

Evelyn Dyb
Katja Johannessen
Camilla Lied
Torunn Kvinge

Forklaringer på bostedsløshet



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Forklaringer på bostedsløshet

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2013:5	Bostedsløse i Norge 2012 – en kartlegging
NIBR-rapport 2013:8	Skedsmo kommune – en boligsosial analyse
NIBR-rapport 2012:15	Boligsosialt arbeid i Nedre Eiker kommune
NIBR-rapport 2012:14	Boligsosialt arbeid i Holmestrand kommune
NIBR-rapport 2011:22	Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen
NIBR-rapport 2011:12	På ubestemt tid. Døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte boliger
NIBR-rapport 2011:8	Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk
NIBR-rapport 2009:17	Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles fra
NIBR:

Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra

www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Evelyn Dyb,
Katja Johannessen
Camilla Lied
Torunn Kvinge

Forklaringer på bostedsløshet

NIBR-rapport 2013:6

Tittel: Forklaringer på bostedsløshet

Forfatter: Evelyn Dyb, Katja Johannessen, Camilla Lied, Torunn Kvinge

NIBR-rapport: 2013:6

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-989-1

Prosjektnummer: 3021

Prosjektnavn: Bostedsløshet i Norge

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Evelyn Dyb

Referat: Prosjektet belyser årsaker til bostedsløshet med grunnlag i en kvantitativ kartlegging av bostedsløshet og casestudier i tre ulike kommuner. Casestudiene omfatter intervjuer med tjenesteytere og bostedsløse personer. En studie om bostedsløs ungdom er inkludert i rapporten.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: November 2013

Antall sider: 234

Pris: kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: X-ide
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2013

Forord

Dette er den andre og siste rapporten fra prosjektet ”Forskningsoppdrag om bostedsløshet”. Prosjektet hadde oppstart i januar 2012 og ble avsluttet i november 2013. Den første rapporten (NIBR-rapport 2013:5) presenterer resultatene fra en landsomfattende kartlegging av bostedsløse. Denne rapporten ser på ulike årsaker til og forklaringer på bostedsløshet. Den bygger delvis på dataene fra kartleggingen av bostedsløse, på statistikk fra andre databaser og ikke minst, et omfattende kvalitativt materiale. Vi har gjennomført casestudier i kommunene Drammen, Haram, Sandnes og Tromsø og i bydelene Sagene i Oslo og Årstad i Bergen. Vi vil takke kontaktpersonene våre i disse kommunene og bydelene, som har tilrettelagt for en effektiv og god datainnsamling, og alle som har stilt opp til intervju.

Prosjektet er i sin helhet finansiert av Husbanken. Prosjektet er også gjennomført i samarbeid med Husbanken. Vi vil takke Hermund Urstad, Liv Kristensen og Anne Merete Hallan for bidrag til gjennomføringen og for et utmerket samarbeid gjennom hele prosjektet.

I tillegg til hovedprosjektet bevilget Husbanken region øst midler til å gjennomføre delprosjektet ”Unge i randsonen”. Funnene fra dette prosjektet er redegjort for i kapittel 5 i denne rapport og publisert i NIBR-notat 2013:08.

Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av Lars Benjaminsen, Sosialforskningsinstitusjonen i København, Kari Aanjesen Dahle, Helsedirektoratet, Finn Dotssetsveen, Justisdepartementet, Vegard Forøy, BUFdir, Kirsten Frigstad, Fagrådet for rusfeltet, Merete Hanch-Hansen, Oslo kommune, Jonina Hermannsdottir, Kommunal og regionaldepartementet, Randi Høiem, KBL, Marita Kristiansen/Unni Aarflot, IMDi, Marit Nybø, Stiftelsen Kirkens Bymisjon, Gunn Sølvi Nyeggen,

Trondheim kommune, Bodil Storm-Olsen/Kjersti With Eidsmo, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Rune Tjøsvold, Bergen kommune samt de nevnte fra Husbanken og prosjektteamet på NIBR. Referansegruppa har gitt innspill og korrektiver fra ulike fag-, politikk- og praksisfelt og, ikke minst, bidratt til gode og nyttige diskusjoner.

Forskergruppa ved NIBR har bestått av Evelyn Dyb (prosjektleder), Katja Johannessen, Camilla Lied og Torunn Kvinge. Johannessen har gjennomført casestudier i Sandnes og Bydel Sagene har skrevet om disse casene i kapittel 4, samt gjennomført studien om "Unge i randsonen" og skrevet kapittel 5. Camilla Lied har gjennomført casestudier i Drammen, Haram, Tromsø og Bydel Årstad og skrevet delene om disse casene i kapittel 4. Torunn Kvinge har gjennomført analysene som er rapportert i kapittel 3 og skrevet kapitlet. Evelyn Dyb har skrevet kapitlene 1, 2, 6 og 7.

Som nevnt over har mange bidratt på ulike måter til gjennomføring av prosjektet. Vi vil understreke at NIBR er helt og fullt ansvarlig for alle resultatene og alt innhold i rapporten.

Oslo november 2013

Hilde Lorentzen
Instituttssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	6
Figuroversikt	7
Sammendrag	8
Summary	13
1 Innledning	19
1.1 Problemstillinger for rapporten	20
1.2 Definisjon av bostedsløshet	21
1.3 Metoder	22
1.3.1 Kartlegging av bostedsløse	23
1.3.2 Casestudie i seks kommuner	26
1.3.3 Unge i randsonen	27
1.3.4 Betaling til informantene	28
1.3.5 Kvantitative analyser på meso- og mikronivå	29
1.4 Etske betraktninger	29
1.5 Strukturen i rapporten	30
2 Tilnæringer og perspektiver på bostedsløshet	31
2.1 Perspektiver på bostedsløshet	31
2.1.1 Boligbegrepet	33
2.2 Konstruksjoner av et begrep	35
2.2.1 Nye grupper bostedsløse	37
2.3 Analysemodell	38
2.3.1 Makronivå	39
2.3.2 Mesonivå	42
2.3.3 Mikronivå	43
2.4 Oppsummering	44
3 Meso- og mikronivå – statistiske analyser	45
3.1 Data og metode	45
3.2 Analyser på mesonivå	47
3.2.1 Press i boligmarkedet	47
3.2.2 Kommunale rammer	48

3.2.3	Kommunale oppgaver.....	49
3.2.4	Beskrivende analyser på mesonivå	53
3.2.5	Befolkningsvekst og kommuneøkonomi.....	53
3.2.6	Boligpriser og kommunale boliger	56
3.2.7	Sosiale tjenester og barnevern	59
3.2.8	Multivariate analyser på mesonivå	63
3.3	Analyser på mikronivå.....	66
3.3.1	Beskrivende analyser på mikronivå	66
3.3.2	Multivariate analyser på mikronivå.....	69
3.4	Oppsummering	76
4	Seks casestudier om bostedsløshet	78
4.1	Drammen	80
4.1.1	Boligsosialt arbeid	80
4.1.2	Boligsosiale hovedutfordringer i Drammen.....	82
4.1.3	Boligmarkedet og utfordringer for vanskeligstilte.....	83
4.1.4	Rus og psykiske lidelser.....	84
4.1.5	Behov for oppfølging.....	85
4.1.6	Unge bostedsløse i Drammen	87
4.1.7	Samarbeid og koordinering.....	90
4.2	Haram kommune	91
4.2.1	Utfordringer på bostedsløshetsfeltet.....	93
4.2.2	Behov for booppfølging	94
4.2.3	Boligmarkedet og mangel på egnede boliger	95
4.3	Bydel Sagene i Oslo	97
4.3.1	Bostedsløse personer i bydel Sagene.....	97
4.3.2	Hva skal til for at alle kan bo?	98
4.3.3	En ny gruppe bostedsløse?	101
4.3.4	Samhandling på tvers.....	102
4.4	Sandnes kommune.....	104
4.4.1	Antall bostedsløse i Sandnes	105
4.4.2	Press i boligmarkedet forklarer bostedsløshet	106
4.4.3	Få bolig og beholde bolig?.....	108
4.4.4	Botilbud som matcher problemene.....	110
4.5	Tromsø kommune	111
4.5.1	Hovedutfordringer på bostedsløshetsfeltet.....	114
4.5.2	Boligmarked og boligmasse	116
4.5.3	Oppfølging.....	118
4.5.4	Samhandling og koordinering	120
4.6	Årstad bydel i Bergen kommune	121
4.6.1	Utfordringer og forklaringer på bostedsløshet	123
4.6.2	Boligmarkedet og mangel på kommunale boliger....	124

4.6.3	Behov for oppfølgingstjenester.....	128
4.6.4	Samarbeid og rutiner	131
4.7	Oppsummering	133
5	Unge i randsonen.....	135
5.1	Bakgrunn for prosjektet	135
5.2	Intervjuer med unge i randsonen.....	136
5.3	Bostedsløse under 25 år	137
5.3.1	Hvem er de unge?	138
5.4	De unge og hjelpeapparatet.....	139
5.4.1	De unge	140
5.4.2	Hjelpeapparatets oppfatning av de unge	146
5.5	Ensom, ambivalent og sårbar.....	151
5.6	Er unge spesielt sårbare?.....	155
5.7	«Det eneste jeg trenger er et sted å bo»	159
5.8	Oppsummering	160
6	Syntese av casestudiene	162
6.1	Bostedsløse barnefamilier	163
6.1.1	Barna i bostedsløse familier.....	166
6.2	Bostedsløse kvinner	167
6.3	Unge.....	170
6.4	Overganger.....	172
6.4.1	Utkastelse som overgang	174
6.4.2	Overgang versus kontinuitet	175
6.5	Den ene hendelsen og risikohåndtering	175
6.5.1	Risikoatferd.....	176
6.6	Samarbeid i hjelpeapparatet.....	178
6.7	Lokale boligmarkeder	181
6.8	Migrasjon og flyttemønster.....	185
6.9	Oppsummering	190
7	Avsluttende refleksjoner.....	192
7.1	Bostedsløse personer og grupper	192
7.2	Meso- og makronivå.....	195
	Litteratur	197
	Vedlegg 1 Analyser på mesonivå.....	209
	Vedlegg 2 Analyser på mikronivå.....	215
	Vedlegg 3 Spørreskjema.....	223
	Vedlegg 4 Intervjuguider	227
	Vedlegg 5 ETHOS – Europeiske typologier for bosteds- løshet og eksklusjon på boligmarkedet	233

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Antall intervjuer med ansatte på strategisk nivå og operativt nivå og med bostedsløse personer fordelt på casekommuner.....	27
Tabell 3.1	Ulike kjennetegn ved kommuner med minst 40.000 innbyggere inkludert de fire storbyene. Gjennomsnitt.....	54
Tabell 3.2	Boligmarked og kommunale boliger i kommuner med minst 40.000 innbyggere inkludert de fire storbyene. Gjennomsnitt	58
Tabell 3.3	Sosiale tjenester og barnevern i kommuner med minst 40.000 innbyggere. Gjennomsnitt.....	60
Tabell 3.4	Oppsummering av analyser av hvordan nivået på andel bostedsløse 2012 varierer med en rekke bakgrunnsvariabler. Kommuner med minst 10.000 innbyggere	62
Tabell 3.5	Regresjonsanalyser av mulige sammenhenger mellom nivå på andel bostedsløse 2012 og en rekke bakgrunnskjenetegn ved kommunene. Alle kommuner med minst 10.000 innbyggere.....	65
Tabell 3.6	Gjennomsnittlig indeks for utfordringer knyttet til bostedsløshet.....	68
Tabell 3.7	Regresjonsanalyser av hvordan bostedsløshets-erfaring varierer med en rekke bakgrunnskjenetegn ved bostedsløse. Hele landet. Modell 1	71
Tabell 3.8	Regresjonsanalyser med hensyn til hvordan bostedsløshetserfarings varierer med en rekke bakgrunnskjenetegn ved bostedsløse. Hele landet. Modell 2.....	72
Tabell 3.9	Oppsummering av multivariate analyser av hvordan bostedsløshetserfaring varierer med en rekke bakgrunnskjenetegn ved bostedsløse. Tre ulike undergrupper.....	74

Figuroversikt

Figur 2.1	Analysemodell for bostedsløshet	38
Figur 5.1	Rolletapstrapp for unge i marginale posisjoner	156
Figur 5.2	Gatekarrieretrappa	158

Sammendrag

Evelyn Dyb, Katja Johannessen, Camilla Lied og Torunn Kvinge

Forklaringer på bostedsløshet

NIBR-rapport: 2013:6

Denne rapporten er den andre og siste i prosjektet ”Forskningsoppdrag om bostedsløshet”. Oppdraget omfatter en kartlegging av bostedsløse, som er publisert i NIBR-rapport 2013:5, og en studie av årsaker til og forklaringer på bostedsløshet. Den siste delen er rapportert her. Sammendraget oppsummerer hovedpunktene i de ulike kapitlene i rapporten.

Kapittel 1 presenterer problemstillingene og metodene som er anvendt for å besvare problemstillingene. Metoden for landsomfattende kartlegging av bostedsløse personer er kort redegjort for i kapitlet. For en utdyping henvises til metodedelen i NIBR-rapport 2013:5. Vi har supplert data fra kartleggingen med data fra Statistisk sentralbyrå. Casestudier er gjennomført i følgende seks kommuner: Bergen med Bydel Årstad, Drammen, Haram, Oslo med Bydel Sagene, Sandnes og Tromsø. Datatilfanget i casestudiene er intervjuer med ansatte i kommunene og bydelene og bostedsløse personer, supplert med planer og andre dokumenter på kommunalt og bydelsnivå. Et tilleggsprosjekt om unge i randsonen er dokumentert i denne rapporten. Datatilfanget er det samme som i casekommunene. Feltarbeidet i dette prosjektet er gjennomført i Oslo og Trondheim.

I kapittel 2 drøfter vi ulike perspektiver og tilnærminger til bostedsløshet. En ofte brukt inndeling har vært å se bostedsløshet enten som et strukturelt eller individuelt problem. Denne todelingen er fremdeles gyldig. Nyere forskning har imidlertid forsøkt å nyansere bildet. Strukturelle forklaringer, det vil si bostedsløshet årsaksforklart med overordnede samfunnsstrukturer som arbeidsledighet og boligmangel, står ikke nødvendigvis i et

motsetningsforhold til individuelle forklaringer, det vil bostedsløshet forklart med egenskaper hos enkeltindivider. ”Individuelle egenskaper” har opp gjennom historien blitt forstått som uvilje, dovenskap og umoral. Vi, og i arbeider vi referer til, forstår ”individuelle egenskaper” som sykdom, avhengighet av rusmidler, andre personlige problemer og mangel på sosiale, kulturelle og/eller økonomiske ressurser, som er nødvendige for å klare seg på boligmarkedet i Norge anno 2013.

Vi presenterer videre en analysemodell med tre nivåer, makronivå – storsamfunn, mesonivå – kommuner og mikronivå – smågruppe og individ, og skisserer forbindelser mellom de tre nivåene. Kapitlene 4, 5 og 6 befinner seg i hovedsak på meso- og mikronivå. Vi har ikke data som tillater holdbare analyser på makronivå. Kapittel 2 omfatter en drøfting av mulige forklaringer på makronivå med referanse til annen forskning. Støttet av våre egne funn i kartleggingen av bostedsløse og tilsvarende kartlegginger i Danmark og Sverige, gir nyere forskning en klar indikasjon på at nivået eller omfanget av bostedsløshet delvis kan forklares med velferdssatsregime. Godt utbygde velferdsstater, som Norge, med en lav andel fattige, relativt små forskjeller mellom sosiale klasser, høy grad av omfordeling mellom grupper og et godt utbygd sikkerhetsnett har en lav andel bostedsløse sammenlignet med andre typer velferdsstater.

Kapittel 3 analyserer sammenhenger mellom data fra kartleggingen av bostedsløse og data om kommunene (mesonivå). På kommunenivå varierer andelen bostedsløse i 2012 positivt med befolkningsveksten mellom 2008 og 2012, boligprisnivå, netto driftsutgifter til sosialhjelp og lengden på stønadperioden, andel av netto driftsutgifter i sosialtjenesten som går til tilbud til personer med rusproblemer. Jo høyere andel sosialhjelpsmottakere som er mellom 18 og 25 år og jo høyere vekst i netto driftsutgifter til barnevern mellom 2008 og 2012, jo færre bostedsløse i forhold til befolkningen. I en multivariat analyse, der vi kontrollerer for flere kjennetegn samtidig, er det befolkningsveksten som ser ut til å ha størst betydning for nivået på bostedsløsheten.

For analyser på mikronivå har vi konstruert en indikator for bostedsløshetserfaring basert på oppholdssted og lengden på oppholdet. Når vi analyserer variasjoner i graden av bostedsløserfaring og kontrollerer for flere kjennetegn ved

bostedsløse, finner vi at følgende forhold er signifikante: Jo lenger og mer omfattende erfaring den bostedsløse har, jo større sannsynlighet er det for at vedkommende er en mann over 25 år, uten samværsrett med sine barn og med sosialhjelp som viktigste inntektskilde. Videre er det sannsynlig at han har utfordringer knyttet til psykisk eller fysisk sykdom og/eller rus og venter på en bolig, som allerede er tildelt. Kapitlet ser på enkelte grupper bostedsløse og hvilke statistiske egenskaper som har sammenheng med bostedsløshetserfaring i disse gruppene.

Kapittel 5 går gjennom de seks casestudiene. Her er en kort oppsummering av hovedfunnene i hvert case:

Drammen kommune har utfordringer som i stor grad kommer av at kommunen er en del av Osloregionen samtidig som Drammen by er en ”magnet” for vanskeligstilte fra tettstedene i nærheten. Mange av disse oppsøker det etablerte rusmiljøet i Drammen. Kommunen har flere innovative prosjekter i gang for å begrense bostedsløshet, spesielt rettet mot unge. Kommunen har de siste par årene foretatt en omorganisering av det boligsosiale arbeidet for å skape bedre koordinering og samarbeid på feltet, men har fremdeles en vei å gå for å motvirke flaskehalsen som forsinker tiltak for folk i målgruppa.

Haram er en liten kystkommune med lang historie for arbeidsinnvandring i tilknytning til mange arbeidsplasser innenfor maritim industri. Arbeidsmarkedet er imidlertid sårbart og sesongbasert. Kommunen har de siste årene arbeidet mye med sårbare unge som har falt utenfor et stadig mer spesialistbasert arbeidsmarked, utviklet rusproblemer og hatt behov for oppfølging.

Sagene bydel er den bydelen i Oslo som har flest kommunale boliger per innbygger. Dette har medført at mange som tidligere var bostedsløse nå er bosatt. Bydelen har imidlertid fortsatt en utfordring med å finne gode og varige boforhold for de aller mest vanskeligstilte, personer med samtidig rusavhengighet og psykiske lidelser.

I Sandnes kommune er press i boligmarkedet en faktor samtlig informanter trekker fram som en forklaring på bostedsløshet. Kommunen har få kommunale boliger og registrerer at personer

med fast jobb også har begynt å søke om kommunal bolig på grunn av de høye prisene på leiemarkedet.

Tromsø kommune var under vårt feltarbeid i en overgangsfase som la ekstra stort press på utfordringer i forhold til bostedsløshet, der en eldrebolig skal rives og beboerne må skaffes nye boliger, samt at Natthjemmet var stengt for å kunne bygge/opprette nye/flere boliger for mennesker med samtidig rus og psykisk lidelse. Generelt er det stor mangel på boliger på det private markedet, der vanskeligstilte ofte taper i konkurransen på visninger. I Tromsø gis booppfølging til mennesker med rus/psykisk lidelse kun i ”øremerkede” boliger, noe som kan føre til at noen med behov ikke får tilbud om booppfølging.

Årstad bydel i Bergen har de største levekårsutfordringene i Bergen og blant alle casene i denne undersøkelsen. Bydelen administrerer halvparten av kommunens utleieboliger for vanskeligstilte, og har et stort arbeidspress som de forsøker å møte med flere nyansettelser og nye hjelpeprosjekter. Rus og samtidig psykisk lidelse preger målgruppa, mange av disse er unge med en ruskarriere bak seg og stort behov for oppfølging i boligen og hjelp til å finne adekvat bolig.

Unge i randsonen er et delprosjekt, som er rapportert i NIBR-notat 2013:108. Funnene og analysen er også beskrevet i kapittel 5 i denne rapporten. Hjelpeapparatet for unge vanskeligstilte er i hovedsak innrettet mot de mest vanskeligstilte og mindre grad mot de som har kommet kort i en marginaliseringsprosess og som strever med å etablere seg i arbeids- og boligmarkedet. Det kan medføre at den sistnevnte gruppa ikke får den hjelpen de trenger. Men det er også forskjeller i hjelpeapparatet i oppfatningen av muligheten for å snu prosessen: Noen mener at de nettopp kan hjelpes når de er unge, mens andre framholder at de unge er vanskeligst å hjelpe, fordi de ikke selv har innsett de langvarige konsekvensene av det livet de lever.

Syntesekapitlet, kapittel 6, bygger både på analysene og beskrivelsene av det enkelte case og studien av unge i randsonen og, i enda større grad, på en tematisk analyse på tvers av intervjumaterialet. Data fra registreringen av bostedsløse trekkes inn der de kan bidra til å belyse den aktuelle problemstillingen. Analysen er organisert rundt følgende temaer: 1) Bostedsløse barnefamilier og bostedsløse barn, 2) Bostedsløse kvinner, 3)

Unge, 4) Overganger og utkastelse, 5) Den ene hendelsen og risikohåndtering, 6) Lokale boligmarkeder, 7) Samarbeid i hjelpeapparatet og 7) Migrasjon og bostedsløshet. Syntesen poengterer at bostedsløshet er et sammensatt problem. Veiene inn i bostedsløshet og erfaringene med bostedsløshet synes å være forskjellige for ulike grupper. For barnefamilier er vold i nære relasjoner en relativ hyppig utløser. I denne gruppa slår den etniske dimensjonen tydelig ut. Unge bostedsløse kan, satt på spissen, enten snu en nedadgående marginaliseringsprosess eller bli neste generasjon langtids bostedsløse med et alvorlig og tungt rusproblem.

Alle våre casekommuner rapporterer om utfordringer med å skaffe boliger til sine bostedsløse og vanskeligstilte brukere, men utfordringene tar ulike former og alvorlighetsgrad. Spesifikke kjennetegn ved boligmarkedet i de seks kommunene gjennomgås i kapittel 6. Syntesekapitlet tar videre opp samarbeid og koordinering i hjelpeapparatet. Det synes å være mer å hente i styrket samarbeid både horisontalt og vertikalt for hindre og motvirke bostedsløshet særlig for de mest utsatte personene med rusavhengighet og eventuelt med en psykisk lidelse.

Den aller siste delen av kapitlet tar opp migrasjon og bostedsløshet. Her setter vi søkelys på to svært forskjellige immigrantgrupper. Den ene gruppa er økonomiske flyktninger fra et kriserammet Europa. Gruppa omfatter både EU-borgere og immigranter fra tredje land. Den andre gruppa er immigranter som har tilhørighet i landet og som fanges opp av kartleggingene av bostedsløshet. Migrasjon utgjør en voksende utfordring i arbeidet med bostedsløshet på europeisk nivå og utfordrer allerede vår forståelse av bostedsløshet.

Siste kapittel er en refleksjon over viktige funn og utfordringer. Vi påpeker de spesielle problemene grupper av bostedsløse står overfor og utfordringene hjelpeapparatet møter i arbeidet med gruppene. På et overordnet nivå understreker vi velferdssystemets evne til å bekjempe bostedsløshet. Samtidig viser vi til at en kontinuerlig innsats er nødvendig, og at valg av metoder i arbeidet med bostedsløshet kan ha stor betydning for nivået på bostedsløsheten. En boligledet modell har vist seg mer effektiv i bekjempelse av bostedsløshet enn for eksempel en trappemodell eller "housing ready"-tilnærming. Videre satsing på "Housing First"-metodikk er en videreføring av en boligledet modell.

Summary

Evelyn Dyb, Katja Johannessen, Camilla Lied and Torunn Kvinge

Explanations of homelessness

NIBR Report: 2013:6

This is the second and final report from the project entitled “Research Assignments on Homelessness” (“Forskningsoppdrag om bostedsløshet”). This study includes a survey of homeless people – the results of which were published in NIBR Report 2013:5 – and a study of causes and explanations of homelessness. The main findings from this study are summarized below, chapter by chapter.

Chapter 1 sets out the research questions and methods employed to answer them. The method underlying the nationwide survey of homeless people is accounted for briefly in this chapter. For more details, see the section devoted to methodology in the actual report. In addition to the data obtained by the survey, we also used data from Statistics Norway. Case studies were carried out in the following six municipalities: Bergen and the suburb of Årstad; Drammen; Haram; Oslo and the city district of Sagene; Sandnes and Tromsø. Case study data were obtained in interviews with municipal and city district officials and homeless people. We also studied plans and other documents at the municipal and district levels. An additional project on young people at risk is documented in part in this report. The data used in that study are the same as for the case municipalities. Fieldwork in this latter project was carried out in Oslo and Trondheim.

In Chapter 2 we discuss different perspectives and approaches to homelessness. It has been a common convention to see homelessness *either* as a structural *or* a personal problem. That division is still valid. Recent research, however, has attempted to refine the picture. Structural explanations, i.e. homelessness

causally explained by reference to dominant social structures such as unemployment and housing shortages, do not necessarily exclude explanations based on personal traits. “Personal traits” have historically been understood in terms of aversion, laziness and immorality. We, and the works to which we refer, understand “personal traits” in terms of illness, addiction to drugs, other personal problems and insufficient social, cultural and/or financial capital to succeed in the Norwegian housing market anno 2011.

We present a triple-tier analytical model. The macro level comprises society; the meso level municipalities; and the micro level small groups and individuals. We also outline the connections between the three levels. Chapters 4, 5 and 6 deal mainly with material at the meso and micro levels. We did not have the data to warrant reliable analyses at the macro level. Chapter 2 includes a discussion of likely macro-level explanations with reference to other research. Backed by the findings from our own survey of homeless people and from similar surveys in Denmark and Sweden, there is a clear indication in recent research that the level or prevalence of homelessness can be explained in part by the welfare state regime. The prevalence of homelessness in mature welfare states like Norway, with low poverty rates, relatively small differences between social classes, high redistribution between groups and a well-developed safety net is lower compared with other forms of welfare state.

Chapter 3 analyzes the interrelationships between the data from the survey of homeless people and data on municipalities (meso level). At the municipal level, rates of homelessness in 2012 appear to vary positively with population growth between 2008 and 2012, house prices, net expenditure on social assistance and benefit period, relative net expenditure by social services on assistance to drug abuse clients. The higher the relative number of social benefit recipients between 18 and 25 and the stronger the growth in net operating costs on child protection services between 2008 and 2012, the lower the number of homeless people relative to population. In a multivariate analysis, where we control for several variables simultaneously, only population growth appears to affect the level of homelessness.

For analyses at the micro level, we constructed an indicator of *experienced homelessness* based on place and length of residence.

When we analyze variations in the degree of experienced homelessness and control for several traits of homeless individuals, we found the following factors to be of significance. The longer and more extensive the individual's history of homeless at the time of registration, the more likely it is that that person will be male, over 25, without visitation rights to their children, and whose main source of income is social benefit. He will likely be mentally and/or physically challenged because of illness and/or substance abuse; and waiting to move into an already allocated housing unit. The chapter looks at groups of homeless people and the statistical attributes related to experienced homelessness in these groups.

