avhengig av sosialkontoret for å skaffe seg bolig. De fleste søkerne anbefales fra et sosialkontor, som mener Langes gate kan være et egnet tilbud. Noen kommer også selv og spør om bolig, fordi de har hørt om tilbudet. I så fall tar de ansatte kontakt med sosialkontoret før søkeren vurderes for inntak. De generelle kriteriene for inntak legger opp til å bruke et betydelig skjønn i vurderingen av søkere:

”Vi snakker grundig med dem som tar kontakt om – punkt en – rammen rundt å bo her og – punkt to – hvem søker er. Vi er direkte på å spørre om ting og noen ganger ber vi om tillatelse til å innhente informasjon fra andre. I første omgang får søkeren en prøvekontrakt på en måned. De fleste får kontrakt ut over prøveperioden”.

Hvorvidt en søker får bolig eller ikke, avgjøres ikke bare av en vurdering av om søkeren kan ha nytte av tilbudet. Sammensetningen av beboerne på et gitt tidspunkt kan tilsi at noen søkere ikke bør inn, selv om de isolert sett kunne ha passet. Slike vurderinger er en del av det å få hybelhuset til å fungere med få ansatte: ”Det blir en balanse mellom hensynet til husets behov og søkerens behov”.

En informant påpeker at det heller ikke ville gått med bare aktive rusmiddelbrukere blant beboerne. Unge rusmisbrukere som ”fremdeles syns det er kult å ruse seg”, vil også kunne bidra til ubalanse i beboersammensetningen. Gjennomsnittsalderen blant beboerne er nærmere 40 år. En betydelig andel av beboerne har en lang ruskarriere bak seg og hører til blant de tyngre rusmiddelbrukerne i byen. Mange har i årevis vandret mellom ulike hospitser, andre korttidstilbud og tilfældige soveplasser.

Botiden i Langesgate indikerer at beboerne er på vei til noe annet. Ved inngåelse av ny kontrakt etter prøveperioden inngår beboerne en samarbeids- og oppfølgingsavtale. Målene er ofte små og begrenset. Selve avtalen er også begrenset til noen enkle punkter om hvem som skal gjøre hva og hvordan, samt et punkt om husleien. De som har en form for inntekt må betale noe av husleien selv.

Hybelhuset er bemannet på dagtid, ikke kveld og natt. Med den lave bemanningen må vi tenke annerledes enn det som er vanlig på denne typen steder, sier en ansatt: ”Hadde vi vært flere hadde vi kanskje tenkt mer kontroll av beboerne”...”I stedet for å være barnepike bruker vi kreftene på å samarbeide tett med beboerne.” De to store problemene er besøkende og handel med illegale rusmidler: ”Vi snakker mye og inngående om disse tingene når folk flytter inn. Ellers tar vi opp ting med en gang vi ser tegn til at noe er galt, vi forsøker å være i forkant.” Denne informanten påpeker videre at beboerne ser at Langes gate har noe å tilby: ”Dette regnes som mye bedre enn hospits og det kan få folk til å strekke seg og se det som et felles prosjekt.” Stikkord for arbeidet overfor beboerne er selvstendighet, grensesetting og respekt. Beboerne må ha en viss evne til å sette grenser eller være i stand til å oppøve grenser. ”Vi ser også at mange vokser på selvstendighet og respekt. De fleste beboerne er i andre sammenhenger alltid et hår i suppa. De er vant til å få nei og avslag Vi legger vekt på å kunne si ja.”

Statistikken for 2002 sier at tre beboere ble kastet ut og tre andre fikk ikke fornyet kontrakten. Av de totalt 34 utflyttingene flyttet 14 i egen leilighet. 11 begynte i behandling enten ved institusjon eller poliklinisk. Fire av beboerne kom ut i arbeid eller tiltak. Ganske mange fikk hjelp til å skaffe seg bolig gjennom Prosjekt bostedsløse i bydelen. Noen skaffet seg bolig selv.

Ut av hospitsene

Et definert mål for Prosjekt bostedsløse var å få bevegelse i bydelens boligkjede. Prosjekt bostedsløse har opprettet flere nye tiltak som utfyller boligkjeden. Boligkjeden synes å ha svært stor gjennomstrømming. I løpet av 2002 flyttet prosjektet over 40 personer fra hospits og over i andre botilbud. Til sammen fikk over 250 personer bistand gjennom prosjektet. De fleste fikk hjelp til å framskaffe en bolig med ordinær leiekontrakt, enkelte fikk tilbud om institusjonsplass for behandling eller et botilbud i Rusmiddelstatens enheter. Noen fikk bistand til å hindre en utkastelse.

Oppsummering

Prosjektet har etablert og er i ferd med å utvikle et ambulereende booppfølgingsteam for mennesker som primært har et problem med å finne en bolig og ikke minst beholde boligen. Den overveiende andelen i denne gruppen, anslått til rundt 70 prosent, vil være personer med rusmiddelbruk. Men også grupper med etnisk minoritetsbakgrunn kan ha tilsvarende boligproblemer. Denne gruppen vil også inngå i oppfølgingsteamets arbeid.

Bydelen har to enheter som har arbeidet med oppfølging i bolig, henholdsvis en tjeneste for mennesker med psykisk utviklingshemming og fysisk funksjonshemming og en tjeneste for mennesker med psykiske lidelser. Et av målene å få disse tjenestene og booppfølgingen utviklet i regi av Prosjekt bostedsløse til å dra sammen:

”For å sikre klientene, uansett hva som er grunnlaget for boligproblemet deres, et tilbud om bistand, vil den beste organiseringen være at tilbudet kommer fra enheten som er

ansvarlig for disse tjenestene. Vi håper på sikt at enheten kan videreutvikles til å omfatte klienter med rusmiddelbruk”.

Prosjektleder understreker at Prosjekt bostedsløse har ført til endring i tenkning og strategi i arbeidet med gruppen bostedsløse. Resultatet er nettopp etablering av Boligtorget, tømning av hospitsene, etablering av booppfølging for gruppen og endret fokus i bruk av de kommunale boligene for vanskeligstilte.

Siste fase av prosjektet vil bli benyttet til å utvikle innholdet i tjenestetilbudet og samordne tjenestene. Prosjektleder definerer som en av sine sentrale oppgaver i slutfasen av prosjektet å ”få igangsatt et tjenestetilbud som er varig og forutsigbart for klientene”.

Den overordnede metodiske tilnærmingen i bydelen er å finne boligtilbud som passer for den enkelte. Kjedefmodellen tilsier at beboerne skal videre og inn i egen bolig. Kjedefmodellen kjennetegnes blant annet av en avgrenset overgangsperiode.

Prosjekt store barnefamilier

Målgruppen for prosjektet er store barnefamilier med minoritetsbakgrunn. Familiene må være registrert som bostedsløse eller stå i overhengende fare for å bli bostedsløse i løpet av den nærmeste seks måneders perioden. Andre kriterier er at husstanden må være registrert bosatt i Oslo, ha tre barn i eller under skolepliktig alder, ha barn med spesielle behov eller husstanden har flyttet mer enn to ganger. For å avgrense prosjektet i henhold til ressurser og midler prioriteres somaliske familier²⁸.

Prosjektet er lokalisert til fem bydeler. Valg av bydeler er gjort på basis av andelen innvandrere og statistikk over hvor mange barnefamilier bydelen plasserte i midlertidig innkvartering eller botilbud i 2001. De fem bydelene som skårer høyest på disse målene er Søndre Nordstrand, Gamle Oslo, Furuset, Stovner og Bjerke og disse er med i prosjektet. Prosjektet har en hel og en halv stilling, prosjektleder og en medarbeider med minoritetsbakgrunn som snakker somali. Prosjektet har potensiale til å jobbe med ti familier, to i hver bydel.

Prosjektet består av flere elementer. Prosjektleder og prosjektmedarbeider jobber med husstandene. Metodeutviklingen skjer i praksisfeltet. En del av arbeidet består i å kartlegge hva familiene selv ønsker og hvilke forventninger de har til en bolig. Det i seg selv kan være med på å bryte en barriere mellom tjenesteytere i det norske ”systemet” og husstandene med minoritetsbakgrunn:

”Familiene er ofte blitt sendt rundt. Det eksisterer en oppfatning om at mange vil ha veldig store krav hvis de blir spurt om hva de ønsker seg. Men de har høyst realistiske

²⁸ Boligvirkemiddelstaten, avdeling Ungbo: Store, bostedsløse barnefamilier. Fleksible løsninger – stabile forhold. Notat

ønsker. De vil gjerne bli boende i bydelen de bor i eller der de har kjente.”
(prosjektleder)

På den andre siden er prosjektet med på å knekke en del myter om det norske samfunnet i det somaliske miljøet og kan være en brobygger til det norske samfunnet. Prosjektleder understreker at å ha en medarbeider som snakker somali har vært og er avgjørende for å lykkes. Metoden i prosjektet beskrives som løsningsfokusert relasjonsbygging basert på et likverdig samarbeid med den enkelte beboer:

”Jeg er opptatt av å signalisere at familien er sjefen. Familien eier problemene. Vi skal ikke frata dem problemene, men hjelpe til med å løse dem. Vi er en ressurs som kan hjelpe familien til å nå et mål”, sier prosjektleder.

Arbeidet med familiene dekker alle aspektene ved å ha en bolig og bo i den, anskaffe en bolig og håndtere nabolaget. Det siste kan for eksempel også innebære å få en dialog med borettslaget for å finne praktiske løsninger på små og enkle problemer. Det går ikke alltid å få et norsk borettslag med på selv minimale justeringer. Prosjektet kan blant annet bruke sine ressurser til å synliggjøre denne siden av en nabokonflikt eller – klage rettet mot en husstand med minoritetsbakgrunn.

Et sentralt tema i kontakten med familiene er boligøkonomi og boligfinansiering. Kunnskap om at drømmen om egen bolig kan la seg realisere ved å bruke de økonomiske virkemidlene, som gunstige lån for vanskeligstilte (startlån) og Husbankens boligtilskudd, kan motivere for utilsiktede endringer. Det kan være et incitament for kvinnene til å få seg en jobb og dermed også komme mer i kontakt med det norske samfunnet. I hvilken utstrekning kjøp av egen bolig kan bli en realitet, vil for mange i denne gruppen være avhengig av at regler for og bruk av virkemidlene endres. Prosjektet ser det som en av sine oppgaver å gi innspill til endringer i bruken av de økonomiske boligvirkemidlene og endringer av selve virkemidlene.

Husstandene som kommer inn i prosjektet vil få oppfølging gjennom hele prosjektperioden (utgangen av 2004). En vesentlig del av prosjektet er å skape noe nytt og varig ute i de fem ”prosjektbydelene”. ”Målet er å styrke bydelenes forutsetninger for å lage gode oppfølgingstiltak. Vi håper å kunne legge igjen noe varig ute i bydelene,” understreker prosjektleder. En nettverksgruppe bestående av representanter fra de fem bydelene og ulike minoritetsorganisasjoner er et instrument for å sikre og forankre resultatene i bydelene. Gruppen arbeider i tillegg med et temahefte om hvordan bosette og følge opp store barnefamilier med etnisk minoritetsbakgrunn, som også kan benyttes av andre og inngår i prosjektets *kunnskapsoverføring*.

Metodeutviklingen i prosjektet beskrives som en ny måte å nærme seg etablering av barnefamilier med etnisk minoritetsbakgrunn på. Boligetableringen skjer i større grad på familienes *egne premisser* og familienes behov. Prosjektet kan bidra til større forståelse – eller holdningsendring – i tjenesteapparatet for gruppen.

Botrenings- og kvalifiseringsprosjekt for bostedsløs ungdom med minoritetsbakgrunn

Prosjektets målgruppe er unge mellom 17 og 26 år med minoritetsbakgrunn fortrinnsvis med opprinnelsesland Afrika og Asia. Begrunnelsen for valg av målgruppe er følgende²⁹:

”Boligvirkemiddelstaten, avd. UNGBO, har registrert denne gruppen i sin søkermasse som ungdom som faller utenfor det ordinære tilbudet. Mange i denne ungdomsgruppen blir vurdert å ha et langt mer omfattende behov for tilrettelagt booppfølging, enn for eksempel UNGBO med sin målsetting og struktur har mulighet for å gi. Erfaringsmessig har heller ikke det etablerte bydelsapparatet tilrettelagt bosetting av denne gruppen.”

I likhet med Prosjekt store barnefamilier arbeider ungdomsprosjektet sammen med bydelene. Med utgangspunkt i erfaringene fra Ungbo³⁰ ble fem bydeler med mange unge i målgruppen valgt ut. For å få et nært samarbeid med de to prosjektene ble de samme bydelene – Gamle Oslo, Søndre Nordstrand, Furuset, Stovner og Bjerke – valgt som samarbeidspartnere også for ungdomsprosjektet. Bjerke ble aldri med i prosjektet, fordi bydelen ikke hadde registrerte ungdommer i målgruppen. Prosjektet omfatter derfor fire bydeler.

Ideen i prosjektet er å etablere bogrupper etter modell fra Ungbo. Hver bogruppe skal ha mellom tre til fem beboere begrenset til en hver tid maksimum 20 deltakere i prosjektet. Deltakelse i bogruppen er et korttidstilbud der målet er at ungdommene skal bruke tiden til å kvalifisere seg til en mer selvstendig tilværelse. Prosjektet har formulert målsettinger om å hjelpe brukerne til å beholde en bolig og skaffe en bolig. Prosjektet har også videre måsettinger. Trening og opplæring skal omfatte fire arenaer: Det utformes individuell samarbeidsavtale for den enkelte bruker innen områdene botrening, arbeid/sysselsetting, utdanning og fritid/nettverk.

Prosjektet har en rekke samarbeidspartnere i tillegg til bydelene. Aetat defineres som en nærliggende samarbeidspartner for å få til arbeidstrening og kontakt med arbeidslivet. Prosjektet har nært samarbeid med servicekontorene (sysselsettingstiltak i bydel) og Apro.

En annen samarbeidspartner er Røde Kors. Samarbeider omfatter blant annet leksehjelp. Mange av ungdommene i prosjektet er under utdanning. Prosjektet har ungdommer i grunnskole, videregående og fagskoler. Flere har kort botid i Norge og har behov for leksehjelp. Andre samarbeidspartnere er Primærmedisinsk Verksted og Somalisk Velferdsforening. Prosjektet vil få en ungdom som kommer fra fengsel og har i den

²⁹ Boligvirkemiddelstaten: Forprosjekt til botrenings- og kvalifiseringsprosjekt for bostedsløs ungdom med minoritetsbakgrunn

³⁰ Ekne Ruud (2001)

forbindelse opprettet kontakt med Brobyggeren (Primærmedisinsk Verksted) for å få utveksle erfaringer knyttet til oppfølging av straffedømt ungdom.

En viktig begrunnelse for Ungdomsprosjektet er at beboernes behovet for oppfølging er større enn for gjennomsnittsbeboeren i Ungbo. Oppfølgingen dekker også, som beskrevet over, flere områder. Prosjektet har gjort erfaringer som viser at behovet for oppfølging til dels er svært stort. I løpet av en tre ukers periode under ferieavviklingen i sommer var et av bokollektivene uten oppfølging i tre uker. Ferieavviklingen, kombinert med at bydelen hadde et kriminelt ungdomsmiljø, førte til at boligen ble invadert med festing, musikk, hærverk og mistanke om bruk av narkotiske stoffer.

Prosjektleder understreker at dette skyldtes flere forhold. I tillegg til de nevnte ble det også tatt inn personer som burde hatt et annet tilbud. Et kriterium for inntak er at ungdommene ikke skal ha uttalte rusproblemer eller psykiske lidelser. Men en av utfordringene i prosjektet er noen personer med store rusmiddelproblemer eller psykiske problemer eller andre problemer, som bydelen ikke kjenner til når ungdommen henvises til prosjektet:

”Vi har enkeltpersoner som krever mye. I et av kollektivene vurderer vi nå å sette inn en ressursperson på tiltaksmidler. Vedkommende har fullført videregående og spiller blant annet fotball. Det er en person vi vurderer kan være med på å roe ned miljøet.. En del av jobben er å være hvilende nattevakt,.” sier prosjektleder og framholder at prosjektet har et par beboere som i en kortere periode har behov for en til en bemanning – en ansatt per bruker.

For personer som trenger mer enn tilbudet omfatter forsøker prosjektet å finne andre løsninger i stedet for at ungdommene må forlate prosjektet. Et av tiltakene kan for eksempel være enkelthybel i stedet for bogruppe.

Høsten 2003 har prosjektet fire boliger med til sammen 17 plasser fordelt på fire bydeler. I en av bydelene forhandler prosjektet om en ny bolig. I denne bydelen mangler foreløpig to kandidater til inntak. Kjønnssammensetningen blant brukerne er en jente og resten gutter. Det forklares med at guttene er mer i bevegelse og havner lettere i problemer mens jentene blir holdt mer hjemme.

Prosjektet har tre og en halv stilling. Staben jobber nært sammen med de ansatte i Prosjekt store barnefamilier. Prosjektledelsen var nylig slått sammen på tidspunktet for evalueringen. Til sammen disponerer de to prosjektene fem stillinger. En av de ansatte var imidlertid delvis sykemeldt.

”En av utfordringene for de ansatte er hvordan de skal klare jobben innenfor arbeidsdagen.” (prosjektleder)

Prosjektet var i ferd med å sy sammen det som var samlet av dokumentasjon fra innflyttingsfasen i bogruppene.

Prosjekt erfaringsformidling og informasjon

Prosjekt Erfaringsformidling og informasjon er et selvstendig prosjekt, men prosjektet er nært knyttet til de tre andre prosjektene og generelt mot arbeidet som gjøres overfor bostedsløse i Oslo kommune. Prosjektet mål er å informere om erfaringer fra det nasjonale prosjektet og fra de andre prosjektkommunene. Det heter også at prosjektet skal utvikle en metode for dette arbeidet³¹. Prosjektet har en referansegruppe bestående av to personer fra Boligvirkemiddelstaten og to fra prosjektet for unge med minoritetsbakgrunn.

Prosjektet har gjennomført noen tiltak og har en del tiltak under utvikling. Et av de gjennomførte tiltakene er en konferanse der formålet var å presentere Prosjekt bostedsløse samt relevant forskning. Konferansen ble avholdt høsten 2002. En annen fullført aktivitet er presentasjon av Prosjekt bostedsløse på internett som en del av Oslo kommunes arbeid med bostedsløshet.

Et av de igangsatte tiltakene er dokumentasjon av prosjektet for unge med minoritetsbakgrunn gjennom videofilming. Filmingen skal pågå gjennom hele prosjektperioden. Planen er å lage to videoer, en rettet mot tjenesteytere og en rettet mot ungdom. Filmene fokuserer særlig på flaskehalsene prosjektet møter underveis og ser på hva som fungerer og ikke fungerer i forhold til målet om å etablere unge i brukergruppen i egen bolig.

Kartlegging av tilbudet til bostedsløse i Oslo kommune og etablering av en informasjonsbank er tiltak under gjennomføring eller utvikling. Et annet tiltak under planlegging er et forum for kunnskap- og erfaringsformidling og debatt. BVEs publikasjon Boagenda har temahefte om bostedsløshet i november 2003.