Chapter 5 reviews the six case studies. What follows is a concise summary of the main findings in each case.

The challenges facing the municipality of Drammen stem from its location within the wider Oslo region, but it is also a "magnet" for disadvantaged people from surrounding towns and hamlets, many of whom join the established drug environment in Drammen. The municipality has launched several innovative projects to alleviate homelessness, particularly homelessness among the young. Social housing work in the city has been reorganized in recent years to improve coordination and cooperation in this area of service provision, but the city has some way to go to overcome the bottlenecks that delay measures for people in the target group.

Haram is a small coastal community with a long history of labour immigration thanks to an abundance of jobs in the maritime industry. The labour market, however, is brittle and seasonal. The authorities have recently begun to offer assistance to vulnerable young people who have dropped out of the increasingly specialized labour market, developed substance abuse and who need help to cope with living independently.

The Oslo district of Sagene has the highest public housing density per capita and is therefore also home to many formerly homeless people. The district authorities still find it difficult to find acceptable permanent housing for the most disadvantaged, for people with multiple substance abuse and mental illness problems.

The lack of housing is held up as an explanatory factor in homelessness by all our informants in the municipality of Sandnes. The town has little social housing, and the authorities are also

noticing for the first time that people in permanent jobs have also begun to apply for municipal housing given the high prices on the rental market.

The city of Tromsø was in a transitional phase during our fieldwork. A housing complex for the elderly was being pulled down and the residents needed to be relocated. A night shelter was also being closed to make way for housing for people with concurrent substance abuse and mental illness problems. Both added to the pressure on homelessness. There is a significant shortage of housing on the private market, where the underprivileged often lose out in the contest on viewings. People with substance abuse / mental illness problems in Tromsø only eligible to independent living assistance services if they live in specially “earmarked” housing. Some of the people who need this type of assistance may therefore not be eligible.

The Årstad suburb of Bergen is the most challenging area of the city in terms of living standards, as it is indeed of all cases in this study. The district authorities manage half of municipal rental units for less advantaged youth and young adults. Steps have been taken to alleviate a particularly heavy workload by employing more people and initiating new assistance programmes. Concurrent substance abuse and mental illness issues are characteristic of the target group, many of whom are young with a history of drug abuse and urgent need for help to cope in the home and find adequate housing.

Young People At Risk is a sub-project, the results of which are presented in NIBR Working Paper 2013:08. Chapter 5 of the present report reviews the findings and analyses from this project. Social care services for the disadvantaged tend to target the most disadvantaged, less so victims of marginalization processes who are struggling to find a job and somewhere to live. This latter group may therefore not receive the help they need. But there are also differences within the care system where we found different opinions on the feasibility of reversing the process. Some felt that the young responded better to assistance precisely because they are young; for others, young people are the hardest to help because they still haven't realized the long-term consequences of their way of life.

The synthesis chapter, Chapter 6, is based on the analyses and accounts of the individual cases and the study of young people at risk and, to an even greater extent, on a cross-cutting thematic analysis of the interview material. We draw on data from the registration of homeless people if it can help elucidate a particular issue. The analysis is organized around the following headings: 1) homeless families and homeless children; 2) homeless women; 3) young people; 4) transitions and evictions; 5) the single event and risk management; 6) local housing markets; 7) cooperation within the care system; and 7) migration and homelessness. As the synthesis chapter points out, homelessness is a multifaceted problem. Pathways into and experience of homelessness appear to vary from group to group. For families with children, domestic violence is a frequently occurring factor. This particular group, moreover, displays a marked ethnic dimension. Young people without a home may, to put it bluntly, either reverse a downward marginalization process or become the next generation of the long-term homeless with severe and heavy substance abuse problems.

All our case municipalities spoke of the challenges they faced to obtain housing for their homeless and disadvantaged clients, but the difficulties come in different forms and severity. Specific characteristics of the housing market in the six municipalities are reviewed in Chapter 6. The synthesis chapter explores cooperation and coordination of social care services. It seems there is more to be gained from facilitating cooperation both horizontally and vertically to prevent and combat homelessness, especially among the most vulnerable people, those with substance abuse issues and possibly mental illness as well.

The very last part of the chapter explores migration and homelessness. We focus on two very different immigrant groups. One is economic refugees from a crisis-hit Europe; this group includes EU citizens as well as immigrants from third countries. The second group is immigrants with an affiliation to the country which surveys of homelessness have identified. Migration poses a growing challenge to efforts to combat homelessness at the European level and challenges already our understanding of homelessness.

In the final chapter we reflect over the key findings and challenges. We indicate the particular problems experienced by groups of homeless people and the challenges confronting the care system in dealing with these groups. At a general level, we emphasize the welfare system's ability to fight homelessness. At the same time, it is essential to maintain a constant effort and understand that the methods one adopts to address homelessness can have a major impact on homelessness figures. A housing-led model has proved more effective in combating homelessness than, for example, a staircase model or "housing ready" approach. A continued focus on "housing first" methodology is an extension of a housing-led model.

1 Innledning

Denne rapporten dokumenter del to i et større prosjekt, som omfatter en landsomfattende kartlegging av bostedsløse og en studie av årsaker til og forlaringer på bostedsløshet. Resultatene fra del en, kartlegging av bostedsløse, er publisert i NIBR-rapport 2013:5¹. Kartleggingen av bostedsløse ble gjennomført i uke 48 i månedsskiftet november, desember 2012. Kartleggingen er en omfattende kvantitativ undersøkelse. NIBR-rapport 2013:5 gir en bred og oversiktlig gjennomgang av de viktige funnene i kartleggingen. Denne rapporten presenterer dybdestudier av dette store kvantitative materialet og, sammenholdt med annen dokumentasjon og litteratur, tar den sikte på å finne forhold som kan føre til bostedsløshet og situasjoner som kan skape risiko for å havne i bostedsløshet.

Den kvantitative undersøkelsen, kartleggingen, er en del av et stort empirisk materiale. NIBR har gjennomført casestudier i seks norske kommuner. Studiene omfatter intervjuer med ansatte i kommunene, kommunenes samarbeidspartnere på feltet, og med bostedsløse personer. I tillegg inngår en studie av unge bostedsløse, som blir presentert utfyllende i et NIBR-notat, i denne rapporten. Videre anvender vi sekundærdata som sammenholdes med data fra kartleggingen av bostedsløse på aggregert nivå.

Alt det empiriske materialet som inngår i rapporten drøftes under metoddelen i dette kapitlet. Gjennomføringen av selve kartleggingen er også redegjort for og drøftet i NIBR-rapport 2013:5. For å forenkle lesningen, og ikke forutsette at leseren har

¹ Dyb, E. og K. Johannesen (2013) Bostedsløse i Norge 2012- en kartlegging. NIBR-rapport 2013:5. I tillegg har vi laget notater for en rekke kommuner basert på dataene fra den aktuelle kommunen. Disse notatene er ikke publisert av NIBR, kommunene velger selv hvordan de vil anvende notatene.

tilgang til NIBR-rapport 2013:5, vil hovedtrekkene i redegjørelsen bli gjentatt i denne rapporten.

1.1 Problemstillinger for rapporten

Landsomfattende kartlegginger av bostedsløse er gjennomført fem ganger i Norge. Den første ble gjort i 1996 (Ulfrstad 1997) og la grunnlaget for økt oppmerksomhet mot bostedsløshet og statlige satsinger for å arbeide med bostedsløse fra rundt 2000.

Registreringsskjemaet i de tre første kartleggingene var svært enkle og ga begrenset informasjon om de bostedsløse personene. I de to siste kartleggingene er skjemaet utvidet, og skjemaet som ble brukt i kartleggingen i 2012 gir informasjon om en rekke forhold og situasjoner som ofte forbindes med eller opptrer sammen med bostedsløshet (vedlegg 3). Datamaterialet gir mulighet for en mer omfattende analyse, som kan bidra til økt forståelse av bostedsløshet i Norge.

Den overordnede problemstillingen i denne rapporten er årsaker til bostedsløshet: Hvordan kan bostedsløshet forklares, og hva er årsakene til at noen personer blir bostedsløse? Vi kan tilføye: hva er årsaken til en del av disse personene fortsetter å være bostedsløse i lange perioder? I bestillingen av oppdraget peker Husbanken ut noen fokusområder for studien. Sammen med tilføyelser fra forskerteamet ved NIBR kan disse områdene oppsummeres i følgende enkle punkter:

- Bostedsløse unge
- Bostedsløse barnefamilier
- Overgangsfasers betydning for bostedsløshet
- Tjenester og tilbud i kommunene
- Tilbud til den store gruppa av bostedsløse rusavhengige
- Velferdsreformers betydning for utviklingen av bostedsløse
- Migrasjon og flyttemønster
- Boligmarkeder og bolig-/botilbud

Punktene over setter søkelys på ulike forhold og nivåer. De to første omhandler ulike grupper, som skal vies særlig oppmerksomhet; unge og barnefamilier. De tre neste punktene omhandler risikofaktorer og tjenestetilbudet til bostedsløse. Overgangsfaser

(pkt. 3) kan ikke karakteriseres som en tjeneste, men hvorvidt overgangsfaser skaper risiko for og faktisk ender i bostedsløshet handler blant annet om hjelpeapparatets muligheter og innsats for å minske risikoen. De tre siste punktene har oppmerksomheten mot overordnede strukturelle forhold. Disse drøftes på nasjonalt nivå (makronivå) og analyseres på lokalt/ kommunalt nivå (mesonivå). Utdyping av problemstillingene er en viktig del av analysene og drøftingene under behandling av de ulike temaene. Utdypingene hører derfor hjemme i de delene av rapporten som omhandler temaene gjengitt over.

1.2 Definisjon av bostedsløshet

Bostedsløshet kan forstås på ulike måter. Ulike tilnærminger og forståelser er en del av tematikken for denne rapporten. Her skal vi kort gjengi den definisjonen som er brukt i kartleggingen av bostedsløshet og som ligger til grunn for den øvrige datainnsamlingen denne rapporten er basert på. En drøfting av ulike forståelser innebærer ikke at man går bort fra den foreliggende definisjonen, men heller at man kan vise hvordan ulike tilnærminger kan gi høyst ulike svar på årsaker til bostedsløshet.

Kartleggingene av bostedsløse inngår i en tidsserie, det vil si at de fem kartleggingene som er gjennomført skal gi sammenlignbare data. Definisjonen og operasjonaliseringene av bostedsløshet må også være den samme. Den første kartleggingen i Norge (Ulfrstad 1997) var basert på en metode og definisjon av bostedsløshet som allerede var anvendt i en kartlegging i Sverige. Denne definisjonen la grunnlaget for hvordan vi definerer bostedsløshet her i landet. I dag bruker Danmark, Norge og Sverige tilnærmet samme definisjon og metode for å kartlegge bostedsløse².

Definisjonen tar utgangspunkt i posisjoner på boligmarkedet:

Som bostedsløs regnes personer som ikke disponerer egen eid eller leid bolig, men som er henvist til tilfeldige eller midlertidige botilbud, oppholder seg midlertidig hos nær slektning, venner eller kjente, personer som befinner seg under kriminalomsorgen eller i

² Socialstyrelsen: Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011 – omfattning och karaktär. Benjaminsen & Laritzen (2013) Hjemløshed i Danmark 2013. National kortlægning.

institusjon og skal løslates eller utskrives innen to måneder og ikke har bolig. Som bostedsløs regnes også personer uten ordnet oppholdssted kommende natt.

Utdyping:

En person regnes i denne undersøkelsen som bostedsløs dersom vedkommende befinner seg i en av følgende situasjoner:

Situasjon 1. Personen mangler tak over hodet kommende natt. Herunder regnes personer som sover ute, i skur og lignende løsninger som gir en form for ly.

Situasjon 2. Personen er henvist til akutt eller midlertidig botilbud, som for eksempel natthjem, varmetue, hospits, hybelhus uten leiekontrakt, pensjonat, hotell, krisesenter, campingvogn/hytte på campingplass, krise-/overgangsbolig.

Situasjon 3. Person under kriminalomsorgen, som skal løslates innen 2 måneder og som ikke har egen eid eller leid bolig. Herunder regnes personer i fengsel og personer i overgangsboliger eller som soner under Friomsorgen.

Situasjon 4. Person i institusjon, som utskrives innen 2 måneder og som ikke har egen eid eller leid bolig. Herunder regnes alle typer institusjoner, inkludert personer i barnevernsinstitusjon som utskrives fra/går ut av barnevernets omsorg innen 2 måneder.

Situasjon 5. Personen bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger.

Som bostedsløs regnes ikke personer som bor i framleid bolig eller bor varig hos pårørende eller nær slektning.

Personer under 18 år som er bostedsløse alene, dvs. ikke sammen med foreldre/foresatte, skal registreres som bostedsløse.

1.3 Metoder

Rapporten bygger på flere ulike metoder. Undersøkelsen omfatter kvantitativ og kvalitativ datainnsamling og kvantitative sekundærdata. Litteratur, både teoretiske arbeider og andre undersøkelser, er alltid nyttige referanser for egen forskning. Her, hvor vi skal se på spørsmål som er vanskelig å finne sikre svar på, er andre studier om de samme temaene enda viktigere. Derfor

nevnes sekundærkilder særskilt selv om de neppe kan karakteriseres som en del av empirien i undersøkelsen. I det følgende gjennomgås de ulike delene av datainnsamlingen rapporten er basert på.

1.3.1 Kartlegging av bostedsløse

Gjennomgangen av hvordan den landsomfattende kartleggingen av bostedsløse gjennomføres er en forkortet versjon av en fylldigere presentasjon og drøfting i NIBR-rapport 2013:5 (Dyb og Johannessen 2013, s.35-41). Kartleggingen inngår i tidsserier, som blant annet forutsetter at undersøkelsen gjennomføres mest mulig likt hver gang: Resultatene fra alle kartleggingene skal kunne sammenlignes. Vi skal kunne vite med rimelig grad av sikkerhet om det har blitt flere eller færre bostedsløse personer, og om gruppa av bostedsløse har endret karakter i løpet av de 17 årene kartleggingene har vært gjennomført. Samtidig krever endringer i virkeligheten en tilpasning av undersøkelsen. Inspirert fra diskusjoner om studier av bostedsløshet på europeiske nivå, ble undersøkelsen i 2008 utvidet til å omfatte en rekke nye spørsmål (Dyb og Johannessen 2009). Det er i hovedsak disse spørsmålene som åpner opp for mer inngående analyser av dataene fra kartleggingen enn det som er gjort tidligere (se vedlegg 3, spørsmålene 12-31).

Selve registreringen av bostedsløse (utfylling av skjema) gjennomføres av personer i hjelpeapparatet. Både de som registrerer, tjenesteyterne i hjelpeapparatet, og forskerne på NIBR har fått innvilget dispensasjon fra taushetsplikten fra en rekke instanser. Selve kartleggingen gjennomføres i to trinn: Trinn en er en kartlegging av respondentene og trinn to er en kartlegging av bostedsløse personer.

Trinn 1 – kartlegging av respondentene

Før kartleggingen av respondenter settes i gang velges kommuner for deltakelse i undersøkelsen. Antall kommuner i Norge i 2012 var 429. Undersøkelsen er basert på et utvalg av kommuner, og det endelige tallet er resultat av vekting og beregning. Bostedsløse, som ikke er hjemmehørende i en av kommunene i utvalget, er ikke med i beregningen av tallet over bostedsløse personer. Alle kommuner med 40.000 innbyggere og over er med i kommuneutvalget; til sammen 21 kommuner. De 408 gjenværende

kommunene deles i to grupper etter innbyggertall. Utvalget i den ene gruppa, fra 10.000 – 39.999 innbyggere, omfatter 42 kommuner: 47 prosent av kommunene og 55 prosent av befolkningen i hele kommunegruppa. Den siste gruppa omfatter 20 prosent av kommunene og 20 prosent av befolkningen i kommuner med færre enn 9.999 innbyggere. Samlet antall kommuner i denne kartleggingen er 124, mot 100 kommuner i de tidligere kartleggingene. Tillegget inkluderer Husbankens satsingskommuner, som ikke allerede var med i utvalget av kartleggingskommuner.

Respondentene i kartleggingene er kommunale instanser og statlige aktører; helseforetakene, kriminalomsorgen, andre statlige instanser, samt private aktører. En liste over respondenter fra den foregående kartleggingen legges til grunn og oppdateres³. Store reformer og andre organisatoriske endringer har medført behov for vesentlige oppdateringer av både antall og type respondenter.

Trinn 2 i kartleggingen

Trinn to er registrering av bostedsløse personer i kontakt med eller kjent av hjelpeapparatet. Kartleggingen er en tverrsnittsstudie. Det vil si at den viser omfang og profil på bostedsløsheten på ett bestemt tidspunkt. Kartleggingene har blitt gjennomført i månedsskiftet november-desember hver gang, som oftest i uke 48. Antall bostedsløse i løpet av en gitt periode, for eksempel et år, antas å være om lag det samme, men folk går ut og inn av bostedsløshet, slik at antall personer som er bostedsløse i løpet av et år, vil være større enn de som registreres i uke 48.

Trinn to gjennomføres ved at respondentene fyller ut et registreringskjema for hver bostedsløs person de kjenner til (skjemaet finnes i vedlegg 3).

Bearbeiding og tilrettelegging av data

Før selve analysen kan påbegynnes, må dataene ordnes og tilrettelegges. Forarbeidet med tilordning og tilrettelegging, og ikke minst kvalitetssikring, av datafilen med bostedsløse personer består av flere ledd:

³ En oversikt over instanser som har eller antas å ha kontakt med bostedsløse ble utarbeidet i 1996. Listen ble oppdatert i 2003 og videre i 2005, 2008 og 2012.

Det store antallet og bredden av respondenter medfører at en del bostedsløse personer registreres to eller (sjeldnere) flere ganger. Dobbelregistrerte personer må identifiseres og tas ut. Av hensyn til personvernet har vi fått tillatelse fra Datatilsynet/Personvernombudet for forskning til å registrere noen få kjennetegn ved den bostedsløse: Initialer, fødselsdag (ikke måned) og fødselsår. Når personene er identifisert ut fra disse kjennetegnene, er det som oftest nødvendig å bruke supplerende opplysninger om personen for å fastslå om det faktiske er en og samme person. Her må vi anvende et visst grad av skjønn i vurderingene. 13 prosent ble vurdert som dobbeltregistreringer og tatt ut i 2012. I tillegg ble noen strøket på grunn av mangelfullt utfylt skjema. Til sammen ble det innsendte og kodede materialet redusert med 16 prosent.

Videre er datamaterialet vektet i to omganger. For det første er det gjort en moderat vektning for å kompensere for frafall av respondenter. Kartleggingen skal gi en fullstendig oversikt over antall bostedsløse i Norge. Ved frafall av respondenter blir tallet for lavt. Videre er tallet på bostedsløse vektet for utvalg av kommuner. Kommunegruppa der utvalget omfatter 55 prosent av befolkningen i hele gruppa (innbyggertall 10.000-39.999) er gitt vekt 1,8. Kommunegruppa som dekker 20 prosent av kommunene og befolkningen i hele gruppa er gitt vekt 5. Disse vektene er brukt i analysen av dataene. En nærmere beskrivelse av prosedyrer for vektning er gitt i vedlegg 1.

Svarprosent og frafall

Totalt antall respondenter i denne kartleggingen er 1499. Svarprosenten er vital for undersøkelsens validitet; det vil si om kartleggingen faktisk gir et godt og holdbart bilde av omfang og kjennetegn ved bostedsløse i Norge i 2012. Svarprosent omfatter både respondenter som har fylt ut skjemaer for bostedsløse personer, meldt fra om at de ikke har kontakt med/vet om noen bostedsløse i den aktuelle uka, og de som sier de ikke kan delta. Frafall er respondenter vi ikke hører noe fra.

Erfaringer fra fem kartlegginger av bostedsløse har vist at respondentene bør deles inn i grupper etter hvor stor andel av bostedsløse de registrerer. Den aller viktigste respondenten, den som kjenner til og registrerer flest bostedsløse, er NAV-kontorene

(tidligere sosialtjenesten) i den enkelte kommune eller bydel⁴. 86 prosent av NAV-kontorene har svart (svarprosent: 86), som er en sjelden høy svarprosent. Frafallet i denne respondentgruppa er i stor grad i de minste kommunene.

Svarprosenten blant de andre respondentgruppene varierer fra 67, som er meget høyt, ned til 30 prosent. Svarprosenten er lavest i heterogene respondentgrupper der en del eller mange av respondenten har liten kontakt med bostedsløse. Samlet er svarprosenten fra de viktige respondentene svært god. Vi har foretatt en svært moderat vektning for frafall av respondenter (vedlegg 1). Oppsummert vil vi si at kartleggingen i 2012 har høy validitet. Validiteten underbygges også av at resultatet av kartleggingen ikke har svært uventede eller uforklarlige utslag sammenlignet med tidligere kartlegginger av bostedsløse. (For utdyping, se Dyb og Johannessen 2013, s. 38-40).

1.3.2 Casestudie i seks kommuner

Seks kommuner ble strategisk valgt ut for gjennomføring av casestudier. Det optimale ville vært å bruke kartleggingen av bostedsløse i 2012 som et av kriteriene for kommuneutvalget. Vi ønsket imidlertid å komme i gang med casestudiene før resultatene fra kartleggingen var klare. Noen casekommuner ble derfor valgt tidlig, delvis på grunnlag av resultater fra kartleggingen i 2008 (Dyb og Johannessen 2009) og de to siste ble valgt blant annet på grunnlag av resultatene fra kartleggingen i 2012.

Case kan velges enten ut fra likhet eller forskjeller. Vårt hovedkriterium er forskjeller mellom de seks kommunene: Ulike størrelser målt i folketall, geografisk spredning, ulik grad av urbanisering og forskjeller i nivå på antall bostedsløse og delvis ulik profil på populasjonen av bostedsløse. Utvalgsmetoden kalles "critical case sampling" (Patton 2002). Denne måten å velge case på legger ikke opp til noen form for generalisering, men legger

⁴ NAV er både en statlig og kommunal tjeneste. Her er NAV en respondent i kommuneutvalget. Kommunene har i henhold til lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen ansvar for å skaffe midlertidig botilbud og ansvar for å bistå med å skaffe bolig til personer som ikke klarer det selv. Ansvaret er i de aller fleste kommunene lagt til NAV. Også på andre områder er det NAV som har mest kontakt med og ansvar for flertallet i populasjonen av bostedsløse.

heller vekt på å få fram det spesifikke i det enkelte case. Det ligger likevel et potensial for generalisering formulert som følger: Dersom et fenomen kan forekomme et sted, kan det forekomme hvor som helst. De seks kommunene vi valgte er Bergen med Bydel Årstad som case, Drammen (Buskerud), Haram (Møre og Romsdal), Oslo med Bydel Sagene som case, Sandnes (Rogaland) og Tromsø (Troms).

Datainnsamlingen i kommunene omfatter bakgrunnsinformasjon, som statistikk om befolkning, boligstruktur, boligmarked og bostedsløshet, samt boligsosiale dokumenter. Videre har vi intervjuet ansatte inkludert samarbeidspartnere og bostedsløse i de seks kommunene. Samlet har vi gjennomført 40 intervjuer i denne delen av undersøkelsen (se redegjørelse for metode i ”unge i randsonen under”). Tabell 1.1. gir en oversikt over intervjuer i kommunene.

Tabell 1.1 *Antall intervjuer med ansatte på strategisk nivå og operativt nivå og med bostedsløse personer fordelt på casekommuner*

Casekommuner	Intervjuer på strategisk nivå, ansatte	Intervjuer på operativt nivå, ansatte	Intervjuer med bostedsløse
Bergen/Årstad	3	2	1
Drammen	1	2	2
Haram	1	2	1
Oslo/Sagen	3	5	5
Sandnes	1	3	4
Tromsø	2	1	3
Samlet	11	15	16 ⁵

Strategisk nivå er politisk og administrativ ledelse. Operativt nivå er i hovedsak førstelinjetjenesten; personer som jobber med klienter og brukere. De bostedsløse personene i utvalget er en sammensatt gruppe. Seks ulike historier om bostedsløshet er gjengitt i bokser i rapporten. Historiene illustrerer til dels svært ulike situasjoner og opplevelse av bostedsløshet.

⁵ Gjennomført til sammen 16 intervjuer, i noen av intervjuene var flere til stede og bidro med verdifull informasjon.

1.3.3 Unge i randsonen

Prosjektet Unge i randsonen er et selvstendig prosjekt, men som også skal inngå i dette prosjektet. Målet med prosjektet er å se på sårbarhet i overgangen mellom ungdomstilværelse og voksenliv. Prosjektet tar sikte på å få mer kunnskap om unge mennesker som allerede er i en utsatt posisjon, i en av samfunnets randsoner, og hva som kan påvirke en utvikling mot økt marginalisering og bostedsløshet og hva som kan være viktige motkrefter.

Datainnsamlingen er intervjuer med ansatte i ulike deler av hjelpeapparatet og unge med vanskelige boforhold i Oslo og Trondheim. Datainnsamlingen, og følgelig heller ikke analysen, var ikke helt avsluttet under skriving av denne rapporten, men vi hadde tilstrekkelig med empiri til å lage et eget kapittel i denne rapporten (kapittel 5). Hele studien blir publisert i NIBR-notat 2013:108.

Rekruttering av informanter i dette delprosjektet er gjort på en noe annen måte enn i hovedprosjektet. Vi har gjennomført intervjuer i deler av hjelpeapparatet som vi visste hadde kontakt med unge vanskeligstilte. Gjennom intervjuer med disse har vi fått vite om andre relevante instanser som vi har oppsøkt og intervjuet. I Oslo og Trondheim har vi til sammen intervjuet 16 personer⁶ innenfor hjelpeapparatet og sju unge i randsonen⁷. Da prosjektet enda ikke er avsluttet, er det sannsynlig at det vil komme til flere intervjuer i tillegg til de som benyttes her.

1.3.4 Betaling til informantene

Både i hovedprosjektet og delprosjektet om unge valgte vi å betale bostedsløse og de unge som stilte opp til intervju (ikke tjenesteytere). Der er ikke uvanlig å benytte en form for belønning både ved utfylling av spørreskjemaer og intervjuer. I hovedprosjektet belønnet vi personer som stilte opp til intervju med et gavekort på 150 kroner. I delprosjektet om unge økte vi beløpet på gavekortet til 200 kroner. Vi så at det var vanskeligere å rekruttere unge bostedsløse i risikogrupper enn voksne bostedsløse. Vi er i tvil om hvorvidt gavekortet bidro i særlig grad til å øke

⁶ Noen av informantene er intervjuet sammen.

⁷ To av ungdommene vi har intervjuet var ikke bostedsløse på intervjuetidspunktet.

rekrutteringen. Flere av informantene hadde ikke fått med seg at det fulgte med en belønning for å stille opp, men de satte pris på belønningen som en ”tak for hjelpen” fra forskeren. Vi finner ikke at belønningen har påvirket informasjonen fra informantene. Viljen til å delta i et intervju synes i de aller fleste tilfellene å være motivert ut fra at personen hadde en historie å fortelle og ønsket å formidle den. Belønningen var her også meget beskjeden. Det er imidlertid viktig å ha et reflektert forhold til bruk av belønning og betaling til deltakere i forskningsprosjekter.