Kristiansand

Etter noen runder med diskusjon om målgruppen valgte Kristiansand å satse på de mest utsatte i aldersgruppen 18 til 25 år. Gruppen var ”ferdig med barnevernet”, men den passet ikke inn i eksisterende tilbud. Det dreide seg om personer med rusproblemer og mange med psykiske problemer. De fleste hadde også erfaring med kriminalitet. Den opprinnelige prosjektplanen omfattet et kortvarig akutttiltak og et bokollektiv med en del oppfølging, begge tiltakene organisert i en trappetrinnsmodell.

Ved evaluering av oppstarten hadde prosjektet ikke etablert styringsgruppe. Det fantes en prosjektgruppe, som hadde vært fra et tidlig tidspunkt, og som var engasjert i målgruppen og problemstillinger knyttet til å skaffe et tilbud til personene i målgruppen. Prosjektgruppen besto av personer som ville være ressurspersoner for prosjektet.

³¹ Notat fra BVE om Prosjekt erfaringsformidling og informasjon.

Kristiansand kommune har siden prosjektet ble startet vært gjennom en større omorganisering. Prosjektleder er flyttet fra Helse- og sosialdirektørens stab til Boligtjenesten. Boligtjenesten har vært deltaker eller ”interessent” i prosjektet fra starten av. Det organisatoriske ansvaret for tiltaket i Eventyrveien 40 er overført til sosialtjenesten. Det er vanskelig å fastslå om endringen har noen reell betydning. Organisering av Prosjekt bostedsløse må sees i sammenheng med kommunens øvrige boligsosiale arbeid og arbeid rettet mot rusmiddelbrukere generelt. I følge en oversikt datert 1. mars 2003 har Kristiansand kommune i alt 19 prosjekter gruppert under overskriften ”Prosjekter/tiltak knyttet opp til styringsgruppa for rus- og boligprosjekter”. Det dreier seg om igangsatte prosjekter og prosjekter under utredning. Noen av prosjektene under utredning vil ikke bli realisert.

Styringsgruppa for de 19 prosjektene er også overordnet styringsgruppe for Prosjekt bostedsløse. Hvert prosjekt har en arbeidsgruppe. Prosjektleder for Prosjekt bostedsløse leder arbeidsgruppene som er definert inn under dette prosjektet.

Fem av prosjektene er knyttet til Prosjekt bostedsløse. To av prosjektene eller tiltakene var med i den opprinnelige prosjektplanen. Det ene tiltaket, et bokollektiv for unge mellom 18 og 25 år (Eventyrveien 40) ble åpnet i desember 2002. Etablering av et akutttiltak for unge, som også står på den opprinnelige prosjektplanen, er under utredning. Det utredes å legge tilbudet til et eksisterende tiltak, Varmestua, drevet av Frelsesarmeen. Begrunnelsen for å opprette en egen ”varmestue” for de yngre er et ønske om å skjerme disse fra det mer garvede rusmiljøet i byen.

Innenfor rammen av Prosjekt bostedsløse utredes videre muligheten for å etablere 20 boenheter som leies på det private markedet til brukere som har vært i botreningscenter (eks. Eventyrveien 40) eller som har behov for egen bolig. Et tiltak for tett oppfølging i bolig av fem personer på legemiddelassistert rehabilitering (LAR) er strøket av listen på grunn av manglende midler. Et femte prosjekt rettet mot oppfølging av brukere med diagnosen AD/HD³² er lagt direkte under Eventyrveien 40.

I tillegg til disse fem eller i realiteten fire prosjektene knyttet til Prosjekt bostedsløse, er de fleste av de andre prosjektene rettet mot de samme målgruppene og tar for seg problemstillinger som er relevante for prosjektet. Blant prosjektene på utredningsstadiet er et såkalt ”hus i skogen”, etter den danske modellen ”skæve boliger til skæve eksistenser”. Konseptet går ut på å etablere egne boområder og permanente boliger, der kravene både til boligstandard og til beboerne senkes i forhold til for eksempel å bo i et borettslag (f.eks. Kern 2003). Et kjent eksempel fra Danmark er bruk av utrangerte jernbanevogner til boliger. ”Hus i skogen” prosjektet er en del av Prosjekt bostedsløse.

³² Def: attention deficit/hyperactivity disorder, oppmerksomhetsforstyrrelse med hyperaktivitet.

Et boligprosjekt med mye oppfølging beregnet for brukere med både rusproblemer og psykiske lidelser utredes innenfor psykiatriplanen. Kommunen har også egne helsetilbud spesielt rettet mot rusmiddelbrukere og mot forebygging av rusproblemer blant elever i videregående skole. Bruk av begge tjenestene har økt. Målet er å utvide tilbudene.

Kommunens ambulerende boteam er en godt etablert tjeneste for rusmiddelbrukere i egen bolig. Ambulerende boteam er ikke knyttet til Prosjekt bostedsløse. Metodene boteamet arbeider etter har relevans for prosjektet og vi vil se nærmere på disse lenger ned.

Eventyrveien 40

Kristiansand la opp til en trappetrinnsmodell: ”Dette var bestillingen fra Husbanken” (prosjektleder). Varmestue eller natthjem for unge var tenkt som trinn en, Eventyrveien som trinn to og egen bolig med oppfølging som trinn tre. Trappetrinnsmodellen er imidlertid forlatt. Organiseringen har per i dag mest til felles med en kjedemodell. Bofellesskapet i Eventyrveien (heretter kalt E40) er ikke nødvendigvis et mellomtrinn. Det kan være første leddet i en prosess mot egen bolig eller en prosess for å motvirke at beboerne blir bostedsløse.

E40 har plass til fem beboere. Boligen, en stor enebolig i et etablert boligstrøk, har fire hybelleiligheter for brukerne og en leilighet som bebos av en omsorgsarbeider på lærlingkontrakt. E40 har tre ansatte i turnus og en ledende miljøterapeut (daglig leder) som er der på dagtid. Turnusen avsluttes klokken 22.00. E40 er ikke bemannet om natten. Lærlingen, som bor i huset, er ikke på jobb om natten. Men det antas at selve tilstedeværelsen bidrar til å skape ro om natten. Vektere er innom en til to ganger per natt. Erfaringen er at antall episoder har vært færre enn forventet.

E40 er et klart definert *botreningsstilbud*. Det er ingen permanent bolig eller langtidstilbud. Den overordnede målsettingen er at brukerne skal få egen bolig og mestre de ulike kravene som stilles til å kunne beholde en bolig. Beboerne har 11.2-kontrakter med tre måneders varighet. Kontrakten kan forlenges for nye tre måneder og eventuelt lenger, dersom det antas at beboeren har behov for og kan dra nytte av tilbudet i en lengre periode. Tiltaket aksepterer ikke bruk eller oppbevaring av rusmidler i leilighetene og fellesarealene. Det samme gjelder voldsbruk og trusler om vold. Disse reglene er nedfelt i en egen avtale om botrening og oppfølging og ikke i husleiekontraktene. Konsekvensene av brudd på disse reglene kan være bortvisning for en kortere periode. Vesentlige brudd på oppfølgingsavtalene kan imidlertid resultere i bortvisning for godt. E40 tilbyr ikke behandling i psykiatri eller rusavvenning og er heller ikke et tilbud til personer som trenger behandling. Beboerne ved E40 er i det som kalles *kaosfase*. De kan også utredes til andre alternativer enn egen bolig, for eksempel til behandling for rusmiddelavhengighet.

Innholdet i tjenestetilbudet er såkalt ADL-trening; Activities of Daily Life eller grunnleggende dagligdagse ferdigheter. Personalet bruker enkle skjemaer for å registrere om oppgavene den enkelte skal utføre blir gjort. Alle som bor, har bodd eller har vært vurdert for inntak ved E40 har en offentlig historikk før fylte 18 år. Hvorvidt alle kan defineres som bostedsløse er ikke nødvendigvis et enkelt spørsmål, blant annet fordi brukerne er så pass unge at de ikke har en lengre "boligkarriere" bak seg.

Diagnosen eller problematikk knyttet til AD/HD er overrepresentert blant brukerne. E40 er knyttet til AD/HD prosjektet ved Vest-Agder klinikkene. Ansatte ved E40 har faste møter med AD/HD prosjektet hver tredje uke. Dette er en del av den utredningen eller kartleggingen som gjennomføres i løpet av botiden på E40.

Det kan være vanskelig å få til systematiske diskusjoner rundt metodikk i arbeidet. De tre ansatte går i turnus og jobber mye alene. De ansatte og prosjektleder for Prosjekt bostedsløse gjorde mye av det praktiske arbeidet for å sette i stand huset: "Vi skrudde sammen møbler og diskuterte metode. Den diskusjonen har stoppa litt opp".

Daglig leder for E40 oppsummerer at de ansatte opparbeider en type kompetanse som vil komme andre deler av hjelpeapparatet til gode: "Vi får en utredningsfunksjon. Vi blir etter hvert bedre i stand til å stille de rette spørsmålene og vurdere om søkerne vi får til E40 vil kunne dra nytte av tilbudet."

Ambulerende Bo-team

Ambulerende Bo-team er ikke en del av Prosjekt bostedsløse. det er heller ikke knyttet til E40. Men det er sentral del av det boligsosiale arbeidet i kommunen og har relevans for innhenting av eksempler på metodikk i arbeidet med tjenester i bolig eller booppfølging. Ambulerende Bo-team (heretter AMBO) er en tjeneste under rustjenesten (RISK – Ressurser i sentrum i Kristiansand). Ambulerende Bo-team er en fortsettelse av Boligprosjektet, som startet sommeren 1997. Booppfølging for målgruppen som inngår i Prosjekt bostedsløse har altså en forholdsvis solid historikk.

Målgruppen er rusmiddelbrukere. Mennesker med psykisk utviklingshemming og psykiske lidelser defineres *ut av* målgruppen, selv om de i tillegg har rusproblemer. Begrunnelsen er at AMBO ikke har spesialkompetanse på utviklingshemming og psykiatri. Målgruppen presiseres ut fra følgende kriterier: Rusavhengige fra 18 år og oppover, som er ute av kaosfasen, som ikke trenger hel døgns omsorg, men som trenger hjelp til å etablere seg i boligen og administrere den. I tillegg må vedkommende ha eller få tildelt bolig innen tre til fire uker etter inntak i AMBO. Tre fjerdedeler av brukerne er menn og en fjerdedel er kvinner.

Søknad om oppfølging fra AMBO sendes skriftlig, stort sett i samarbeid med en del av tjenesteapparatet. Søker skal innkalles til intervju senest to uker etter at søknaden er mottatt. Intervjuet skal avklare hjelpebehovet; hva klienten trenger og hva AMBO kan stille opp på. AMBO har fem ansatte som følger opp mellom 60 og 70 klienter.

Klientene har varierende behov for besøk og oppfølging. Oppfølging skjer etter en gjensidig forpliktende plan.

`Anders` har fått oppfølging fra AMBO i to og et halvt år. I løpet av denne tiden har han sonet ett år. I tråd med prinsippene AMBO arbeider etter beholdt `Anders` leiligheten i denne perioden. `Anders` er i slutten av 30 årene og har vært bostedsløs siden han ble utskrevet fra en spesialskole som 18 åring: ”Jeg sov i trappeoppganger, i heia, i båter”. Om spesialskolen har han følgende å si: ”Der lærte jeg alt av krim. Det har ikke gått bra med en eneste av dem som gikk der i min tid så vidt jeg vet”. `Anders` ruser seg i hovedsak på alkohol. Etter spesialskolen har livet bestått av en runddans mellom opphold i fengsler, institusjoner for avrusing og gaten. Den nåværende boligen er den første han noen gang har hatt.

Miljøarbeideren fra AMBO besøker `Anders` en gang i uken. I tillegg har det vært en del krisejobbing, blant annet turer på legevakten. `Anders` får blodpropp om han drikker for mye. Hjemmesykepleien er innom daglig for å minne `Anders` om å ta nødvendige medisiner. Han har ingen hjelp i boligen. Det daglige stellet tar han seg av selv. Husleien trekkes fra `Anders` uføretrygd. Strømmen betaler han selv.

”Folk har ofte rydda og vaska når vi kommer. De vil gjerne presentere hjemmet sitt”, poengterer miljøarbeideren fra AMBO.

`Anders` har følgende definisjon av hva det innebærer å være med i RISK/AMBO: ”Det er å ha noen som kan hjelpe meg med det praktiske og andre greier. Det er de eneste normale menneskene jeg prater med.” Oppfølgingsplanen som ble laget da `Anders` kom inn i AMBO setter opp som mål at han skal fullføre videregående skole – han har tatt to år mens hans satt inne, forøvrig med topp karakterer – og få seg en jobb. ”Jeg er ikke redd for å arbeide. Men med ni års skolegang og 11 år i fengsel snur de fleste ryggen til”.

Et delmål for `Anders` er å ruse seg mindre og kanskje få en leilighet i en vanlig blokk. På tidspunktet for datainnsamlingen bodde han i en kommunal firemannsbolig. Der trives han dårlig. Miljøarbeideren fra AMBO framholder også at det er et overordnet mål å høyne livskvaliteten slik at `Anders` vil ønske å leve. Et delmål er at dersom han ruser seg mindre kan han kanskje få en annen bolig.

Miljøarbeideren beskriver hovedprinsippene i AMBOs arbeid slik: ”Relasjonstenkning ligger i bunnen. Arbeidet er ressursorientert – vi ser etter løsninger, vi er ikke problemfokuseret. Vi har også som utgangspunkt at bolig er et grunnleggende behov.” Hun understreker videre nødvendigheten av å tenke individuelt i forhold til hver klient.

Alle klientene i AMBO har vanlige husleiekontrakter. Kommunen bruker, med unntak av E40 og en person i kommunal utleiebolig som har `11.2 kontrakt`, ordinære husleiekontrakter.

Oppsummering

Tiltaket E40 er satt i drift. E40 var den prioriterte satsingen innenfor Prosjekt bostedsløse. Prosjektet har holdt fast på at målgruppen er unge mellom 18 og 25 år. Men brukerne har noe mindre omfattende problemer enn de som var tenkt inn i prosjektet fra starten av. Kristiansand startet med å skissere en trappetrinnsmodell. Denne modellen synes å samsvare lite med de prinsippene kommunen driver sitt boligarbeid etter (ordinære kontrakter, AMBO). Den er også forlatt. E40 kan sees som ledd i en kjede. Tenkningen som ligger til grunn for eksempel i AMBO og RISK er normalisering.

Prosjekt bostedsløse ble fra starten av innarbeidet i kommunens handlingsplan. Prosjektet har samarbeid med eller kontakt med en rekke instanser i kommunen og på fylkeskommunalt nivå. Kommunen har et betydelig arbeid i gang knyttet til utredning av boligbehov og boligoppfølging for rusmiddelbrukere og andre vanskeligstilte. Blant annet vedtok kommunestyret en ”Boligoppfølgingsplan” i oktober 2002. Prosjekt bostedsløse er en integrert del av dette arbeidet. Kristiansand har flere private aktører – alle ideelle og livssynbaserte – som har tilbud til rusmiddelbrukere. Prosjekt bostedsløse samarbeider først og fremst med Frelsesarmeen og til dels også med Blå Kors.

Organiseringen av bolig- og rusprosjekter under én paraply ser ut til å skape et godt grunnlag for samarbeid på tvers av fag- og etatsgrenser. Mangfoldet av prosjekter fører imidlertid til skarp konkurranse om hvilke prosjekter som skal overleve ved prosjektperiodens slutt. Det eksisterer en klar oppfatning om at prosjekter skal evalueres når det avsluttes og evalueringen vil ha betydning for om tiltaket eller prosjektet fortsetter innenfor den ordinære driften.

Bergen

Bergen beskrev i sin opprinnelige projektskisse målgruppen som ”rusmisbrukere uten egnet bolig med behov for oppfølging og tilsyn”. Prosjekt bostedsløse i Bergen har delprosjekter i tre av byens fem bydeler; Bergenhus, Årstad og Laksevåg. Delprosjektet i Bergenhus er et tiltak for kvinner.

Bergen hadde fra starten et tydelig formulert idégrunnlag for prosjektet. Prosjektet i Bergen bygger på normaliseringstenkning eller normaliseringsmodell. Målsettingen er å gi hjelp og oppfølging til brukere som flyttet inn i bolig, slik at de skal kunne beholde boligen. Boligen skal ikke knyttes til regulering av rusmiddelbruk. Prosjektet er organisert med en prosjektleder for hele Prosjekt bostedsløse i kommunen og prosjektkoordinatorer for de lokale prosjektene. Prosjektkoordinator arbeider med brukerne og har i tillegg et ansvar for driften av tiltaket og utvikling av metodikk.

Prosjekt bostedsløse i Bergen har holdt fast på sin opprinnelige målsetting og idégrunnlag. De tre bydelene har imidlertid noe ulike innretninger på sine bydelsprosjekter. Vi skal gi en kort presentasjon av de tre delprosjektene og en situasjonsbeskrivelse i midten av 2003.

Prosjekt for kvinner i Bergenhus

Prosjektet i Bergenhus er forbeholdt kvinner. Prosjektet er lokalisert i en rehabilitert bygård sentralt i byen. Bygården rommer fire forholdsvis store leiligheter, samt en baseleilighet med kontor for ansatte og et fellesrom. I tillegg har prosjektet to leiligheter ute i to forskjellige blokker eller bygårder. Alle boligene prosjektet disponerer eies av kommunen og er en del av den kommunale utleieporteføljen. Tiltaket er definert som ”bolig med oppfølging”.

Tiltaket åpnet i september 2002 med to hele og en halv stilling. Antall stillinger er utvidet til tre. Disse er besatt av tre personer i full stilling. En av disse er prosjekt-koordinator. Alle beboerne har ansvarsgrupper der ansatte i prosjektet også deltar. Ingen av beboerne har hjelp fra hjemmetjenesten i bydelen eller kommunen og de anses heller ikke å ha behov for denne typen tjenester.

Utvelgelse av beboere foretas av et inntaksteam. Teamet består av prosjektkoordinator, en representant for Bergen Bolig- og Byfornyelse, som eier boligene, en representant for boligkontoret, som formelt tildeler boliger og representanter for de to sosialkontorene i bydelen. Til nå har prosjektet bosatt seks kvinner. I alt åtte kvinner fikk i utgangspunktet tilbud om bolig. Én kvinne døde før hun rakk å flytte inn. En annen ønsket ikke bolig med oppfølging. Begrunnelsen var mistro til hjelpeapparatet. Flere av beboerne nærer en mistro til tjenesteapparatet og måtte overbevises om at det ikke fantes en skjult agenda bak tilbudet om bolig. En av dem som flyttet inn brukte tre måneder på innflyttingsprosessen fra hun fikk tilbudet. Det krevdes en betydelig innsats fra de ansatte i prosjektet å få beboeren til å flytte inn.

Kvinnene er i alderen 25 til 45 år. Felles for beboerne er at de har en lang historie med rusmiddelbruk og at de har vært bostedsløse. De har vært brukere av lavterskeltilbud, hospits, varmetuer og andre steder der rusmiljøet i Bergen samles. Ut over disse felles erfaringene beskrives gruppen som lite homogen. De har også svært ulike behov for oppfølging og hjelp. Det var meningen å lage en individuell plan i samarbeid med beboerne. ”Det har vi forlatt”, sier prosjektkoordinator: ”Noen av beboerne har behov for ADL-trening (activity of daily life), men ikke alle trenger det. Behovene til den enkelte er svært forskjellig”.