1.3.5 Kvantitative analyser på meso- og mikronivå

Data fra kartleggingen av bostedsløse i 2012 er dokumentert i NIBR-rapport 2013:5. I denne rapporten tar vi analysene et skritt videre. Vi gjennomfører analyser på kommunenivå (mesonivå), der vi kobler resultatene fra kartleggingen for kommuner og kommunegrupper med andre data. For disse analysene har vi benyttet oss av data fra Statistisk sentralbyrås statistikkbank, som igjen i stor grad bygger på kommunenes egne KOSTRA (KOMMune-STat-RApportering) rapporteringer⁸.

Det kvantitative datamaterialet fra kartleggingen av bostedsløse mangler personopplysninger, som kunne vært brukt til å koble dette datamaterialet til andre registerdata på individnivå. Det begrenser muligheten til å analysere og få fram statistiske sammenhenger mellom bostedsløshet og andre faktorer, som kunne bidratt til å forklare bostedsløshet på individnivå. Vi kan imidlertid på bakgrunn av analysene vi foretar sette fram noen hypoteser om hva som synes være særlige risikofaktorer for at mennesker blir bostedsløse.

Datakildene er til dels nært koblet til analysene vi gjennomfører og blir derfor nærmere redegjort for i analysekapitlet (kapittel 3).

1.4 Etiske betraktninger

Prosjektet Bostedsløshet i Norge er underlagt strenge formelle retningslinjer for behandling av dataene som samles inn.

⁸ Det var lenge utfordringer knyttet til rapporteringen og dermed til kvaliteten på KOSTRA-data. De seneste årene ser dette imidlertid ut til å ha bedret seg.

Forskergruppa ved NIBR og de ansatte som fyller ut skjemaene med opplysninger om bostedsløse har søkt om og fått innvilget dispensasjon fra taushetsplikten. Det gjelder følgende instanser: Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), Barne-, familie- og likestillingsdepartementet (BLD), Regionale komiteer for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk REK), Kommunal og regionaldepartementet (KRD) og Kriminalomsorgen. Prosjektet er godkjent av NSD/Personvernombudet for forskning.

Et forskningsprosjekt om særlig sårbare grupper krever også at forskeren har en klar bevissthet om de etiske forpliktelsene overfor den gruppa de forsker på. Det dreier seg om å beskytte identiteten til bostedsløse personer både i framstillingen av statistiske data og gjengivelse av intervjuer med bostedsløse personer. Forskere er en gruppe med en viss definisjonsmakt over fenomenet de forsker på. Forståelsen av bostedsløshet i Norge er i stor grad former av de fem kartleggingene av bostedsløshet og andre studier. Forskere har derfor et særlig ansvar i framstilling og omtale av bostedsløse personer og bostedsløshet. Vi har vært oss bevisste dette ansvaret og håper vi har lyktes.

1.5 Strukturen i rapporten

Rapporten har et sammendrag på norsk og engelsk. Kapittel to drøfter ulike tilnærminger til bostedsløshet og redegjør for analysemodellen vi har lagt til grunn. Kapittel tre omfatter analyser av sammenhenger mellom bostedsløshet og forhold på mesonivå, som antas å påvirke nivået på bostedsløshet. Kapitlet undersøker også hypoteser om sammenhenger mellom bostedsløshet og individuelle karakteristika. Det fjerde kapitlet presenterer casestudier i seks kommuner. Kapittel fem presenterer foreløpige funn fra prosjektet om unge i randsonen. Kapittel seks trekker sammen trådene fra kapitlene fire og fem og ser funnene i casestudiene i lys av andre norsk og internasjonale studier og litteratur. Det siste kapitlet, kapittel sju, gir en helhetlig oppsummering og peker på noen perspektiver videre.

2 Tiltærminger og perspektiver på bostedsløshet

En enkel tiltærmning til forståelsen av bostedsløshet er å sette opp de to motpolene strukturelle forklaringer versus individuelle forklaringer. Sistnevnte, individuelle forklaringer på bostedsløshet, antas å legge ansvaret for problemene på den bostedsløse personens moral og valg, mens strukturelle forklaringer legger ansvaret på samfunnsforhold som ”skaper” bostedsløshet. Historisk sett og fremdeles i dag har en slik todeling av tiltærminger og forklaringer en viss gyldighet. En betydelig mengde forskning om bostedsløshet og marginalisering de siste 25 årene har imidlertid nyansert bildet og forståelser av bostedsløshet.

I dette kapitlet går vi gjennom ulike måter å nærme seg bostedsløshet på. Formålet er å gi en ramme for de analysene vi gjennomfører i rapporten. Vårt utgangspunkt er at det vil være fruktbart å se både på overordnede samfunnsmessige strukturelle faktorer og lokale strukturelle forhold samt gjennomføre analyser på individnivå. Disse tre ulike nivåene, som er illustrert i figur 2.1, henger sammen, slik vi forsøker å illustrere med pilene i figurene. Metodisk må man være tilbakeholden med å trekke slutninger fra funn på et av nivåene til et annet nivå. Konkret vil det for eksempel si at om vi finner sammenhenger mellom strukturelle, lokale forhold og omfanget av bostedsløshet på kommunenivå, kan vi ikke uten videre overføre funnene ned til individnivå og peke på årsaker til at enkeltpersoner i denne kommunen blir bostedsløse.

2.1 Perspektiver på bostedsløshet

Kapittel 1 gjengir den operasjonelle definisjonen av bostedsløshet som brukes i de landsomfattende kartleggingene av bostedsløse.

Bak en operasjonell definisjon ligger et bestemt syn eller forståelse av hva bostedsløshet er. I rapporten fra den første kartleggingen i 1996 begrunnes blant annet valg av begrepet bostedsløshet, og ikke hjemløse som Danmark og Sverige anvender, med at bolig er en håndfast størrelse som kan telles, mens begrepet hjem også har en subjektiv dimensjon som kan være der uten at stedet du bor på tilfredsstillende kravene til en (god) bolig. Det subjektive elementet, hvor man føler seg hjemme, lar seg vanskelig operasjonalisere (Ulfrstad 1997).

I dag brukes i hovedsak begrepet hjemløse synonymt med bostedsløs i de nordiske landene. Danmark og Sverige har samme definisjon av bostedsløshet som Norge, med ubetydelige variasjoner, og bruker begrepet hjemløs. "Homeless" brukes konsekvent i engelskspråklig litteratur. Det er likevel ingen felles definisjon eller forståelse nedfelt i begrepet "homeless". I mange europeiske land regnes primært uteboere og personer på herberger som bostedsløse. Tallfesting blir i mange land estimeringer basert på mindre tellinger, for eksempel i en by eller et distrikt. I europeisk sammenheng har FEANTSA (Føderasjonen av nasjonale organisasjoner som arbeider med hjemløse) vært pådriveren for å oppnå større likhet i forståelse og definisjon av bostedsløshet og etablere en felles plattform for å kartlegge bostedsløsheten – og legge grunnlag for komparativ forskning – på tvers av EU-/EØS-landene. Et viktig skritt i denne retningen ble tatt med utformingen av European Typologies of Homelessness and Housing Exclusion, ETHOS (Edgar m.fl. 2004, Edgar & Meert 2005). Stolpene i ETHOS er følgende fire konseptuelle kategorier eller begreper⁹:

1. Uten ordnet overnatting
2. Husløs
3. Usikker bosituasjon
4. Uegnet bolig

Fra de fire begrepskategoriene er det utledet 13 operasjonelle definisjoner og til sammen 25 generiske kategorier (kjennetegn).

⁹ ETHOS er blitt bearbeidet i FEANTSAs forskergruppe, The European Observatory on Homelessness, og i andre deler av organisasjonen. FEANTSA har etablert en datainnsamlingsgruppe (Data Working Group): <http://feantsa.horus.be/code/EN/pg.asp?Page=1319>

ETHOS er i sin helhet gjengitt i vedlegg 5 til rapporten. Definisjonen og operasjonalisering av bostedsløshet vi anvender i Norge plasserer seg i alle de fire kategoriene. Edgar (2009) påpeker at det fremdeles er mye ugjort på området og det er behov for både å avklare en rekke begreper og etablere metoder og systemer for datainnsamling. Sammenstilling av nasjonale tall viser at ingen land har data til å fylle alle kategoriene i ETHOS (ibid). Norge og de andre nordiske landene har data på svært mange av de 25 kategoriene. De nordiske landene har generelt gode nasjonale dataregistre. Måten Danmark, Norge og Sverige kartlegger bostedsløse på har vunnet anerkjennelse som den mest solide metoden for registrering av bostedsløse pr i dag.

2.1.1 Boligbegrepet

Bostedsløshet er mangel på bolig, og utgangspunkt for å definere bostedsløshet er et begrep om boligen. Som nevnt ble bostedsløshet valgt framfor hjemløshet her i landet med begrunnelse at man kan telle antall boliger men ikke uten videre telle antall hjem. Felles for den nordiske definisjonen (omfatter også den norske) og ETHOS er at begge tar utgangspunkt i konstruksjon av boligbegrepet. Edgar og Meert (2005) legger til grunn at boligbegrepet er satt sammen av tre elementer eller sfærer: 1) den fysiske sfæren, 2) den juridiske sfæren og 3) den sosiale sfæren. Den fysiske sfæren består av tak, vegger, antall kvadratmeter, utforming og generell boligstandard. Den gir ly mot elementene og mot innsyn fra omverdenen. Den juridiske sfæren handler om retten til å disponere boligen eksklusivt for seg og sin familie. Enklere sagt dreier det seg om å ha en juridisk holdbar leiekontrakt eller skjøte. Man kan ha et framleieforhold eller en midlertidig kontrakt. Det vesentlige er at man disponerer boligen og har kontroll med hvem som kan komme over dørstokken i den perioden kontrakten gjelder for. Den sosiale sfæren kan framstå som mer diffus. Det sosiale livet knyttes gjerne til forståelsen av begrepet hjem. Hjemmet kan defineres på flere måter. En måte er å se hjemmet som et sted for å trekke seg tilbake og opprettholde intime og andre sosiale relasjoner, og ikke minst er kontroll med hvem som skal få adgang en vesentlig del av vår oppfatning av hjemmet.

Norge har en av verdens høyeste boligstandarder målt både i størrelse og kvalitet. Tradisjonelt har nok den fysiske sfæren målt i

et sammensatt begrep om boligkvalitet hatt forrang i oppfatningen av ”god bolig” i Norge. Flere store reformer, som samlet går inn under nedbygging av institusjonsomsorgen¹⁰, har ført til at det juridiske elementet har fått en viktigere plass. Boliger som på mange måter ligner på institusjonsplasser kategoriseres av om beboeren har leiekontrakt (bolig) eller et rom i en institusjon. I noen tilfeller, for eksempel når omsorgsboligene er bygget som en fløy av pleiehjemmet, er det knapt mulig å observere forskjellen mellom institusjonsplassen og omsorgsboligen. Beboeren i institusjon kan skape seg en privat sfære på rommet, men har ellers ingen rett og normalt heller ingen praktisk mulighet til å regulere hvem som skal ha tilgang til rommet. En del boligkomplekser for utsatte grupper har fast ansatte, noe som også bidrar til å viske ut skillet mellom institusjon og bolig. I slike tilfeller blir det juridiske elementet, spørsmål om husleiekontrakt eller ikke, den avgjørende forskjellen mellom bolig og institusjon.

Som framgår av definisjonen av bostedsløshet (kap. 1.2) er et av leddene at personen er bostedsløs dersom han eller hun er uten bolig, oppholder seg i institusjon og skal utskrives innen to måneder. Et annet ledd omhandler fengselsopphold, der det heter at personen er bostedsløs dersom vedkommende mangler bolig og skal løslates innen to måneder. Fengsel er også en form for institusjon og derfor verdt å nevne i denne sammenheng. Utviklingen av omsorgsboliger og andre boligsegmenter for eldre, grupper med spesielle behov og særlig sårbare grupper har i noen grad bidratt til å viske ut skillet mellom bolig og institusjon. Behovet for klare grenseoppganger er først og fremst viktig i situasjoner som når man skal operasjonalisere begrepet bostedsløs. I gjennomføringen av kartleggingen av bostedsløse ble vi stilt overfor noen saker der det har vært uklart hvordan og i hva slags kategori stedet der den bostedsløse personen oppholder seg på skal innpasses i. Et eksempel er midlertidig botilbud klassifisert som institusjon, men som primært er et tilbud til bostedsløse personer. Er personene som oppholder seg der bostedsløse? Vår konklusjon i disse eksemplene er at vedkommende faller inn under definisjonen av bostedsløs.

¹⁰ F.eks. St. meld. nr. 50 (1996-97) *Handlingsplan for eldreomsorgen*, St. meld. nr. 25 (1996-97) *Åpenhet og helhet*, St.prp.nr. 63 (1997-98): *Opptrappingsplan for psykisk helse*

Denne typen problemstillinger avspeiler gråsoner og uklare grenseoppganger. Men det reflekterer også at, nesten uansett hvor godt man lykkes i å operasjonalisere begrepet bostedsløs, vil våre oppfatninger av bolig og kanskje også av hjem påvirke hvem vi regner som bostedsløs. Går vi tilbake til ETHOS (vedlegg 5), vil vi se at midlertidig bosted hos familie og venner er gruppert under ”usikker bosituasjon”, som er i gråsonene mellom bostedsløshet og andre former for eksklusjon på boligmarkedet. I definisjonen, som brukes i kartleggingen av bostedsløse her i landet, er midlertidig opphold hos venner, kjente og slektninger klart innenfor definisjonen av bostedsløshet. I ETHOS er midlertidig bosted i mobile innretninger, for eksempel campingvogn klassifisert under ”uegnet bolig”, mens opphold i campingvogn er konkretisert i operasjonaliseringen av bostedsløshet i Norge (se spørreskjema vedlegg 3).

Diskusjonen om ulike definisjoner og operasjonaliseringer av bostedsløshet anskueliggjør at bostedsløshet, også innefor EU og en noe videre europeisk ramme, knyttes opp til boligstandard og i siste instans den historisk og kulturell forståelsen av bolig. I Norden åpner en høy boligstandard og et godt utbygd velferdssystem for en relativt bred definisjon av bostedsløshet.

2.2 Konstruksjoner av et begrep

Dette avsnittet drøfter hvordan begrepet bostedsløs blir sosialt konstruert. Noen vil hevde at en sosialkonstruktivistisk tilnærming innebærer at det egentlig ikke finnes bostedsløshet, så lenge vi ikke snakker om den: Bostedsløshet er noe som eksisterer i hodet på forskeren, miljøarbeideren og andre som mener det finnes bostedsløse (f.eks. Fitzpatrick 2002). Andre vil hevde at en slik oppfatning står svært langt unna sosialkonstruktivismen som samfunnsvitenskaplig teori og tilnærming (f.eks. Kemeny 2002). Virkeligheten inkludert sosiale fenomener eksisterer uavhengig av hvordan vi omtaler den. Noen mennesker bor i campinghytter uansett om vi velger å inkludere denne oppholdsformen i definisjonen av bostedsløshet. Det er imidlertid allment anerkjent at et begrep kan ha flere betydninger og at innholdet i begrepet kan skifte over tid og i ulike funn. Begrepet bostedsløs er nettopp et slikt eksempel. Begreper er også i seg selv sosiale eller teoretiske

konstruksjoner, som ikke er virkelighet, men reflekterer virkeligheten med ulike grader av presisjon.

Kartleggingen av bostedsløse i Norge går gjennom hjelpeapparatet. Hjelpeapparatets oppfatninger av i hvilke situasjoner en person er bostedsløs, og hvem som er bostedsløs, bestemmes delvis av blikket og oppfatninger hos de som registrerer bostedsløse og ikke utelukkende av den formelle definisjonen. Hvordan populasjonen av bostedsløse framstår blir også formet av de som utformer registreringskjemaet og spørsmålene som stilles. En enkel oppsummering av den typiske bostedsløse er ”mann i trettiårene med et rusproblem, som har vært bostedsløs over lang tid”, eller en moderne versjon av den gamle løsgjengeren.

For at en sosial definisjon skal ha legitimitet og oppfattes av fellesskapet å reflektere virkeligheten slik den er, må den fylles med innhold av grupper med definisjonsmakt. Innholdet i et begrep eller forståelsen av et fenomen konstrueres ikke av det store ”vi” og forming av definisjonen henger gjerne sammen med større samfunnsstrukturer (Spektor & Kitsuse 1977). Ingrid Sahlin (2004) har vist hvordan endret forståelse av bostedsløshet henger sammen med nedbygging av de boligpolitiske institusjonene i Sverige. Med tilnærmet avvikling av den generelle boligpolitikken ble bostedsløshet et problem for sosialforvaltningen. Bostedsløshet ble omdefinert til hjemløshet og oppmerksomheten flyttet fra boligperspektiv til å definere bostedsløshet i termer av rus, sykdom og andre problemer med behov for omsorg og behandling¹¹. I Norge har boligsektoren gjennom Husbanken som en viktig aktør et eierforhold til bostedsløshet og bostedsløshet blir definert både som et boligproblem og et sosialt problem (f.eks. Dyb 2005). Selv om populasjonen av bostedsløse i store trekk er lik i Norge og Sverige er oppfatningen av løsningen på problemet forskjellig. Sverige har en ”oppdragende modell” i arbeidet med bostedsløshet: Bostedsløse skal kvalifisere seg til å få bolig gjennom behandling og endring av livsstil. Sentrale myndigheter i Sverige har de siste årene lagt føringer på at kommunene i større grad skal arbeide etter en Bolig Først-modell (f.eks. Housing First,

¹¹ Sverige skiftet fra bostedsløshet til hjemløshet om den gruppa som inkluderes av kartleggingene av hjemløshet i Sverige, tilsvarende bostedsløshet i Norge. Bostedsløse i Sverige er den gruppa som står i kø for å få bolig gjennom boligsammenslutningene.

Tsemberis m.fl. 2004); bolig med en gang og støtte i boligen. Kommunene er imidlertid mer nølende til å bytte ut den oppdragende modellen (boligtrappen) med en boligledet måte å arbeide på. Her vil vi nøye oss med å stille spørsmål om dette blant annet har sammenheng med hvilke faggrupper og tjenester, i Sverige sosialtjenesten, som har ansvar og definisjonsmakt av hvordan problemene skal forstås og løses. Sahlins (1996, 2001) grundige studier og analyser underbygger en slik sammenheng. I Norge ble en "boligledet" modell en del av politikken overfor bostedsløse allerede tidlig på 2000-tallet. På kommunalt nivå er det likevel NAV (tidligere sosialtjenesten) som har ansvar for den store gruppa av bostedsløse med sammensatte problemer (Dyb m.fl. 2008, Ytrehus 2007).

2.2.1 Nye grupper bostedsløse

Majoriteten av bostedsløse som framtrer i dataene fra kartleggingen av bostedsløse er en statistisk skikkelse i overensstemmelse med den tradisjonelle uteliggeren. I perioder dukker det opp "nye" grupper av bostedsløse.

"Nye" grupper av bostedsløse blir vanligvis definert i relasjon til den tradisjonelle bostedsløse mannen med sporadisk eller ingen tilknytning til arbeidslivet og avhengighet eller høyt forbruk av rusmidler. Nye grupper har til ulike tider blitt observert eller synliggjort. Det siste henspiller på at de ikke alltid var nye, men at de av en eller annen grunn fikk oppmerksomhet og ble definert som gruppe (Järvinen 1993). I kartleggingene av bostedsløse¹² har nye grupper blitt synlige. Unge bostedsløse har vært en gruppe viet spesiell oppmerksomhet i noen år. Unge er imidlertid en gruppe som er vanskelig å plassere inn i kategoriene av bostedsløshet. Når skal man for eksempel forvente at unge mennesker skal være etablert i egen bolig? Unge bostedsløse regnes i kartleggingene og denne undersøkelsen fra 24 år og under uten en nedre grense. Det handler også her om hvem som eier problemet og har definisjonsmakten til å forstå problemet med unge "sofasurfere" som bostedsløshet. Erfaringene fra kartleggingene er at barnevernet, som har en tydelig definisjonsmakt her, i hovedsak ikke oppfatter denne gruppa som bostedsløs: "Det er ikke i tråd

¹² Fem nesten helt like kartlegginger er gjennomført i 1996, 2003, 2005, 2008 og 2013.

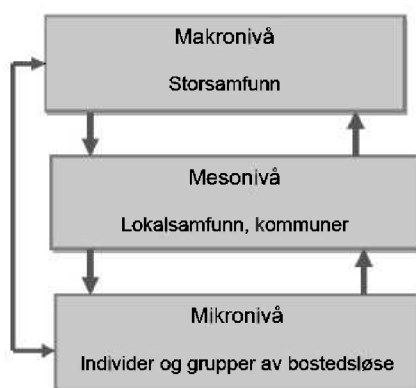
med barnevernets logikk”¹³. Vi antar at det er en viss underrapportering av bostedsløshet særlig blant svært unge, der en forventer at de fremdeles skal bo hjemme hos foreldrene. For en del unge med problemer er ikke foreldrehjemmet ikke et alternativ. Kartleggingen av bostedsløse viser at unge mennesker har mistet boligen på grunn av familiekonflikt. Casestudiene og studien av unge i randsonen understreker at unge i ”hjemmeboende alder” av ulike årsaker ikke kan bo hjemme.

En annen ”ny” gruppe er bostedsløse barnefamilier, det vil si personer som er bostedsløse sammen med sine mindreårige barn. Gruppen dukket opp i kartleggingen i 2008. Dette var første gang det ble stilt spørsmål om personer med mindreårige barn var bostedsløse sammen med barna. Hvor ”ny” gruppa faktisk er, lar seg ikke enkelt tidfeste. Krisesentrene var ikke respondenter i kartleggingene før 2005 (var med i 2005, 2008 og 2012). En stor andel kvinner som er bostedsløse sammen med barna sine oppholder seg i krisesenter. Nye grupper kan være både ”gamle” nyoppdagede grupper og grupper som faktisk har kommet på bostedsløshetsarenaen de senere årene.

2.3 Analysemodell

Figur 2.1 er en generell modell som kan anvendes som analyseramme for ulike samfunnsmessige foreteelser.

Figur 2.1 *Analysemodell for bostedsløshet*



¹³ Fra et møte i en kommune om forberedelse av kartleggingen av bostedsløse 2012

Før vi går til en redegjørelse for de ulike nivåene, skal vi knytte noen generelle kommentarer til modellen. Makronivå/storsamfunn angir i vår anvendelse av modellen det nasjonale nivå (Norge). Mesonivå/lokalsamfunn er kommuner og mikronivå er på gruppe og individnivå. Modellen kan anvendes i andre sammenhenger og de ulike nivåene kan defineres på andre måter. Storsamfunn kan for eksempel være EU, Europa eller en annen gruppe land og mesonivået det nasjonale nivået/det enkelte land. Vi vil i denne rapporten foreta noen sammenligninger med andre land, men det blir på et drøftende nivå og ikke med grunnlag i analyser av data fra flere land.

2.3.1 Makronivå

Her legger vi særlig vekt på makronivået. Siden vi ikke har data som kan belyse forklaringer på bostedsløshet på dette overordnede nivået, foretar vi en gjennomgang og drøfting her. Noen strukturelle forhold på makronivå, som ofte vektlegges, er allerede nevnt i innledningen av kapitlet. Samfunnsmessige forhold på makronivå som arbeidsmarked, boligmarked, utdanningstilbud, demografi og flyttemønster antas å ha innflytelse på omfanget av bostedsløshet og risikoen for at folk blir bostedsløse. For eksempel økte tallet på bostedsløse i de vestlige landene under de store omstruktureringene med avvikling av en del store industriarbeidsplasser i vesten på 1980-tallet. Bostedsløsheten ble mer synlig og den forandret karakter. Grupper som unge og kvinner ble utpekt som de nye bostedsløse (f.eks. Avramov 1999, Edgar & Doherty 2001). Av andre strukturelle endringer på nasjonalt nivå kan nevnes store velferdsreformer, som Opptrappingsplanen for psykisk helse, NAV-reformen og overføring av rusomsorgen til helseforetakene (rusreformen). De tre reformene berører problemstillinger som er framtreddende i populasjonene av bostedsløse.

Det har i liten grad vært mulig å påvise direkte sammenhenger mellom endringer i omfanget av bostedsløshet og mer overordnede strukturelle endringer. Det man har observert, men ikke kunnet måle direkte, er en sammenheng mellom velferds-systemer og omfanget av bostedsløshet. Med utgangspunkt i Esping-Andersens (1990) referanseverk om velferdsregimer har blant andre Stephens og Fitzpatrick (2007) og Stephens m.fl. (2010) drøftet variasjon i det relative antallet bostedsløse i typer av velferdsstater og formulert hypoteser om sammenhenger mellom

velferdssystemet og nivå på bostedsløshet. Selv om mange europeiske land har mangelfulle data om antall bostedsløse, og selv om landene definerer og teller bostedsløse på forskjellige måter, er det mulig å anslå et nivå på bostedsløsheten og de ulike landene. Generelt finner man et sammenfall mellom nivået på fattigdom og nivået på bostedsløshet.

De nordiske velferdsstatene, Danmark, Finland, Norge og Sverige har et relativt lavt antall bostedsløse og en lav andel fattige. Disse landene representerer i Esping-Andersens (1990) typologier de nordiske sosialdemokratiske velferdsstatene, som kjennetegnes av høy grad av omfordeling av ressursene, universalistiske velferdsordninger og robuste sikkerhetsnett mot å falle utenfor. De andre velferdsregimene er det liberale, korporative og senere er middelhavslandene (Mediterranean) og de post-sosialistiske landene lagt til i typer av velferdsregimer. Det liberale systemet er karakterisert ved at fordelingen overlates til markedet, som genererer private løsninger og stor grad av sosial differensiering og ulikhet (USA, Canada, Australia og, i en mer moderat utgave, Storbritannia). De liberale velferdsstatene har store sosiale skiller i befolkningen og høy andel bostedsløse.

Landene under den korporative paraplyen kjennetegnes av sterkt samarbeid mellom staten, kirken og arbeidstaker/arbeidsgiverorganisasjoner. Det sosialdemokratiske regimet har også et betydelig innslag av korporativisme blant annet i lønnsdannelsen, men det er viktige forskjell som for eksempel kirkens og familiens rolle i omsorgssektoren. Mens de nordiske landene har en stor offentlig omsorgssektor og høy yrkesdeltakelse blant kvinner, lener de korporative statene seg på at familien, i hovedsak kvinnene, tar et langt større omsorgsansvar. Blant de reneste utgavene av korporative velferdsregimer regnes Tyskland og Østerrike. Fattigdomsnivået og nivået på bostedsløshet betegnes som middels. Land som Belgia og Nederland har trekk fra både det korporative og sosialdemokratiske velferdsregimet. Den mediterranske velferdsmodellen var opprinnelig ikke med i regimeanalysen. Middelhavslandene har imidlertid noen fellestrekk, som ikke passer inn i noen av de tre andre velferdstypene. For eksempel er yrkesdeltakelsen i disse landene (Hellas, Italia, Portugal og Spania) lav både blant kvinner og menn, og et todelt arbeidsliv sikret et sterkt ansettelsesvern og lav pensjonsalder i det offentlige og tilbyr et usikkert, til dels uregulert, arbeidsmarked i

privat sektor. Andel fattige er høyt og det samme gjelder andel bostedsløse (Allen m.fl. 2004, Babtista & O'Sullivan 2008). De post-sosialistiske landene (tidligere Øst-Europa) har i liten grad fellestrekk som kan forsvare at de puttes i ett velferdsregime. Klyngen av post-sosialistiske (også kalt "transitional") land omfatter relativt velstående land med liten fattigdom og lav andel bostedsløse (Slovenia), land i sterk økonomisk vekst (Polen) og land med svak økonomi og høy fattigdomsrate (Bulgaria).