Det primære og overordnede målet er at beboerne skal få en permanent bolig og at de skal beholde den. Det stilles ingen krav om endring av rusadferd eller livsførsel generelt. Beboerne har imidlertid `11.2 kontrakter`. Det uttalte målet med å benytte `11.2 kontrakter` er at beboerne skal være forpliktet til å ta imot oppfølging, ikke at de skal ha svakere vern mot utkastelse enn de ville hatt ved en ordinær kontrakt. Kontrakten utløper i 2004 samtidig med at Prosjekt bostedsløse avsluttes. Flere informanter legger vekt på at det er stor vilje i tjenesteapparatet til å videreføre og utvide prosjektet.

De ansatte i prosjektet har ulik fagbakgrunn og de har mye samlet erfaring i å arbeide med målgruppen. Prosjektkoordinator har blant annet jobbet i det såkalte Kaja-prosjektet; oppsøkende arbeid blant kvinner i rus- og prostitusjonsmiljø på kaia i Bergen. Beboerne, eller brukerne, stilles ikke overfor krav om endring som betingelse for at de skal få bolig. Men det finnes likevel regler knyttet til kontrakten og boligen. For eksempel skal ikke andre enn kontraktshaver bo i boligen. Men noen beboere har kjærester, og ut fra en observasjon om at de ofte har det bedre sammen med en kjæreste, har de ansatte reist en diskusjon om forbudet mot overnattinger.

Salg av illegale rusmidler og prostitusjon fra leilighetene blir ikke akseptert. Men håndtering av reglene, som beboerne har forpliktet seg til å følge, stiller da ansatte overfor nye utfordringer.

Den største utfordringen synes imidlertid å ligge i å få beboerne til å ta boligen i besittelse og bokstavelig talt føle seg hjemme i den. De samlokaliserte leilighetene er store (vel 70 kvadratmeter) og kan forsterke en følelse av ensomhet hos mennesker som er vant til å befinne seg i tett kontakt med andre (i varmistuer, hospits, osv). Organisasjoner med erfaring i å bosette langtids bostedsløse beskriver liknende prosesser: Det tar tid å venne seg til å bo med fire vegger rundt seg og en dør som kan låses³³.

På den andre siden uttrykker samtlige beboere et stort behov for trygghet og mulighet til å skjerme seg fra miljøet de vanligvis ferdes i. Miljøet kan være svært voldelig. Huset med de fire leilighetene har ringeklokker i porten. Ringeklokkene har ingen navn. Anonymiteten gir beskyttelse. Men fast adresse betyr også tilgjengelighet for blant andre kreditorer. En av oppgavene består i å hjelpe beboerne med å rydde opp gammel gjeld.

”En av utfordringene framover er å avklare økonomien for beboerne. De fleste er sosialklienter, det er i realiteten sosialkontoret som betaler. Det er spørsmål om de ikke heller skulle ha trygd”, framholder en informant.

Prosjektkoordinator beskriver prosjektet i Bergenhus som et *omsorgstiltak*: ”Vi har et aktivt tilsyn for å fange opp om noe sklir ut. Målet er å ha kontakt to ganger i uken. Vi stiller ingen krav om at beboeren skal være alene eller at de ikke skal være rusa når vi kommer på besøk. Vi går ikke inn hvis det ikke passer.” ”Vi legger vekt på å være tilgjengelig. Baseleiligheten drives som et lavterskeltilbud. Beboerne brukte den mye særlig første halvår. Den fungerte som et sosialt samlingssted.”

Basen er en arbeidsplass for de ansatte med blant annet kontorplass. Det blir dermed en balansegang mellom å bruke den som oppholdssted for beboerne og arbeidsplass for de ansatte. Basen er bemannet på dag- og kveldstid (i helgene søndag). Vektene går to

³³ F.eks. Big Issue i Storbritannia, muntlig beskrevet.

runder i huset hver natt. Når det en sjelden gang har vært rapportert om bråk, har det dreid seg om høy musikk eller høyrøstet prat.

Bydelen jobber for å utvide tilbudet. Det primære ønsket er enda en bygård med mulighet for samlokaliserte boliger. Ifølge prosjektkoordinator er det fremdeles et udekket behov for tiltak for kvinner. Rekrutteringen av de seks som har fått bolig foregikk i stor grad gjennom å oppsøke kvinnene. Etter hvert er prosjektet blitt kontaktet av kvinner som lurer på hvordan de kan ”melde seg inn”.

MK55 i Årstad bydel

MK55 (Michael Krohns gate 55) drives etter samme prinsippet som prosjektet i Bergenhus med syv samlokaliserte leiligheter pluss en baseleilighet i ett bygg. Prosjektet har åtte beboere eller brukere. Prosjektet har to ansatte inkludert prosjektkoordinator. De ansatte jobber dagtid. I oppstartfasen var tiltaket delvis bemannet om kveldene.

MK55 er underlagt *Botreningscenteret*. Botreningscenteret ble opprettet i 1998. Formålet er å hjelpe folk med rusproblemer å bli i stand til å bo i og beholde en bolig. Botreningscenteret har høyere terskel for inntak enn både MK55 og de andre tiltakene i Prosjekt bostedsløse. Et inntakskriterium ved Botreningscenteret er at deltakerne ønsker og vil arbeide mot et mål om endring. De ansatte ved MK55 har faste møter med Botreningscenteret blant annet for å utveksle erfaringer.

Beboerne i MK55 ruser seg på alkohol. Alle har et stort og tildels langvarig alkoholproblem. De åtte beboerne bodde i en kommunal blokk som ble revet. De åtte ble valgt ut til å delta i et boligprosjekt med oppfølging nettopp ut fra at de har et rusproblem. Alle har med seg en standard leiekontrakt fra tidligere kommunal bolig. Nye beboere som kommer inn i prosjektet vil få `11.2 kontrakter`. Prosjektet vil få stilt til rådighet seks leiligheter i samme området.

Beboerne kom altså ikke fra bostedsløshet. Men de kunne blitt bostedsløse dersom de ikke fikk bolig med oppfølging. Boligeieren, Bergen Bolig og Byfornyelse, ønsket ikke å flytte disse til kommunale boliger ute i borettslag. Alle beboerne har dårlig fysisk helse. Noen kan i perioder bli svært dårlige. Målet er likevel at beboerne skal kunne klare å holde boligen i stand selv. Dersom beboere ikke klarer seg med oppfølging fra prosjektet, kan det være aktuelt å søke for eksempel trygdebolig.

MK55 bygger på samme idégrunnlag som prosjektet i Bergenhus. Beboeren blir ikke stilt overfor krav om å slutte å drikke alkohol eller endre livsstil ved for eksempel å skulle delta i organisert virksomhet. De ansatte i prosjektet skal være tilgjengelige, de kan hjelpe beboerne med å ta kontakt med ulike tjenester og instanser. Dersom beboere mener de trenger hjemmetjenester, kan de ansatte oppfordre til og hjelpe til med å søke om for eksempel hjemmehjelp.

Ulike instanser i kommunen, sammen med de ansatte i prosjektet, har hatt noen diskusjoner om hva ”oppfølging i bolig” innebærer. Et sentralt tema er hvem og hvilke tjenesteytere skal ha ansvar for gruppen. Hjemmetjenesten er lite innstilt på å ta ansvar for tjenester til denne gruppen av brukere³⁴.

En vesentlig oppgave for de ansatte i prosjektet er å beskytte bomiljøet fra uønsket trafikk og besøk. Beboerne har ringeklokke med porttelefon og kikkehull i døren. Dermed kan de selv regulere og eventuelt avvise besøkende. De ansattes tilstedeværelse i baseleiligheten virker også dempende i forhold til trafikk og bråk. Tiltaket er ubetjent om natten. Vektere er innom to ganger per natt.

Bo-oppfølgingstjenesten og satellittboliger i Laksevåg

Bo-oppfølgingstjenesten i bydelen Laksevåg er organisert noe annerledes enn prosjektene i de andre bydelene. Prosjektet har ingen samlokaliserte boliger. Prosjektet har ansvar for oppfølging av syv beboere i fem såkalte satellittleiligheter. Det vil si at leilighetene er spredt rundt om i borettslag og sameier. Prosjektet har et *basekontor* samlokalisert med sosialkontoret i stedet for en baseleilighet.

Bydelen forsøkte først å etablere et tilbud med samlokaliserte leiligheter. Et egnet bygg var allerede skaffet til veie. Naboprotester som ”slo inn det politiske miljøet” førte til at planen om ta i bruk det aktuelle bygget ble skrinlagt. Naboaksjonene førte også til forsinkelser i oppstart av prosjektet. Resultatet har imidlertid blitt at bydelen fikk prøve ut en annen form for oppfølging i bolig enn de to andre bydelene satset på. Prosjektkoordinatoren mener det likevel er behov for samlokaliserte boliger, særlig til en del brukere som ikke klarer seg i egen bolig.

Alle utenom to beboere har `11-2 kontrakter`. De to på ordinær kontrakt hadde kommunal bolig før de kom med i prosjektet. De ble tatt inn i prosjektet for å unngå utkastelse. `11-2. kontrakten` fungerer som i de andre bydelene: Paragrafen er ikke benyttet til å svekke vernet mot utkastelse. Den benyttes for å legge inn en forpliktelse til å ta imot oppfølging i bolig. Booppfølgingsteamet utarbeider en individuell plan i samarbeid med brukeren. Grunnlaget for utkastning vil være husleierestanser, bråk og vesentlige kontraktsbrudd.

Brukerne i prosjektet i Laksevåg er en heterogen gruppe. Flertallet er menn. Den yngste er i begynnelsen av 20 årene. Den eldste er i midten av 60-årene. Tre er på legemiddellassistert rehabilitering (LAR). De andre bruker alkohol eller andre rusmidler. Én bruker har aldri hatt egen bolig. Vedkommende har bodd i institusjon hele livet. Én bruker har store psykiske problemer med behov for oppfølging fra psykiatrisk hjemmetjeneste.

³⁴ Se også Åse, M.A.: MK55. Botiltak for rusmisbrukere i Årstad bydel i Bergen. Oppgave levert ved Høyskolen i Sør-Trøndelag, boligsosialt arbeid, 18.06.03

Den vesentlige delen av booppfølgingen foregår ved hjemmebesøk. Med ett unntak foretar de ansatte i prosjektet bare forhåndsannmeldte hjemmebesøk. Brukernes behov for hjelp varierer ganske mye. Tiden brukt til hjemmebesøk varierer fra en time i uken og opp til fire timer fordelt på to ganger per uke. De ansatte er alltid to sammen på hjemmebesøkene. Brukerne kan også oppsøke basekontoret.

Prosjektet har forsøkt å prioritere beboere som ikke allerede har kontakt med hjelpeapparatet i bydelen. En av målsettingene for prosjektet er også å koble tjenesteapparatet i bydelen til personer med rusproblemer. Det synes som prosjektet i Laksevåg jobber mer direkte mot å begrense rusmiddelbruk enn de to andre bydelsprosjektene: ”Vi forsøker å gi brukerne noen rusfrie opplevelser. Ett av de største problemene er tiltaksløshet. De klarer seg greit i leiligheten – ingen har fått naboklager – men de blir bare sittende der”, framholder en av de prosjektansatte.

En av erfaringene med satelittleiligheter er at brukerne får mye oppmerksomhet i den tiden de ansatte er hos hver enkelt bruker: ”Brukerne blir *sett*. Vi er veldig tilstede for den enkelte”.

Oppsummering

Bergen har ett prosjekt med satelittleiligheter knyttet til et basekontor og to prosjekter med samlokaliserte boliger og en baseleilighet i samme bygning. Disse har også satelittleiligheter med oppfølging fra basen.

Prosjekt bostedsløse satset tidlig på en normaliseringsmodell. Den primære målgruppen er personer som knapt noen gang har hatt bolig eller som har flere mislykkede boforhold bak seg. Mislykket boforhold vil i hovedsak si at de er blitt kastet ut enten på grunn av husleierestanser eller bråk eller en kombinasjon av disse faktorene. Målgruppen er personer som må ha en form for hjelp og støtte for å kunne beholde en bolig. De som ikke var bostedsløse da de kom inn i prosjektet antas å ville bli det, om de ikke hadde kommet med i Prosjekt bostedsløse.

Med den klart uttalte vektleggingen av normaliseringstenkning kan det synes som et paradoks at Prosjekt bostedsløse i Bergen konsekvent bruker `11-2 kontrakter`. Unntakene er der hvor beboerne allerede hadde standard leiekontrakter før de kom inn i et av tiltakene under Prosjekt bostedsløse. Paragraf 11-2 i husleieloven kan benyttes til å knytte bestemte vilkår til leiekontrakten. I Bergen, som i de andre prosjektkommunene, brukes `11-2` til å stille krav om beboerne skal inngå en separat avtale om oppfølging i bolig. Flere av informantene legger vekt på at paragrafen ikke er benyttet til å svekke beboernes rettigheter i forhold til oppsigelse av leiekontrakten og utkastelse. De framholder at hovedmålet i prosjektet er at beboerne skal beholde boligen så lenge de selv ønsker å bo i den.

Hva som skjer med leieavtalen dersom beboerne bryter avtalen om oppfølging synes å være lite avklart. En årsak til det kan være at problemet ikke har oppstått til nå. Det

igjen kan bero på at de ansatte i prosjektene håndterer oppfølgingsavtalene på en smidig måte og faktisk lykkes i å ta utgangspunkt i brukernes ønsker og behov. Det har dessuten ikke vært enighet mellom de ulike aktørene i prosjektet om å benytte `11-2 kontrakter`. Kravet om å bruke paragraf 11-2 er kommet fra boligeieren, Bergen Bolig og Byfornyelse. BBB understreker at de også har en rolle som ivaretaker av bomiljøet generelt.

Hvert av de tre bydelsprosjektene har en koordinator. Koordinatorene arbeider også i førstelinjetjenesten med bo-oppfølging i tillegg til å ha en koordinerende funksjon. Denne kan beskrives som en form for lokal prosjektledelse. Prosjektkoordinatorene og prosjektleder for Prosjekt bostedsløse i Bergen deltar i en felles veiledningsgruppe. I tillegg får koordinatorene og andre ansatte i prosjektene veiledning tilpasset behovene i de ulike bydelsprosjektene. Dette er én form for kompetanseoppbygging i prosjektet. En annen form for kompetanseoppbygging, som enkelte informanter vektlegger, er formidling av kompetanse og problemforståelse mellom etatene som er involvert i prosjektet.

Bergen Bolig og Byfornyelse har startet egne kurs for ansatte som jobber i førstelinjetjenesten med kommunale boliger; boligledere, bomiljøarbeidere og oppsynsmenn. Kursene er mer en følge av at dagens boligsøkere har større behov for hjelp og oppfølging i boligene enn de hadde for et tiår siden.

Nøkkelordene i det metodiske arbeidet i prosjektet i Bergen er *relasjon*, *omsorg* og *helhetsperspektiv*. En av informantene framholder at dersom prosjektet lykkes i å bygge relasjoner til basalt utrygge mennesker vil det være et mål på suksess. En annen informant understreket at prosjektet har fått gjennomslag for at omsorgstenkningen i sosialt arbeid er en viktig gevinst av prosjektet. Det innebærer blant annet å akseptere rusmisbruk som ramme for å gi hjelp.

Alle bydelene bruker vektere. Vekterne har åpenbart en tosidig funksjon. Deres tilstedeværelse skal og har bidratt til å dempe tilløp til bråk og uro. Den andre siden ved vektertjenesten er at den kan beskytte beboerne fra personer i rusmiljøet og være med på å ”sortere ut” hva som er rettmessige og urettmessige klager fra naboene.

Prosjekt bostedsløse anses å ha stor politisk aksept i Bergen. Bystyret har vedtatt at alle de åtte bydelene skal ha tiltak for bostedsløse.

Trondheim

Målgruppen for Prosjekt bostedsløse i Trondheim ble i den første prosjektsøknaden definert som ”bostedsløse med rus- og psykiske problemer”. Prosjektet fokuserte på tre hovedområder: Utvikle ny kompetanse i praksisfeltet og på høgskolenivå og utnytte eksisterende kompetanse bedre. Utvikle nye botiltak og utvikle eksisterende botiltak. Utvikle organiseringen av arbeidet rundt boliger og den enkelte bruker.

Trondheim hadde to botiltak under planlegging i første prosjektfase. Det ene, Klokker Lassen vei 2 (heretter Klokker Lassen), er et prosjekt for sterkt belastede rusmiddelbrukere. Dette tiltaket åpnet i september 2002. Et annet tiltak som var under utredning (Sluplund) har foreløpig ikke kommet i gang.

Prosjektet i Trondheim samarbeider med flere frivillige eller private institusjoner. Det ene tiltaket vil bli beskrevet under omtalen av Kirkens Sosialtjeneste. Begrunnelsen for å omtale dette tiltaket under Kirkens Sosialtjeneste er at organisasjonen er en selvstendig aktør i Prosjekt bostedsløse og har dette som ett av sine tiltak. Det kunne også vært omtalt her under prosjektet i Trondheim. Et annet tiltak, som planlegges av Kirkens Bymisjon i Trondheim gjennomgås kort (det hadde ikke startet) under omtale av Trondheim-prosjektet. Et tredje prosjekt, som er igangsatt og drives av den private Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse, vil bli gjennomgått i det følgende³⁵. Prosjektet i Trondheim har imidlertid en rekke andre tiltak under planlegging og etablering. Disse blir også beskrevet her.

I evalueringen av oppstartfasen av prosjektet i Trondheim heter det at prosjektet fokuserer mye på utvikling av kompetanse og metodikk (Hansen, Dyb, Holm 2001:51). Etablering av en etterutdanning i boligsosialt arbeid i samarbeid med Høgskolen i Sør-Trøndelag var ett av satsningsområdene innenfor kompetanseoppbygging. Utdanningen startet med første studentkull høsten 2002 og avsluttes høsten 2003. Men i og med at kompetanseutvikling også ble framhevet som et viktig mål i prosjektet generelt er det relevant å gi ekstra oppmerksomhet til dette temaet i gjennomgangen av prosjektet i Trondheim.

Prosjekt bostedsløse i Trondheim har også foretatt en evaluering av de eksisterende botiltakene for prosjektets målgruppe (Berg og Møller 2003). Evalueringen har fokus på følgende elementer: Botiltakenes målsettinger, forholdet mellom botiltak for rusmiddelbruk og kommunens øvrige botilbud, forholdet mellom botiltakene og det ordinære tjenesteapparat, ressursbruk og videreutvikling med fokus på mangler ved tiltakene. Evalueringen, som skal videreføres med sikte på å få fram handlingsalternativer, inngår i målsettingen om å videreutvikle eksisterende tiltak. Ulike tiltak rettet mot å utvikle innholdet i eksisterende boliger og boligtiltak var allerede satt i gang under evalueringen av oppstartfasen.

”Klokker Lassen”

Botiltaket er lokalisert i Klokker Lassens gate 2, som er en trebygning eid av kommunen. Bygget har fire leiligheter i varierende størrelse (fra fire- til toroms) med små muligheter for å endre inndelingen. Målgruppen for tiltaket er enslige menn som lenge har brukt rusmidler og som lever et liv sterkt preget av tidligere og nåværende rusmiddelbruk, mange med tildels store psykiske problemer eller lidelser. Tiltaket var

³⁵ Også Kirkens Bymisjon er en selvstendig aktør i Prosjekt bostedsløse. Men det er Kirkens Bymisjon i Oslo. Kirkens Bymisjon i Trondheim planlegger et tiltak i samarbeid med Trondheim kommune, og ikke som selvstendig aktør.

opprinnelig dimensjonert for syv personer med to eller tre beboere i hver leilighet. Den minste leiligheten brukes som baseleilighet for personalet.

Klokker Lassen er boliger med leiekontrakt etter `11.1 paragrafen` i Husleieloven³⁶. I tillegg til leiekontrakten undertegner beboerne en avtale om å overholde *husordensreglene*. I henhold til avtalen vil vold og trusler medføre at leiekontrakten heves. De andre reglene, som ikke har klausul om utkastelse, forplikter leietaker til å avstå fra bruk og oppbevaring av illegale rusmidler i boligen og fra bruk av alle rusmidler på arealene rundt boligen, samt å overholde vanlige regler for ro og orden.

Botiltaket har fire ansatte. Disse er ansatt i Enhet for Rustjenester i kommunen. En av de ansatte er fagutvikler og har, i tillegg til å gå i turnus, et ansvar for å utvikle metodikk i arbeidet. Tiltaket er bemannet fra åtte om morgenen til 23.00 om kvelden og annen hver helg, alltid med to personer på hver vakt. En nattevakt fra et kommunalt hybelhus i nærheten er innom to ganger per natt.

Innflyttingen av beboere begynte i september 2002. Personalgruppen hadde en periode i forkant av innflyttingen for å diskutere innholdet i tjenestetilbudet og finne en felles plattform for arbeidet. Resultatet er nedfelt i et notat om verdigrunnlag for arbeidet. Nøkkelordet i verdigrunnlaget er *respekt*. Konkretiseringen av verdigrunnlaget gir uttrykk for at arbeidet drives etter en omsorgsmodell eller, i den sosialfaglige terminologien; en relasjonsmodell: ”Vi jobber mye med relasjoner. Mange av beboerne er relasjonsskadet. Det tar lang tid å bygge opp tillit”, sier en av de ansatte i Klokker Lassen. Arbeidet beskrives som ekstremt psykisk slitsomt, i tillegg til at det er mye arbeid som skal utføres.

Det primære målet med tiltaket er å gi beboerne en bolig som de skal klare å beholde. Kontraktene er ikke tidsbegrenset. Det er et mål at de skal klare å styre seg selv og boligen med minst mulig hjelp. Derfor blir det også en balanse mellom å gjøre ting for beboerne og få beboerne selv til å utføre en del gjøremål. Oppgavene kan dreie seg om alt fra elementær botrening, innkjøp, ernæring, hygiene, helse og å oppsøke tjenester og offentlige kontorer. Det kan dreie seg om å være med beboerne på aktiviteter, som for eksempel fiske og ridning og forsøke å gjenopprette nettverk som en gang har betydd noe positivt.

Kravene til beboerne er lavere enn i enkelte andre tiltak. Beboerne får blant annet hjelp til renhold av boligen. Et vaskebyrå tar renhold en gang per uke. Personalet går i tillegg gjennom leilighetene ukentlig.

Av de syv beboerne som flyttet inn i Klokker Lassen høsten 2002, bor fire igjen sommeren 2003. Tre har mistet leiekontrakten på grunn av trusler. Disse vil ikke bli erstattet av nye beboere. En viktig begrunnelse er at den kollektive måten å bo på ikke

³⁶ Paragraf 11.1 i Husleieloven; boliger for personer med spesielle boligbehov av varig karakter

har fungert for nettopp disse personene, med unntak av to. Særlig har besøk fra folk som ikke bor i bygningen vært, og er, en kilde til konflikter. Beboerne har i utgangspunktet problemer med å sette grenser. Fellesarealet i leilighetene ble et slags ingenmannsland, der det ble enda vanskeligere å overholde regler og trekke grenser for hva som var akseptabelt og tillatt.

Begrunnelsen for å lage bokollektiv er todelt. På den ene siden satte selve bygget, med store leiligheter og krav om å gi et tilbud til flest mulig, rammen for boformen. Bygningen, som sto tom, var regulert til andre formål enn bolig og kan benyttes som bolig i en begrenset periode fra mellom fem og ti år. Det begrenser også muligheten for ombygginger. Den andre siden av begrunnelsen for å lage bokollektiver er at ”mange har mislykkes tidligere i sin bosituasjon på grunn av ensomhet og angst Bokollektivformen kan for noen være en bedre løsning enn å bo alene.”³⁷

Et par av beboerne deler imidlertid leilighet fremdeles. `Henrik` og `Nils` flyttet inn sammen da Klokker Lassen åpnet og de bor i samme leilighet sommeren 2003. Det går bra. Begge er alkoholikere og kom fra en lavterskel institusjon for rusmiddelbrukere. ”Vi var naboer der”, sier `Nils`. `Henrik` har søkt om trygdebolig. Får han det, vil `Nils` bli boende alene i leiligheten. Det kommer ingen ny beboer inn.

`Henrik` og `Nils` gir uttrykk for at de er svært fornøyd med å bo i Klokker Lassen. De har noen felles interesser. Blant annet er begge glad i å fiske. Ulempen med boligen er bråket fra naboene. Beboeren i etasjen over har en annen døgnrytme enn `Nils` og `Henrik`. Han kan komme hjem med besøk langt på natt og holde det gående til ut på morgenkvisten. `Nils` og `Henrik` forsøker å ta hensyn til hverandre. De har en avtale om at dersom en skal ha besøkende i den felles stuen, må besøket godkjennes av andre.

Besøkende – og at tiltaket tiltrekker seg folk – har medført flere typer problemer. Dørene inn til leilighetene er utstyrt med metallbeslag; de har vært forsøkt brutt opp. De ansatte forsøker å jobbe med beboerne for at de selv skal sette grenser. Planen var å ha faste allmøter. Dette er mer og mindre erstattet med ukentlige felles middager, som et forum for å ta opp felles anliggender. ”Vi forsøker å være imøtekommende overfor besøkende. Vi ser en bedring. Besøkende begynner å forstå beboerne bedre”, framholder en informant.

Fagutvikler i Klokker Lassen har i en oppsummering skissert noen sentrale utfordringer for tiltaket. Det dreier seg blant annet om å håndtere beboere med en truende og utagerende adferd. Truslene var først og fremst rettet mot andre beboere. I to av leilighetene var trusler mot andre beboere et betydelig problem. Oppsummeringen er at personene som utøvet truslene og truende adferd ikke bør dele leilighet med andre. Et annet problem, som personalet avdekket, var at én beboer tok full kontroll over medbeboere. Særlig ble en av de andre utnyttet i forhold til penger, gå ærender og dominert

³⁷ Prosjekt bostedsløse i Trondheim: ”Botiltaket Klokker Lassens gt 2”, april 2002.

på andre områder. Det personalet også så var at en sterk lojalitet, kanskje blandet med frykt, hindret den som ble utnyttet i å si fra. Problemene ble løst med at den som truet og utnyttet måtte flytte ut.

Rusmiddelbruket blant beboerne er en annen stor utfordring. Det dreier seg om flere ulike typer problemstillinger. En handler om bruk av illegale rusmidler. Her har personalet lyktes i å få forståelse for at de ikke aksepterer illegale rusmidler. Personalet forsøker i første omgang å forklare at illegale rusmidler ikke er akseptert. I noen situasjoner beslaglegger personalet rusmidler eller varsler politiet. Oppsummeringen er at beboerne forsøker å ta hensyn til personalets holdninger. En utfordring knyttet særlig til enkelte beboere var å få gjennomslag for at de ikke bruker opp trygden på rus med en gang den utbetales ut, slik at de ikke har penger til mat og andre nødvendigheter resten av uken. Overfor en beboer har de ansatte klart å få til en ordning med at han gir fra seg halve trygden til personalet. Men den kan kreve en viss innsats og "list og lempe" for å få det til, særlig hvis beboeren er rusa.

I notatet forfattet av fagutvikler drøftes spørsmålet om kontakt og hjelpebehov hos beboerne. Det går et skille mellom alkoholikere og narkomane. Beboerne som bruker alkohol har et svært stort og omfattende hjelpebehov når de er rusa. Når de er edru oppsøker de personalet ut fra et behov for kontakt. Disse beboerne gir uttrykk for at ensomheten er et stort problem når de er edru. Beboere som ruser seg på narkotiske stoffer er derimot vanskelig å nå både fysisk og psykisk. De beskrives som svært vanskelig å få med på ting, enten det dreier seg om å vaske leiligheten eller å bli med på kjøretur.

Den framtidige driftsmodellen for Klokker Lassen ser ut til å bli fire beboere og fire ansatte. Det forklares ikke alene med at kollektivboliger ikke har fungert for flertallet av de opprinnelige beboerne og at det derfor ikke er plass til mer enn fire. Beboergruppen regnes som svært krevende. Beboerne har en forholdsvis høy alder (fra 43 til 63 år) og har fysiske plager fra et lang liv med rusbruk i tillegg til psykiske problemer. Beboerne bruker forskjellige typer rusmidler. Felles for alle er at rusmiddelbruket kan være massivt og i perioder ta mye av oppmerksomheten og ressursene i personalgruppen.

Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse

Et botiltak for ungdom drevet av den private stiftelsen Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse er det andre tiltaket innenfor Prosjekt bostedsløse i Trondheim som er satt i drift. Organisasjonen er en privat stiftelse med en lang historie. Den ble opprettet av Kong Carl Johan i 1818 for "verdige trengende". Stiftelsen driver flere tiltak etter avtale med kommunen: Åtte institusjonsplasser og ti krise døgnplasser for byens tyngste rusmisbrukere, 18 omsorgsboliger innen psykiatri med døgnbemanning og 80 leiligheter for alderspensjonister fordelt på tre blokker.

Tiltaket innenfor rammen av Prosjekt bostedsløse er et boligtilbud med tre små hybler og tre små leiligheter i en bygård i sentrum. Målgruppen er unge rusmiddelbrukere i

alderen 18 til 25 år. Fire av fem, ei jente og tre gutter, har flyttet inn. Alle har psykiske problemer eller lidelser. Aldersbegrensingen innebærer at boligen er et overgangstilbud. Beboerne har 11.2 kontrakter med et års varighet. Kontraktene kan fornyes.

Tiltaket har tre ansatte. Hvilende nattevakt har vært benyttet i innflyttingsfasen. Bygningen har ikke baseleilighet eller personalrom. Personalet vil gjerne ha en baseleilighet og det er en målsetting å få til. De ansatte bruker mest mulig av tiden sammen med beboerne. Personalet har en sammensatt funksjon. En av informantene formulerer seg slik: ”Vi bygger på en sosialfaglig metode med mest mulig grad av selvbestemmelse. Vi skal være med på å sette i verk det beboeren ønsker. Vi er medspillere, advokater, meglere, buffere – vi forsøker å bygge opp igjen tidligere relasjoner der det finnes noe å bygge på. Vi kartlegger beboerne og stiller spørsmålet ’hvem er du og hva ønsker du?’ Vi lager en handlingsplan sammen med beboerne, som evalueres jevnlig.”

En del av arbeidet består i opplæring i grunnleggende ferdigheter som kreves for å kunne bo i egen bolig. Samtidig møter personalet spesielle utfordringer knyttet til beboernes unge alder. Det kan blant annet dreie seg om seksuell utnyttelse eller kjæreste under myndighetsalder som overnatter. En av beboerne har nesten ikke vært i boligen og ressurser er gått med til å finne vedkommende. Og det har vært episoder med politi og beslaglegging av kniver. ”Metoden kan beskrives som å gi mest mulig oppfølging med minst mulig ressurser”, framholder en informant. Også i dette tiltaket er det problematisk å begrense besøk fra andre i rusmiljøet.

Botiltaket for ungdom legger i større grad opp til å motivere for endring av livssituasjon og rusmiddelbruk og for å delta i aktiviteter enn Klokker Lassen. Det har blant annet sammenheng med beboernes alder og at det i større grad dreier seg om å *forebygge* enn for eksempel i Klokker Lassen.

Tiltak under planlegging

Med bakgrunn i de utfordringene prosjektet har stått overfor, blant med hensyn til naboprotester, utarbeides det nå en sak for politisk behandling. Saken omhandler prinsipper for valg av framtidige boligløsninger – boligplassering og tjenesteyting – for målgruppen i Prosjekt bostedsløse. De planlagte botiltakene vi skisserer nedenfor vil bli avklart etter behandling av denne saken.

Shuplund er betegnelsen (etter området) på et boligtiltak som ble utredet i en tidlig fase av Prosjekt bostedsløse. Planleggingen av tiltaket stagnerte imidlertid på grunn av en regulerings sak. Allerede i 2001 ble området vurdert som egnet for å bygge boliger til bostedsløse personer med rusmiddelbruk. Eiendommen, som er kommunal, ligger litt utenfor sentrum i utkanten av et friområde. Beliggenheten har bidratt til å forsinke planleggingen. Eiendommen ligger på et område som etter at planleggingen var satt i gang ble omregulert til friområde. Spørsmålet som har vært oppe er hvorvidt boligbyggingen griper inn i friområdet.

Planen for tiltaket ser imidlertid slik ut: Tiltaket skal omfatte seks boenheter fordelt på to bygninger. Målgruppen er ikke avklart. Tiltaket har en tydelig målsetting om å få til endring hos brukerne. Prosjektet ønsker å benytte det aktuelle området nettopp fordi det gir muligheter for å utnytte omgivelsene til ulike aktivitetstilbud. Aktivitetene vil ligge i nærhet og tilknytning til boligene. I og med at målgruppen ikke er avklart er heller ikke tjenestetilbudet konkretisert.

Planlegging av et *botiltak for kvinner* startet høsten 2002. I likhet med Sluplund er boligene i dette tiltaket også planlagt som nybygg. Bygningene er dimensjonert for åtte boenheter. En av boenhetene skal benyttes til baseleilighet og personalrom.

Målgruppen er kvinner over 18 år med rus- og psykiske problemer. Målgruppen beskrives som ”kvinner med sammensatt problematikk med blant annet taps- og overgrepssproblematikk. Mange sliter med angst og depresjoner og har signalisert at de har problemer med å bo alene og ønsker å bo sammen med andre i fellesskap”.³⁸ Noen av boenhetene vil ha felles inngang. Mens andre vil ha egen inngang og være mer skjermet.

Tiltaket er definert som et langvarig botilbud. Kontraktene vil enten være klausulert med paragrafene 11.1 eller 11.2 i Husleieloven, eller, for de som har trygd, samme type kontrakter som trygdeboliger. Det innebærer blant annet at husleien trekkes direkte fra trygden. Tjenestetilbudet er ikke utredet.

Et tredje tiltak, som er noe løsere i kantene enn de to ovenfor, er *Prosjekt småhus* etter den danske modellen ”skæve huse”. Prinsippet er enkle boliger for bostedsløse rusmiddelbrukere. Disse lavterskelboligene har ofte lite bemanning. Styringen overlates i stor grad til beboerne selv.

Målgrupper er bostedsløse rusmiddelbrukere som ønsker å være for seg selv. Ideen er å bygge to til tre boliger på hver tomt. Lokaliseringen vil bli avklart etter behandlingen av den nevnte prinsipsaken. Industriotter, med få naboer, er inne i bildet som aktuelle områder.

Kirkens Bymisjon i Trondheim holder på med å prosjektere et boligtilbud der primærmålgruppen er mennesker som kommer ut fra soning. Det kan også være et tilbud til personer som kommer fra behandling for rusmiddelbruk. Det overordnede er at tiltaket er beregnet for personer som ønsker et liv uten rusmidler. Tiltaket er beregnet for begge kjønn. Men flertallet i målgruppen er menn.

³⁸ Prosjekt bostedsløse i Trondheim: ”Botiltaket Gamle Oslovei 91B. Et botilbud for kvinner”, mai 2003. Notat

”Bymisjonshjem”, det er betegnelsen som brukes i prosjektbeskrivelsen³⁹, defineres som et midlertidig botilbud, en overgang til noe annet. Bolengden avgjøres av individuelle behov. Det tenkes ikke kortsiktig, presiserer en informant fra Kirkens Bymisjon. Tiltaket er ikke et rehabiliteringstilbud, men en ”etappe på veien til et normalt liv”. I beskrivelsen av prosjektet vektlegges oppfølging og støtte og en relasjonsbasert tilnærming.

Tiltak skal startes i et nybygg. Kirkens Bymisjon satser mye på utformingen av selve bygget: ”Vi tror at selve huset og arkitekturen er med på å skape et miljø rundt hver beboer. Vi har lett etter sosial tenkning i boligbyggingen – ikke først og fremst i forhold til å få et rimelig bygg – men i selve utformingen”, sier en informant. Denne informanten understreker samtidig at et tilpasset bygg ikke betyr et ”bygg som kan høytrykkspyles”. Det skal tåle bruk, men bygget skal ikke beskyttes mot beboeren.

(For omtale av et siste prosjekt under planlegging, Hørløcks vei 68, se avsnittet om Kirkens Sosialtjeneste.)

Naboprotester

NIMBY-effekten synes å ha slått inn i prosjektet i Trondheim forholdsvis sent. De første protestene kom under behandlingen av omregulering av Gamle Oslo vei 91B til boligformål. Reaksjonene kom da naboene fant ut at tomten var øremerket Prosjekt bostedsløse. Naboene ønsket blant annet informasjon om hvem som skulle bo der. Dette var imidlertid ikke bestemt. Resultatet her ble massiv motstand fra nabolaget, mye medieomtale og to møter mellom representanter for kommunen (inkludert prosjektet) og naboene.

Også rundt boligene for ungdom og i andre områder der det er aktuelt å plassere boliger for bostedsløse rusmiddelbrukere har naboene protestert. En informant framholder at prosjektet har håndtert informasjonsbiten dårlig. Naboene har selv gravd fram informasjon om prosjektet. ”Naboene vil ikke være prøveklut for modell- og metodeutvikling. Vi har ikke engang kunnet svare på hvem som skal bo der”.

Klokker Lassen fikk imidlertid lov til å eksistere et halvt år uten at verken media eller naboene viste interesse. De første beboerne flyttet inn september 2002. I februar 2003 laget NRK et innslag basert på intervjuer med naboene. Den første og eneste skriftlige klagen kom rett før sommeren 2003. Det må også med at Adresseavisen har bidratt til positiv fokusering på Prosjekt bostedsløse, blant annet ved å vinkle oppslag ut fra brukernes ståsted.

Prosjektet er i ferd med å utarbeide en helhetlig informasjonsstrategi som omhandler informasjon om etablering av nye boliger og om eksisterende boliger. Formler er å avklare når og til hvem informasjon skal gis og hvem som skal informere.

³⁹ Prosjekt bostedsløse i Trondheim: ”Bymisjonshjem. En rasteplass på veien til et bedre liv”, juli 2003

Oppsummering

I den opprinnelige prosjektskissen heter det at Trondheim tar utgangspunkt i en kjede-modell. I planlagte og igangsatte prosjekter finner vi et tydelig innslag av normaliseringsstenkning: Det legges stor vekt på å finne metoder som kan hjelpe beboerne til å bli boende.

De to tiltakene som er igangsatt og de andre planlagte kommunale tiltakene er lavterskeltilbud; det stilles ingen krav om at beboerne skal slutte å bruke rusmidler eller endre livsførselen sin. Tiltakene under planlegging i regi av Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste er rusfrie. Tiltaket som drives av Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse har et mål om å redusere rusbruken i Trondheim tok tidlig initiativ til samarbeid med frivillige aktører. Begge sidene i samarbeidet mener at denne prosessen har gått forholdsvis greit.