Det er vanskelig å dokumentere en direkte årsakssammenheng mellom kjennetegnene ved velferdsstatene og andel bostedsløse. Stephens m.fl. (2010) sannsynliggjør en slik sammenheng gjennom analyser av strukturelle trekk, med særlig vekt på boligsektoren og velferdsordninger knyttet opp mot bolig (f.eks. bostøtte), og undersøkelser på lokalt nivå sammenholdt med omfang og karakteren av bostedsløshet i seks land som representerer alle de fem velferdsregimene. Stephens m.fl. skiller mellom strukturell bostedsløshet og bostedsløshet som et individuelt problem. De fant blant annet at velferdsregimer har en grunnleggende innvirkning på årsaker til og karakteren av bostedsløshet. Strukturell bostedsløshet er lavest der sikkerhetsnettet er sterkt. Bostedsløshet er knyttet til korttidskontrakter og midlertidige ansettelse i land med svake velferdsordninger. Marginal tilknytning til det ordinære arbeidsmarkedet er en viktigere årsak til bostedsløshet. Generelt oppsummerer Stephens m.fl. at land med en sterk velferdssektor, her eksemplifisert med Sverige og Nederland, har lav strukturell bostedsløshet. Her har bostedsløsheten en mer individuell karakter. Landene i undersøkelsen er valgt ut som representanter for de respektive velferdsregimene, og funnene antas å ha overføringsverdi innen grupper av velferdsstater. Vi kan anta at konklusjonene for Sverige (og Nederland) i hovedsak er gyldige for Norge og de nordiske velferdsstatene generelt. Kartleggingene av bostedsløshet bekrefter bildet: flertallet av bostedsløse i de nordiske landene har sammensatte problemer og store utfordringer på flere livsområder (Benjaminsen og Lauritzen 2013, Dyb og Johannessen 2013, Socialstyrelsen 2011).

Strukturen og sammensetningen av boligsektoren går på tvers av velferdsregimene. Som godt dokumentert av blant andre Bengtsson m.fl. (2006) er boligsektorene i de nordiske landene, gruppert under paraplyen sosialdemokratiske velferdsregimer, grunnleggende forskjellige. På den ene siden har vi Finland, Island

og Norge med en høy andel boligeiere og på den andre siden Danmark og Sverige med betydelige lavere andel boligeiere og en stor utleiesektor. En slik todeling er likevel altfor grov til å fange de mange nyansene i forskjeller og likheter mellom de fem landene. Tilsvarende finner vi usystematiske likheter og forskjeller mellom boligsektorer på tvers av velferdsregimene. Denne mangelen på systematikk og sammenheng mellom velferdsregimer og boligsektoren i disse landene har gitt næring til mer prinsipielle diskusjoner om forholdet mellom velferdsstaten og boligsektoren (Bengtsson 2001, Malpass 2005). Stephens m.fl. finner at boligsektoren og boligpolitikken har betydning både for nivået på bostedsløshet og ikke minst for å hindre og avhjelpe bostedsløshet.

I evaluering av måloppnåelse i nasjonal strategi mot bostedsløshet "På vei til egen bolig" 2005-2007 drøfter Dyb m.fl. (2008) hvordan strukturelle forhold må antas å ha påvirket måloppnåelsen i strategien. Vi så blant annet at det norske boligmarkedet i press-områder ble påvirket av finanskrisen i den vestlige verden, med en midlertidig slakk i omsetningen av boliger, som antas å dempe flyten i leiemarkedet. Leiemarkedet er viktig for vanskeligstilte på boligmarkedet og har stor betydning for å bekjempe bostedsløshet. En problemstilling i analyser av sosiale prosesser på makronivå er kontroll av de mange ulike lokale forholdene som spiller inn og forsterker eller modifierer sammenhenger mellom strukturer og sosiale problemer (boligmarkedet – bostedsløshet).

Oppsummert kan vi si at både omfanget og karakteren av bostedsløshet har sammenheng med velferdsstatens evne til omfordeling av goder, andelen fattige i befolkningen og omfang av det sosiale sikkerhetsnettet. De nordiske velferdsstatene er i seg selv en buffer mot utbredelse av bostedsløshet i stort omfang. Disse sammenhengene er ikke enkle å påvise empirisk, men Stephens m.fl. finner solide empiriske indikasjoner på sammenhenger mellom velferdsregimer og nivået på bostedsløshet. Våre casestudier indikerer videre at det lokale boligmarkedet spiller en viss rolle både for omfang og karakter av bostedsløsheten (kapittel 4 og 6).

2.3.2 Mesonivå

I de analysene vi gjennomfører og presenterer lenger ute i rapporten vil i hovedsak befinne seg på meso- og mikronivå.

Dataene vi anvender, både fra kartleggingen av bostedsløse og fra andre databaser, er på nasjonalt nivå, men her er det analyser av de lokale variasjonene som gir best innsikt i sammenhenger mellom bostedsløshet og samfunnsstrukturer. Store nasjonale reformer er, som nevnt over, strukturendringer som kan påvirke boligsituasjonen og risiko for bostedsløshet blant utsatte grupper. Norske kommuner har imidlertid en høy grad av autonomi til å utforme tjenester og boligtilbud. Med hensyn til tilbud til innbyggerne ut over lovpålagte tjenester kan kommunene velge svært ulike løsninger. Store reformer kan omfatte lovpålagte tjenester, men utformingen, nivået og tempo i implementeringen gjennomføres innenfor varierende organisatoriske rammer i kommunene (Andreassen og Fossestøl 2011). Det boligsosiale arbeidet er delvis bygget opp rundt ikke lovpålagte tjenester primært gjennom prosjekter og økonomiske insentiver fra staten. Det boligsosiale feltet gir derfor enda større grad av selvstendighet og valg i organisering og omfang av tilbudet¹⁴.

Ved skissering av dette prosjektet (Forskningsprosjekt om bostedsløshet) så vi for oss at mye av analysene med kobling av data fra kartlegging av bostedsløse og eksisterende databaser ville gjennomføres på makronivå (nasjonalt nivå). Det interessante i koblingen av ulike datakilder finner vi på mesonivå i sammenligninger mellom forekomsten og karakteren av bostedsløshet i ulike kommuner og trekk ved boligsektoren og tjenestetilbudet til bostedsløse i kommunene. Vi vil trekke videre på og utdype drøftingen av sammenhenger på mesonivå i kapittel 3.

2.3.3 Mikronivå

Mikronivå defineres her som individ og mindre grupper. Innledningsvis i dette kapitlet trekker vi opp splittelsen mellom en strukturell og individuell forståelse av bostedsløshet og det tradisjonelle ideologiske grunnlaget for de to tilnærmingene. Struktur- versus individforklaringer kan likevel anvendes mer nøytralt, slik blant andre Stephens m.fl. (2010) bruker begrepene. Her er strukturell benyttet der man finner tydelige sammenhenger mellom velferdssystemer og boligsektoren og omfang og karakter av bostedsløshet. Begrepet individuell er brukt som en

¹⁴ Prosjekt bostedsløse 2001-2004, Nasjonal strategi mot bostedsløshet 2005-2007 På vei til egen bolig. Se også Barlindhaug m.fl. 2011.

karakteristikk av bostedsløshetspopulasjoner med påviselige og til dels store individuelle problemer.

Spørsmålet er i hvilken grad det er mulig å finne systematiske individuelle forklaringer på bostedsløshet. I datamaterialet fra kartleggingen av bostedsløse ser vi at mer enn en fjerdedel av alle bostedsløse er kastet ut av boligen sin i løpet av de siste seks månedene. Utkastelse, tap av bolig, er i seg selv en forutsigbar årsak til bostedsløshet. Multivariate analyser gjennomført i denne rapporten viser sammenhenger mellom utkastelse og andre situasjoner og trekk ved bostedsløse personer, som kan bidra til å forklare og se utkastelse i sammenheng med andre problemer (se også Dyb og Johannessen 2009).

Basert på sekundærkilder lager Shinn (2010) en gjennomgang av faktorer som opptrer i sammenheng med langvarig bostedsløshet i en rekke land. Spørsmålene Shinn stiller i konklusjonen er imidlertid av mer generell karakter. Hun reiser blant annet spørsmål om hva slags typer samfunn er det som straffer psykisk sykdom med bostedsløshet. Hva slags samfunn påfører folk, som har ”betalt sin gjeld” til samfunnet i form av fengselsstraff, langvarig fattigdom og bostedsløshet? Hvorfor er oppbrudd fra partner og/eller familie en hyppig forklaring på bostedsløshet i bare noen land? Spørsmålene er retorisk formulert. Poenget er å understreke at individuelle trekk opptrer i sammenheng med bostedsløse i enkelte land, regioner og byer men ikke eller i mindre grad andre steder.

2.4 Oppsummering

Kapitlet har drøftet ulike tilnærminger til bostedsløshet og måter å forstå og definere bostedsløshet på. En foreløpig konklusjon er at bostedsløshet må behandles som et sammensatt og komplisert problem. Enten eller-tilnærminger, struktur eller individ- forklaringer, synes å være lite fruktbare i de nordiske velferdsstatene. Det gjelder sannsynligvis i enda større grad i Norge, med oljeformue og Europas laveste arbeidsløshet, enn i de øvrige nordiske landene. I siste del av dette kapitlet har vi lagt vekt på en drøfting av makrostrukturer som kan ha betydning for bostedsløshet. De neste kapitlene retter oppmerksomheten mot kommuner (mesonivå) og enkeltindivider (mikronivå).

3 Meso- og mikronivå – statistiske analyser

I dette kapitlet skal vi gjennomføre analyser basert på registrerte kjennetegn ved bostedsløse og ved kommunene de oppholder seg i. Som vi var inne på i forrige kapittel, er det ulike måter å forstå og forklare bostedsløshet på og dette kan ordnes etter faktorer på makro, meso og mikronivå. På makronivå kan vi trekke inn forhold som situasjonen i arbeidsmarkedet, inntektsfordeling, den generelle tilgangen på boliger og kostnader ved å bo samt innretningen av velferdssystemet. På mesonivå kan mellom annet utviklingen i det lokale boligmarkedet, kommunens økonomiske rammer samt utformingen av kommunale tjenester være av betydning. Til sist vil forhold på makro og mesonivå kunne slå ulikt ut for ulike grupper i samfunnet. På mikronivå er det for eksempel relevant å drøfte hvilke tidligere erfaringer i livet som eventuelt har betydning for en «karriere» som bostedsløs.

Dette kapitlet er bygd opp som følger. I neste avsnitt utdyper vi data og metode (se også metodedel i kapittel 1). Avsnitt 3.3 rapporterer analyser på mesonivå, mens avsnitt 3.4 rapporterer analyser på mikronivå. Til sist, i avsnitt 3.5 følger en oppsummering av kapitlet.

3.1 Data og metode

Data og metode er kort redegjort for i kapittel 1 under metode. Her utdyper vi hvilke data som anvendes samtidig som vi redegjør for gjennomføring av analysene. Som utgangspunkt for analysene bruker vi surveydata fra kartleggingene av bostedsløse og data om kommunene. Analyser gjennomføres separat på de enkelte nivåene, det vil si vi velger å ikke gjennomføre en flernivåanalyse

på datamaterialet langs to nivåer (individ, kommune) for å enklere kunne tolke funnene.¹⁵

På mesonivå gjennomføres egne analyser av om andelen bostedsløse i 2012 og den relative endringen i andel bostedsløse fra 2008 til 2012 samvarierer med ulike kjennetegn ved kommunene. Analysene på mesonivå er konsentrert om kommuner som har minst 10.000 innbyggere, da det er stor usikkerhet knyttet til andele og antall bostedsløse i de minste kommunene. Det har vært lite hensiktsmessig å gjennomføre en omfattende tidsserieanalyse fordi utvalget av kommuner, som er omfattet av kartleggingen, økte betydelig over perioden 1996-2012 og da særlig fra og med 2008.

I og med at det ikke foreligger identifikasjonsnummer for den enkelte bostedsløse, lar det seg ikke gjøre å koble datasettene med persondata for bostedsløse til registre eller andre databaser med personopplysninger. Av samme årsak kan vi heller ikke koble sammen datasettene fra de fem kartleggingene. Dette bidrar til at vi ikke kan bruke tidsseriedata til å følge enkeltpersoner over tid (paneldata). Dataene representerer derimot et tverrsnitt av de bostedsløse på flere ulike tidspunkt (år).

Siden vi ikke kan koble data fra kartleggingen til registerdata kan vi ikke foreta analyser av om det foreligger forskjeller mellom bostedsløse og ikke bostedsløse langs ulike kjennetegn (for eksempel helse, utdanning, inntekt), når vi kontrollerer for en rekke bakgrunnsvariabler (som tidligere erfaring fra barnevern, oppvekststed, mv). Videre vil det ikke være mulig å analysere årsaker (kausale sammenhenger) til bostedsløshet på bakgrunn av registreringene.

Det skal her kort nevnes at årsaksanalyser generelt er forbundet med metodiske utfordringer. Hver enkelt person er enten i en bestemt situasjon eller ikke, det vil si vi vet ikke hva som hadde vært resultatet om personen hadde vært i motsatt situasjon. La oss klargjøre dette med et eksempel. Anta at vi har en hypotese om at ungdom som har barnevernstiltak til de fyller 18 år, men deretter

¹⁵ Et tredje nivå kunne være å analysere makrostørrelser over tid. Vi ser hovedsakelig på perioden 2008 til 2012, et tidsrom med få markante makroøkonomiske endringer. Unntak vil være generell befolkningsvekst, boligprisvekst og omlegging av Husbankens bostøtteordning. Befolkningsvekst og boligprisvekst på lokalt nivå inngår i våre analyser på mesonivå.

må greie seg på egenhånd vil ha vanskeligere for å etablere seg med egen bolig enn ungdom som vokser opp hos foreldre, som støtter ungdommen i etableringsfasen som ung voksen. Vi ønsker med andre ord å undersøke hvor vidt resultatet på boligmarkedet er forårsaket av forhold ved oppveksten. I og med at en bestemt ungdom enten har vært omfattet av barnevernstiltak eller ikke, vet vi ikke hva som ville skjedd om vedkommende hadde vært i motsatt situasjon. Med andre ord, det foreligger et såkalt kontrafaktisk problem. I samfunnsvitenskapene er det etter hvert utviklet flere metoder for å prøve å løse slike metodiske utfordringer. Forutsetningen er imidlertid at det er mulig å følge samme personer over tid. Videre må de bostedsløse personene kunne sammenliknes med personer med mest mulig like bakgrunnskjenntegn, med unntak av bostedsløshet. Som nevnt tidligere gir ikke våre data muligheter for slike analyser.

3.2 Analyser på mesonivå

Det er flere årsaker til at andelen bostedsløse kan variere mellom kommuner. For det første vil det kunne oppstå ulikheter når det gjelder press i boligmarkedet og utvikling i boligpriser i kommunene. Greier kommunene for eksempel å legge til rette for nok byggeklare tomter i forhold til etterspørselen? For det andre vil kommunene ha ulike måter å organisere tjenester på, ha ulikt økonomisk handlingsrom til å utføre de oppgavene de er pålagt og gjøre ulike valg med hensyn til prioriteringer. Nedenfor vil vi først si noe mer om hvordan slike forhold kan påvirke bostedsløsheten direkte og indirekte. Deretter rapporterer vi analyser basert på data fra Statistisk sentralbyrå.

3.2.1 Press i boligmarkedet

God tilgang på jobber kan medføre tilstrømming av nye innbyggere fra både innland og utland. Relativt høy befolkningsvekst i en kommune kan, i alle fall på kort sikt, medføre at boligtilbudet ikke holder tritt med etterspørselen. Dette gjelder også kommunale boliger. Boligprisene og leienivået stiger og grupper med lavest inntekt eller lite midler til å kjøpe for stiller bakerst i boligkøen (se Dyb m.fl. 2011).

Når hushold flytter på grunn av tilbud om jobb i en annen kommune, vil de selv eller den nye arbeidsgiveren kanskje ha ordnet med bolig på forhånd. Dette gjelder imidlertid sannsynligvis i mindre grad grupper med arbeidsinnvandrere, for eksempel fra Øst Europa, som er midlertidig i landet og som jobber innen bygg og anlegg. Noen får stilt brakker til disposisjon av det norske firmaet de utfører oppdrag for, mens andre må skaffe seg tak over hodet selv. En del arbeidsinnvandrere leier hus eller leiligheter sammen og er relativt trangbodde. I distriktene er det en tendens til at særlig østeuropeiske innvandrere kjøper eldre, ubebodde hus og restaurerer disse (Søholt m.fl. 2012).

Studenter er en annen gruppe som gjerne vil være avhengig av å bosette seg i en bestemt kommune der de har fått studieplass, uten at de er sikret bolig på forhånd. Høy studenttilstrømming, uten tilsvarende økning i tilbudet på studentboliger, kan dermed - isolert sett - bidra til press i det lokale boligmarkedet.

Innvandrere som kommer nye til landet som flyktninger får hjelp til å finne egnet bolig i den første kommunen de bosettes i. Det har imidlertid vært en tendens til at flyktninger gjerne flytter inn til de største byene etter noe tid, selv om denne tendensen er noe avtakende (Høydahl 2012).

Både høy innvandring og studenttilstrømming kan dermed forventes å påvirke boligprisnivået i enkelte kommuner.

3.2.2 Kommunale rammer

De kommunale helse- og omsorgstjenestene er i all hovedsak finansiert gjennom frie inntekter, men også gjennom øremerkede tilskudd, trygderefusjoner og brukerbetaling. Frie inntekter består av rammetilskudd og skatteinntekter og fordeles til kommunene gjennom inntektssystemet. Dette er midler kommunene kan disponere fritt uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regelverk. Det kan være betydelige forskjeller mellom kommunene både i forhold til kostnader ved å ivareta kommunale tjenester og nivået på skatteinngangen.

Forskjeller i utgifter kan både ha sammenheng med at etterspørselen etter kommunale og fylkeskommunale tjenester varierer og med strukturelle forskjeller i kommunenes kostnader knyttet til å produsere tjenestene. Formålet med inntektssystemet

er å utjevne kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere og skal utjevne forskjeller i så vel inntekter som utgifter.¹⁶ Systemet er imidlertid utformet slik at kommunene også skal ha insentiver til å øke egne inntekter.

Selv om inntektssystemet til en viss grad utjevner kostnadsforskjeller og inntektsulikhet mellom kommuner, vil det fortsatt kunne være forskjeller i den interne politiske og administrative prioriteringen av ulike oppgaver samt i organisering, effektivitet og kvalitet på tjenestetilbudet.

3.2.3 Kommunale oppgaver

Kommunen har ansvar for å tilrettelegge en rekke viktige tilbud til sine innbyggere, som barnehage, grunnskole, barnevern, kommunehelse, sosialtjenester, pleie og omsorg. Det finnes foreløpig lite forskning på dette feltet, men det kan være grunn til å anta at organisering av tilbudene og måten kommunene ivaretar ulike gruppers behov på vil kunne ha konsekvenser på sikt både for kommuneøkonomien og for samfunnsøkonomien. Et godt organisert barnevern, som både fanger opp og følger barn og ungdom til de er etablert i voksen alder, kan for eksempel tenkes å forebygge rusmisbruk og psykisk sykdom, som forekommer oftere hos bostedsløse enn i befolkningen ellers.

Velferdsetaten i Oslo kommune har nylig kartlagt aldersgruppa 18-25 år i det åpne rusmiljøet i byen. Basert på observasjoner antas mellom 300 og 400 unge å ha varierende tilknytning til dette miljøet på årsbasis. Gruppa ungdommer har lang ruserfaring og mange har opplevd vanskelige familieforhold. De fleste har hatt kontakt med barnevernet.

I en stor kvantitativ studie gjennomført på britiske data undersøker Fitzpatrick m. fl. (2013) mulige utviklingsforløp når det gjelder bostedsløshet, der de forsøker å finne hvilke bakenforliggende prosesser som forårsaker bestemte utfall. Med andre ord prøver disse forskerne å si noe om kausale sammenhenger. Hjemløse ble spurt direkte om noen barndomserfaringer og forskerne fant blant

¹⁶ For mer informasjon, se for eksempel <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/kommuneokonomi/inntektssystemet-/inntektssystemet-for-kommunene.html?id=548468>.

annet også her at mennesker med omfattende bostedsløshetserfaringer relativt ofte hadde hatt vanskelige oppvekstforhold.

Dersom barnevernet ikke greier å fange opp og hjelpe barn og ungdom som har behov for det, kan dette muligens føre til at det blir flere bostedsløse. I tillegg til barnevern vil rusforebyggende og boligsosialt arbeid, tilgang på tilstrekkelig helsehjelp knyttet til psykiske vansker sammen med nok boliger i kommunene være faktorer som har betydning for utviklingen i antall bostedsløse. Med andre ord vil kostnader forbundet med ulike tjenesteområder måtte sees i sammenheng.

Barlindhaug m.fl. (2011) bruker klienthistorier for å sammenlikne kostnader knyttet til ulike typer boligpolitikk i kommunene. For en vanskeligstilt person på boligmarkedet skisseres to alternative forløp: a) kommunen setter hovedsakelig inn kortsiktige tiltak og ad hoc løsninger; b) kommunen setter inn proaktive tiltak i forhold til bolig og oppfølging. Et funn i dette prosjektet er at tiltak som er samfunnsøkonomisk lønnsomme¹⁷ og som kan spare staten for en rekke utgifter samtidig kan være en belastning for kommuneøkonomien, blant annet som følge av lite gunstige insentivstrukturer.

For eksempel kan kommunen sette inn tiltak som bidrar til at personer slutter å ruse seg og som en følge av dette ikke lenger foretar kriminelle handlinger for å få tak i illegale rusmidler. Tiltaket forverrer kommuneøkonomien, samtidig som staten sparer kostnader til rettsvesen og fengselsopphold. I tillegg vil tiltaket kunne gi en rekke andre positive virkninger, både for rusmisbrukernes familier og for samfunnet som hele. Mindre kriminalitet gir et tryggere samfunn for folk flest, noe som kan ha innvirkning på den allmenne produktiviteten.

Poenget er at tiltak som kommunen iverksetter for å hjelpe enkeltmennesker til bedre livskvalitet kan gi ringvirkninger for samfunnet. Når kommunen skal dekke kostnadene for noe både private og staten vil tjene på, uten at kommunene kompenseres spesielt, tilbys kanskje ikke tjenestene i et omfang som er mest lønnsomt ut fra et samfunnsøkonomisk synspunkt.

¹⁷ For mer informasjon om begrepet «samfunnsøkonomisk lønnsomhet», se for eksempel Finansdepartementet (2005).

Noen ganger vil det som er kommunaløkonomisk lønnsomt også være lønnsomt for staten. Når kommunens innsats medfører at en person går fra sosialhjelp til arbeid, betyr dette i første omgang reduserte kostnader og høyere skatteinntekt for kommunene, men også mulige trygdeinnsparinger for staten på litt sikt. Lønnsomhet for kommunen handler dels om kostnadseffektive løsninger, for eksempel at det i lengden kan være gunstigere for kommunen med egne utleieboliger enn med midlertidige botilbud.

Som i den refererte kartleggingen av aldersgruppa 18-25 år i et åpent rusmiljø i Oslo sentrum betones også her viktigheten av tverrsektorielle tiltak. Barlindhaug m.fl. (2011) poengterer at ensidig bruk av boligpolitiske tiltak ikke vil være tilstrekkelig overfor personer med sammensatte problemer, og at tverrsektorielle tiltak er nødvendige.

Kommunene har gjennom de siste tiårene fått overført stadig flere oppgaver innen helse- og omsorgstjenester fra statlige sektorer og institusjoner. Samtidig har det vært en ønsket politikk fra sentralt hold at mennesker i størst mulig grad skal ut av institusjon og inn i egen bolig. Med andre ord, har vi hatt en langsiktig utvikling hvor man har vridd kommunenes tjenester fra å være institusjonsbasert til å bli hjemmebasert (Brevik 2010). Sentrale reformer har blant annet vært HVPU-reformen, opptrappingsplan for psykisk helse og handlingsplan for eldreomsorgen.

Reformene har, isolert sett, bidratt til sterk vekst i antall personer som kommunene yter pleie og omsorgstjenester til. Samtidig ser vi en endring i alderssammensetningen idet stadig flere mottakere av pleie og omsorgstjenester er under pensjonistalder. Gruppa 18-66 år står nå for over halvparten av all timebruk til hjemmetjenester (hjemmesykepleie og praktisk bistand) og støttekontakt i kommunene (se Gabrielsen m.fl. 2010, Mørk m.fl. 2013). En del av disse tjenestene er sannsynligvis booppfølging. Booppfølging vil imidlertid ofte gå hånd-i-hånd med andre praktiske tjenester og/eller hjemmesykepleie som er helt nødvendig for at enkelte vanskeligstilte skal kunne bli boende i egen bolig (Kvinge og Medby 2011).

Innenfor lovens rammer av hva innbyggere har krav på kan kommunene organisere tjenestene på ulike måter. Særlig ser vi en stor variasjon i hvor vidt det tilbys sykehjemsplass eller hjemmetjenester i omsorgsboliger for de mest hjelpetrengende. Forskning

har vist at en del omsorgsboliger i praksis har fungert som heldøgns bemannet sykehjem (se for eksempel Steihaug m.fl. 2007).¹⁸

Utformingen av økonomiske insentiver kan, isolert sett, ha bidratt til at det var mer lønnsomt å tilby omsorgsboliger med heldøgns bemanning enn sykehjemsplasser, særlig for grupper av hjelpetrengende med lave inntekter (for en diskusjon, se for eksempel Bogen m.fl. 2006). En slik «glidende overgang» mellom sykehjem og omsorgsbolig medfører at en ikke uten videre kan si noe om omsorgstilbudet i kommunene, basert på statistikk over hjemmetjenester og antall sykehjemsplasser.

Brevik og Nygård (2013) finner store kommunale variasjoner i innretning og profil på pleie- og omsorgstjenestene. Problemstillingen gjelder i prinsippet både eldre og yngre brukere. Noen bor i kommunale boliger og noen mottar bistand som hører under det boligsosiale fagfeltet. Forskerne har imidlertid ikke identifisert årsaken til hjelpebehovet i denne gruppa yngre brukere.

Med utgangspunkt i IPLOS¹⁹-data er det delvis mulig å studere hvor omfattende tjenester de enkelte kommunene yter i forhold til hvor omfattende behov den enkelte har. Disse dataene har ikke vært tilgjengelige for vårt prosjekt. Det foreligger - med andre ord - ikke gode data om variasjoner mellom kommunene når det gjelder det boligsosiale arbeidet.