De to tiltakene som er satt i drift er boligtiltak for de aller mest vanskeligstilte innenfor to, på mange områder ulike, grupper. Beboerne i begge tiltakene er rusmisbrukere med tilleggsproblemer. Men mens beboerne i Klokker Lassen har et mangeårig eller langt liv med rusmiddelbruk bak seg, er målgruppen i tiltaket drevet av Kong Carl Johans Arbeidsstiftelse unge mellom 18 og 25 år. Den metodiske tilnærmingen synes også å være noe forskjellig i de to tiltakene. I botiltaket for ungdom legger personalet større vekt på å motivere for endring og arbeider aktivt for å begrense rusmiddelbruk enn i Klokker Lassen.

En erfaring fra Klokker Lassen er at det kan være vanskelig å sette sammen bofellesskap for denne beboergruppen. Tiltaket startet med syv beboere, men er redusert til fire. Beboerne regnes også som svært krevende med behov for mer oppfølging enn opprinnelig planlagt. Tiltaket for ungdom har plass til syv personer⁴⁰. Antall beboere er begrenset til fire. Prosjektet holder seg til sin opprinnelige plan om å gi et tilbud til rusmiddelbrukere til dels med psykiske lidelser, med særlig fokus på de som har det aller vanskeligst.

Flertallet av informantene i Trondheim legger mer vekt på naboprotester enn de andre kommunene har gjort. Om det betyr at naboprotestene mot tiltakene i Prosjekt bostedsløse er mer massive i Trondheim er imidlertid vanskelig å fastslå. Men flere av informantene mener at informasjonen til naboer har vært dårligere enn den burde. Et tiltak overfor publikum og politikere er å lage en helhetlig plan for lokalisering av alle tiltakene, samt en informasjonsstrategi.

Styringsgruppen er utvidet med boligsjefen, som også er leder for styringsgruppen. I tillegg møter regiondirektør i Husbanken med tale- og forslagsrett. Utvidelsen har medført at styringsgruppen er forankret et nivå høyere opp i det kommunale systemet.

⁴⁰ Rapport fra prosjektkommunene, 20.12.02

Prosjektet i Trondheim er organisatorisk forankret i Bolig- og byfornyelseskontoret (flertallet av de kommunale prosjektene er forankret i Helse- og sosial).

Forankringen høyere opp ser videre ut til å ha bidratt til en diskusjon om hvordan få prosjektet til å leve videre etter at prosjektperioden er over. Overlevelsesmuligheten dreier seg i stor grad om å implementere prosjektet i det kommunale systemet og i de kommunale tjenestene. Om det vil innebære at kommunens ordinære tjenestetilbud også skal omfatte målgruppen for prosjektet, er uavklart. En av informantene mener at hjemmetjenesten må kunne yte tjenester også til denne gruppen, men at den må ha spesialkompetanse på samme måte som tjenesteytere i boliger for mennesker med psykisk utviklingshemming og psykiske lidelser. De tyngste i målgruppen vil trenge boliger med døgnbemanning, understreker denne informanten.

Stavanger

Målgruppen for prosjektet i Stavanger er definert som bostedsløse rusmiddelbrukere. Et av målene i prosjektet er å tilby bostedsløse rusmiddelbrukere en bolig med tjenester. Kvinner ble definert som en undergruppe med særskilte behov. Prosjektet omfatter to botiltak samt flere andre tiltak, som metodeutvikling for eksisterende boligtiltak. Det ene, Hinnabo, var allerede åpnet før Prosjekt bostedsløse startet opp. En av oppgavene i prosjektet er å utvikle metodikk for arbeidet ved Hinnabo. Ved evalueringen av oppstartfasen i prosjektet var det nedsatt en arbeidsgruppe for å utarbeide metode for Hinnabo.

Det andre tiltaket, som ligger innenfor prosjektet, ble opprinnelig kalt "kvinnebo". Dette tiltaket var også under planlegging lenge før Prosjekt bostedsløse ble satt i gang. Rehabiliteringsseksjonen, som har ansvar for rusomsorgen i kommunen, hadde ivret for et tiltak for bostedsløse kvinnelige rusmiddelbrukere i flere år.

Etter evaluering av oppstartfasen er det lansert flere tiltak under Prosjekt bostedsløse. Det ene er Bolig som alternativ til hospits. Et annet tiltak har fått betegnelsen Opp & Lev. Prosjekt bostedsløse i Stavanger er organisatorisk knyttet til Rehabiliteringsseksjonen. Denne enheten hadde allerede etablert en ambulerende bo-oppfølgings-tjeneste for rusmisbrukere i kommunale utleieboliger. Tjenesten var veletablert før Prosjekt bostedsløse kom på banen, og den har lagt en del premisser for utvikling av innholdet i tiltakene under prosjektet. Vi ser det derfor som relevant å omtale booppfølgings-tjenesten i denne sammenheng.

Vi skal i det følgende omtale hvert av tiltakene, både igangsatte og planlagte og gå inn på modell- og metodeutvikling etter omtalen av tiltakene.

Botilbud for kvinner

Botiltak for kvinner, opprinnelig omtalt som 'Kvinnebo', drives av Kirkens Bymisjon i Stavanger etter avtale med Stavanger kommune. Tiltaket åpnet i januar 2003. Betegnelsen 'Kvinnebo' har forøvrig gått ut av bruk og er erstattet med 'botilbud for

kvinner`. Kirkens Bymisjon har ervervet et større bygg i utkanten av sentrum og tilrettelagt for en kollektiv boform.

Tiltaket startet opp først i en bygning med ordinære leiligheter. Det var aldri meningen å bruke dette bygget permanent. Men fra kommunens side hastet det med å komme i gang. Bygget som benyttes nå, og som skal være permanent, er delt inn i leiligheter med i alt ti hybler. Bygget har i tillegg et betydelig fellesareal. Sommeren 2003 hadde syv beboere flyttet inn. Tiltaket skal etter planen gi et tilbud til i alt 12 kvinner. To skal bo utenfor bofellesskapet.

I beskrivelsen av det faglige innholdet heter det at botiltaket ”skal være et omsorgstilbud for kvinner som har en livssituasjon som er preget av utnyttning, mishandling og overgrep. Disse kvinnene har misbrukt rusmidler i mange år, og har ofte psykiske lidelser i tillegg. Målgruppen karakteriseres av manglende bokompetanse og liten eller ingen motivasjon for handling. De har en utrygg og lite stabil bosituasjon ved at de flytter inn og ut av hospits/pensjonat og tilfeldig fra sted til sted i byen”.⁴¹

Tilbudet er et botreningstilbud. Botrening er definert i forhold til en rekke praktiske oppgaver, som stell av hybel og fellesrom og en konkretisering av hva dette vil omfatte, beboerens ansvar for egen husholdning inkludert matlaging og økonomi og sosiale tiltak. I krav til personalet vektlegges blant annet trening i aggresjonsdempende adferd og tydelig grensesetting. Daglig leder for tiltaket har blant annet innhentet erfaringer i å drive botiltak for kvinner fra Kirkens Bymisjon i Oslo. Botiltak for kvinner må tilrettelegges på en annen måte enn botiltak for menn. Blant annet må det taes hensyn til at kvinner er mer utsatt for vold og at det krever ekstra innsats for å hindre at dette vil prege botiltaket (referanse, se note 41).

På evalueringstidspunktet er tiltaket døgnbemannet med seks faste stillinger. Personalet går alene på vakt. Kompetansekravet er at minst en av stillingen skal besettes av en person med treårig høgskoleutdanning, fortrinnsvis med hels- og sosialfag. De andre stillingene er i utgangspunktet ufaglærte, men de ansatte har jevnt over høy formell kompetanse og variert erfaring. Personalgruppen har hatt en innkjøringsperiode for å få en felles forankring, framholder daglig leder.

Tiltaket er definert som et bo- og ikke et behandlingstilbud. Men det ligger et mål om å få til endring hos beboerne: Beboerne har husleiekontrakter med `11-2 paragraf`. Botiden er satt til maksimalt to år. Både `11-2 klausulen`, den avgrensede botiden og den kollektive boformen kan bidra til å gi tiltaket et institusjonspreg. Det kan trekke i retning av å tenke behandling og igangsetting av prosjekter for beboerne, poengterer daglig leder.

⁴¹ Botilbud for kvinner faglig innhold. Vedlegg B til saksdokumenter i sak 3259/02 i Stavanger formannskap.

Den tette kollektive boformen krever noen andre og kanskje flere husordensregler enn kravene som stilles i oppfølgingsavtaler i separate boliger. En stor utfordring for personalet er at reglene brytes hele tiden. Det vanligste regelbruddet er overnatting og besøk. Overnatting skal avtales på forhånd. Det skjer ikke alltid. ”Noen gangen har vi hatt halve Lagård⁴² her”. (informant) Stjeling på huset har i perioder vært et framtrødende problem. ”Vi har også i perioder hatt mistanke om omsetting av illegale rusmidler. Problemene og avtalebrudd er tatt opp på felles husmøter og i møter med den enkelte.”

”Vi forsøker å få forståelse for husreglene og hvorfor vi gjør som vi gjør. Vi har snakket mye om trygghet. Mange av beboerne har levd så lenge i utrygghet at barometeret for fare nesten er skrudd av”, sier daglig leder og poengterer at en kan få til mye ved å skape konsensus i beboergruppen: ”Både husreglene og grensesetting i forhold til å overholde reglene kunne vi også hatt uten `11,2 paragrafen`. Utkastelse fra boligen er ingen trussel. Hvis det er noe denne gruppen kan, så er det å bli kastet ut”.

En sentral problemstilling i oppstartfasen har vært å fylle boligene. Tiltaket har fått en del oppmerksomhet i mediene. Omtalen har vært negativ og stigmatiserende. Blant annet har tiltaket vært knyttet opp mot prostitusjonsmiljøet i byen. Enkelte beboere skjemmes over å bo her, sier daglig leder.

Hinnabo - metodeutvikling

Hinnabo er et forholdsvis nytt bygg med åtte selvstendige leiligheter og en baseleilighet for personalet, som også benyttes til fellesarealer. Beboerne begynte å flytte inn våren 2001. Hinnabo har fire og en kvart stilling i dag- og kveldsturnus. Om natten benyttes vektertjeneste.

Fellesnevneren for beboerne som flyttet inn er langvarig og omfattende rusmiddelbruk. Mange har en psykisk lidelse. Alle var bostedsløse før de kom til Hinnabo og hadde bodd på hospits, døgnovernatting eller på ukjent adresse i lange perioder. Alderen på beboerne er fra knapt 40 og oppover. Målgruppen er voksne rusmiddelbrukere av begge kjønn. De som fikk bolig i Hinnabo regnes blant de aller mest slitne og vanskeligstilte rusmiddelbrukerne i kommunen. Stavanger har lagt vekt på en trappetrinnsmodell i arbeidet med bostedsløse i betydningen at beboere skal bevege seg mellom ulike botilbud og oppfølgingstiltak. Men den opprinnelige tanken med Hinnabo skulle være permanente boliger; et slags siste stopp.

Den ideen er forlatt. En gruppe, som ble nedsatt for å utvikle metode for Hinnabo, har lagt vekt på at tiltaket skal være et botreningstilbud. Begrunnelsen er at flere enn først antatt kan klare seg rimelig bra i egen bolig med oppfølging. En annen begrunnelse er at bemanningsfaktoren og byggekostnadene, Hinnabo er et nybygg med forholdsvis store toroms leiligheter, gjør det til et dyrt tilbud. En informant påpeker at det neppe blir laget

⁴² Lavterskel døgnstilbud for rusmiddelbrukere.

flere tiltak med så høye kostnader. Ved å gjøre Hinnabo til et trinn i trappen, skapes sirkulasjon innenfor botiltakene og flere kan få hjelp slik at de blir i stand til å klare seg i kommunal utleiebolig med begrenset oppfølging.

I et notat om metodikk⁴³ beskrives Hinnabo som et trappebasert, lavterskel bo- og omsorgstiltak. Den enkelte beboers sosialkurator har en sentral rolle i arbeidet. I notatet skisseres ansvarsforhold og ansvarsdeling mellom sosialkurator og miljøarbeiderne ved Hinnabo slik: Kurator har ansvar for å lage en individuell plan og et botreningsopplegg for beboer. Kurator er også leder for ansvarsgruppen rundt beboeren. Miljøarbeideren skal være iverksetter av botreningen. Metodebeskrivelsen poengterer at ”Hinnabo vil fokusere på botrening i en utvidet betydning, dvs. som mestring av egen livssituasjon”. Botiden er delt i to faser. Fase en er kartleggingsfasen. På basis av kartleggingen lager kurator og beboer en tiltaksplan. Miljøarbeideren følger opp planen og gir tilbakemeldinger til kurator, virksomhetsleder for Rehabiliteringstjenesten og beboer om eventuell framgang i forhold til målsettingene. I rapporteringen brukes et såkalt kompetanseskjema, som tematisk kan være svært vidtfavnende. Opplegget omfatter i tillegg beboerens vurderinger av tiltaket og av egen innsats. Tiltaksplanen evalueres jevnlig sammen med beboer.

Metoden beskrives mer generelt som å ”plukke” elementer fra ulike metoder – læringsteori, adferdsteori, oppgaveorientert tilnærning, OOT – for å få til en praktisk botrening.

Notatet om metode for Hinnabo er ikke eksplisitt på hvor lenge et botreningsopplegg skal være. På tidspunktet for midtveisevalueringen var det uklart hvor lang tid en skulle regne med at beboerne trengte for å komme videre. Etter utflytting til noe annet, for eksempel kommunal utleiebolig med oppfølging (Rehabiliteringsseksjonen har boliger øremerket rusmiddelbrukere) vil miljøarbeider fra Hinnabo også kunne følge opp den utflyttede beboeren. Et annet alternativ for Hinnabo, som også diskuteres, er å legge tjenestene til ambulering booppfølging i stedet for fast bemanning ved Hinnabo.

Bolig som alternativ til hospits

Samme tenkningen rundt metodikk er utgangspunktet for et nystartet tiltak kalt Bolig som alternativ til hospits. I dette tiltaket benyttes det samme kartleggingsverktøyet og rapporteringsskjemaet som for Hinnabo. Målgruppen er bostedsløse rusmiddelbrukere som flytter rett fra hospits til kommunale utleieboliger under Rehabiliteringstjenesten. Det er satt av midler til to miljøarbeidere som skal følge opp minimum 20 beboere. Tiltaket finansieres ved å flytte midler som er brukt til hospitsdøgn over til booppfølging.

Bolig som alternativ til hospits er et prøveprosjekt som ikke finansieres av Prosjekt bostedsløse, men som går inn i prosjektets modell- og metodeutvikling. Tiltaket skal

⁴³ Stavanger kommune: Hinnabo fra idégrunnlag til praktisk botrening. Juni 2000

evalueres ved utgangen av 2003. Evalueringen vil legges til grunn for en beslutning om tiltakets framtid.

Booppfølgingstjenesten

Bolig som alternativ til hospits er forøvrig utprøvd i Stavanger over flere år allerede. Rehabiliteringsseksjonen har disponert rundt 90 kommunale utleieboliger (antallet er nå økt til 120) forbeholdt seksjonens brukergruppe, som er aktive rusmiddelbrukere. Mye av metodikken som beskrives for Hinnabo og Bolig som alternativ til hospits anvendes allerede og er grunnlaget for metodeutviklingen i de nevnte tiltakene.

Booppfølgingstjenesten har fire miljøarbeidere. Disse arbeider i team på to og to. Hvert team har ansvar for rundt 35 beboere. Oppfølging foregår ved besøk i brukernes boliger. ”Vi skal alltid gå to sammen på hjemmebesøk. Men vi går til tider mye alene. Det er et valg vi tar. Grunnen til at vi skal være to er ikke først og fremst vår egen sikkerhet, men fordi vi skal kunne korrigere hverandre. Temaet vi tar opp kan for eksempel være oppvask. Det er temmelig traurig, og det er lett å bli med ut på viddene”, sier en av miljøarbeideren. Besøkene er avtalt på forhånd. Antall og hyppighet variere mellom brukere og i perioder for den enkelte bruker. Kravet er at beboerne skal være hjemme, de skal være alene og tilsnakkendes. Brudd på avtalen er utkastelsesgrunn. Det vanlige er at miljøarbeiderne kommer tilbake senere: ”Noen er rusa hele tiden. Men det er forholdsvis få sammenlignet med det totale antallet”.

Arbeidsoppgavene er omfattende og varierende. Noen steder er det mye praktisk arbeid, mens andre steder er det mer tid til å prate, sier en informant: ”Jobben kan bestå i for eksempel å gå på bowling med en bruker Etter et par ganger har han kanskje med seg en kamerat. Etter noen en stund er det de to som går på bowling sammen og vi kan etter hvert trekke oss ut”. Jobben har også et klart element av kontroll med hva som skjer i boligen. ”Vi jobber mye med å få folk til å ta hensyn til naboer”.

Opp & Lev

Opp & Lev er et tilbud om oppfølging i bolig, arbeid og fritid for ungdom i alderen 18 til 25 år. Den definerte målgruppen er ungdom i faresonen for å utvikle et rusproblem eller etablere seg i et rusmiljø. Noen kan trenge hjelp til å etablere seg i egen bolig, for eksempel på grunn av problemer hjemme. Aktuelle tjenesteytere er inne i tiltaket for å få til et helhetlig tilbud. Ansvarsgruppen rundt ungdommene er sentral. Deltakelse i Opp & Lev har en varighet fra ett til to år.

Deltakerne i Opp & Lev skal ikke være aktiv rusmiddelbruker ved inntak. Deltakerne må også være motivert til å avstå fra bruk av illegale rusmidler. Deltakerne inngår separate kontrakter om arbeidstrening, husleiekontrakt og avtale om booppfølging. Oppfølgingen og vilkårene for deltakelse er noe mer omfattende en for eksempel avtalene om booppfølging rehabiliteringsseksjonen bruker. Brukerne må forplikte seg til deltakelse i et større spekter av aktiviteter. Men oppfølgingen i bolig gis fra Rehabiliteringsseksjonen og den metodiske tilnærmingen er den samme.

Oppsummering

Stavanger var fra starten svært tydelig på at prosjektet hadde som mål å utvikle metodikk i arbeidet med bostedsløse basert på en trappetrinnsmodell. Flere av tiltakene er begrenset i tid og det forventes at beboerne skal bevege seg mot noe annet. Målet for de fleste, men ikke alle, er egen bolig med eller uten oppfølging. Det synes som om terskelen for å miste tilbudet er høy. Hvis vi holder fast på den opprinnelige forståelsen av de tre modellene; trappetrinn, kjede og normalisering, har prosjektet i Stavanger mer til felles med en kjedemodell enn trappetrinnsmodell. Et sentralt trekk ved trappetrinnsmodellen er bruk av sanksjoner og bruk av boligen til å regulere beboerens handlinger og adferd (se nærmere definisjon av modellene i kapittel 5).

Stavanger var tidlig ute med å ta i bruk paragraf 11-2 i Husleieloven. Rehabiliteringsseksjonen hadde allerede før Prosjekt bostedsløse ble etablert, brukt paragrafen til å forplikte rusmiddelbrukere som fikk kommunal bolig til å motta oppfølging og hjelp beboeren i boligen. Brudd på enkelte punkter i avtalen kan sanksjoneres med utkastelse fra boligen. Utkastelse forekommer svært sjelden. I stedet kan beboere som oppfattes som et problem i nabolaget bli flyttet til en annen bolig. Beboeren kan også bli stengt ute fra boligen sin og innlosjert på døgnplass eller hospits for en periode. En vanlig grunn til denne typen tiltak er stort forbruk av rusmidler.