¹⁸ Steihaug m.fl. (2007) har gjennomført en studie i tolv kommuner for å øke kunnskapen om ansattes vurdering av beboere i omsorgsbolig - deres helsetilstand og funksjonsnivå og deres hjelpebehov, herunder behov for tjenester som krever medisinsk og sykepleiefaglig kompetanse. Ti av de tolv kommunene har lagt ned sykehjemsplasser og/eller omgjort sykehjemsplasser til omsorgsboliger. Beboere i omsorgsboliger kan være like dårlige som sykehjemspasienter, men omfanget varierer fra kommune til kommune. Flere informanter omtaler Omsorgsboligene som mini-sykehjem.

¹⁹ IPLOS er et sentralt pseudonymt helseregister med standardiserte data med opplysninger av betydning for vurdering av bistands- og tjenestebehov. Registeret er hjemlet i lov av 18. mai 2001 nr. 24 om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven) og forskrift av 17. februar 2006 nr. 204 om pseudonymt register for individbasert pleie- og omsorgsstatistikk, se <http://helsedirektoratet.no/kvalitet-planlegging/iplos-registeret/om-iplos/Sider/default.aspx>.

3.2.4 Beskrivende analyser på mesonivå

I våre analyser på mesonivå undersøker vi hvordan strukturelle forhold som kommunestørrelse, befolkningsendring, boligmarked, kommunens økonomiske rammer, omfanget av ulike tjenester og endringer i disse forholdene har betydning for nivå og utvikling i bostedsløsheten. Vi konsentrerer oss om kommuner som har minst 10.000 innbyggere, da datagrunnlaget fra kartleggingen er mest tilfredsstillende for denne kommunegruppa.

I det foreliggende avsnittet beskriver vi nivå og utvikling i slike bakenforliggende faktorer og hvordan de enkeltvis varierer med bostedsløsheten. I neste avsnitt rapporterer vi så resultatet fra multivariate analyser, det vil si analyser av hvordan bostedsløsheten varierer når vi kontrollerer for flere kjennetegn ved kommunene samtidig.

Tabell 1 i vedlegg 1 rapporterer gjennomsnittsstørrelser for ulike kjennetegn ved de fire storbyene (der Oslo rapporteres for seg), kommuner med minst 40.000 innbyggere utenom de fire storbyene (17 kommuner totalt) og kommuner med mellom 10.000 og 39.999 innbyggere (41 kommuner i alt).

3.2.5 Befolkningsvekst og kommuneøkonomi

Fra den første kartleggingen av bostedsløse i Norge i 1996 fram til den siste kartleggingen i 2012 har det vært relativ sterk befolkningsvekst i kommuner av en viss størrelse. Befolkningsveksten var høyest i Oslo og lik 26 prosent mens de tre andre storbyene og øvrige kommuner med minst 40.000 innbyggere i gjennomsnitt hadde en vekst på henholdsvis 21 prosent og 20 prosent, se tabell 3.1. I de minste kommunene, som vi ser på her (10.000 – 39.999 innbyggere), var befolkningsveksten 17 prosent i gjennomsnitt over det aktuelle tidsrommet.

Tabell 3.1 *Ulike kjennetegn ved kommuner med minst 40.000 innbyggere inkludert de fire storbyene. Gjennomsnitt.*

Kjennetegn	Oslo	Bergen, Trondheim, Stavanger	Andre kommuner
Bostedsløse per 1.000 innbyggere 2012	2,24	2,22	1,43
Bostedsløse per 1.000 innbyggere 2008	2,68	1,92	1,35
Bostedsløse per 1.000 innbyggere 1996	5,14	2,69	1,53
Prosentvis befolkningsvekst 2008-2012	8,4	6,5	5,7
Prosentvis befolkningsvekst 1996-2012	25,5	21,0	19,6
Prosentvis endring i antall personer under 25 år fra 2008 til 2012	10,5	6,0	4,6
Prosentvis endring i antall personer 19-24 år fra 2008 til 2012	18,2	16,5	12,4
Prosentvis endring i antall personer 80 år og over fra 2008 til 2012	-4,7	1,5	4,3
Prosentvis endring i innvandrerbefolkningen fra 2008 til 2012	24,5	43,9	41,5
Frie inntekter per innbygger 2008	37 553	28 899	29 141
Prosentvis endring i frie inntekter per innbygger fra 2008 til 2012	39	51	50

Kilder: NIBRs kartlegging av bostedsløse og Statistisk sentralbyrå Statistikkbanken.

For alle de tre kommunetypene har veksten vært særlig høy etter 2008, men utviklingen har vært litt ulik for ulike aldersgrupper. I tillegg har veksten i innvandrerbefolkningen vært relativt høyere enn i samlet folketall, se tabell 1 i vedlegg 1.

I 2012 lå andelen bostedsløse gjennomsnittlig på et høyere nivå jo flere innbyggere kommunen hadde i 2008. De fire storbyene hadde betydelig høyere andeler bostedsløse i forhold til folkemengden enn de resterende kommunene.

Hvordan varierer så bostedsløsandelen med befolkningsveksten? De kommunene som hadde opplevd høyest befolkningsvekst fra 2008 til 2012 hadde også i gjennomsnitt høyest andeler bostedsløse i 2012 (se tabell 2 i vedlegg 1).

Økning i befolkningen stiller krav til kommunale myndigheter om å utvikle og tilrettelegge flere tjenester. Hvilke grupper som vokser raskest vil imidlertid ha betydning for hvilke tjenester som først får

økt etterspørsel. I Oslo økte for eksempel antall personer under 25 år og særlig aldersgruppa mellom 18 og 25 år mye mer enn den generelle folkeveksten fra 2008 til 2012 skulle tilsi, mens det var en nedgang i personer fra 80 år og oppover. I de andre kommunene økte antall personer under 25 år noe mindre enn den generelle folkeveksten, mens også her var det relativ sterk vekst i gruppa mellom 18 og 25 år. Endring i antall personer fra 80 år og oppover var noe lavere enn den generelle befolkningsendringen i storbyene, mens det var små forskjeller i resten av kommunene. I de minste kommunene var for eksempel både samlet befolkningsvekst og veksten i personer fra og med 80 år i underkant av fire prosent fra 2008 til 2012, se tabell 3.1 og tabell 1 i vedlegg 1.

Nivået i andelen bostedsløse i 2012 er, isolert sett (når vi ikke kontrollerer for andre faktorer), høyest i kommuner med sterke vekst i antall barn og unge under 25 år mellom 2008 og 2012. Nivået på andelen bostedsløse varierer ikke med veksten i innvandrerbefolkningen, i antall eldre fra 80 år eller veksten i ungdom mellom 18 og 25 år over samme tidsrom og dette gjelder uavhengig av kommunegruppe (se tabell 2 i vedlegg 1).

Oslo hadde nedgang i antall bostedsløse per 1.000 innbyggere fra 2008 til 2012, mens gjennomsnittet for de andre kommunene med minst 40.000 innbyggere var vekst i denne andelen, se tabell 3.1.²⁰

Det skal også nevnes at mens Oslos befolkning økte med mer enn en fjerdepart over perioden 1996-2012, ble andelen bostedsløse i forhold til befolkningen mer enn halvert, se tabell 3.1. Dette har bl.a. sammenheng med en sterk innsats fra kommunens side for å få folk ut av hospits og inn i egen bolig (se Dyb 2003).

Hvor godt kommunene takler utfordringer knyttet til bostedsløshet kan ha sammenheng med hvilke ressurser de har å rutte med. I tabell 3.1 rapporteres frie inntekter per innbygger i 2008 og veksten i slike inntekter mellom 2008 og 2012. Oslo har høyere inntekter enn de andre kommunene i gjennomsnitt, men

²⁰ Det skal nevnes at Bergen hadde nedgang med 12 prosent. Også i Kristiansand, Tromsø, Sarpsborg, Skien, Ålesund, Sandefjord og Tønsberg er registrert antall bostedsløse per 1.000 innbyggere lavere i 2012 enn i 2008, mens resten av kommunene hadde økning, se NIBR-rapport 2013:5. Ålesund og Sarpsborg har mangelfulle kartlegginger i 2012.

har samtidig hatt lavere vekst mellom 2008 og 2012. Økningen i frie inntekter har jevnt over vært høy. Vi finner ingen samvariasjon mellom andelen bostedsløse i 2012 og endring i frie inntekter per innbygger fra 2008 til 2012. Heller ikke nivået på frie inntekter i 2008 og 2012 synes isolert sett å spille noen rolle for nivået på andelen bostedsløse i en kommune samme år.

Forklaringen på forskjellene kan da muligens søkes i holdninger til problemet og fokus på løsninger i kommunene. Andre årsaker til variasjoner kan finnes i ulikheter når det gjelder press i boligmarkedet eller ulik behovsstruktur. Holdninger kan vi ikke studere med bakgrunn i KOSTRA-data, men vi skal se litt nærmere på boligmarkedet og etterspørsel etter kommunale tjenester nedenfor.

3.2.6 Boligpriser og kommunale boliger

I den siste tiden har det vært mye fokus på den sterke boligprisveksten og at det kan være vanskelig, særlig for unge, å etablere seg med egen bolig. Vi ønsker derfor å se om andelen bostedsløse varierer med nivå og vekst i boligprisene.

Vi bruker her priser for selveide blokkleiligheter slik dette er rapportert av Statistisk sentralbyrå (SSB), men gjør oppmerksom på at tallmaterialet kan ha noen svakheter²¹. Gjennomsnittlig

²¹ SSB rapporterer gjennomsnittlige priser for solgte leiligheter, uansett størrelse. Små leiligheter har imidlertid ofte i gjennomsnitt høyere kvadratmeterpris enn store leiligheter. Gjennomsnittlig kvadratmeterpris i en kommune vil dermed variere med hvor store leiligheter som blir solgt det enkelte år. Norsk Eiendomsmeglerforbund (NEF) rapporterer imidlertid beregninger av gjennomsnittlig kvadratmeterpris for en 70 kvadratmeter stor leilighet (http://www.nef.no/xp/pub/topp/boligprisstatistikk/historiske_priser/index.html). Dette gir bedre grunnlag for sammenlikninger. NEF rapporterer dessverre bare tall for en del av kommunene vi studerer her. For de kommunene der det foreligger tall ser vi at forskjellene i gjennomsnittlig kvadratmeterpris mellom SSB og NEF sine rapporteringer i 2012 (kommuner med minst 40.000 innbyggere) er ca 2500 kroner (33 640 kroner per kvadratmeter i gjennomsnitt for NEF og 36 123 kroner per kvadratmeter i gjennomsnitt for SSB). Forskjellene er delvis store i noen kommuner. For Oslo rapporterer NEF, for eksempel, en gjennomsnittlig kvadratmeterpris på 44 800 kroner for en 80 kvadratmeter stor leilighet, mens SSB rapporterer 51 315 kroner per kvadratmeter i gjennomsnitt for en selveid blokkleilighet. Veksten i kvadratmeterprisen fra 2008 til 2012 var i gjennomsnitt for 15 kommuner med minst 40.000 innbyggere 37 prosent i følge NEF og 32 prosent i følge SSB. Da

kvadratmeterpris i 2012 og gjennomsnittlig endring i kvadratmeterprisen rapporteres i tabell 1 i vedlegg 1 og for de største kommunene også i tabell 3.2.

Nivået på antall bostedsløse i forhold til folkemengden i 2012 er høyere jo høyere boligprisen er samme år. Videre er det en positiv samvariasjon mellom andelen bostedsløse i 2012 og den relative boligprisveksten fra 2008 og 2012, men dette gjelder kun i kommuner med minst 40.000 innbyggere, se tabell 2 i vedlegg 1.

Statistisk sentralbyrå registrerer antall disponible kommunale boliger, antall søknader om kommunal bolig og andelen avslag, basert på kommunenes egne rapporteringer. Som det framgår fra tabell 1 i vedlegg 1 og tabell 3.2, er det liten forskjell mellom ulike kommunestørrelser når det gjelder andelen kommunale boliger per 1.000 innbyggere. Videre er det liten endring i dette tallet fra 2008 til 2012. Selv om gjennomsnittet er forholdsvis likt for ulike kommunestørrelser, vil det være en viss variasjon innen de ulike kommunegruppene. Nivået på andelen bostedsløse i 2012 varierer imidlertid, isolert sett, ikke med hvor mange kommunale boliger kommunen disponerer, hverken i 2008 eller 2012. Resultatet gjelder for så vel kommuner med mindre enn 40.000 innbyggere som for de største kommunene i materialet vårt.

NEF publiserer tall for færre kommuner enn det SSB gjør, velger vi å benytte SSB-tall i analysene.

Tabell 3.2 *Boligmarked og kommunale boliger i kommuner med minst 40.000 innbyggere inkludert de fire storbyene. Gjennomsnitt*

Kjennetegn	Oslo	Bergen, Trondheim, Stavanger	Andre kommuner
Kvadratmeterpris på selveid blokkleilighet 2012	51 315	43 826	31 067
Endring i kvadratmeterpris på selveid blokkleilighet 2008-2012	38	39	25
Kommunalt disponerte boliger per 1.000 innbyggere, 2012	20	22	20
Kommunalt disponerte boliger per 1.000 innbyggere, 2008	20	23	19
Prosentvis andel søkere som har fått avslag på kommunal bolig, 2012	48	32	30
Prosentvis andel søkere som har fått avslag på kommunal bolig, 2008	43	41	23

Kilde: Egne beregninger basert på SSB Statistikkbanken.

Selv om andelen kommunale boliger er relativt konstant, synes det imidlertid å være systematiske forskjeller med hensyn til avslag på søknader om slik bolig. Relativt flere får avslag i de største kommunene. Det har også i gjennomsnitt vært vekst i antall avslag fra 2008 til 2012. Andel avslag samvarierer imidlertid ikke systematisk med andelen bostedsløse noen av disse to årene. Vi ser for øvrig fra tabell 3.2 at andelen avslag er redusert i Bergen, Trondheim og Stavanger fra i gjennomsnitt 41 prosent i 2008 til i gjennomsnitt 32 prosent i 2012.²² Stavanger har, i følge Statistisk sentralbyrå sine registreringer, redusert andelen avslag fra 43 prosent i 2008 til 21 prosent i 2012.

Det er viktig å være oppmerksom på at antall søknader og andelen avslag ikke nødvendigvis uttrykker det faktiske behovet, da ikke alle som trenger bolig søker kommunal bolig.

For å oppsummere så langt; kommunestørrelse i 2008, befolkningsvekst mellom 2008 og 2012 (og særlig vekst i antall

²² Det er for øvrig stor variasjon mellom disse tre storbyene. I 2012 var andelen avslag i Bergen 45 prosent, i Trondheim 29 prosent og i Stavanger 21 prosent, Tilsvarende tall for 2008 var henholdsvis 50 prosent, 30 prosent og 43 prosent.

innbyggere under 25 år) og boligprisnivået i 2012 samvarierer hver for seg positivt med nivået på bostedsløshet i kommuner med minst 10.000 innbyggere.

Hva så med organisering og prioritering innen sosialtjenesten og barnevernet? Vi studerer noen størrelser som er rapportert i Statistisk sentralbyrås statistikkbank i neste avsnitt. Som ovenfor rapporterer vi hvor vidt nivået på bostedsløshetsandelen i 2012 varierer i alle kommuner med minst 10.000 innbyggere.

3.2.7 Sosiale tjenester og barnevern

Det er stor forskjell mellom kommunene både når det gjelder behov for ulike tjenester og når det gjelder tjenesteproduksjonens organisering og omfang. Som nevnt innledningsvis er det imidlertid av og til en glidende overgang mellom institusjonsomsorg og hjemmetjenester i omsorgsbolig. Tilsvarende eller samme tilbud benevnes ulikt i ulike kommuner.

Datatilfanget spesifiserer ikke boligsosiale tjenester til personer som særlig trenger psykososial oppfølging og støtte for å greie å bo og beholde en bolig. Dette vil blant annet gjelde noen mennesker med tidligere erfaringer som bostedsløse. Vi har dermed valgt å konsentrere oss om forskjeller mellom kommunene når det gjelder utgifter til sosialtjenester og til barnevern.

I 2012 utmerket Oslo seg i forhold til resten av kommunene med relativt mange sosialhjelpsmottakere og relativt høye driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger. Andel netto driftsutgifter til sosialtjenesten, som gjelder tilbud til personer med rusproblemer var videre betydelig høyere i de fire storbyene enn i resten av kommunene med minst 10.000 innbyggere. I storbyene fikk mer enn fire av ti sosialhjelpsmottakere stønad i minst et halvt år, mens denne andelen var noe lavere i de andre kommunene. Oslo har en relativt lav andel sosialhjelpsmottakere i aldersgruppa 18-24 år sammenliknet med andre kommuner.

Tabell 3.3 *Sosiale tjenester og barnevern i kommuner med minst 40.000 innbyggere. Gjennomsnitt*

Kjennetegn	Oslo	Bergen, Trondheim, Stavanger	Andre kommuner
Prosentvis andel sosialhjelpsmottakere 20-66 år av innbyggere 20-66 år. 2012	4,2	3,4	3,6
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år. 2012	4 907	3 245	3 060
Prosentvis andel netto driftsutgifter til sosialtjenesten som gjelder tilbud til personer med rusproblemer. 2012	26,9	23,4	19,1
Prosentvis andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer. 2012	42,4	43,3	34,6
Prosentvis andel av sosialhjelpsmottakerne som er i aldersgruppa 18-24 år. 2012	13,2	21,8	25
Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 18-24 år. 2012	4,5	4,7	4,2
Prosentvis andel barn med barnevernstiltak i forhold til innbyggere 0-17 år. 2012	4,4	4,0	4,3
Prosentvis andel barn med barnevernstiltak i forhold til innbyggere 0-22 år. 2012	3,4	3,0	3,3
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten. 2012	7 235	7 556	6 497
Prosentvis endring i netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år. 2008 til 2012	17,4	24,7	36,2
Prosentvis vekst i netto driftsutgifter per barn i barnevernet fra 2008 til 2012	6,3	14,6	16,5
Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk i barnevernet. 2012	15	13	17
Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk i barnevernet. 2008	17	19	17
Andel undersøkelser som fører til tiltak. Prosent 2012	39,7	49,9	44,7
Andel undersøkelser som fører til tiltak. Prosent 2008	47,4	50,6	47,9

Kilde: NIBRs kartlegging av bostedsløse og Statistisk sentralbyrå Statistikkbanken.

Kommuner med mindre enn 40.000 innbyggere har noe høyere andel barn med barnevernstiltak enn andre kommuner i 2012. Storbyene har de høyeste driftsutgiftene til barnevernstjenesten per innbygger 0-17 år, mens veksten i denne størrelsen fra 2008 til 2012 har vært størst utenfor storbyene, se tabell 1 i vedlegg 1 og tabell 3.3.

Vi finner for øvrig en positiv samvariasjon mellom vekst i frie inntekter mellom 2008 og 2012 og vekst i netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år over samme tidsrom. Dette kan muligens indikere at kommuner som har fått bedre råd har kunnet investere mer i forebyggende barnevern. Igjen vet vi ikke om det faktisk foreligger en slik sammenheng.

Nivået på andel bostedsløse i 2012 er høyere jo høyere andel netto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år kommunen hadde i 2008 og jo høyere andel sosialhjelpsmottakere som får stønad i minst et halvt år i 2012²³. Videre samvarierer bostedsløshetsandelen positivt med andelen netto driftsutgifter til sosialtjenesten som går til personer med rusproblemer i 2008 og/eller 2012.

I alle kommuner med minst 10.000 innbyggere ser vi videre en negativ samvariasjon mellom andelen bostedsløse og andelen av sosialhjelpsmottakerne i aldersgruppa 18-24 år. Jo lengre disse unge mottar sosialhjelp, jo høyere er imidlertid bostedsløsandelen i kommunen, se tabell 3.4 og tabell 2 i vedlegg 1.

Selv om statistikken viser slike sammenhenger mellom enkelte variabler trenger de ikke si noe om årsaksforhold. Store kommuner har for eksempel både relativt mange bostedsløse og relativt mange sosialhjelpsmottakere uten at det ene nødvendigvis frambringer det andre.

²³ Statistisk signifikans brukes for å beskrive sannsynligheten for at noe er et resultat av tilfeldigheter. Et resultat av en statistisk analyse betegnes som statistisk signifikant dersom det er lite sannsynlig at resultatet har oppstått tilfeldig. Vi tester her sannsynligheten for at en koeffisient er lik null. Når vi sier at koeffisienten er signifikant positiv eller negativ, betyr det at sannsynligheten for at koeffisienten faktisk er lik null er mindre enn 5 prosent. Er sannsynligheten for at koeffisienten er lik null høyere enn 5 prosent, sier vi at koeffisienten ikke er signifikant (som egentlig betyr ikke signifikant forskjellig fra null).

Tabell 3.4 *Oppsummering av analyser av hvordan nivået på andel bostedsløse 2012 varierer med en rekke bakgrunnsvariabler. Kommuner med minst 10.000 innbyggere²⁴*

Bakgrunnskjennetegn	Korrelasjonskoeffisienter
Andel sosialhjelpsmottakere 20-66 år av innbyggere 20-66 år. 2012	Ikke signifikant
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år. 2012	Ikke signifikant
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år. 2008	Positiv
Andel av sosialhjelpsmottakerne som er 18-24 år. 2012	Negativ
Andel sosialhjelpsmottakere som er 18-24 år i 2008	Ikke signifikant
Gjennomsnittlig stønadslengde sosialhjelpsmottakere 18-24 år. 2012	Positiv
Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer. 2012	Positiv
Andel netto driftsutgifter sosialtjenester til tilbud til personer med rusproblemer. 2012	Positiv
Andel netto driftsutgifter sosialtjenester til tilbud til personer med rusproblemer. 2008	Positiv
Andel barn med barnevernstiltak i forhold til innbyggere 0-17 år. 2012	Ikke signifikant
Andel barn med barnevernstiltak i forhold til innbyggere 0-17 år. 2008	Ikke signifikant
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten. 2012	Ikke signifikant
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten. 2008	Ikke signifikant
Vekst i netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år. 2008 -2012	Negativ
Vekst i netto driftsutgifter (funksjon 244, 251, 252) per barn i barnevernet 2008-2012	Ikke signifikant
Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk i barnevernet. 2012	Ikke signifikant
Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk i barnevernet. 2008	Ikke signifikant
Andel undersøkelser som fører til tiltak. Prosent 2012	Ikke signifikant
Andel undersøkelser som fører til tiltak. Prosent 2008	Ikke signifikant

Kilde: NIBRs kartlegging av bostedsløse og Statistisk sentralbyrå, Statistikkbanken

²⁴ Analyseresultatene er presentert i vedlegg 1, tabell 2.

I kommuner med minst 10.000 innbyggere er andel bostedsløse i gjennomsnitt lavere jo høyere vekst i netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år fra 2008 til 2012. Andre bakgrunnsfaktorer når det gjelder barnevernet, som andel barn med barnevernstiltak i 2008 og 2012, nivået på netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år i 2012, andel undersøkelser som fører til tiltak eller vekst i netto driftsutgifter per barn i barnevernet fra 2008 til 2012 ser ikke ut til å variere med nivået på andelen bostedsløse i 2012, se tabell 2 i vedlegg 1 og tabell 3.4.

Med bakgrunn i disse analysene kan vi ikke svare på spørsmålet om årsaker til bostedsløshet. Analysene gir oss likevel muligheter til å fundere over mulige sammenhenger. Før det første, er relativt mange unge sosialhjelpsmottakere et tegn på at noen kommuner har relativt mange unge vanskeligstilte og hvorfor er det i så fall slik? Er kanskje en del barn og unge tidligere ikke tidsnok blitt fanget opp av barnevernet der det har vært nødvendig? Vi ser at vekst i utgifter til barnevernet fra 2008 til 2012 gir lavere andel bostedsløse i 2012.²⁵

Forholdsvis høye driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer i så vel 2008 som 2012 kan ha sammenheng med at mange bostedsløse er rusavhengige. Rusomsorgen i kommunene er viktige respondenter i kartleggingen.

3.2.8 Multivariate analyser på mesonivå

Så langt har vi studert hvordan ett og ett kjennetegn ved kommunene eventuelt varierer med andelen bostedsløse i 2012. Vi skal nedenfor studere hvordan andelen bostedsløse varierer når vi kontrollerer for flere kjennetegn ved kommunene samtidig.

Registrerte samvariasjoner mellom andelen bostedsløse og bestemte kjennetegn i kommunene sier ikke uten videre noe om hva som faktisk forklarer hvorfor noen kommuner har relativt flere bostedsløse enn andre når både kjennetegn og andelen bostedsløse er blitt registrert samme år. Noen ganger vil hendelser som ligger tilbake i tid derimot kunne antas å ha gitt en bestemt

²⁵ Disse største kommunene har kanskje også hatt stor tilflytning av vanskeligstilte unge som rømmer hjemmefra fra mindre kommuner. De er nok i så fall registrert bosatt i hjemkommunen fordi de fleste unge som kommer til storbyen på denne måten melder ikke flytting.

utvikling i andelen bostedsløse. Det er derfor interessant å studere om kjennetegn ved kommunene, for eksempel i 2008, kan brukes for å forutsi andelen bostedsløse i 2012.

Analysen av ulike kjennetegn ved kommunene fra 2003 til 2012 viser imidlertid en stor grad av «stivhengighet». Det betyr, for eksempel, at kommuner som hadde forholdsvis mange barnevernsklienter i 2003 også er de samme som har forholdsvis mange barnevernsklienter i 2005, 2008 og 2012. Ofte varierer kjennetegn med kommunestørrelse heller enn over tid. Når vi vil teste ulike bakgrunnskjenntegn ved kommunene med hensyn til deres betydning for nivået på bostedsløse i 2012 er det dermed ikke sikkert at vi lettere kan postulere årsakssammenhenger ved å bruke historiske data.

I og med at analysene omfatter relativt få enheter, kan vi bare inkludere noen få variabler. Før vi gjennomfører slike multivariate analyser har vi studert hvordan kjennetegn ved kommunene samvarierer, både i det enkelte år og over tid. Denne gjennomgangen skal hjelpe oss å velge ut hvilke kjennetegn ved kommunene det er mest hensiktsmessig å ta inn i de multivariate analysene. Opplysninger om samvariasjoner mellom variabler og kriterier for utvelgelse finnes i vedlegg 1.

I regresjonsanalysen ser vi på mulige sammenhenger mellom nivået på andel bostedsløse 2012 og de utvalgte bakgrunnskjenntegnene ved alle kommuner med minst 10.000 innbyggere. Endring i folketallet mellom 2008 og 2012 varierer fortsatt positivt med andelen bostedsløse, også når vi kontrollerer for relativ endring i frie inntekter og prisstigning for en selveid blokkleilighet fra 2008 til 2012, vekst i netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år fra 2008 til 2012, andel netto driftsutgifter i sosialtjenester som går til tilbud til personer med rusproblemer i 2008 og 2012, andel av sosialhjelpsmottakerne som er 18-24 år i 2012, gjennomsnittlig stønadslengde til denne gruppa samme år og andelen søkere som fikk avslag på kommunal bolig i 2012, se tabell 3.5.²⁶

Vi kan dermed oppsummere dette avsnittet med at selv om enkelte kjennetegn ved kommunene samvarierer positivt eller negativt med bostedsløsandelen hver for seg, synes det som om det kun er

²⁶ For den interesserte leser er det mulig å se flere detaljer i tabell 3 i vedlegg 1.

befolkningsveksten som muligens forklarer andelen bostedsløse i 2012. Med andre ord, kan det være slik at befolkningsveksten gir utfordringer både når det gjelder boligmarked, sosialtjenester og barnevern. Press i boligmarkedet og høy etterspørsel etter nevnte kommunale tjenester gir muligens kommunene i gjennomsnitt dårligere forutsetninger for å redusere bostedsløsheten. Eksemplet Oslo viser imidlertid at det er mulig, trass i sterk befolkningsvekst, å redusere bostedsløsheten når viljen er der til å fokusere på problemet og finne løsninger.

Tabell 3.5 *Regresjonsanalyser av mulige sammenhenger mellom nivå på andel bostedsløse 2012 og en rekke bakgrunnskjennetegn ved kommunene. Alle kommuner med minst 10.000 innbyggere*

Kjennetegn ved kommunene	Regresjonskoeffisienter
Relativ endring i frie inntekter i kroner per innbygger fra 2008 til 2012	Ikke signifikant
Endring folketall 2008-2012	Positiv
Prisstigning selveid blokkleilighet 2008-2012	Ikke signifikant
Andel søkere med avslag på kommunal bolig i 2012	Ikke signifikant
Andel netto driftsutgifter sosialtjenester til tilbud til personer med rusproblemer. 2008	Ikke signifikant
Andel netto driftsutgifter sosialtjenester til tilbud til personer med rusproblemer. 2012	Ikke signifikant
Andel av sosialhjelpsmottakerne som er 18-24 år. 2012	Ikke signifikant
Gjennomsnittlig stønadslengde sosialhjelpsmottakere 18-24 år. 2012	Ikke signifikant
Vekst i netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år fra 2008 til 2012	Ikke signifikant

Spørsmål som er viktige, og som det er vanskelig å besvare ved hjelp av foreliggende data er for eksempel om barnevernet fanger opp barn i faresonen tidlig nok. Har kommunene nok boliger og differensierte nok boformer for vanskeligstilte? Oppstår det en «ghettofisering» av rusmisbrukere til enkelte bomiljøer, noe som kanskje gir «smitteeffekter» i form av at det blir vanskeligere å

jobbe med problemer for de som prøver å komme seg ut av misbruket? Tilrettelegger kommunene for gode nok booppfølgingstjenester, både når det gjelder kvalitet og omfang, særlig for mennesker med psykiske lidelser som ikke greier å ta vare på seg selv? Slike spørsmål vil vi imidlertid komme tilbake til i casestudiene senere i rapporten.

3.3 Analyser på mikronivå

Undersøkelser har vist at en på makronivå kan skille mellom bostedsløshet som henger sammen med generelt høy fattigdom og/ eller et lite utbygget velferdssystem i landet og bostedsløshet av andre årsaker, se kapittel 2. Sannsynligvis vil høy kvalitet på kommunale tjenester (inkludert tilstrekkelig hjelp til å finne og beholde bolig) være vesentlig og viktig for den enkelte som havner i en situasjon som bostedsløs. Men hvorfor blir noen mennesker bostedsløse i en velferdsstat som Norge? Nedenfor skal vi med utgangspunktet i data fra den siste kartleggingen beskrive noen kjennetegn ved de bostedsløse og samvariasjon mellom ulike kjennetegn etter hvor omfattende bostedsløshetserfaringene er.

3.3.1 Beskrivende analyser på mikronivå

I NIBR-rapport 2013:5 gjør vi nøye rede for ulike personlige kjennetegn ved bostedsløse, som kjønn, alder, sivilstatus, utdanning, inntektskilder, fødeland og familiesituasjon. Videre beskrives oppholdssted for bostedsløse, om de er bostedsløse sammen med sine barn, lengde på oppholdene og historikk (det vil si om personen er langvarig bostedsløs eller om dette er et nytt, akutt problem som er oppstått). Til sist rapporteres ulike problemsituasjoner, blant annet avhengighet av rusmidler, psykisk sykdom, utkastelse av bolig, og tiltak som legemiddelassistert rehabilitering og individuell plan. Rapporteringen er foretatt for ulike kommunetyper, men også for ulike grupper av bostedsløse, nemlig personer med midlertidig opphold i landet, barnefamilier, veteraner; bostedsløse unge; bostedsløse personer med samtidig rusavhengighet og psykisk sykdom, langvarig bostedsløse og eldre bostedsløse.

I denne rapporten fokuserer vi på mulige forklaringer på bostedsløshet. Vi vil, som i avsnittet over om kommunene, se om

det synes å foreligge noen signifikante sammenhenger mellom bostedsløshet og personlige forhold som vi har fått opplysninger om gjennom kartleggingen.

Som avhengig variabel for analysene våre konstruerer vi en indeks som sier noe om hvor omfattende og eller alvorlig bostedsløsheten synes å være målt i oppholdsform og tid tilbrakt i oppholdsformen. I kartleggingen spør vi om personens nåværende oppholdsform og hvor lenge personen har vært i denne situasjonen, spørsmål 9 og 10. Ved å summere over disse to spørsmålene og gi hvert spørsmål en «skå» fra en til fem, får vi en indeks som varierer mellom to og ti. Jo høyere verdi, jo mer omfattende og/ eller alvorlig er situasjonen for den bostedsløse.²⁷

Før vi går videre skal vi oppsummere hvordan denne indeksen varierer for ulike grupper. Fra tabell 3.6 framgår at gjennomsnittet for alle registrerte bostedsløse er 6.²⁸ Bostedsløse under 25 år og bostedsløse med hel eller delvis omsorg for barn samt personer med arbeidsrelatert inntekt som viktigste inntektskilde ligger på 5,5 i gjennomsnitt. Generelt kan det være store forskjeller innen de ulike gruppene.

Vi har beregnet korrelasjoner mellom graden av bostedsløshets-erfaring (indeks) og en rekke kjennetegn ved den bostedsløse. Indeksen er signifikant høyere for menn enn for kvinner, for personer født i Norge sammenliknet med bostedsløse med annen landbakgrunn og for personer bosatt i kommuner med minst 40.000 innbyggere sammenliknet med personer bosatt i mindre kommuner. Ikke overraskende er indeksen høyest for personer som har en lang historie med bostedsløshet, det vil si det er en tilbakevendende situasjon over flere år. Personer under 25 år,

²⁷ Ved konstruksjon av indeksen lar vi opphold hos venner, kjente og slektninger (spørsmål 9) få verdien 1; opphold i kommunal og statlig institusjon samt fengsel få verdien 2, krisesenter, midlertidig botilbud og «annet» får verdien 3, akutt overnatting få verdien 4 mens uten overnattingsmulighet kommende natt får verdien 5. Tilsvarende gis det høyere verdier jo lenger personen har vært i den oppgitte situasjonen (spørsmål 10). En uke tilsvare 1 mens mer enn seks måneder tilsvare 5. En bostedsløs som er uten overnattingsmuligheter kommende natt og har hatt det slik i mer enn seks måneder «score» dermed 10 på indeksen.

²⁸ For mer informasjon om fordelingen til den konstruerte indeksen, se figur 1 vedlegg 2.

bostedsløse med daglig eller delt omsorg for barn eller samværsrett har mindre omfattende bostedsløshetserfaring (lavere indeks) enn andre. Det er ingen signifikante forskjeller med hensyn til utdanning eller familiestatus. Personer med arbeidsrelatert inntekt har mindre omfattende bostedsløshetserfaring enn personer som mottar sosialhjelp og/ eller ulike trygdeytelser.

Tabell 3.6 *Gjennomsnittlig indeks for utfordringer knyttet til bostedsløshet*

Kjennetegn ved de bostedsløse	Gjennomsnitt	N
Arbeidsrelatert ²⁹ inntekt som viktigste inntektskilde	5,5	341
Under 25 år	5,5	996
Omsorg for barn (daglig eller delt)	5,5	342
Samværsrett med mindreårige barn	5,8	395
Kvinne	5,8	1385
Fødeland utenfor Norge	5,8	1294
Har mindreårige barn	5,9	1315
Gift/ samboende	5,9	381
Høgskole/universitet er høyeste fullførte utdanning ³⁰	5,9	168
Tilbakevendende situasjon over flere år	6,3	1566
Alle	6,0	4761

Kilde: Kartlegging av bostedsløse 2012.

De som har bortfall av inntekt siste halvår, er utskrevet fra institusjon, løslatt fra fengsel eller er gått ut av barnevernets omsorg det siste halve året har relativt mindre omfattende bostedsløshetserfaring på kartleggingstidspunktet. Det samme er tilfellet for personer som er kastet ut av boligen eller har måttet flytte på grunn av samlivsbrudd, konflikt i familien, vold eller trusler i løpet av siste 6 måneder³¹.

Begge resultatene kan synes noe overraskende, men har trolig sammenheng med at utskrivelse fra institusjon og barnevern eller

²⁹ Arbeidsinntekt, sykepenger og dagpenger.

³⁰ Kartlegging av utdanning omfatter relativt mange «vet ikke», slik at utdanning er den minst «sikre» variabelen i datamaterialet.

³¹ For analysene har vi slått sammen henholdsvis spørsmålene 12, 13 og 14 («utkastelse») og spørsmålene 15, 16, 17 («tap av bolig av andre årsaker»). Dette har vi gjort ved å gi de to nye variablene verdien 1 om svaret er ja på ett av de tre spørsmålene som inngår og verdien 0 ellers.

løslatelse fra fengsel samt utkastelse/ tap av bolig ligger lenger enn et halvt år tilbake i tid for personer med de mest omfattende bostedsløshetserfaringene. Bostedsløshetserfaringen er relativt høy for personer som er avhengige av rusmidler og/ eller har psykisk sykdom, fysisk funksjonshemming eller sykdom. Det samme gjelder personer som har fått tildelt eller som har fått vedtak om egen bolig og venter på å flytte inn og personer som er i legemiddelassistert rehabilitering. Bostedsløshetserfaringen varierer derimot – isolert sett - ikke systematisk med det å oppholde seg midlertidig i landet, vente på behandling (rus, psykiatri, annet) eller det å ha individuell plan.³²

Sammenhengene er forholdsvis sterke, men det er vanskelig å si hva som kommer først og sist. Fører en lang karriere som bostedsløs til at det blir umulig å bli værende i jobb eller er tap av jobb den enkelthendelsen som gir det endelige støtet ut i bostedsløsheten? Er det rusmisbruket som fører til bostedsløshet eller bostedsløsheten som fører til rusmisbruk? Mennesker med enkelte psykiske lidelser, der blant annet mye ro og stabile omgivelser er viktig for å bli frisk, vil kanskje bli enda sykere som bostedsløse?

Så langt har vi sett på hvordan bostedsløshetserfaringen varierer med enkelte kjennetegn ved de bostedsløse. I neste avsnitt skal vi studere om noen av disse sammenhengene fortsatt er signifikant forskjellige fra null når vi analyserer en rekke kjennetegn samtidig.

3.3.2 Multivariate analyser på mikronivå

Vi gjennomfører flere multivariate analyser. For det første studerer vi hvordan bostedsløshetserfaringen³³ varierer med kjennetegn ved de bostedsløse i kommuner av ulik størrelse. Analysene gjennomføres for bostedsløse i alle kommuner, for bostedsløse i kommuner med minst 10.000 innbyggere og til sist for bostedsløse i kommuner med minst 40.000 innbyggere. Resultatene varierer svært lite med kommunestørrelse, se tabell 2 i vedlegg 2.

Sivil status har fremdeles ingen signifikant betydning. Derimot er utfordringene fortsatt størst for menn og for sosialhjelps-

³² Se tabell 1 i vedlegg 2 for mer spesifikke analyseresultater.

³³ Som avhengig variabel i alle analysene benytter vi den konstruerte indeksen som varierer mellom 1 og 10.

mottakere. Om de bostedsløse er født i Norge eller ikke, og om vedkommende har daglig eller delt omsorg for barn spiller imidlertid ingen signifikant rolle for bostedsløshets-erfaringen i gjennomsnitt lenger. Det er fortsatt en signifikant negativ sammenheng mellom bostedsløshetserfaring og følgende faktorer: alder under 25 år, arbeidsrelatert inntekt og samværsrett.

Bostedsløshetserfaring er fortsatt mindre omfattende for bostedsløse som har opplevd utkastelse av bolig og/ eller tap av bolig av andre årsaker, blant annet på grunn av samlivsbrudd eller konflikt i familien, siste halvår. Som nevnt ovenfor har dette trolig sammenheng med at mennesker med særlig omfattende bostedsløshetserfaring kan ha blitt kastet ut/ mistet boligen for mer enn et halvt år siden. Bostedsløshetserfaringen er fortsatt mest omfattende for personer som er avhengig av rusmidler, har en fysisk eller psykisk sykdom og/eller funksjonshemming.

Jo høyere verdi på indeksen for bostedsløshetserfaring jo større sannsynlighet for å stå på venteliste til egen bolig³⁴.

Indeksen har lavere verdi for bostedsløse som er utskrevet fra institusjon, løslatt fra fengsel eller har gått ut av barnevernets omsorg det siste halvåret. Dette er interessant og kan indikere at disse personene har fått noe oppfølging og tilrettelegging den første tiden. Resultatene av analysene er utførlig rapportert i tabell 2 i vedlegg 2. Nedenfor skal vi oppsummere analyseresultatene mer skjematisk, se tabell 3.7.

Vi har også analysert en modell 2, nemlig der vi erstatter en rekke kjennetegn ved personen knyttet til kjønn, inntekt, omsorg for barn, samværsrett, familiebakgrunn og fødeland med følgende tre variabler: kommunen har minst 40.000 innbyggere, den bostedsløse har både psykisk sykdom og er avhengig av rusmidler, personen er kvinne med daglig eller delt omsorg for barn.³⁵ Resultatet vises i tabell 3 i vedlegg 2 og i tabell 3.8.

³⁴ Denne forskjellen er ikke lenger signifikant forskjellig fra null i kommuner med minst 40.000 innbyggere, se tabell 2 i vedlegg 2.

³⁵ Dette er dikotome variabler med verdien 1 dersom kjennetegnet er til stede og 0 ellers.

Tabell 3.7 Regresjonsanalyser av hvordan bostedsløshetserfaring varierer med en rekke bakgrunnskjennetegn ved bostedsløse. Hele landet. Modell 1

Bakgrunnskjennetegn	Regresjonskoeffisienter
Mann	Positiv
Under 25 år	Negativ
Født i Norge	Ikke signifikant
Har omsorg for barn	Ikke signifikant
Har samværsrett	Negativ
Gift/ samboende	Ikke signifikant
Arbeidsrelatert inntekt som viktigste inntektskilde	Negativ
Sosialhjelp som viktigste inntektskilde	Positiv
Kastet ut av boligen sin siste 6 mnd. (spørsmål 12-14)	Negativ
Tap av bolig siste 6 mnd. (spørsmål 15-17)	Negativ
Bortfall av inntekt siste 6 mnd.	Ikke signifikant
Har høy gjeld/ gjeldsoffer	Ikke signifikant
Er utskrevet fra institusjon siste 6 mnd.	Negativ
Har gått ut av barnevernets omsorg siste 6 mnd.	Negativ
Løslatt fra fengsel siste 6 mnd.	Negativ
Er avhengig av rusmidler	Positiv
Personen har psykisk sykdom	Positiv
Har fysisk funksjonshemming og/ eller sykdom	Positiv
Er veteran	Ikke signifikant
Oppholder seg midlertidig i landet	Ikke signifikant
Har fått tildelt/ vedtak om egen bolig og venter på å flytte inn (spørsmål 28)	Positiv
Venter på å komme i behandling	Ikke signifikant
Er i legemiddelassistert rehabilitering (LAR)	Ikke signifikant
Har individuell plan	Ikke signifikant

Tabell 3.8 Regresjonsanalyser med hensyn til hvordan bostedsløshets-erfarings varierer med en rekke bakgrunnskjenntegn ved bostedsløse. Hele landet. Modell 2

Bakgrunnskjenntegn	Regresjons- koeffisienter
Kommuner med minst 40.000 innbyggere	Ikke signifikant
Den bostedsløse har både psykisk sykdom og er avhengig av rusmidler	Positiv
Kvinne med daglig eller delt omsorg for barn	Negativ
Under 25 år gammel	Negativ
Kastet ut av boligen sin siste 6 mnd. (spørsmål 12-14)	Negativ
Tap av bolig siste 6 mnd. (spørsmål 15-17)	Negativ
Bortfall av inntekt siste 6 mnd.	Negativ
Har høy gjeld/ gjeldsoffer	Ikke signifikant
Er utskrevet fra institusjon siste 6 mnd.	Negativ
Har gått ut av barnevernets omsorg siste 6 mnd.	Ikke signifikant
Løslatt fra fengsel siste 6 mnd.	Negativ
Har fysisk funksjonshemming og/ eller sykdom	Positiv
Er veteran	Ikke signifikant
Oppholder seg midlertidig i landet	Ikke signifikant
Har fått tildelt/ vedtak om egen bolig og venter på å flytte inn	Positiv
Venter på å komme i behandling (rus, psykiatri, annet)	Positiv
Er i legemiddelassistert rehabilitering (LAR)	Positiv
Har individuell plan	Ikke signifikant

Som forventet ut fra de tidligere analysene har kvinner med omsorg for barn og unge under 25 år mindre omfattende erfaringer i gjennomsnitt, mens det motsatte er tilfellet for bostedsløse som både har psykisk sykdom og er avhengig av rusmidler. Ellers er det små forskjeller til resultatene fra modell 1. Ett unntak som kan nevnes er at mennesker med legemiddelassistert rehabilitering og mennesker som venter på å komme i behandling (rus, psykiatri, annet) har signifikant mer omfattende bostedsløshetserfaring enn andre bostedsløse i modell 2.

Så langt har vi studert alle bostedsløse samlet. Nedenfor skal vi se nærmere på følgende undergrupper hver for seg: a) unge under 25 år, b) kvinner med omsorg for barn og c) bostedsløse som både har psykisk sykdom og er avhengig av rusmidler. Det kan være noe overlapp mellom gruppene.

Blant ungdom under 25 år er indeksen for bostedsløshetserfaring høyest for personer som oppholder seg midlertidig i landet og for personer som er avhengig av rusmidler eller har psykisk sykdom, alt annet likt. Indeksen er signifikant lavere for personer som er utskrevet fra institusjon og for personer som er kastet ut av boligen siste halvår. Ingen andre variabler ser ut til å påvirke indeksen signifikant i den ene eller andre retningen.

Blant kvinner med omsorg for barn er det en signifikant negativ sammenheng mellom graden av bostedsløshetserfaring og psykisk sykdom. Samtidig er indeksen høyest for personer som oppholder seg midlertidig i landet, se tabell 3.9 og tabell 4 i vedlegg 2.

Til sist ser vi at bostedsløse personer som har en psykisk sykdom og i tillegg er avhengige av rusmidler har mindre omfattende bostedsløshetserfaring slik dette måles her når de er under 25 år eller har samværsrett for barn. Ellers er de bostedsløshetserfaringen mest omfattende for personer med sosialhjelp og for personer med en fysisk funksjonshemming eller sykdom. Igjen er det en positiv sammenheng mellom bostedsløshetserfaring og det å stå på venteliste til egen bolig. Jo lengre bostedsløshetserfaring i denne gruppa jo mindre sannsynlig er det at personer er kastet ut eller har mistet boligen sin siste halvår. Analyseresultatene oppsummeres utførlig i tabell 4 i vedlegg 2 mens tabell 3.9 skisserer sammenhengene.

Tabell 3.9 *Oppsummering av multivariate analyser av hvordan bostedsløsbetserfaring varierer med en rekke bakgrunnskjennetegn ved bostedsløse. Tre ulike undergrupper*

Bakgrunns- kjennetegn	Bostedsløse under 25 år	Bostedsløse kvinner med daglig eller delt omsorg for barn	Bostedsløse personer med ROP- lidelse ³⁶	Bostedsløse personer med ROP- lidelse Modell II
Kommunen har minst 40.000 innbyggere	I. s.	I. s.	I. s.	I. s.
Mann	I. s.	-	I. s.	-
Under 25 år gammel	-	-	Negativ	Negativ
Født i Norge	I. s.	I. s.	I. s.	-
Har samværsrett	I. s.	-	Negativ	-
Grunnskole	I. s.	I. s.	I. s.	-
Gift/ samboende	I. s.	I. s.	I. s.	-
Sosialhjelp som viktigste inntektskilde	I. s.	I. s.	Positiv	-
Kastet ut av boligen sin siste 6 mnd.	Negativ	I. s.	Negativ	Negativ
Tap av bolig siste 6 mnd.	I. s.	I. s.	Negativ	Negativ
Utskrevet fra institusjon siste 6 mnd.	Negativ	I. s.	I. s.	Negativ
Har gått ut av barnevernets omsorg siste 6 mnd.	I. s.	-	I. s.	I. s.
Løslatt fra fengsel siste 6 mnd.	I. s.	I. s.	I. s.	I. s.
Er avhengig av rusmidler	Positiv	I. s.	-	-
Personen har psykisk sykdom	Positiv	Negativ	-	-
Har fysisk funksjonshemming og/ eller sykdom	I. s.	I. s.	Positiv	Positiv
Oppholder seg midlertidig i landet	Positiv	Positiv	I. s.	I. s.
Har fått tildelt/ vedtak om egen bolig og venter på å flytte inn	I. s.	I. s.	Positiv	Positiv
Venter på å komme i behandling (rus, psykiatri, annet)	I. s.	I. s.	I. s.	I. s.
Er i legemiddelassistert rehabilitering (LAR)	I. s.	I. s.	I. s.	I. s.
Har individuell plan	I. s.	I. s.	I. s.	I. s.

I. s. = ikke signifikant

Med andre ord ser forklaringene ut til å variere for ulike grupper bostedsløse. Blant bostedsløs ungdom kan en videre tenke seg at

³⁶ ROP: samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse

det finnes to ulike undergrupper med omfattende bostedsløshetserfaring og som har ulike hjelpebehov. Den ene er ungdommer oppholder seg midlertidig i landet, for eksempel arbeidsinnvandrere eller andre personer fra land i Europa med høy ledighet. Den andre gruppa kan være ungdom som er født og oppvokst i Norge og som er rusavhengig eller har en psykisk sykdom. Når vi undersøker dataene nærmere, er ungdom som oppholder seg midlertidig i landet signifikant sjeldnere enn annen ungdom psykisk syk eller avhengig av rusmidler.

Blant kvinner med daglig eller delt omsorg for barn og omfattende bostedsløshetserfaring ser det også ut til å være en overvekt som oppholder seg midlertidig i landet. Dette er muligens kvinner som er kommet til Norge for å gifte seg med noen som bor her i landet, og som har oppsøkt krisesenter på grunn av mishandling. Det kan også gjelde kvinner som er utsatt for menneskehandel. Vi ser for øvrig at kvinner med barn relativt oftere enn andre oppholder seg i krisesenter.³⁷

Kvinner med omsorg for barn og psykisk sykdom har relativt kort bostedsløshetserfaring. Jo lengre bostedsløshetserfaring jo sjeldnere er de psykisk syke. Her ser det ut som om omfattende bostedsløshetserfaring koblet med psykisk sykdom ikke er forenlig med å beholde omsorg for barn.

Bostedsløse personer som har en psykisk sykdom og i tillegg er avhengig av rusmidler er en gruppe med forholdsvis mye bostedsløshetserfaring. Jo mer bostedsløshetserfaring jo større er sjansen for at de har en fysisk skade eller sykdom, at de har sosialhjelp som viktigste inntektskilde, at de er eldre enn 25 år og at de ikke har samværsrett med sine barn. Vi legger merke til at personene med mest omfattende bostedsløshetserfaring gjerne har fått tildelt eller vedtak om egen bolig og venter på å flytte inn. Det ser imidlertid ikke ut til at de venter på å komme i behandling, noe som selvsagt kunne bety at de allerede følges opp. Samtidig ser det ikke ut til at denne gruppa er oftere i legemiddelassistert rehabilitering eller oftere har individuell plan enn andre. Spørsmålet er dermed om dette er mennesker som er falt mellom ulike behandlingstilbud og ikke får den hjelpen de trenger.

³⁷ Korrelasjonen er 0,363 og signifikant forskjellig fra null på < 1 prosent nivå.

3.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi med bakgrunn i kartleggingen og data om kommunene drøftet mulige forklaringer på bostedsløshet. På kommunenivå ser det ut til at andelen bostedsløse i 2012 varierer positivt med befolkningsveksten mellom 2008 og 2012 (og da særlig vekst i antall personer under 25 år), boligprisinivå, netto driftsutgifter til sosialhjelp og lengden på stønadsperioden, andel av netto driftsutgifter i sosialtjenesten som går til tilbud til personer med rusproblemer. Jo høyere andel sosialhjelpsmottakere som er mellom 18 og 25 år og jo høyere vekst i netto driftsutgifter til barnevern mellom 2008 og 2012, jo færre bostedsløse i forhold til befolkningen. Disse resultatene gjelder når vi ser på hvert kjennetegn isolert. I en multivariat analyse, der vi kontrollerer for flere kjennetegn samtidig, er det kun befolkningsveksten som ser ut til å ha betydning for nivået på bostedsløsheten. Det er imidlertid fortsatt behov for mer kunnskap om hvor vidt og hvordan kommunal praksis og holdninger når det gjelder det boligsosiale arbeidet har konsekvenser for utvikling i bostedsløsheten.

Når vi analyserer variasjoner i graden av bostedsløshetserfaring på mikronivå og samtidig kontrollerer for flere kjennetegn ved de bostedsløse, finner vi at følgende forhold er signifikante: Jo lenger og mer omfattende erfaring den bostedsløse har på kartleggingstidspunktet jo større sannsynlighet er det for at vedkommende er en mann, som er eldre enn 25 år uten samværsrett med sine barn og med sosialhjelp som viktigste inntektskilde. Videre er det sannsynlig at han har utfordringer knyttet til psykisk eller fysisk sykdom og/ eller rus og venter på en bolig, som allerede er tildelt. Det å være utskrevet fra institusjon, løslatt fra fengsel eller å ha gått ut av barnevernets omsorg det siste halvåret gir mindre omfattende bostedsløshetserfaring, noe som kan indikere at disse personene følges godt opp, i alle fall i en periode etter at de kommer ut av institusjon/ fengsel/omsorg.

Vi ser nærmere på tre ulike grupper bostedsløse i materialet. Den første er unge bostedsløse under 25 år. Bostedsløshetserfaringer er her mest omfattende for a) personer som er psykisk syke eller avhengige av rusmidler og b) personer som oppholder seg midlertidig i landet. Den andre gruppa er kvinner med omsorg for barn, som i mindre grad enn andre synes å ha omfattende

bostedsløshets erfaring knyttet til psykisk sykdom. Også i denne gruppa varierer omfanget bostedsløshets erfaring med hvor vidt de oppholder seg midlertidig i landet. En høy andel bor på krisesenter eller hos familie og kjente. Både unge under 25 år og kvinner med omsorg for barn har mindre omfattende bostedsløshets erfaring enn den tredje gruppa, som er mennesker (som oftest over 25 år) med så vel psykisk sykdom som avhengighet av rusmidler. Særlig når det gjelder sistnevnte gruppe er spørsmålet om de får den behandling og oppfølging de trenger i forhold til sine helseutfordringer.