Rehabiliteringsseksjonen har forøvrig også ordinære leiekontrakter uten paragraf 11-2. Oppfølgingen i bolig er den samme for beboere med og uten `11-2 kontrakt`. Bruken av `11-2 kontakter` er imidlertid problematisert av aktører i prosjektet⁴⁴.

En kan stille spørsmål om paragraf 11-2 (og 11-1) brukes innenfor en trappetrinnsmodell i prosjektet i Stavanger. Midlertidig utestengning fra bolig og flytting til annen bolig – og utkastelser – brukes av Rehabiliteringsseksjonen som en kombinasjon av sanksjonsform og for å hjelpe beboere i situasjoner med ekstremt rusmiddelbruk (den vanligste grunnen til utestengning). Rehabiliteringsseksjonen hadde en eller to utkastelser i 2002. Innenfor de tidsbegrensede tiltakene, som bofelleskapet for kvinner, Opp & Lev og etter hvert Hinnabo, arbeides det systematisk og planmessig for å nå de definerte målene. For beboerne i de kommunale utleieboligene, som følges opp av booppfølgingsteamet, er målet å gi hjelp og støtte for at beboerne skal kunne beholde boligen sin. Hvis vi ser alle tiltakene i Stavanger under ett, ligger helheten nærmere en kjedemodell enn en trappetrinnsmodell.

Drammen

Drammen er en av to kommuner som ble innlemmet i Prosjekt bostedsløse fra inngangen til 2002. Drammen laget forholdsvis raskt en prosjektplan og en prosjektorganisasjon. Kommunene hadde allerede hatt et boligprosjekt for i hovedsak samme målgruppe som Prosjekt bostedsløse. Dette prosjektet førte til opprettelse av prosjekt

⁴⁴ Evertsen: Individuell fordypningsoppgave – boligsosialt arbeid. Høgskolen i Sør-Trøndelag, 18. 06.03

‘Rus og bolig’. Prosjekt bostedsløse tok delvis over prosjektorganisasjonen fra ‘Rus og bolig’. Dermed ble det mulig å etablere Prosjekt bostedsløse i Drammen rimelig fort.

Målgruppen for prosjektet i Drammen er bostedsløse personer som trenger oppfølging i bolig, i hovedsak personer med rusproblemer eventuelt også med en psykisk lidelse i tillegg. Prosjektets mål var å sette i gang to tiltak. Det ene var å starte et ambulerende boteam og det andre var å omgjøre en sykehjemsavdeling for senil demente til målgruppen for Prosjekt bostedsløse. Metode- og modellutviklingen skulle skje i tilknytning til disse tiltakene. Drammen var eksplisitt på at prosjektet ikke skulle etablere egne botiltak innenfor prosjektet, men bruke kommunale utleieboliger.

Noen metodiske føringer var lagt i prosjektet fra starten. Prosjektet i Drammen la opp til en klart formulert normaliseringstenkning. Den metodiske tilnærmingen som ble lagt inn i planen for prosjektet henter imidlertid elementer fra behandlingsmetodikk. Metodikken er utviklet i behandling av mennesker med tunge psykiatriske diagnoser og et aktivt rusmiddelbruk⁴⁵. Et viktig element i metoden er at behandlerne skal ut til pasientene der de lever sine liv i stedet for at pasientene skal møte hos behandler. Spørsmålet er om denne typen ”lån” av metodisk tilnærming svekker normaliserings-tanken i prosjektet og fokuset på bolig. Problemstillingen blir nærmere belyst i forbindelse med en presentasjon av Boteamet; teamets arbeidsmåte og utfordringer, lenger nede.

Seilmakerstua

Prosjektet i Drammen fikk en del motbør mot å bygge opp en sykehjemsavdeling innenfor et boligprosjekt. Oppbygging av avdelingen, som har navnet Seilmakerstua, er i første rekke en *omgjøringsprosess* i form av å bytte fra en kjent pasientgruppe til en ny. Seilmakerstua var en eksisterende avdeling på et sykehjem. Pasientene på Seilmakerstua skulle flyttes til andre avdelinger for å gi plass til pasienter innenfor målgruppen for Prosjekt bostedsløse. Omsorgslederne i kommunen støttet og var til dels blant drivkreftene for å bygge opp et sykehjemstilbud for gruppen.

En informant understreker at en av utfordringen har vært å få personalet til å omstille seg fra pasienter med aldersdemens til rusmisbrukere med en psykisk lidelse: ”Vi visste det ville bli en utfordring, men den har kanskje blitt enda større enn vi regnet med.” Den nye pasientgruppen kan for eksempel opptre voldelig eller truende og blir generelt beskrevet som langt mer krevende enn pasienter med aldersdemens.

Prosjekt bostedsløse skal ha seks sykehjemsplasser. Ved midtveisevalueringen hadde fire flyttet inn på avdelingen. En hadde dødd og avdelingen hadde for øyeblikket tre pasienter. Prosjektet hadde nylig søkt inn en ny pasient, men kommunepsykiateren hadde da sagt nei til å ta inn flere. ”Jeg håper det er kommunepsykiaterens måte å synliggjøre at avdelingen trenger å styrkes”, poengterer en informant.

⁴⁵ New Hampshire-modellen.

Prosjekt bostedsløse ble behandlet i Bystyret 27. mai 2003. I bystyresaken framgår det at prosjektet skal ha seks sykehjemsplasser. Kommunelegen har imidlertid ansvaret for forsvarlig drift i kommunens institusjoner.

Ett av tiltakene for å styrke personalet ved Seilmakerstua er å bruke Ambulerende boteam som veiledere. Veiledningstjenesten hadde så vidt startet på evaluerings-tidspunktet.

Ambulerende boteam

Den andre satsingen i Prosjekt bostedsløse er oppfølging i bolig og etablering av Ambulerende boteam. Ansettelse av de fem i boteamet skjedde ut over høsten 2002. De første brukerne ble registrert i slutten av januar 2003. Temaet er knyttet til Senter for rusforebygging og de aller fleste brukerne er rusmiddelbrukere.

Teamet har fem ansatte med svært stor bredde i kompetanse og erfaringsbakgrunn. Personalgruppen består av to sosionomer, en vernepleier, en psykiatrisk sykepleier og en miljøterapeut med økonomiutdanning. De fleste har tilleggsutdanning og samlet sett har gruppen erfaring fra mange ulike arbeidsfelt både innen omsorg, sosialt arbeid, behandling og fra helt andre områder. Teamet begynte med noen forholdsvis generelle retningslinjer og målsettinger for arbeidet. En sentral målsetting er å ”utvikle egnede metoder og modeller som kan fungere som en kunnskapsbase for bostedsløse i form av informasjon, erfaring og kompetanse.”⁴⁶ Det ligger altså et klart formulert eksperimentelt element i boteamets mandat.

I august 2003 har boteamet oppfølging av 31 brukere. I tillegg hadde an av de ansatte med seg i sin oppfølgingsportefølje en kommunal bygård med syv leiligheter, som vedkommende fremdeles har oppfølgingsansvar for. I tillegg har rundt 20 personer vært innom Boteamet til vurdering.

Ev de 31 boteamet jobber mer er alle utenom en, muligens to, rusmiddelbrukere. Flertallet har også et tilleggsproblem. Det kan dreie seg om en hjerneskode, psykisk utviklingshemming eller en psykisk lidelse: ”De har ikke vært plassert i disse båsene. Hadde de vært riktig plassert, hadde de kanskje ikke vært rusmisbrukere i dag”, påpeker en informant. En annen av informantene framholder også at det noen ganger kan være vanskelig å avgjøre hvorvidt rusmisbruket har ført til eller eventuelt forsterket en hjerneskode eller psykisk lidelse, eller om rusmisbruket er utløst av disse forholdene.

Boteamet fikk en noe tøff start. Teamet fikk tildelt en bygård med fire leiligheter og oppdrag om å fylle gården og sette i gang. Kort tid etter skrev de første beboerne leiekontrakt og undertegnet oppfølgingsavtale. Leiekontraktene på boligen skrives med Drammen Eiendom og en separat oppfølgingsavtale inngås med Ambulerende Boteam.

⁴⁶ Drammen kommune, Senter for rusforebygging: *Prosjekt bostedsløse. Ambulerende Boteam*. Brosjyre

Men leilighetene i den aktuelle gården disponeres av Prosjekt bostedsløse. Det innebærer også at prosjektet må betale leien dersom boligene står tomme. Ordningen kan føre til et press på å få fylt leilighetene. Teamet valgte tre beboere rundt 20 år med et omfattende rusmiddelbruk og adferdsproblemer. De første flyttet inn i februar 2003. Ingen av dem bor i leilighetene et halvt år etter. De har fått tilbud om andre alternativer.

”Forsøket” har reist flere problemstillinger i boteamet. En av problemstillingene handler om hvorvidt det er riktig og tilstrekkelig å gi unge mennesker med store problemer en bolig med begrenset oppfølging. Ambulerende Boteam følger opp brukerne etter avtaler med den enkelte og til avgrensede tidsintervaller. Arbeidsformen innebærer at en kan komme tett inn på brukerne fordi booppfølgeren tilbringer tid sammen med én bruker om gangen. Men det forutsetter at brukerne skal klare seg uten oppfølging mesteparten av tiden. I dette tilfellet gikk det ikke. Problemene som oppsto er knyttet til blant annet vold, hærverk, omsetning av illegale rusmidler og politirazziaer.

En annen problemstilling som ble aktualisert er boteamets arbeid i forhold til å begrense rusmiddelbruk. I likhet med flertallet av de andre kommuneprosjektene stiller heller ikke prosjektet i Drammen krav til beboerne om å avstå fra rusmiddelbruk. Et diskusjonstema i boteamet er om en skal stille de samme kravene, eventuelt ikke stille krav, til helt unge mennesker og til mer karvede rusmiddelbrukere. En informant mener det kan være riktig å kreve rusfrihet fra noen brukere og særlig de yngste.

Oppsummeringen fra boteamet er at brukere med problemer i det omfanget og kategoriene som er omtalt over må ha mye tettere oppfølging enn Ambulerende boteam kan gi. Av de første tre beboerne er to på vei til behandling for rusmiddelbruk. ”Forsøket” har kanskje bidratt til å avdekke omfanget av problemene og fått satt i verk andre tiltak før hjelpen ellers ville ha kommet, sier en informant. En annen informant framhever at ”å gi folk med store problemer en bolig kan kamuflere en vandrende katastrofe”.

Boteamet følger opp den enkelte bruker i henhold til en individuell plan satt opp i samarbeid med brukeren og ansvarsgruppen rundt brukeren. Planen er delt opp i fem *mål og tiltaksområder*. De fem områdene er bolig, rusproblematikk/fysisk og psykisk helse, sosiale nettverk/fritidsinteresser, økonomi og arbeid/skole. Hver bruker har en primær og en sekundærkontakt. Booppfølgerne kommer som regel etter avtale. Oppfølgingsavtalen innebærer imidlertid at ansatte kan låse seg inn i boligene hvis de vurderer at det er nødvendig.

Det har oppstått dramatiske situasjoner i prosjektet, som overdoseinnleggelse, somatiske sykehusinnleggelse og arrestasjoner, men ingen av medarbeiderne i boteamet er blitt truet eller har gått til anmeldelse. Å komme hjem til folk på deres premisser utvikler et tillitsforhold, understreker noen av de ansatte. De hadde likevel ønsket at de oftere var to sammen på hjemmebesøk. Ikke for å ivareta egen sikkerhet, men for å få inn ulike vurderinger i de konkrete situasjonene med brukerne.

En problemstilling som ble diskutert i boteamet ved midtveiseevalueringer er grensesetting overfor brukerne og hvilke krav en skal stille. De ansatte mener de opererer med ulike oppfatninger av hva en kan akseptere og hva en skal kreve av brukerne. De forklarer det delvis med at de kommer fra forskjellige profesjoner og har ulik erfaringsbakgrunn. En annen årsak er at de i for liten grad har diskutert og konkretisert denne typen problemer. De stiller spørsmål ved om teamet fullt ut har klart å nyttiggjøre seg tverrfagligheten i personalgruppen. Noen av de ansatte gir følgende oppsummering:

”Vi jobber mye alene. Det blir til at vi tar tak i det vi kan. Arbeidet blir dermed vinklet ut fra den enkeltes profesjon og det kan bli litt tilfeldig. Det hadde vært en fordel om flere av oss kunne gått inn overfor den enkelte bruker.”

Boteamet kan også oppleve et problem knyttet til grensesetting overfor andre deler av hjelpeapparatet og samarbeid med andre tjenesteytende instanser. Mange av brukerne er personer som har ”prøvd alt”. De har brukt opp hjelpeapparatet. Noen, fra de svært unge til rusmiddelbrukere opp mot 30 år, flytter ut hjemmefra etter å ha slitt ut familien. Ideen bak Ambulerende boteam var at det skulle være et nytt tilbud i tillegg til behandlingsapparatet, sosial- og hjemmetjenesten: ”Vi opplever at vi blir *i stedet for* og ikke i tillegg til. Vi kommer inn og tar et ansvar for en gruppe som andre har frasagt seg ansvaret for”.

Målsettingen er at Ambulerende boteam gradvis skal trappe opp virksomheten til de er oppe i rundt 50 brukere. Boteamet selv ønsker å gå langsomt fram og oppsummere erfaringene i forhold til å utvikle metoder i oppfølgingsarbeidet med målgruppen.

Oppsummering

Prosjektet i Drammen arbeider etter en normaliseringsideologi med ”de-institusjonalisering og rett til egen bolig som grunnleggende elementer.”⁴⁷ Innenfor denne tenkningen er det tatt et valg om å opprette en sykehjemsavdeling for en liten gruppe som er vurdert å ikke klare seg i egen bolig. Sykehjemsavdelingen skal innpasses i ”systemet” på et sykehjem. Det synes som om avdelingen – Seilmakerstua – møter noe av de samme motstanden som brukergruppen generelt møtes med i det ordinære tjenesteapparatet. Gruppen regnes som så pass krevende at kommunens helsemyndigheter har satt inntaksstopp med halvfull avdeling.

Ambulerende boteam oppsummerer at erfaringene de har høstet tilsier at de i større grad må kartlegge brukerne før de taes inn i teamets brukergruppe og at brukergruppen kanskje må innsnevres noe. Ikke alle vil klare seg i en ordinær bolig med oppfølging fra et ambulerende team. Noen brukere krever mer. Teamet ønsker å utvide arbeidet sitt i retning mer veiledning, de benyttes nå som veiledere for personalet på Seilmakerstua, og mer oppsøkende virksomhet ute på gata. Teamet holder fast på utgangspunktet om at de må ut til brukerne der ”de lever sine liv og der de går på trynet”.

Et spørsmål som reises er hvorvidt tiltakene satt i gang av Prosjekt bostedsløse avdekker store udekkede hjelpebehov i brukergruppen. Det reiser igjen bekymring om prosjektets framtid ”i en tid med nedskjæringer i kommunene”.

Tromsø

Prosjektet i Tromsø har flere ganger vært behandlet i kommunestyret og fått enstemmig tilslutning til de framlagte planene og forslagene. Prosjektet synes å ha en god politisk forankring i kommunen. Når prosjektet har hatt oppstartvansker ligger årsakene i andre faktorer enn manglende forankring av kommunens administrasjon og folkevalgte.

Prosjekt bostedsløse i Tromsø ble evaluert i slutten av desember 2003. I forbindelse med evalueringen intervjuet jeg aktører på ulike nivåer i kommunen og med ulik tilknytning til prosjektet. Av ulike årsaker, som er redegjort for i oppstartrapporten (Dyb 2003) er de planlagte tiltakene i Tromsø i begrenset omfang iverksatt ved midtveis-evalueringen. Siden hovedfokus i denne evalueringen er erfaring med metode- og modellutvikling, har jeg valgt å ikke foreta noen ny intervjurunde. I det følgende gir jeg en kortfattet statusrapport basert på skriftlig informasjon og et besøk i kommunen i forbindelse med en prosjektledersamling i jun 2003.

Natthjem

Prosjektet i Tromsø kom litt skjevt ut med kjøp av en bygning for å etablere det første tiltaket i prosjektet. Den kommunalt eide Stiftelsen Kommunale Boliger inngikk våren 2001 en intensjonsavtale med eieren om å kjøpe en gård med adresse Grønnegaten 103. Bygningen er planlagt som natthjem for bostedsløse. Husbanken hadde allerede gitt tilsagn om lån og tilskudd til å finansiere kjøpet. Kommunen hadde satt av driftsmidler på budsjettet.

Problemet var at gårdeieren gikk bort og solgte gården til en annen. Tromsø kommune har fått medhold i flere rettsinstanser i at kommunen er rettmessig kjøper av Grønnegaten 103. Saken skal imidlertid til behandling i Nord-Troms tingrett i midten av oktober 2003. Kommunen opprettholder planene for gården. I mellomtiden arbeider styringsgruppen for prosjektet med å finne midlertidige lokaler, slik at natthjemmet kan åpne snarest.

Ørreholmen

Det andre tiltaket prosjektet i Tromsø arbeider med er Ørreholmen. Ørreholmen er et 30 mål stort område omlag 15 kilometer fra sentrum. Tanken er at eiendommen, med ørredammer og beliggenhet ved sjøen og i nærhet av skog og fjellområder, gir store muligheter for aktiviteter for beboerne. Et tilleggsargument fra prosjektledelsen for å bruke Ørreholmen til boliger for målgruppen er at stedet i 12 år har vært et privatdrevet hospits for rusmisbrukere og mennesker med sosiale problemer. Ørreholmen er derfor

⁴⁷ Drammen kommune, Ambulerende Boteam: *Evalueringsrapport vedr. Ambulerende Boteams*

allerede etablert som et botilbud for bostedsløse med rusproblemer og akseptert i nabolaget.

Planen er å bygge maksimum 25 boenheter i rekke eller tomannsboliger på Ørretholmen. Utbyggingen er planlagt i flere faser, slik at en gradvis får testet ut hvordan det fungerer med en stor gruppe svært vanskeligstilte samlet på ett boligområde. I første omgang er planen å bygge 10 leiligheter. De resterende leilighetene skal bygges mer gradvis. Fire brukere flyttet inn i juni i en renoverert bygning som sto på eiendommen. Boligene på Ørretholmen skal være permanente boliger:

”Målgruppen er bostedsløse med primært rusproblemer ... De fleste som ønsker en bolig på Ørretholmen gir klart uttrykk for at de for første gang får mulighet til å etablere seg i egen bolig, som de selv kan ta ansvar for. Mange gir og uttrykk for at beliggenheten er ideell på grunn av avstanden til byen med gode bussforbindelser til forretning og post.”⁴⁸

Ansvar for driften av Ørretholmen er lagt til rustjenesten i kommunen. Prosjektet i Tromsø er i samtaler med Kirkens Sosialtjeneste om driften (se også avsnittet om Kirkens Sosialtjeneste). Tromsø kommune har i samarbeid med Nord Norge skolen utviklet et kursopplegg med tittelen ”Hjelp! Jeg har fått egen bolig.” for alle som får tildelt bolig på Ørretholmen. Målsettingen med kursopplegget er å gi beboerne ”praktiske og sosiale ferdigheter knyttet til det å tilhøre et bomiljø”. Beboerne vil få vanlige husleiekontrakter. Det skal også utarbeides en tiltaksplan for hver beboer.

Metode og modell

Prosjektet i Tromsø har ikke tatt utgangspunkt i en bestemt modell. I forbindelse med behandling av boligsosial handlingsplan skal det nedsettes en gruppe med mandat å utarbeide en helhetlig modell for etablering av bostedsløse og forebygging av bostedsløshet. I henhold til kartleggingen gjennomført i regi av boligsosiale handlingsplaner har 10 prosent av bostedsløse i kommunen behov for oppfølging.

Selv om de planlagte tiltakene i regi av Prosjekt bostedsløs er forsinket, ha kommunen har tatt en del grep for å styrke det boligsosiale arbeidet generelt. Tromsø har en forholdsvis stor miljøarbeidertjeneste med 18 ansatte, som arbeider med oppfølging i bolig. Miljøarbeidertjenesten har imidlertid ”passet huset” og vært mer vektere enn tjenesteytere overfor beboerne⁴⁹. Kommunen har satt i gang kursing av miljøarbeidertjenesten med målsetting om å bygge opp kompetanse om brukerne og brukernes behov. I kursingen benyttes blant annet personer fra Prosjekt bostedsløse i andre kommuner. Videre har kommunen samlet tildelingen av kommunal bolig i ett inntaksteam med representanter for rustjenesten, psykiatritjenesten og andre vanskeligstilte boligsøkere. Disse har til nå sittet hver for seg med tildelingen av boliger til ”sine” brukergrupper.

sosialfaglige arbeid i Konggata 49 1. halvår 2003. Notat

⁴⁸ Sak 07/03 til kommunestyret i Tromsø.

⁴⁹ Prosjektleder i Tromsø.

Med hensyn til leiekontrakter tenderer Tromsø kommune å gå på tvers av den rådende tendensen i andre større kommuner. I følge prosjektleder er det reist en debatt om det er hensiktsmessig å benytte treårskontrakter for kommunale utleieboliger til vanskeligstilte. Utgangspunktet for debatten er om kontrakter av forholdsvis kort varighet kan bidra til å skape identitet til boligen eller om de vil fungere motsatt. Innenfor prosjekt bostedsløse ellers er det en helt klar tendens til å bruke kortere kontrakter enn det kommunen ellers benytter overfor vanskeligstilte og å knytte bestemte vilkår til kontrakten ('11-2 kontrakter').

Disse elementene, som er omtalt over, må oppfattes som et ledd i metodeutviklingen i arbeidet med bostedsløse i Tromsø. En kan anta at det arbeidet som allerede er gjort eller igangsatt vil legge føringer for gruppen som skal utarbeide metode- og modellutvikling.

Tre frivillige organisasjoner

Tredje sektor er representert i prosjektet ved Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon, Kirkens Sosialtjeneste og AktBo. De tre førstnevnte er frivillige livssynsbaserte organisasjoner. De frivillige organisasjonene kom formelt inn i Prosjekt bostedsløse i begynnelsen av 2002, mer enn et år etter oppstarten av prosjektet. Organisasjonene er presentert i oppstartrapport, del to (Dyb 2003). Der gir vi også en gjennomgang av prosjektene i disse organisasjonene og tiltakene de planlegger og arbeider med å etablere innenfor Prosjekt bostedsløse. Vi skal ikke gjenta denne gjennomgangen her, bortsett fra det som er nødvendig for å gi en presentasjon av status sommeren 2003.

Det bør understrekes at på grunn av den sene inntreden i prosjektet, bør en ikke forvente at de er kommet like langt som de fem kommunene som var med fra prosjektstart. Alle organisasjonene mener imidlertid at de har hatt mindre framdrift enn de kunne hatt under andre betingelser. Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste opplever at problemene er felles:

Det frivillige aktørene ble invitert med i Prosjekt bostedsløse uten at deres rolle i prosjektet var avklart. Et sentralt spørsmål var om de skulle ha selvstendig status på linje med kommunene eller om de skulle knytte seg til et kommuneprojekt. De frivillige organisasjonene driver en rekke tiltak både for målgruppene i Prosjekt bostedsløse og for andre grupper. Driften av tiltakene finansieres av kommunene (eventuelt fylkeskommunene) eller bydelene etter avtale. Dette har brakt opp spørsmålet om de frivillige organisasjonens prosjekter konkurrerer med kommunenes egne, blant annet om driftsmidler.

En særegen problemstilling er knyttet til lov om offentlige anskaffelser og konkurranseutsetting. Problemstillingen kan kort formuleres slik: Kan kommunene inngå driftsavtaler over et visst omfang med én aktør uten å sette avtalen ut på anbud og gi

andre aktører mulighet til å konkurrere om avtalen? Spørsmålet ble tatt opp av Oslo kommune. Våren 2003 ble det nedsatt en gruppe under ledelse av Husbanken for å utrede problemstillingen. Konklusjonen av arbeidet er at oppdrag i et omfanget det er snakk om her skal, i henhold til loven, ut på anbud.

I flertallet av kommunene har temaet ikke vært oppe. Stavanger og Trondheim har som ledd i Prosjekt bostedsløse inngått avtaler med frivillige aktører. Problemstillingene ble brakt på banene av Oslo kommune. Både Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon har sine prosjekter og tiltak i Oslo.

Kirkens bymisjon

Prosjektet i Kirkens Bymisjon er forankret i Oslo. Kirkens Bymisjon arbeider for å sette i gang to tiltak innenfor rammen av Prosjekt Bostedsløse. I den grad Kirkens Bymisjon deltar i Prosjekt bostedsløse i andre kommuner, er det som samarbeidspartner med det kommunale prosjektet og ikke som selvstendig aktør. Gjennomgangen vi presenterer her er avgrenset til det som skjer i regi av Kirkens Bymisjon Oslo. Der Kirkens Bymisjon er samarbeidspartner vil dette bli omtalt i forbindelse med det aktuelle kommunale prosjektet.

Kirkens Bymisjon satset i utgangpunktet på boligprosjekter i to bydeler, Vinderen og Grünerløkka. Organisasjonen har allerede virksomheter i disse bydelene. Driften av de nye botiltakene skal knyttes til eksisterende virksomheter. Det ene tiltaket skal lokaliseres til en enebolig som eies av et privat firma og leies ut til Kirkens Bymisjon. Eneboligen skal gi plass til et bofelleskap med tre plasser forbehold kvinner og tre leiligheter. Ombygning av eneboligen er planlagt ferdig i november 2003 og innflytting er planlagt til desember samme år.

Det andre tiltaket skal lokaliseres i en gammel bygård på Grünerløkka. Bymisjonen kjøpte gården i en tidlig fase av prosjektet. Gården skal etter planen romme to bofelleskap for henholdsvis to og tre personer og åtte små leiligheter. Tiltaket vil bli boliger for 12 til 13 personer. Gården trenger rehabilitering. Byggearbeidene startet i august 2003. Innflyttingen skal etter planen begynne i desember 2003.

Begge tiltakene er forsinket i forhold til den opprinnelige planen. Forsinkelsene skyldes delvis den uavklarte situasjonene rundt Lov om offentlige anskaffelser og spørsmål om hva slags kontrakter kommunen kan inngå. Men dette er ikke eneste årsak. Forsinkelsen i bydel Vinderen skyldes også at byggearbeidet har tatt lenger tid enn først antatt. Bygningen er verneverdig, noe som har medført lang saksbehandlingstid hos Byantikvaren. På Grünerløkka ble prosjektet møtt med kraftige naboprotester. Protestene har i stor grad vært begrunnet med at gården er tilknyttet et stort og åpent gårdsrom med opparbeidet lekeplass og uteområde. Uteområdet brukes av beboerne i de tilknyttede gårdene. Protestene fikk også gjennomslag i de politiske miljøene i bydelen. Saken er behandlet i bydelsutvalget i flere omganger i løpet av siste året med et stort

publikum fra nabolaget tilstede. Det endelige vedtaket, som går inn for tiltaket, ble fattet i juni 2003.

Ifølge prosjektleder i Kirkens Bymisjon har naboene fått gjennomslag for mange av sine krav. Blant annet er målgruppen endret. Tiltaket vil ikke bli et tilbud for de aller mest vanskeligstilte, som trenger mye hjelp og oppfølging for å klare seg i egen bolig. Bydelsutvalget har også fattes vedtak om at leiekontraktene kan ha klausuler om at beboerne er forpliktet til å ta mot oppfølging. Bydelen vil i samarbeid med virksomheten velge ut aktuelle beboere. Kirkens Bymisjon ved Aktivitetshuset Prindsen har det faglige ansvaret. Prosjektleder understreker samtidig at det åpne bomiljøet er sårbart og at det er en reell interessekonflikt mellom beboerne og et botiltak for rusmiddelbrukere eventuelt også med tilleggsproblemer.

Tiltaket på Grünerløkka skal drives av Aktivitetshuset Prindsen (drives av Kirkens Bymisjon) i samme bydel. Bydelen og Kirkens Bymisjon vil inngå ny kontrakt om driften av boligene. Kontrakten for Aktivitetshuset Prindsen skal reforhandles og booppfølgingen defineres inn under utvidelse av eksisterende virksomhet. Partene har inngått en samarbeidsavtale om botiltaket.

Uavklarte spørsmål knyttet til Lov om offentlige anskaffelser må ta ansvaret for at det ennå ikke er gjort bindende avtaler om driften mellom Bymisjonen og Oslo kommune om tiltaket på Vinderen. ”Ingen kan fortelle meg hvem som kan inngå avtaler. ... Vi jobber parallelt med å få avklart dette og få tiltakene i gang”, fastslår prosjektleder. For tiltaket på Vinderen er det skrevet bindende avtale mellom Bymisjonen og utleier av bygget. Det holdes jevnlig møter med bydelen om innholdet og organisering av tiltaket. Korttidsinstitusjonen Holmenveien ⁵⁰ skal ha oppfølgingsansvar for boligene.

Metode

Målgruppene for Kirkens Bymisjons prosjekt er sammenfallende med primærmålgruppen for Prosjekt bostedsløse; rusmiddelbrukere eventuelt også med psykiske lidelser.

Tiltakene i regi av Prosjekt bostedsløse i Kirkens Bymisjon er altså ikke satt i drift ennå. Metodene i arbeidet og selve driften er derfor heller ikke *utprøvd*. Botiltakene vil ikke være fast bemannet. Oppfølgingen skal tilpasses den enkelte beboers behov. En vil unngå å gi boligene preg av institusjon. Oppfølgingen vil måtte omfatte en del praktisk hjelp der andre bruker nettverket sitt, som for eksempel innflytting i boligen. Den vil også omfatte hjelp og veiledning til renhold av boligen og personlig hygiene, økonomiske disposisjoner og kontakt med og koordinering av andre tjenestetilbud.

Begge de eksisterende virksomhetene som skal stå for driften av boligene har lang erfaring i arbeidet med målgruppen, understreker prosjektleder. Disse virksomhetene

⁵⁰ Korttidsinstitusjon for rusmiddelbrukere i bydel Vinderen drevet av Kirkens Bymisjon.

har tilbud om aktiviteter beboerne kan delta på. Og ikke minst, beboerne kan oppsøke virksomhetene ved behov. Holmenveien 7 har mulighet for korttidsinnleggelse ved behov.

”Spørsmålet som melder seg i diskusjoner med tjenesteytende instanser om metode og innhold i botiltakene er hvordan en skal få folk ut av boligene, dersom det ikke fungerer. Vi blir sjelden spurt om hvilke faglige metoder vi vil bruke for å hjelpe beboeren til å bli boende”, framholder prosjektleder.

Både Holmenveien 7 og Aktivitetshuset Prindsen driver allerede ulike former for veiledning og oppfølging knyttet til bolig. Holmenveien 7 har bosette en person som ”hadde prøvd alt” og nærmest var oppgitt av hjelpeapparatet. Beboeren har store problemer knyttet rusmiddelbruk, voldsbruk og fysisk funksjonshemming. Boligen er en tilrettelagt kommunal utleiebolig. Tiltaket er bemannet med to personer på dagtid syv dager i uken. Hjemmetjenesten tar kveldsstellet. I starten var personale fra Holmenveien tilstede når hjemmetjenesten kom og fungerte både som trygghetsfaktor og veileder. Beboeren deltar i ulike aktiviteter organisert ved Holmenveien.

I beskrivelse av modell- og metodeutvikling for tiltaket heter det blant annet: ”Hovedmålet er at Jensen⁵¹ skal bo i egen leilighet og få den bistand som er nødvendig for at han skal bli mest mulig selvhjulpent. Formålet er å tilby Jensen bedre rammer for endring uten å knytte dette opp til prestasjoner og belønning, med fokus på forsterking og støtte heller enn kontroll. Det tilbys oppfølging ut fra tanken om bistand, mer enn tanken om behandling.”⁵²

Det samme idégrunnlaget er beskrevet for driften og tjenestene i de andre tiltakene, men disse er altså ikke utprøvd ennå. Kirkens Bymisjon har lagt normalisering og *boliggjøring* til grunn for prosjektet fra starten.

I tillegg til de to botiltakene vi har beskrevet over, er prosjektleder involvert i andre deler av Bymisjonens boligsatsing. Blant annet utredes muligheten for å bruke boliger tilknyttet Ammerudhjemmet (pleiehjem som eies og drives av Kirkens Bymisjon) til målgruppen i Prosjekt bostedsløse. Holmenveien vil komme inn på tjeneste- og driftssiden. Et annet prosjekt er bruk av det nedlagte hybelhuset Bergensgaten til boliger for samme målgruppe. Et alternativ er å opprette rusfrie boliger. Blant annet er Kirkens Bymisjon og Prosjekt store barnefamilier i Oslo i dialog om bruken av bygget.

Prosjektleder framhever at Prosjekt bostedsløse og arbeidet med boliger generelt har styrket samarbeidet mellom de frivillige organisasjonene. Blant annet har Bymisjonen og Røde Kors undertegnet en intensjonsavtale om å samarbeide om bolig med oppfølging. Røde Kors vil ha rollen som humanitær boliginvestor med målsetting om å

⁵¹ Fingert navn

⁵² Kirkens Bymisjon, rapport til Husbanken datert juli 2003.

leie ut til rimelig til personer som trenger oppfølging. Kirkens Bymisjon vil stå for oppfølgingen av beboerne. En annen form for samarbeid er et planlagt seminar for tjenesteyterne og ansatte i botiltakene i de tre frivillige organsiasjonene i Prosjekt bostedsløse.

Frelsesarmeen

Frelsesarmeens Prosjekt bostedsløse er lagt inn under Frelsesarmeens Rusomsorg i Oslo, heretter kalt FRIO. Tiltaket FRIO arbeider for å etablere et rusfritt boligtilbud lokalisert i Gamle Oslo. FRIO har allerede virksomheter i bydelen og det nye tiltaket H25 (Heimdalsgata 25) vil ligge i tilknytning til eksisterende virksomhet. Målgruppen er vanskeligstilte på boligmarkedet med behov for et rusfritt tilbud med oppfølging. Det kan være tidligere rusmiddelbrukere, personer som kommer fra behandling eller som er på legemiddelassistert rehabilitering (LAR). Tilbudet inkluderer også mennesker med psykiske lidelser med behov for å bo i et rusfritt miljø.

I FRIOs prosjektplan heter det at: ”Verken Oslo kommune eller FRIO disponerer i dag noen totalt rusfrie botiltak i Oslo. Den Åpne Dør avd. 68⁵³ representerer et rusfritt botilbud i den forstand at det kontraktmessig ikke er tillatt å benytte rusmidler ved avdelingen og ved at beboere som ikke selv aktivt behandler en sprekk, umiddelbart tilbys et annet botilbud”. FRIOs prosjekt er et av de få rusfrie tiltakene innenfor rammen av Prosjekt bostedsløse.

Frelsearmeen kjøpte bygården H25 i en tidlig fase av prosjektet og startet umiddelbart prosjekteringen. Rehabilitering av gården, som rommer 20 forholdsvis små leiligheter, pågikk ved tidspunktet for midtveisevalueringen (sommer 2003). Boligene skal ikke være permanente. Målet er at beboerne skal kunne flytte ut i satelittleiligheter og fortsette å få oppfølging fra en base i H25. Satelittleilighetene kan være en kommunal utleiebolig. Offentlige tilskuddsordninger åpner for at FRIO kan kjøpe boliger som senere kan selges videre til beboerne under markedsverdi. Det vil da bli satt en begrensning på tre år for videresalg for å hindre spekulasjon.

Leiekontraktene vil være klausulerte etter den såkalte `11-2 paragrafen` i Husleieloven. Kontraktstiden settes normalt til ett år av gangen med mulighet for fornyelse. FRIO er i utgangspunktet nølende med å sette begrensinger for hvor lenge den enkelte kan bo i H25, men det aktuelle er en periode på tre til fem år.

Frelsesarmeen har også møtt en viss motstand i samarbeidet med det offentlige. Bydelen sa først nei, med begrunnelse at den ikke ønsket flere vanskeligstilte beboere som ville ha krav på tjenester og bistand fra bydelen. FRIO er nå i dialog med bydelen om oppfølging og hva dette faktisk vil innebære. FRIO har i likhet med Kirkens Bymisjon ventet på en avklaring av Lov om offentlige anskaffelser og lovens betydning for de frivillige aktørenes deltakelse i prosjektet.

⁵³ Schweigaardsgate 68, botilbud i regi av FRIO, drives som institusjon.

Modell og metode

FRIO beskriver sin modell som en kjede med normaliseringstenkning i bunnen. H25 inngår i en tiltakskjede som er forholdsvis enkelt å se strukturene av. Kjeden starter, i den ”nederste” enden, med oppsøkende tiltak på gateplan. I dette leddet inngår Fyrlyskorpset, Feltpleien og Suppebussen. Neste leddet er akutt- og venteplasser ved Fagerborg bo- og omsorgssenter. Leddene over består av hybler, Heimen bo- og treningssenter og oppfølgingsleiligheter, der Den Åpne Dør avd. 68 inngår som ett av tilbudene. Det siste leddet i kjeden er H25 og satelittleiligheter.

Normalisering defineres slik at beboerne skal få en mest mulig normal tilværelse ut fra egne forutsetninger og behov. H25 er ikke et behandlingstilbud. Men tilbudet har et *rehabiliteringsaspekt*. Tilbudet kan blant annet omfatte personer på metadon. En informant i FRIO understreker at det vil dreie seg om personer som allerede er stabilisert i denne typen behandling. I FRIOs prosjekt drøftes blant annet ulike løsninger på hvordan urinprøvekontroller kan gjennomføres. Et framgangsmåter er at personalet ved H25 i samarbeide med helsekontoret ved Heimen bo- og treningssenter sørger for å ta urinprøver. Et annet alternativ er at tilsynslegen samme sted henviser beboere til å ta urinprøver ved et laboratorium.

H25 er ennå ikke i drift. Inntaket er beregnet å starte i oktober 2003. Metodikken er ikke kommet i utprøvingsfasen. Arbeidet med oppfølging skal bygge på gjensidige relasjoner og ikke på kontroll. I prosjektbeskrivelsen benyttes begrepet empowerment eller myndiggjøring: Brukerne skal, gjennom hjelp til selvhjelp, bli bedre i stand til å mestre ulike sider ved livet. Det skal utarbeides en tiltaksplan for hver beboer der det konkretiseres hva slags oppfølging den enkelte skal få. De ansatte i H25 vil være sentrale i å etablere ansvarsgruppe rundt beboerne, dersom de ikke allerede har ansvarsgruppe.