4 Seks casestudier om bostedsløshet

Kapitlet presenterer resultatene fra seks casestudier. Casene omfatter fire kommuner; Drammen, Haram, Sandnes og Tromsø, og de to bydelene Sagene i Oslo og Årstad i Bergen. Casene er bygget opp rundt informasjon fra intervjuer i hjelpeapparatet og med bostedsløse personer samt relevante dokumenter fra kommunene og bydelene. Problemstillingene i casestudiene er kjennetegn ved gruppa bostedsløse i kommunene og bydelene, kjennetegn ved kommunene og bydelene og forklaringer på bostedsløshet med vekt på å få fram særtrekk ved det enkelte case. Kommunene og bydelene er valgt på bakgrunn av ulikhet; et lite kyst- og industrisamfunn, en hurtigvoksende presskommune midt i olje-Norge, en større by med storbyutfordringer i Nord-Norge, en større by i pressområdet rundt Oslofjorden, en bydel i indre by øst i Oslo og en bydel i Bergen (se også metode, kap. 1.3). Valg av case på grunnlag av ulikhet gir en god bredde i studier av forklaringer på bostedsløshet og mulighet til å undersøke om bostedsløshet, delvis kan forklares ut fra lokale forhold.

Casene framstår som ganske deskriptive. Bak beskrivelsene ligger analyser av et stort datatilfang, der vi har trukket ut essensen av de ulike casene. Kapittel 6 tar beskrivelsene et steg videre og reflekterer rundt en del problemstillinger på tvers av casene. Inn i mellom gjennomgang av casene har vi lagt inn korte historier fra intervjuene med bostedsløse personer. Historiene illustrerer ulike måter bostedsløshet kan oppleves på og forklaringer på bostedsløshet på individnivå. Historiene er ikke knyttet til casebeskrivelsen den er plassert i.

Sindre 21, i fengsel

Sindre er 21 år. På intervjuetidspunktet sitter han i fengsel, og vi intervjuer ham per telefon. Han soner en dom på ett år, og har igjen seks måneder. Sindre har tidligere hatt store utfordringer knyttet til bruk av rusmidler. Han er nå rusfri, og har søkt om å få sone den siste tiden i behandlingsinstitusjon. Om han får det innvilget må han være i behandling i ytterligere seks måneder, det vil si ett halvt år mer enn han eller skulle ha sonet. Han har enda ikke fått svar på søknaden sin.

Sindre har vokst opp i barnevernets omsorg. Han har bodd på forskjellige institusjoner i hele sitt liv. Han har fremdeles kontakt med familien sin, men de er ikke hans støttepersoner. Selv beskriver han forholdet til familien slik. "Har ikke akkurat vært så mye kontakt det siste året. Hvis jeg skal starte på nytt så kan jeg ikke ha så mye kontakt med dem. De har sine problemer å slite med." Om barnevernet forteller han ikke så mye, annet enn at han gjerne skulle hatt mer ettervern.

Sindre har vært i fengsel før. Flere ganger. Sist han ble løslatt fra fengsel dro han rett i et midlertidig botilbud i kommunen. "Jeg har vært nykter i fengsel før og blitt løslatt til hospits. Og da er det rett på rusing igjen." Hans drøm er nå å komme i behandling så han kan få ekstra tid å "jobbe seg ut" av fengsel på. For ham betyr bolig en mulighet for å kunne komme seg til rette i arbeidslivet også. Han kobler mulighet for å få bolig tett sammen med hvordan han tar seg ut:

"Husleieprisene er ikke rimelig i forhold til tilbudet av leiligheter. Så blir man sendt på hospits, og det er som å bli kastet ut til ulvene. Det syns at man ruser seg. Selv om man ikke er rusa på visning så syns det. Det er mange som står utenfor som hadde trengt hjelp og som ikke får det. Etter rusbehandling er det ikke noe ettervern. Eller det er jo det hvis man tar tak i det selv. Man ser jo mye bedre ut etter behandling. Ser ikke så sliten ut så da kan man jo gjøre ting."

Sindre ønsker å løslates til en annen kommune enn den han er folkeregistrert i nå. Årsaken til det er at han ønsker ett nytt nettverk. Eller hvert fall et annet nettverk enn det han hadde. I kommunen han kommer fra har han stort sett nettverk som holder sammen på grunn av rusmidler. I en fase hvor han skal jobbe med å få til et annerledes liv mener han selv at det ville være svært uheldig å flytte tilbake til hjemkommunen. Han ønsker å flytte til en liten bygd, og når vi spør ham om det ikke er gjennomsløkt å flytte til en liten bygd svarer han følgende: "Man blir vant til det. Må være sterk i seg selv, da tåler man blikkene. Når man vet at man jobber med seg selv tåler man det. Er verre når man er i det og får sånne blikk."

4.1 Drammen

Drammen er en bykommune i Buskerud fylke. Kommunen hadde i januar 2013 drøyt 65 000 innbyggere. Samtidig har byen Drammen vokst seg inn i nabokommunene Lier, Røyken og Øvre Eiker, noe som gjør at byen Drammen til sammen har 101 995 innbyggere, og er den femte største i Norge. Drammen ligger i et tett befolket område en halvtimes reisetid med tog fra Oslo. I løpet av det siste tiåret har flere virksomheter, som holdt til i Oslo og andre steder, etablert seg i Drammen. Næringsstrukturen har i løpet av noen tiår gått fra industribedrifter til kunnskapsbedrifter. Boligprisene i Drammen har fulgt samme utvikling som i Oslo og Akershus-kommunene i vest, men boligprisene ligger betydelig lavere. Boligprisene i Drammen er også lavere enn i Oslo øst. Folketallet har økt gjennom hele 2000-tallet, med en sterkere vekst fra 2007. Rundt 20 prosent av befolkningen er innvandrere fra andre land. Drammen har lenge hatt en innvandrerbefolkning dominert av personer fra Asia. I dag er innvandrere fra andre europeiske land i ferd med å ta igjen den asiatiske innvandrerbefolkningen i antall.

4.1.1 Boligsosialt arbeid

Antall bostedsløse i Drammen var i vår kartlegging i 2012 129 personer. Det tilsvarer to bostedsløse personer pr 1000 innbygger (2 promille). Senere i dette kapitlet kommer vi nærmere inn på hva som kjennetegner de bostedsløse i Drammen og noen av de mest fremtredende problemsituasjonene. Før vi kommer inn på det, vil vi gi en beskrivelse av noen generelle trekk ved det boligsosiale arbeidet i Drammen.

Det er flere årsaker til at vi valgte Drammen som en av våre casekommuner. En årsak er Drammens posisjon som en ”pendlerby” som i stor grad forholder seg til Oslo og som påvirkes av flyttemønstre og boligprisutvikling i Oslo. Drammen er med andre ord en del av storbyregionen omkring Oslo. Drammen har mange levekårsutfordringer i form av relativt høy arbeidsledighet, mange med lav inntekt, mange med psykiske lidelser, mange med grunnskole som høyeste utdanning og høyt frafall i videregående

skole sammenlignet med landsgjennomsnittet.³⁸ Samtidig har vi også sett at kommunen har en sterk satsing på boligsosialt arbeid, noe som også har vist seg gjennom at kommunen ble tildelt *Statens pris for boligsosialt arbeid* i 2013. begrunnelsen for tildelingen var at

Drammen kommune de siste årene har "snudd alle steiner" i det boligsosiale arbeidet. De bruker Husbankens virkemidler godt, tilbyr leietakere mulighet for å kjøpe egen bolig, har økt antall utleieboliger og har god administrasjon av boligjenester. Drammen kommune kan vise til en strategi med bredde i tiltak og virkemidler der samarbeid på tvers av ulike instanser er sentralt, og dette arbeidet har klart overføringsverdi til andre kommuner (Kommunal- og regionaldepartementet 2012).

FRI, Kirkens bymisjons tiltak i Drammen, som arbeider med å hjelpe løslatte til bolig og inn i nye sosiale nettverk, vant også Statens bostedsløshetspris i 2009 (Kirkens Bymisjon 2009, Windstad og Steen 2010). På grunnlag av dette var vi nysgjerrige på hvordan det boligsosiale arbeidet her artet seg og på hva som var kommunenes utfordringer og løsninger.

I sin boligsosiale handlingsplan for 2012-14 skriver kommunen at de for eksempel ønsker å halvere antall utkastelser fra kommunale leieboliger i perioden. Her kan vi også lese at kommunen er opptatt av at brukernes behov og perspektiver skal stå i fokus i hjelpearbeidet, og for å kartlegge behovene ønsker de å gjennomføre en brukerundersøkelse. Hovedmålet er at alle skal bo trygt og godt. For å nå dette målet skal det arbeides innenfor tre strategier: at flere skal eie, at det skal bli færre bostedsløse, og at alle kan bo. Kommunen har flere strategier for å nærme seg disse målsetningene. For eksempel:

1. Særskilt fokus på unge, der bolig er del av et større, sammensatt hjelpetilbud. For eksempel Boligskolen for unge, et opplærings- og informasjonstilbud for unge i etableringsfasen som trenger ekstra oppfølging.

³⁸ Se <http://www.fhi.no/helsestatistikk/folkeshelseprofiler/finn-profil>

2. Videreutvikling av tjenestetilbudet for psykisk syke og rusavhengige med mål om et mer helhetlig perspektiv og kartlegging av oppfølgingsbehov i bolig.
3. Tilbud om skjermede boliger for brukere med særskilte behov (Drammen kommune 2012:5).

Målene kan ses i relasjon med *Boligløftet* som kommunen vedtok i 2011. Løftet består av ti punkter, og disse omhandler blant annet innkjøp av flere kommunale boliger, større muligheter for at beboere kan gå fra leie til eie, større satsning på bruk av Husbankens økonomiske virkemidler som startlån, etablerings-tilskudd og bostøtte, større satsing på booppfølging, opprustning av den eksisterende kommunale boligmassen, og utvidet samarbeid med private utleiende og boligbyggelag (Drammen kommune 2012). Kommunen har også satsset på anskaffelse av flere midlertidige boliger, blant annet ved opprettelse av tilbudet BO7 som ga en økning fra 12 til 27 boliger og plasser. Dette tilbudet omfatter både akutt plasser, midlertidige og permanente boliger, og er tilknyttet booppfølgingstjenester. BO7 beskrives av flere informanter som et vellykket og positivt tiltak.

4.1.2 Boligosiale hovedutfordringer i Drammen

Hva er de viktigste årsakene til bostedsløshet i Drammen, ifølge informantene? I følgende delkapitler vil vi utdype hva som er hovedutfordringene når det gjelder bostedsløshet i denne kommunen, hovedsakelig ut fra informantenes uttalelser. Før vi går inn på hovedproblemene, vil vi beskrive noen generelle trekk ved de bostedsløse i kommunen.

Profilen på bostedsløse i Drammen er i hovedsak den samme som i lignende kommuner (samme størrelse) og ligner i stor grad hele populasjonen av bostedsløse (hele landet). Vi skal kommentere noen trekk der bostedsløse i Drammen skiller seg ut.

Aldersprofilen på bostedsløse i Drammen viser at bostedsløse her er litt eldre enn i landet som helhet. 19 prosent er under 25 år, og for landet samlet er den 23 prosent. Drammen har litt høyere andel bostedsløse fra 35 år og oppover enn hele landet. Som nevnt over har Drammen en stor innvandrerbefolkning (på andre plass i landet, etter Oslo, i andel innvandrere). Likevel er andelen bostedsløse i Drammen, som er født i Norge, høy sammenlignet med hele landet. Innvandrere er generelt overrepresentert blant

bostedsløse. I Drammen er bildet omvendt. Innvandrere utgjør 20 prosent av befolkningen i Drammen, men bare 15 prosent av de bostedsløse i kommunene. 85 prosent av alle bostedsløse personer i Drammen er født i Norge.

Halvparten av alle bostedsløse personer i Drammen oppholdt seg midlertidig hos venner, kjente, slektninger i uke 48, 2012. Dette er en langt høyere andel enn for landet som helhet (38 prosent). En av ti bostedsløse i Drammen oppholder seg i midlertidig botilbud. I hele landet er andelen 26 prosent. I Drammen er det en noe lavere andel (16 prosent) bostedsløse personer som opplever bostedsløsheten som et nytt, akutt problem enn blant alle bostedsløse. Drammen har følgelig en høyere andel langtids bostedsløse enn hele landet. Drammen har også noen flere bostedsløse barnefamilier enn vi finner i sammenlignbare kommuner.

4.1.3 Boligmarkedet og utfordringer for vanskeligstilte

Ifølge kommunen er de fleste som henvender seg til NAV med behov for bistand til å skaffe bolig, unge mellom 18 og 24 år, mange av disse er menn som har rus- og psykiatrilaterte problemer. Store barnefamilier er også en økende utfordring, disse har andre bakgrunner og andre utfordringer enn den førstnevnte gruppa.

En informant trekker fram økonomi som en sentral årsak til bostedsløshet i kommunen. Drammen har for eksempel liten tilgang til ufaglært arbeid, noe som rammer den mer ressursvake delen av befolkningen, som ikke får innpass på arbeidsmarkedet. Drammen har også særskilt mange sosialklienter, og mange av disse har mye gjeld og sliter med å administrere sin personlige økonomi ved for eksempel å betale husleie. Videre framholder informanten at boligprisene har *eksplodert* de siste årene, og velstandsforskjellene i befolkningen øker. Dette påvirker økonomien til enkeltmennesker som er vanskeligstilte på boligmarkedet.

Drammen er preget av å være ”magnet” for mange som flytter fra mindre tettsteder i kommunene rundt, dette gjelder også for vanskeligstilte. Nærheten og den korte reisetiden med tog inn til Oslo påvirker også tilstrømningen til Drammen. For eksempel kommer unge ”i drift” til Drammen fra nabokommunene, fordi

det er kan være lettere å skaffe seg rusmidler der og man finner et miljø man føler seg mer hjemme i enn på mindre steder. Ifølge en informant er det også en del som søker seg til Drammen etter endt soning. For å ha rett til en kommunal bolig må man ha bodd i Drammen i tre år. Når det kommer mange vanskeligstilte utenbys fra, er de henvist til midlertidig botilbud om de ikke får innpass på det private boligmarkedet, noe vi har sett mange vanskeligstilte sliter med i andre kommuner. I Drammen som andre steder står ikke de vanskeligstilte først på preferanselista hos private utleiery. Et tilleggshinder, ifølge en informant i Drammen, er også at bostøtten ikke øker parallelt med de raskt stigende prisene på leiemarkedet i kommunen.

Som i de fleste andre kommuner er det knapphet på ledige kommunale boliger i Drammen. Når det finnes ledige boliger, er det de mest vanskeligstilte som blir prioritert, der det gjelder å komme gjennom et ”omvendt nåløy”; å være vanskeligstilt nok til å bli tildelt bolig. Ifølge informantene er det mennesker med rusavhengighet og psykisk lidelse som oftest blir prioritert. Det finnes også en del innvandrere som behøver bolig, men de er ifølge en informant ”nest mest vanskeligstilt”. Kommunen samarbeider med en utleier som tar imot mange innvandrere til sine utleieboliger. Kommunen er opptatt av å ha en god dialog med aktører på det private boligmarkedet. Dette innebærer også avveininger når de skal hjelpe mennesker inn på det private markedet, kommunen ønsker å unngå problemsituasjoner som kan bryte gode samarbeidsavtaler på det private utleiemarkedet. Dette gjør at de med alvorlige rus- og psykiatrilidelser, med det stigma og utfordringer som følger med denne livssituasjonen, ikke alltid blir tildelt boliger som er anskaffet på det private markedet.

4.1.4 Rus og psykiske lidelser

58 prosent av alle bostedsløse i Drammen er avhengige av rusmidler. Andelen er marginalt høyere enn i sammenlignbare kommuner. Rusavhengige er noe yngre enn alle bostedsløse i Drammen. To tredeler i gruppa rusavhengige har vært bostedsløse i mer enn et halvt år eller tilbakevendende over flere år. En av ti rusavhengige opplever bostedsløshet som et nytt akutt problem. Andelen med en psykisk lidelse blant bostedsløse rusavhengige i Drammen skiller seg ikke nevneverdig ut. Rundt 40 prosent av rusavhengige og alle bostedsløse i Drammen, (hele populasjonen

av bostedsløse i landet) har en psykisk lidelse. En av fire bostedsløse i Drammen (24 prosent) har samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse. Kort oppsummert kan vi si at datamaterialet fra vår kartlegging indikerer at samtidig rus/psykisk lidelse er mer utbredt blant yngre og forekommer oftere blant menn enn kvinner. Samtidig rus/psykisk lidelse er overrepresentert blant bostedsløse i fengsel. Bostedsløse med rus/psykisk lidelse bor i mindre grad hos venner, kjente og slektninger enn hele gruppa av bostedsløse i Drammen. Bostedsløse med rusavhengighet er oftere langvarig bostedsløse enn hele populasjonen av bostedsløse i kommunen. Psykisk syke bostedsløse også har en lengre historie som bostedsløse enn alle bostedsløse i Drammen.

4.1.5 Behov for oppfølging

De mest utbredte problemene blant bostedsløse i Drammen er, som ellers i landet, psykiske lidelser, avhengighet av rusmidler, og utkastelse fra bolig. Dette er som nevnt også noe kommunen har satt på dagsorden i sin boligsosiale handlingsplan. Vår kartlegging viser at av årsaker til utkastelse eller tap av bolig i kommunen, kommer likevel tap av bolig på grunn av samlivsbrudd eller familiekonflikt høyt opp og høyere enn utkastelse på grunn av husleierestanser og bråk. Tap av bolig på grunn av samlivsbrudd/familiekonflikt forekommer litt oftere blant rusavhengige i alderen 25 til 34 år enn i andre aldersgrupper. En tredel i gruppa rusavhengige i vår kartlegging har høy gjeld eller er gjeldsoffer. Andelen er klart høyere enn for alle bostedsløse i Drammen.

Ifølge kommunen selv ble antall utkastelsesbegjæringer og gjennomførte utkastelser redusert fra 2010 til 2011. En del av *Boligløftet* handler om å finne fram til en bedre organisering av hjelpetilbudene. Organiseringen før Boligløftet betegner kommunen selv som *lite koordinert, byråkratisk og sendrektig*, spesielt når det gjaldt kartlegging av mennesker som stod i fare for utkastelse (Drammen kommune 2012:19). Kommunen var også klar over at de mange utkastelsene hadde mange omkostninger. Menneskelige omkostninger for de som ikke ble fulgt opp, og økonomiske omkostninger; den utkastede må få bistand til en ny bolig i stedet for å få bistand til å beholde boligen han ble kastet ut fra. I sin boligsosiale handlingsplan trekker kommunen fram at bedre kartlegging av behovet for booppfølging kan være et viktig middel for å redusere antall utkastelser. De ønsker også å kunne

tilby "akuttoppfølging" for beboere som ikke har en vanlig oppfølgingsavtale.

I Drammen, som mange andre steder, er det ofte en utfordring å komme i posisjon for å hjelpe, der den bosatte ikke selv mener at han har behov for oppfølging. Dette gjelder også mennesker som sliter med egen økonomiforvaltning men som ikke ønsker rådgivning (Drammen kommune 2012). Disse har ofte sammensatte behov som krever en tverrfaglig tilnærming. Samtidig, ifølge en informant i kommunen, er det lang ventetid for å få hjelp til økonomiforvaltning. 6-7 årsverk er satt av til denne typen arbeid, og det er ofte ventetid på ca. et halvt år. Dette har ført til at noen har mistet boligen sin. NAV får for eksempel inn en søknad om dekning av husleierestanse for en person som står i fare for utkastelse, der personen mister boligen i løpet av den lange saksbehandlingstiden i økonomiforvaltningsavdelingen. Andre har mistet potensiell bolig på grunn av lang saksbehandlingstid på søknader om kommunal garanti, der utleieren ikke har tid til å vente på svar fra kommunen.

En informant trekker frem at kommunen bør stille med mer ressurser når klienten kommer inn døra hos for eksempel NAV:

Samfunnsøkonomisk ville det være mye mer gunstig. Kartlegging og hyppig oppfølging i en kritisk fase. Det er ikke nok å legge ansvaret over på brukeren. Kommunen må være på hugget, bruke mye tid og tålmodighet over tid, til klienten har kommet på beina. Hvis ikke vil han komme igjen og igjen. Det blir et mønster av utkastelser.

En utfordring er også, ifølge en informant, at mange i målgruppa møter fordommer på det private boligmarkedet som noen ganger stemmer, andre ganger ikke. De taper på visningene, og har dårlig selvtillit samtidig som de ofte mangler arbeid og referanser; *Det trengs mer enn en leilighet, det er ikke leiligheten som gjør klienten rusfri.* Om det er mye bråk og trafikk rundt en beboers leilighet, forsterkes fordommene fra omverden og problemene for (den potensielle) beboeren:

Det er vanskelig å fokusere på å skaffe seg en leilighet når man ikke har dusja på dagevis, ikke har strøm på mobilen, eller mat, ikke vet når det kommer penger fra

NAV. Å orke det. For å orke denne situasjonen blir det kanskje hasjen eller drikkinga. Døyve med rus for å bli psykisk tøff nok. Personen får da mindre fokus på bolig og kommer i en vond sirkel.

Vi har inntrykk av at kommunen arbeider med å forbedre sine oppfølgingstilbud men at det fremdeles er en vei å gå, med utfordringer på flere plan. At kommunen i 2013 har satt i gang et Housing first³⁹ - prosjekt vil kanskje også gi flere positive resultater. Vi kommer også nærmere inn på oppfølgingsarbeid i neste delkapittel om arbeidet med unge bostedsløse.

4.1.6 Unge bostedsløse i Drammen

I denne delen skal vi se spesifikt på noen av kjennetegnene ved de yngste bostedsløse, gruppa under 25 år. Gruppa er noe overrepresentert blant rusavhengige, personer med psykisk sykdom og langvarig bostedsløse. Tallmessig er dette likevel en liten gruppe. Samtidig er det den gruppa som ifølge kommunen øker mest. Kjønnssammensetningen her er som blant alle bostedsløse. Godt over halvparten av de unge bostedsløse i Drammen har grunnskole som høyeste utdanning. Så å si alle er født i Norge. Halvparten har AAP og en stor gruppe har sosialhjelp. To tredeler oppholder seg hos venner, kjente eller slektninger. Vi vil poengtere at varig bosted hos nær familie eller pårørende ikke regnes som bostedsløshet. To tredeler av de unge bostedsløse er avhengig av rusmidler. Over halvparten har en psykisk lidelse. To av fem er kastet ut av boligen i løpet av de siste seks månedene. Resultatene antyder at det dreier seg om en gruppe unge bostedsløse som har rukket å komme i en marginal sosial posisjon.

Disse ungdommene har ofte store og sammensatte utfordringer i forhold til å finne bolig, mestre å bo i denne, å gjennomføre utdanning, å mestre et

³⁹ Se prosjektplan for "Ditt valg-bolig først" På Drammen kommunes nettsider:
<http://www.drammen.kommune.no/Documents/Prosjekter/Boligsosial%20handlingsplan%20%28BASIS%29/Dokumenter%202013/mai%202013/Prosjektplan-Ditt%20valg%20-%20Bolig%20F%C3%B8rst-%20vedtatt%20i%20styringsgruppen%C3%B8te%208%20februar%202013%20med%20logo.pdf>

arbeidsforhold, ta vare på egen helse og rusavhengighet. Dersom disse utfordringene møtes på en god måte vil dette være en av de viktigste tiltakene for å bekjempe og forebygge bostedsløshet i Drammen (Drammen kommune 2012:16).

Drammen kommune prioriterer unge og har flere prosjekter rettet mot unge. Kommunen har fokus på forebygging og tidlig intervensjon. For eksempel tilbys et utdanningstilbud og yrkesrettet opplæring tilpasset unge som kan være på vei mot en marginalisert tilværelse, og som går på sosialhjelp. Dette tilbudet var i begynnelsen et prosjekt kalt P1824, og var et samarbeidsprosjekt mellom Drammen kommune, Buskerud fylkeskommune, NAV og Fylkesmannen i Buskerud. Prosjektet ble avsluttet i 2010, men er i dag implementert i driften av arbeidet rettet mot ungdom. Prosjekt 1824 var særegent for Drammen og finnes ikke i andre kommuner foreløpig. Ifølge en informant forsøker kommunen å forebygge bostedsløshet blant unge også ved å arbeide med å fange opp barn i vanskeligstilte familier, forsøke å hindre sosial arv og følgeproblemer av ”destruktive” familieforhold.

Et annet prosjekt for unge bostedsløse i Drammen er Boligskolen. Målet med denne er å være en del av et skreddersydd tilbud som går ut over tildeling av bolig. Disse ungdommene har ofte lite nettverk rundt seg og sammensatte utfordringer og behøver tett oppfølging, også i forhold til å ”lære å bo”, å finne en bolig og å mestre å bo i den (Drammen kommune 2012). En informant i kommunen forteller:

Bolig er kjempeviktig. Det er nøkkelen til livet for de det gjelder. Uten bolig fungerer ingenting rundt. Unge som lever et omflakkende liv og bor hos venner, er vanskelige å følge opp på dagtilbud. Inn og ut. Det er essensielt at bolig er på plass. Sammen med penger til livsopphold.

Uteteamet tilknyttet Senter for rusforebygging arbeider mye ute i felt, og samtaler med ungdom i bybildet. De jobber oppsøkende på flere plan, ved å observere, rapportere og fange opp trender, for eksempel når det gjelder rusmiddelbruk blant de unge. Gjennom arbeidet, som ofte handler om *her og nå*-samtaler, forsøker de å opparbeide tillit som de håper skal munne ut i ”bestillinger” av hjelpetiltak, som for eksempel ønske om hjelp til å flytte ut fra en

vanskelig hjemmesituasjon der familien kanskje er preget av rusmiddelbruk og konflikter. Gjennom arbeidet forsøker de å forebygge problemer og løse konflikter tidlig, før de eskalerer.

Disse ungdommene står ofte fast i en fortvilet situasjon, ifølge en informant i kommunen. De har få ressurser, og kommer ofte fra familier preget av dårlige levekår. De har problemer med å "selge seg inn" som leietagere. Ofte er hinderet også at systemet setter grenser og er lite smidig i møte med unge bostedsløse, ifølge informanten. Boligmarkedet er i seg selv er også en hindring, ifølge en informant, sammen med andre kombinasjoner av utfordringer.

De har utfordringer uansett boligpriser, de har null inntekt, og er avhengige av sosialhjelp. Om det koster fem eller ti tusen er irrelevant når ungdommen har null. Først og fremst er det viktig å bli motivert til utdanning. Arbeidsmarkedet er vanskelig uten motivasjon. Det er sammensatt. Mange har lite tiltaksløst. Å holde dem i skole, finne gode alternativer, er bra. Det er gjort mye i Drammen på dette området.

En del av Uteteamets arbeid for disse ungdommene har for eksempel vært tilbud om å delta på den tidligere nevnte Boligskolen. Kommunen har for øvrig et eget tilbud kalt Ungdomstorget, rettet mot ungdom mellom 18 og 25. Det er et samarbeid mellom Helsestasjon for ungdom, Psykiske helsetjenester, NAV, Oppfølgingstjenesten, Senter for oppvekst og Senter for rusforebygging v/Forebyggende uteteam og ruskonsulent i SFR ung. Her tilbys råd, veiledning og oppfølging fra de ulike samarbeidsaktørene. For eksempel er NAV på plass på fredager og Psykiske helsetjenester på tirsdager. Ungdomstorget har også egen side på Facebook der de deler informasjon myntet på målgruppa⁴⁰.