Booppfølgingen skal først og fremst rettes inn på å hjelpe beboerne med å få å oversikt over hjelpeapparatet, gjeldrådgiving, nettverksbygging, sysselsetting og deltakelse andre aktiviteter. Beboerne skal kunne klare å administrere sin egen bolig.

FRIO skisserer en rekke dilemmaer knyttet til tiltaket: ”Noen vil ønske å ruse seg, men de vil ha et rusfritt miljø”, sier en av informantene. Noen som har brukt illegale rusmidler kan også drikke alkohol, som er et legalt rusmiddel, uten å ”sprekke”. Spørsmålet som melder seg i begge de to eksemplene er hvordan håndtere rusmiddelbruk i forhold til beboerne i naboileilighetene og miljøet.

For å opprettholde H25 som et rusfritt tilbud er det som nevnt aktuelt å ta urinprøver. Hvem skal ta rollen som kontrollør? For de ansatte i tiltaket kan det oppstå et dilemma i forhold til bruk av informasjon fra beboere og å skulle opprettholde et tillitsforhold mellom beboer og ansatt. Å inneha en kontrollfunksjon kan kollidere med rollen som hjelper bygd på en gjensidig relasjon.

”Vi opplever at vi er idealister. Vi har tatt på oss en vanskelig jobb. Det hadde vært enklere å lage oppfølging i et tiltak der rus er akseptert. Vi får se hvordan det går. Vi har laget prosjektet på bakgrunn av ønsker fra våre brukergrupper”, sier en informant.

FRIO påpeker også en del andre problemer og dilemmaer knyttet til tiltaket⁵⁴. Disse er imidlertid felles for Prosjekt bostedsløse og blir drøftet i en generell del av rapporten.

Stiftelsen Kirkens Sosialtjeneste

Kirkens Sosialtjeneste har hovedkontor i Oslo. Organisasjonen driver en rekke tiltak innenfor et bredt spekter av sosialt arbeid. Virksomheten er spredt over hele landet. Ingen av tiltakene ligger i Oslo. Derfor falt det naturlig å legge satsingen innfor Prosjekt bostedsløse i prosjektkommuner der organisasjonen allerede har virksomhet. Sommeren 2003 er stiftelsene i større og mindre grad inne i tre prosjekter.

Førstevalget for å etablere boliger var Bergen. Årsaken er at Kirkens Sosialtjeneste oppfattet at de allerede hadde et godt samarbeid med kommunen. Planen om å etablere et boligtilbud knyttet opp mot en behandlingstilbud for rusmiddelbrukere i alderen 18 til 35 år drevet av Kirkens Sosialtjeneste. Under evalueringen av oppstartfasen av prosjektet i de frivillige organisasjonen hadde Kirkens Sosialtjeneste funnet en enebolig til formålet, beregnet økonomisk ramme for kjøp og drift av eiendommen og opprettet kontakt med Husbanken for å søke om midler til finansiering. Husbanken hadde innvilget lån og tilskudd.

Tiltakene innenfor Prosjekt bostedsløse, som skal drives av private aktører, må anbefales eller godkjennes av kommunen. Kirkens Sosialtjeneste hadde fått godkjenning fra Husbanken, men Bergen kommune har ikke villet anbefale prosjektet eller kjøpet. De private aktørene er også avhengig av å få til en driftsavtale med kommunene om tjenestetilbudet. Heller ikke på dette området har Bergen kommune og Kirkens Sosialtjeneste kommet fram til noe.

Det har vært avholdt en del møter mellom kommunen og stiftelsen, også med andre frivillige aktører til stede. Til nå har det ikke kommet noe konkret ut av møtene. Bergen kommune har sine tiltak eller delprosjekter knyttet til den enkelte bydel. Alle prosjektene i Bergen er forøvrig i kommunal regi. En løsning for Kirkens Sosialtjeneste er å knytte seg en bydel. ”Spørsmålet er hvorfor så lite har kommet ut av så mye satsing”, poengterer en informant. Denne informanten påpeker også at ulike aktører i kommune gir forskjellige signaler og stiller spørsmål om i hvilken grad samarbeidet med frivillige organisasjoner er politisk forankret i kommunen. Kirkens Sosialtjeneste arbeider nå med en prosjektskisse for et bydelsovergrepende tiltak for kvinner med behov for krevende oppfølgingstjenester.

⁵⁴ Se også Stavik. I.: Fordypningsoppgave i boligsosialt arbeid, Høgskolen i Sør-Trøndelag, 18.06.2003.

Satsing i Trondheim var mer diffust i oppstarten av prosjektet. Kirkens Sosialtjeneste har en stor eiendom som egner seg til boligformål og opprettet på et tidlig tidspunkt kontakt med Prosjekt bostedsløse i Trondheim. Prosjektet i Trondheim har aktivt invitert frivillige aktører med i et samarbeid. Sammenlignet med å satse i Bergen gjensto det sommeren 2002 mye planlegging av et tiltak i Trondheim. Tiltaket åpnet imidlertid sommeren 2003.

”Det virker som om prosjektet i Trondheim har et mye klarere mandat. Prosessen har gått tilnærmet knirkefritt. Trondheim hadde et politisk vedtak om å samarbeide med de frivillige aktørene og det er fulgt opp”, sier prosjektleder i Kirkens Sosialtjeneste.

Eiendommen som Kirkens Sosialtjeneste har ominnredet til boliger huset tidligere en barnevernsinstitusjon. Kirkens Sosialtjeneste har besluttet å bruke gateadressen, Hørløcks veg 68, som betegnelse på tiltaket og ikke navnet på den nedlagte institusjonen. Det gir et tydeligere signal om noe nytt. Bygningen inneholder nå fem leiligheter og tre hybelleiligheter samt en del fellesarealer.

Boligtilbudet er for personer mellom 18 og 35 år som kommer fra behandling for rusmiddelbruk eller fra rehabilitering. Tiltaket er ikke definert som lavterskeltilbud. En vesentlig del av oppfølgingen vil dreie seg om å motivere beboerne for å bo rusfritt. Inntaket foretas av kommunens inntaksteam for tildeling av kommunal bolig. I tildeling av boliger til Hørløcks veg 68 vil Kirkens Sosialtjeneste ha møterett men ikke stemmerett. Inntak av beboere begynte i midten av august 2003.

Daglig leder er eneste ansatte i tiltaket, som vil være bemannet på dagtid. Kveld, natt og helger er uten bemanning. Dersom beboere trenger tjenester ut over oppfølging fra faglig leder, skal kommunens ordinære tjenestetilbud benyttes. Beboerne skal imidlertid kunne bestyre boligen og sin egen økonomi. Beboerne skal ha noe aktivitet på dagtid. Dersom de ikke har aktivitet i form av skole eller arbeide, er det en del av oppfølgingen å hjelpe beboerne til å få det. Tiltaket er overgangsboliger med `11-2 kontrakter`. Kontraktene gis for ett år av gangen.

Både kommunens inntaksteam og behandlingsinstitusjoner legger stor vekt på at kravet om rusfrihet må overholdes, framholder en informant. Håndtering av rusmiddelbruk innebærer likevel noen dilemmaer: ”Hvor går beboerne dersom de ikke lenger oppfyller vilkårene for å bo i Hørløcks veg? Kanskje en skulle hatt en form for kjede med et differensiert tilbud Det er også en motsetning i å gi folk en privat bolig og samtidig stille krav til folk i boligen”. Denne informanten påpeker samtidig et det er en stor mangel på ettervern, som Hørløcks veg 68 definerer seg inn under.

Kirkens Sosialtjeneste er aktuell som drifter av et tiltak i Tromsø. Tiltaket, som har betegnelsen Ørretholmen, er beskrevet i avsnittet om Tromsø. Det er et forholdsvis omfattende tiltak. Her er det Prosjekt bostedsløse i Tromsø som har henvendt seg til Kirkens Sosialtjeneste, blant annet fordi stiftelsen allerede driver tiltak for målgruppen i

byen. Foreløpig er det en del uavklarte spørsmål rundt selve tiltaket. Området er stort og planen er å ha forholdsvis mange beboere. Målgruppene er heller ikke avklart.

Kirkens Sosialtjeneste gir uttrykk for at organisasjonene ser på drift av Ørreholmen som en stor utfordring. Det vil dreie seg om organisering av tjenester og oppfølging av en stor og kanskje svært sammensatt brukergruppe. Dialogen med kommunen beskrives som god. En problemstilling er om kommunen og Kirkens Sosialtjeneste kan drive stedet i fellesskap.

Et forslag om å satse på boligtiltak i Hamar har brakt et nytt element inn i diskusjonen om de frivillige som selvstendige aktører i Prosjekt bostedsløse. Hamar er en av kommunene der Kirkens Sosialtjeneste allerede har tiltak for målgruppen. Kommunen ønsker at stiftelsen skal ha ansvar for drift og forvaltning av et konkret foreslått boligtiltak for bostedsløse rusmisbrukere liknende Hørløcks veg 68 i Trondheim. Hamar vil imidlertid ikke få øremerkede midler fra Sosial- og helsedirektoratet til driften fordi den ikke er prosjektkommune (det er forslag om at alle kommuner 20.000 innbyggere kan søke om disse midlene fra 2004).

Prosjektet blir muligens realisert selv om det ikke får statige midler. I ny boligplan for Hamar kommune heter det at: "Hamar kommune har siden 1998 hatt et samarbeid med Kirkens Sosialtjeneste i forbindelse med BARM-senteret⁵⁵ på Hamar. Samarbeidet har vært knyttet til miljøarbeid overfor rusmiddelbrukere i kommunen. Erfaringene fra samarbeidet med frivillige organisasjoner og tredje sektor på dette området er svært gode, kommunen ønsker derfor å videreutvikle dette samarbeidet gjennom boligtiltaket."⁵⁶ Boligplanen slår videre fast at kommunen arbeider for å realisere prosjektet med Kirkens Sosialtjeneste som ansvarlig for driften. Målsettingen er at tiltaket skal finansieres gjennom omdisponering i kommunen.

AktBo

Ideen til AktBo kom opp på et møte høsten 2000 i det som het BoligAksjonen. AktBo kom med i Prosjekt bostedsløse våren 2002 og fikk midler fra det nasjonale prosjektet til blant annet å etablere organisasjonen som juridisk enhet.. I august samme året ble AktBo registrert som ideell forening i Enhetsregisteret i Brønnøysund. Tilskuddet fra Husanken skulle videre brukes til å planlegge og etablere 15 til 20 boenheter i tråd med søknaden fra AktBo.

AktBo ble evaluert sommeren 2002 sammen med de andre organisasjonene og kommunen som kom med i Prosjekt bostedsløse i andre runde. AktBo hadde da fått og fikk fremdeles mye medieomtale. I kraft av å være en aktivist og selvhjelpsorganisasjon representerer AktBo nye nytt innenfor boligsektoren. Ideen er at mennesker som lever i ytterkantene av samfunnet, for eksempel arbeidsløse eller mennesker som ikke ønsker å leve i "mainstream-samfunnet", skal gå sammen for å skaffe seg bolig.

⁵⁵ BARM-senteret: "ettervernstilbud for kriminelt og rusbelastede personer". KS, Årsmelding 2001

Oppstartrappen gir følgende oppsummering: ”Formålet med AktBo er å skaffe boliger til økonomisk vanskeligstilte utenfor det ordinære boligmarkedet og å organisere boligene etter ulike kollektive modeller”. (Dyb 2003) Noe av hensikten er at boliger anskaffes delvis på tvers av mekanismene i boligmarkedet.

AktBo representerer noe annet enn de andre frivillige organisasjonene som er med i Prosjekt bostedsløse. De har også en helt annen målgruppe enn kommuneprosjektene. Den viktigste forskjellen er at mens AktBo er en organisasjon for mennesker som selv skal skaffe seg bolig, er målgruppen i de andre prosjektene i alle hovedsak mennesker som trenger oppfølging og hjelp i boligen i en periode eller permanent.

Organisasjon

I denne fasen av evalueringen er det naturlig å evaluere AktBo i forhold til om organisasjonen er et redskap for å nå målet; å hjelpe medlemmene til å bli i stand til å skaffe seg en bolig. AktBo er en fersk organisasjon både formelt og reelt. I tillegg er AktBo en aktivistorganisasjon startet av – og preget av – ildsjeler. Begge disse elementene trekker i retning av en viss turbulens og utskiftning av medlemmer og ledelse. Det preger også AktBo. For eksempel er to av informantene fra oppstartevalueringen, daglig leder og styreleder, ute av organisasjonen. Men det finnes samtidig personer som har vært med fra starten og representerer en kontinuitet.

Grunnenheten i organisasjonen er lokallag. Et lokallag er organisert rundt et boligprosjekt. Et lag kan være sentrert rundt arbeidet med et bestemt bygård/blokk eller laget jobber med å finne en eiendom.

Bolig

Målet for evalueringen av AktBo er, som i kommuneprosjektene, aktiviteten og evnen til å nå målene organisasjonen har satt seg. Ifølge en informant i AktBos styre arbeider organisasjonen høsten 2003 med fire boligprosjekter i Oslo og et i Eidsvoll. Det ene i Oslo, en blokk i **Enebakkveien 37** med 12 boenheter, er eid av Oslo kommune. Dagens beboere har tre års leiekontrakter med kommunen. Beboerne ønsker i regi av AktBo å overta gården. Gården er en svært nedslitt blokk som vil trenge store investeringer for å komme opp på ”kommunal standard” eller såkalt 30 års standard. Ideen hos AktBo og beboerne er å restaurere gården i tråd med eksisterende innvendige arkitektur. Det betyr blant annet å beholde fellesbadene i kjelleren i stedet for å bygge bad i hver leilighet. Det framholdes som et eksempel på hvordan restaureringen kan gjøres rimeligere. AktBo samarbeider med Gaia arkitekter⁵⁷ om restaureringen.

Oslo kommune har bestemt seg for å selge bygningene. Men kommunene har ikke bestemt hvem den skal selge til.

⁵⁶ Boligplan for Hamar kommune s. 40

⁵⁷ Gaia arkitekter, samarbeidende arkitektkontorer med spesialkompetanse innen økologiske byggemetoder og planlegging. Tilsluttet Gaia International.

To andre prosjekter, **Hausmania** og **Vestbredden**, består av et større bygningskompleks i Hausmannsgate vest for Akerselven. Vestbredden er et større industrilokale som er tenkt delvis til boliger og delvis til kunst- og kulturaktiviteter. Prosjektet som kalles Hausmania er en gård som har vært okkupert i flere år. Alle byggene eies av Statsbygg. Bygningen er i svært dårlig forfatning, selv om den ene gården (Hausmania) delvis er holdt i stand av beboerne. AktBo har lagt inn bud på hele kvartalet på en krone. Det fjerde prosjektet i Oslo er eiendommen i **Mosseveien** med 17 boenheter.

Alle de tre prosjektene i Oslo er basert på at beboerne skal ”betale husleie” blant annet ved å foreta en del restaurering selv. Et femte prosjekt er en allerede restaurert bygning på **Eidsvoll** med åtte til ti boliger og noe fellesarealer som kan brukes til arbeidsplasser. Bygningen er i privat eie. Her vil kjøpesummen bli høyere enn det som er lagt inn i Oslo-prosjektene. AktBo er i dialog med Eidsvoll kommunen om bidrag til å overta bygget. Prosjektet kan blant annet ha to til tre plasser for personer med spesielle sosiale behov, sier en informant i AktBo.

Et styremedlem i AktBo gir følgende beskrivelse av grunnmodellen organisasjonen jobber etter: Hvert boligprosjekt (og lokallag) skal registreres som selvstyrte juridiske enheter. Lokallaget, eller den juridiske enheten, skal eie boligene i fellesskap. Det skiller seg fra for eksempel borettslagformen der den enkelte leilighet eies både av beboeren eller ”eieren” og borettslaget. Hvert lokallag har en studieplan der `Etalering av foretak i fellesskap`⁵⁸ er et sentralt tema.

Oppsummering

Ut fra AktBos mål og målgruppe vil det ikke være aktuelt å overta bygg og boliger til markedspris. AktBo er nettopp en organisasjon som ikke har mulighet til å skaffe seg en bolig på det ordinære boligmarkedet. Medlemmene i et boligprosjekt er forpliktet til å delta i restaurering og vedlikehold. En forutsetning for å få til prosjektene er at husleien ikke overstiger satsene for sosialstønad til bolig.

Av alle de fem boligprosjektene som er beskrevet over er ingen klar for overtakelse. Svaret ligger i hovedsak hos dagens eiere og hvorvidt de vil gå inn på avtaler med AktBo som gjør det mulig å overta bygningene på betingelser i tråd med AktBos mål.

Om det lar seg gjøre å bruke Husbankens ordninger innenfor AktBo-modellen er ikke prøvd. Et av de ubesvarte spørsmålene er om hver enkelt beboer vil bli vurdert som individuell låntaker eller om det er selve prosjektet eller samvirket som vurderes og om det i så fall underlegges ulike vurderinger av blant annet risiko. Flertallet av medlemmene i AktBo vil ikke få individuelle lån, fordi de tjener for lite (fra datainnsamlingen i oppstartevalueringen). Det er nettopp grunnen til at de er med i AktBo.

⁵⁸ Bok utgitt av Norges Vel i samarbeid med blant andre boligkooperasjonen.

Oppsummering

Oppsummeringen av gjennomgangen av de lokale prosjektene – kommunene og de frivillige aktørene – er en del av kapitlene foran. I stedet for å forsøke å lage nok en oppsummering, skal jeg presentere en oversikt over antall tiltak og antall plasser hvert kommuneprojekt har etablert.

Antall tiltak og antall boliger/plasser i kommuner og organisasjoner

Kommune Organisasjon	Antall tiltak	Antall boliger el. plasser
Oslo		
- St. Hanshaugen Ullevål	3	64
- Store barnefamilier	1 ⁵⁹	10
- Ungdomsprosjekt	4	20
Bergen		
- Bergenhus	1	6
- Årstad	1	8 (+6)
- Laksevåg	1	7
Trondheim	2	10
Stavanger	3	16 (+20)
Kristiansand	1	5
Drammen	2	37 (+7)
Tromsø	(2)	
Frelsesarmeen	(1)	
Kirkens Bymisjon	(2)	(19)
Kirkens Sosialtjeneste	(1)	(8)

Tallene i parentes betyr at tiltaket (og boligene i tiltaket) er under etablering, men at brukere ikke har flyttet inn. Antall boliger er et tall på hvor mange boliger eventuelt plasser i bofellesskap og institusjon som er etablert. Det måler ikke antall brukere i tiltaket på tidspunktet for evalueringen.

Det er med en viss nøling jeg presenterer denne typen tall. For det første er det vanskelig å sammenlikne kommunene og de ulike tiltakene. Oppsummeringene av erfaringene i prosjektet tilsier at brukergruppen har stor betydning for hva slags tiltak en etablerer og hvor mye oppfølging som trengs for å lykkes. Noen av tiltakene er korttidstilbud basert på høy gjennomstrømming. Andre er permanente boliger for mennesker med store oppfølgings- og hjelpebehov. Med disse forbeholdene kan tabellen gi en viss pekepinn om hvor mange brukere som har fått et tilbud eller som det gjøres forsøk på å etablere et tilbud for.

⁵⁹ Store barnefamilier er definert både som et eget prosjekt og som ett tiltak.