Mye tyder på at arbeidet med unge bostedsløse i Drammen er preget av nytenkning og engasjement. Med stadig befolkningsøkning og vedvarende utfordringer på boligmarkedet vil behovet for stort fokus på unge bostedsløse og satsing på forebygging høyst sannsynlig fortsette å være viktig fremover.

⁴⁰ Se <https://www.facebook.com/Ungdomstorget>

4.1.7 Samarbeid og koordinering

Med Boligløftet ønsker kommunen å skape bedre grunnlag for godt samarbeid og koordinering av det boligsosiale arbeidet i Drammen. Kommunen har endret organisasjonskartet på det boligsosiale feltet. For eksempel behandles søknader om kommunale utleieboliger av et tverrfaglig team. Det er opprettet en boligjeneste som de andre kommunale boligrelaterte tjenestene er knyttet til, dette skal sikre tydeligere ledelse og bedre samordning av arbeidet. Endringene har funnet sted etter at det ble foretatt en analyse av styrker og svakheter i systemet, der det ble konkludert med at organiseringen var for fragmentert og utydelig ledet (Drammen kommune 2012:17). Boligtjenesten ivaretar oppgaver som for eksempel tildeling av kommunale utleieboliger og midlertidige boliger, ansvar for husleiekontrakter, ansvar for gjennomføring av tverrfaglig saksbehandling i tildelingsprosessen, ambulant boveiledning, startlån og bostøtte, kartlegging av booppfølgingsbehov og drift av Boligskolen (Drammen kommune 2012:22).

Samtidig melder flere informanter fremdeles om et noe tungrodd system og lang saksbehandlingstid i noen instanser, for eksempel når det gjelder bistand i økonomiforvaltning. Det er uheldig at det fremdeles noen ganger skjer at personer mister bolig på grunn av sen saksbehandling. De ulike virksomhetene har også ulike registrerings- og saksbehandlingsverktøy som ikke kommuniserer med hverandre og som kan føre til at noen mennesker faller mellom stoler og ikke fanges opp. Det dermed ut til at kommunen fremdeles har noen "hull å tette" i koordineringsarbeidet. Det er for eksempel en høyere andel bostedsløse i Drammen som er løslatt fra fengsel enn for landet samlet. Elleve prosent av alle bostedsløse i Drammen er løslatt fra fengsel siste seks måneder, mens andelen er åtte prosent i hele landet. Dette kan tyde på at det fremdeles kan være en vei å gå når det gjelder samarbeid med Kriminalomsorgen for å bistå innsatte til å skaffe bolig ved løslatelse.

En informant i kommunen trekker fram at hjelpeapparatet er preget av at "alle sitter på hver sin tue". Informanten mener det på noen områder blir slik at det langsiktige målet mistes av syne på grunn av dette. Samtidig får vi inntrykk av at samarbeid og koordinering på boligfeltet fungerer bedre enn før, og godt på flere

områder, spesielt med Spesialisthelsetjenesten og politiet. Ansettelse av en politisiosionom på Politihuset, som oppsøker mennesker i arresten som ellers kanskje ikke ville blitt fulgt opp, eller som hjelpetjenesten ikke vet hvor er, blir trukket fram som positivt av flere informanter. Samarbeid med politiet i problem-situasjoner i belastede bomiljøer blir også beskrevet som godt. Det samme blir samarbeidet med frivillige organisasjoner som Kirkens Bymisjon, med samtidig ønske om mer samarbeid, for eksempel med miljøarbeidertiltak eller besøksvenner.

4.2 Haram kommune

Haram kommune er en liten kystkommune i Møre og Romsdal. Nærmeste by er Ålesund, en times kjøretid unna Brattvåg sentrum. Haram hadde ifølge SSB 9014 innbyggere den 1.4.2013. Brattvåg sentrum ligger på fastlandet, men kommunen omfatter også fire øyer⁴¹.

Ifølge Folkehelseinstituttets folkehelseprofil 2013 for kommunen er levekårene gode i Haram på flere områder. Det er færre personer med lavinntekt i forhold til landet samlet. Det er færre arbeidsledige og færre uføretrygdede enn landet for øvrig. Kommunen scorer også stort sett høyt på positivt vis når det gjelder psykisk og fysisk helse i kommunens befolkning⁴².

Kommunen har hatt en ganske stor befolkningsvekst de siste årene (SSB)⁴³. Fra 2007-2012 hadde kommunen en folketilvekst på 4,3 prosent på grunn av at det kommer mange. Kommunen har en lavere andel barn og unge enn landsgjennomsnittet, og en høyere andel eldre enn landsgjennomsnittet (Haram kommune 2012).

⁴¹ Lefsøy, Haramsøy, Flemsøy og Fjærtøft.

⁴² Folkehelseprofil 2013. Se

<http://www.fhi.no/helsestatistikk/folkehelseprofiler/finn-profil>

⁴³ Se også Møre og Romsdal fylkeskommunes presentasjon av kommunen:

<http://mrfylke.no/Tenesteomraade/Plan-og-analyse/Statistikk-og-analyser/kommunestatistikk/Haram>

Sanna 19 år, enslig forsørger

Sanna har bodd i en midlertidig leilighet de siste seks månedene. Hun bor der sammen med datteren sin som er ca ett år. Hun har ikke fått barnehageplass til datteren så hun er hjemme med ham på dagtid. Sanna kommer opprinnelig fra en annen by, og kan derfor ikke flytte hjem til foreldrene. Hun ble bostedsløs på grunn av brudd med kjæresten, som også er far til barnet. Hun forteller følgende om da hun ble bostedsløs:

”Jeg ble bostedsløs i slutten av september da det ble slutt med kjæresten min. Da gikk jeg på NAV. Jeg ville ikke ha kommunal bolig, jeg ville klare meg selv. Men ingen vil leie ut til en alenemor med barn. De tror at jeg ikke kan betale. Jeg søkte på videregående i fjor og skulle begynne, men det ble ikke noe av.”

Sanna søker etter bolig hver dag. Hun er på visninger og er svært aktiv for å finne et sted å bo. NAV har innvilget en nokså høy husleiesats for henne, men i den byen hun bor er boligprisene svært høye og det er få utleieboliger. Videre er Sanna i en situasjon der hun helst ønsker en leilighet med to soverom. Den trenger ikke å være stor, men kun skulle gjerne sluppet å dele soverom med datteren. Hennes primære problem er at hun ikke finner en bolig som er egnet og som ligger sentralt nok til den prisen NAV er villige til å betale. I tillegg er hun lite attraktiv på det private leiemarked da hun er alenemor og får stønad fra NAV. Hun sier selv at: Jeg hadde vært bedre stilt om jeg ikke var alene. Det er mange som dømmer meg og som tror at jeg ikke kan betale når de ser at jeg er alene.

Hjelpeapparatet er Sanna veldig fornøyd med. ”Jeg synes at det har gått veldig bra. Jeg får hjelp til alt jeg trenger hjelp til. De har hjulpet meg mye. Jeg kan komme innom når jeg trenger noe, og de kjenner saken min.” Sanna står også i kø til kommunal bolig, men vil helst bo privat. Hun sier at det er fordi hun vil klare seg selv.

Haram kommune har en lang historie med åpenhet for forskjellighet, der det er mange innvandrere og har vært det de siste hundre årene. Ifølge en informant i kommunen er 60 nasjonaliteter representert her. Ti prosent av befolkningen har innvandrerbakgrunn (Haram kommune 2012a:10). De fleste av disse er arbeidsinnvandrere (for det meste mennesker fra Polen og andre land i Øst-Europa), men noen kommer også som flykninger. Kommunen er også kjent for stor trivsel blant innvandrere, der mange flykninger blir boende etter introduksjonsprogrammet (Søholt m. fl. 2012). Kommunen har høy sysselsetting, det er mange arbeidsplasser innenfor marin og maritim industri. Industrien er imidlertid sårbar for internasjonale

konjunkturer, og mange kommer til kommunen på midlertidige arbeidskontrakter.

Denne situasjonen påvirker boligmarkedet i Haram. Ofte kjøper arbeidsinnvandrere rimelige eldre hus som de renoverer, ofte fordi de har håndverkerbakgrunn og kan gjøre mye av oppussingsarbeidet selv. Ofte er de ”innfødte” ikke så opptatt av å kjøpe slike hus. Bedriftene som ansetter mange arbeidsinnvandrere, driver organisert utleie av boliger, noe som kan gjøre det vanskelig for andre å slippe til på det private leiemarkedet (Søholt m. fl. 2012).

4.2.1 utfordringer på bostedsløshetsfeltet

En årsak til at Haram ble valgt ut som casekommune, var at kommunen hadde svært unge bostedsløse registrert i kartleggingen fra 2008. I den kartleggingen hadde kommunen ni bostedsløse, mens antallet i 2012 var redusert til sju. Haram er en liten kommune, og tilfeldigheter kan endre tallet på bostedsløse fra uke til uke. Ifølge en informant varierer antallet, og på intervjuetidspunktet (ultimo november 2012) hadde kommunen registrert 6 bostedsløse i sitt interne system. Ansvar for boligsosialt arbeid har, på ulike vis, enheten Eigedom og teknisk drift, miljøtjenesten, sosialtjenesten, helsetjenesten og NAV (Haram kommune 2012b).

Et antall på 7 bostedsløse gjør det vanskelig å si noe om prosentandeler av utvalget. Anonymiseringshensyn medvirker også til dette. Derfor blir beskrivelsen av Haram kommune når det gjelder de bostedsløse mer generell enn i beskrivelsene av de andre casekommunene. Om de registrerte kan vi si følgende: de sprer seg på alle aldersgrupper, den yngste er over 25 år og den eldste er under 64 år. Det er omtrent lik fordeling mellom kvinner og menn. Omtrent halvparten i utvalget er født utenfor Norge. De fleste er enslige og flertallet bor i et midlertidig botilbud. Utkastelse fra boligen, rusavhengighet og psykisk lidelse er utbredte problemer blant bostedsløse i kommunen og gruppa har mye til felles med hele populasjonen av bostedsløse i Norge.

Kommunen har en rusmiddelpolitisk handlingsplan der de søker å integrere rusrelatert arbeid med boligsosialt arbeid. Planen var å arbeide for å integrere vanskeligstilte på boligmarkedet inn i allerede eksisterende bomiljøer. Dette ble imidlertid utsatt. Slik vi

forstår det, kan det være stort behov for en slik systematisk handlingsplan. Det ser ut til at alkoholrelaterte rusproblemer kombinert med hasj og amfetamin er mer vanlig enn opiatrelaterte problemer i Haram (Haram kommune 2012b).

4.2.2 Behov for oppfølging

Psykiatritjenesten i kommunen arbeider mye med mennesker som har rus- og psykiske lidelser. Kommunen er opptatt av at disse skal få god oppfølging i hjemmemiljøet. God samordning av rus- og psykiatritjenesten står på tapetet, de er også opptatt av at de som har behov for det skal få hjelp til økonomihåndtering og eventuelt økonomisk forvaltning. Miljøtjenesten som arbeider med oppfølging i hjemmet, har i Haram en ekstra stor utfordring på grunn av store avstander, for eksempel til personer som bor på en av de fire øyene i kommunen (Haram kommune 2012b).

Ifølge kommunen selv er hovedårsakene til bostedsløshet *busbråk, utestående husleige og krav om rusfridom*. Kommunen har vært opptatt av tett oppfølging av de unge bostedsløse, noe som ifølge informantene har gitt gode resultater. De siste årene har miljøterapeuter arbeidet mye med oppfølging, for å forebygge bostedsløshet som kommer av de nevnte årsakene). Som et ledd i dette arbeidet har kommunen begynt med en ny praksis ved kontraktsinngåelser når de tildeler kommunal bolig: *Kommunen har høve til å pålegge vilkår til legetilbøve for å sikre ein trygg og stabil livssituasjon og for å syte for allmenne omsyn* (Haram kommune 2012b). Målet er å forebygge utkastelser og bostedsløshet, samtidig som de arbeider med at personen fungerer i bomiljøet slik at man unngår konflikter og naboklager. Samtidig, ifølge en informant i kommunen, er det mange i målgruppa som motsetter seg hjelp fordi de mener det er en unødig innblanding, dette gjelder spesielt de unge bostedsløse (se også kapittel 5 om unge bostedsløse). På den annen side viser en ”motsatt” utfordring seg ifølge flere informanter: noen av dem som får oppfølging knytter seg svært tett til oppfølgeren, slik at relasjonen minner om et vennskap, der hjelperen blir nærmeste pårørende for den som får oppfølging. Samtidig har ikke hjelperne alltid ressurser til å følge opp så tett, og har behov for å avslutte ”oppdrag”/brugerforhold for å frigjøre ressurser til å oppsøke flere som har behov og til å ta inn nye brukere for oppfølging. Informantene melder generelt om behov for flere ressurser/ansatte til oppfølgingsarbeidet.

Når det blir problemer i et nabolag, for eksempel om det kommer naboklager på rusbruk og bråk, forsøker kommunen å gå aktivt inn og løse flokene. En informant forteller om at de har gode erfaringer med informasjonsmøter og dialog med naboene, der naboene også har fått direktenummer til ansatte i kommunen som arbeider med oppfølging. Dette har de kombinert med tettere oppfølging av beboeren/beboerne. Dette har ført til mindre naboklager og konflikter.

NIBRs kartlegging av bostedsløse viser at flertallet var blitt kastet ut av boligen på grunn av husleierestanser. Like mange hadde høy gjeld/være gjeldsoffer. Antall bostedsløse i Haram er lite og en eller to personer kan vippe et flertall over til et mindretall. Vi vil likevel påpeke at utkastelse og gjeldsproblematikk synes å være klart større blant bostedsløse i kommunen enn generelt blant bostedsløse. Dette er også en utfordring informantene i kommunen var opptatt av. Her har som nevnt kommunen satset mer på grundig kartlegging og oppfølging når en person melder seg og har blitt kastet ut. Ved manglende husleiebetaling forsøker kommunen å dekke restanser, eventuelt tilby nedbetalingsavtale, og forsøke å få personen til å gå inn på en forvaltningsavtale for husleie og strøm.

4.2.3 Boligmarkedet og mangel på egnede boliger

Leiemarkedet er generelt pressa på grunn av økt tilflytning. Økt press på leiemarkedet gjør det mer utfordrende for vanskeligstilte på boligmarkedet å finne bolig på det private leiemarkedet.

Haram kommune oppgir å ha problemer med å tilby adekvate boliger for en del bostedsløse. En årsak er, som tidligere nevnt, den store andelen mennesker med dobbeltdiagnoser som ikke passer inn i alle slags bomiljøer. Det er få innbyggere og tettstedet Brattvåg har ikke mange områder som passer til mennesker som har problemer med å passe inn i ”vanlige” nabolag.

I Haram har hjelpeapparatet ofte en utfordring med relativt unge mennesker med et eskalerende rusproblem, gjerne kombinert med psykisk lidelse, der de bor hjemme hos en familie som begynner å bli slitne av situasjonen og ber om hjelp. Ikke sjelden melder hjelpebehovet seg brått, i en situasjon der problemene blir for store til å håndtere for de pårørende. Det hender det tar tid før disse personene får egen bolig, på grunn av at kommunen har få

boliger å tildele og mer ”akutt bostedsløse” går foran i køen selv om boligsøkeren har et uegnet boforhold.

Kommunen hadde i forbindelse med en fordypningsstudie utført av en ansatt i hjelpeapparatet, en egen kartlegging av problemsituasjoner rundt bostedsløshet. Her fant man et vanlig fenomen; når en person i miljøet får en bolig, flytter det inn flere bostedsløse eller vanskeligstilte der. Ofte blir det mye bråk og trafikk og naboklager, og beboeren blir kastet ut. Så skjer det samme når en annen i miljøet får en bolig. Dette gjelder spesielt de unge vanskeligstilte. Her kommer hjelpeapparatet ofte til kort, det blir vanskelig å komme i posisjon til å hjelpe (Grytten 2006).

Etter at kommunen gikk inn i et samarbeid med Husbanken⁴⁴, har Haram fått tre nye midlertidige lavterskelboliger der det ikke er forbud mot bruk av rusmidler. De har også fått tre rehabiliteringsboliger. Dette lettet noe av presset, ifølge en informant. En informant i kommunen uttaler at lavterskelboligene og rehabiliteringsboligene gir positive resultater, i kombinasjon med fokus på økonomisk forvaltning og booppfølging. Neste skritt, ifølge informanten, er et bedre system for registrering av hvem som er bostedsløs og som har størst behov, da tildelingen av kommunale boliger noen ganger har vært noe tilfeldig. De ønsker også å arbeide for større gjennomstrømning for å frigjøre boliger når en beboer ikke lenger har behov for kommunal bolig og kan greie å skaffe bolig på det private boligmarkedet. Her er det rom for bedre rutiner for behovskartlegging når leiekontraktene skal fornyes, ifølge informanten.

Ifølge informantene i kommunen har man vært opptatt av å øke muligheten for å ”tenke utenfor boksen” i hjelpe- og oppfølgingsarbeidet, med vekt på godt samarbeid mellom aktørene i hjelpeapparatet og i andrelinjen, kombinert med tett oppfølging og brukermedvirkning. Ifølge dem selv er dette en medvirkende årsak til at de har lyktes med å få ned antallet bostedsløse.

⁴⁴ Husbanken har inngått avtaler med en del kommuner om langsiktig satsing innenfor boligsosialt arbeid.

4.3 Bydel Sagene i Oslo

Oslo kommune er valgt som casekommune fordi det er den kommunen med flest bostedsløse personer. Det er også den kommunen som har flest tilbud til denne gruppa. Vi har valgt Sagene bydel som case innenfor Oslo kommune. Sagene bydel er en interessant bydel av flere grunner.

Bydel Sagene er en av femten administrative bydeler i Oslo. Bydelen hadde i begynnelsen av 2012 nesten 36 000 innbyggere. Sagene er en av bydelene i Oslo indre Øst som har opplevd størst endring i demografi de senere årene. Fra å være en typisk arbeiderklassebydel bor det nå forholdsvis unge og høyt utdannede med relativt høye inntekter i denne bydelen. Boligprisene i bydel Sagene er nå blant de høyeste i Oslo (Finn.no, prisstatistikk over boliger til salgs 21/9-13). Bydelen har likevel den høyeste andelen kommunale boliger i Oslo. Bydel Sagene disponerer 69 kommunale boliger per 1000 innbyggere, mens andelen er 20 kommunale boliger per 1000 innbyggere i hele Oslo. Den høye andelen kommunale boliger i bydelen medfører at det er en svært liten venteliste på bolig i bydelen. Boligene er imidlertid små, og store barnefamilier må ofte vente en stund, eller flytte til andre bydeler hvis de ønsker en stor bolig. De mange kommunale boligene setter bydelen i en særstilling. En informant framhever at de har *for mange kommunale boliger*, og at de ønsker å selge noen av dem. Det er svært få bydeler og kommuner som er i en tilsvarende situasjon.

4.3.1 Bostedsløse personer i bydel Sagene

I den nasjonale kartleggingen av bostedsløse personer finner vi 103 personer som er registrert med tilhørighet i bydel Sagene. Det er på samme nivå som bydel Grünerløkka, og en del lavere enn bydel gamle Oslo, som er de to andre bydelene i Oslo indre Øst.

Når vi ser på hvem de bostedsløse personene i bydelen er, er det ikke så store forskjeller fra hele Oslo. Det er en litt høyere andel norskfødte i bydel Sagene enn blant alle bostedsløse i Oslo. Den største gruppa født utenfor Norge er født i Afrika. Det er en høyere andel rusavhengige blant bostedsløse personer i bydel Sagene enn det er i hele Oslo, og blant alle bostedsløse i Norge. Utover det ligner bostedsløse personer i bydel Sagene nokså mye å

på profilen på bostedsløse personer i Oslo når det gjelder problemsituasjoner. Over halvparten, 57 prosent, av alle bostedsløse i bydel Sagene er langvarig bostedsløse (mer enn seks måneder eller tilbakevendende over flere år).

4.3.2 Hva skal til for at alle kan bo?

Det høye antall kommunale boliger har ført til at mange som ikke tidligere fikk bolig har fått det nå. I bydel Sagene finner vi to temaer som er interessante å løfte fram her; bosetting av de aller mest vanskeligstilte og samhandling i hjelpeapparatet.

Jo flere man klarer å bosette, jo bedre er det. Det er en oppfatning de aller fleste innenfor hjelpeapparatet deler. Kommunal bolig er et knapt gode også i Sagene og målgruppa er de vanskeligst stilte boligsøkerne. Utsagn som at man nå må ha ikke bare en, men flere diagnoser for å få en kommunal bolig er ikke uvanlig. Dette er selvsagt å sette ting på spissen, men det viser at det har vært en utvikling i hvem som anses som vanskeligstilt på boligmarkedet, og dermed hvem som kvalifiserer for å få hjelp til bolig. Det kan virke som om man i bydel Sagene har kommet langt i å bosette personer som er svært vanskeligstilte. En informant forteller at *Sagene har flest kommunale boliger. Vi bosetter veldig mange som andre ikke kan bosette.* Mye kan tyde på at det er en direkte kobling mellom tildeling av kommunale boliger og bostedsløshet:

Bostedsløsheten har gått ned i Sagene. Det var strengere før i forhold til hvem som får kommunal bolig. Nå er det mange flere som får.

En annen informant i hjelpeapparatet forteller at man i bydelen har klart å bosette mange av de som tidligere bodde på hospitsene, men at man nå ser en ny gruppe som trenger mer enn bolig.

Mange har fått bolig vil jeg tro. Så der har det gått framover. Så har vi fått en tydeligere gruppe med rus og psykiatri. De har kanskje vært der hele tiden, men de er tydeligere nå. De utfordrer i forhold til tilrettelagte tilbud. Det er en del av de som er uten fast bolig om dagen.

Videre peker en annen informant fra hjelpeapparatet på den samme gruppa:

Nye brukergrupper med annen adferd. Mye aggresjon. Det er et problem at også lavterskeltiltakene avviser disse. Hvor skal de gå da? Det blir en evig rundgang. Vi blir nesten lettet når de blir satt inn (i fengsel, vår bemerkning) for da får de ro, struktur og mat. Det er vondt som fagperson å ta innover seg.

Samtlige informanter i bydel Sagene peker på at det er en gruppe mennesker som har store utfordringer i forhold til rusavhengighet og psykiske lidelser, som er vanskelig å bosette med dagens tilbud. Og fordi man ikke har noen tilrettelagte tilbud til gruppa blir de gående i kommunens midlertidige botilbud. Flere informanter peker på at det er mangel på ressurser som gjør at denne gruppa er vanskelig å bosette. *Det største problemet er ikke å skaffe boligene, men å sette inn de tiltakene som gjør at de klarer å beholde boligene*⁴⁵. I flere kommuner vi har vært i, har hjelpeapparatet vært opptatt av at man må ha ressurser nok til å yte den hjelpen folk trenger for å bli i boligene. I bydel Sagene er man også bevisst på en utfordring, som handler om at ikke alle som får bolig klarer å motta hjelpen de tilbys.

Det kan ofte høres ut som om at hvis hjelpen er der så går det bra. Men jeg tenker at hvis hjelpen er der så går det bra for veldig mange flere, men det er ikke for alle. Da er vi tilbake til den gruppa som har dobbeltdiagnose. De kan være vanskelig tilgjengelige i forhold til at de ikke er der, ikke tør å åpne, er paranoide. Det kan også være utrygt å gi hjelpen hjemme.

Informanten mener likevel at dersom man har ressursene kunne 99.9 prosent av alle som er bostedsløse i dag være bosatt i fast bolig. Men man må finne de riktige løsningene. På informantene som jobber innenfor hjelpeapparatet kan det virke som om man har kommet til et punkt der nye tiltak må opprettes for å bosette de som er aller mest vanskeligstilt.

Prøver å få til innleggelse for en del psykisk syke, men det går som regel ikke. Når XX utskriver til bydel. For

⁴⁵ På tidspunktet for casestudien var Sagene i startfasen av prosjektet FOT; fleksibel oppfølgingstjeneste for hjemmeboende med rus, psykiske og adferdsmessige problemer. Tjenesten er tverrfaglig.

eksempel at tvang ikke blir forlenget eller de skriver seg ut, så skal bydelen plassere de. De raserer leiligheten. Noen har hatt kommunal bolig, klarer ikke å bo. Dyrker poteter, ligger i telt. Blir kasta ut. Passer ikke inn noe sted. Eller de er ikke "syke nok".

En annen informant framhever at:

Boligen må komme til dem, det er ikke de som må komme til boligen. Alle i bunken for uke 48⁴⁶ kunne hatt en bolig om de fikk riktig assistanse, om alt var uavhengig av ressurser.

Dette er en gruppe mennesker med svært store utfordringer i forhold til bolig, og andre arenaer i livet. De faller mellom to stoler, for på den ene siden er de ikke "behandlingsdyktige" innenfor psykiatrien, og på den andre siden har kommunen ikke et tilstrekkelig hjelpeapparat til å hjelpe dem. For en del av disse blir alternativet da kommunens midlertidige botilbud, som ikke skal og bør være en varig løsning for dem. En informant framholder også at det er ting i deres liv som kan gjøre det vanskelig å hjelpe dem.

Det er kanskje mer omgivelsene som vil ha dem videre enn dem selv. Jeg sier at ikke at det er sånn konstant, men i perioder er det sånn.

Utsagnet her tyder på at man med fordel kunne hatt en hjelpeapparat som var mer fleksibelt, og som kunne hjulpet når det faktisk trengs. En annen informant i bydelen legger vekt på at dersom man hadde fokusert mer hjelp på overgangen til bolig ville en del ha dratt nytte av det. Dersom tidligere bostedsløse hadde fått mer hjelp på vei inn i boligen, er det altså mulig at selve boforholdet hadde gått bedre. Informanten peker også på at det kanskje hadde vært lettere for booppfølgingstjenesten å nå fram med tjenestene sine.

For denne gruppa, personer med store utfordringer, må man finne boligtyper som passer den enkelte, og for denne gruppa betyr det at man må ta hensyn til mange faktorer. I Oslo finnes noen få

⁴⁶ Kartlegging av bostedsløse ble gjennomført i uke 48 i 2012. Informanten referer til skjemaene utfylt for hver bostedsløs i bydelen.

tilbud til personer som har samtidig rusavhengighet og psykiske lidelser, og disse trekkes av informantene fram som gode eksempler på hvordan bosetting av denne gruppa *kan* løses.

Gjennom intervjuene med hjelpeapparatet kom det fram forslag til mulige måter å bosette bostedsløse i bydelen. En del av forslagene var knyttet til å lage ulike oppganger av forskjellig karakter, tilpasset de beboerne som bodde der. I noen oppganger kunne man hatt leiligheter på linje med "Skæve huse" i Danmark⁴⁷. Altså boliger med takhøyde for ulikheter, og et minimum av oppfølging. "Skæve oppganger" blir idéen kalt. Andre oppganger kunne vært organisert slik at man hadde en baseleilighet med bemanning. Ettersom hvor stort hjelpebehovet er i de ulike oppgangene kunne en tenkt seg bemanning tilpasset behovene. Sagene bydel har allerede tiltak som ligner litt på disse. I noen av de kommunale bygårdene har man leiligheter eller lokaler med bomiljøarbeidere på dagtid. Denne ordningen fungerer svært bra, i følge informantene. Bomiljøarbeiderne er personer som kan bistå beboerne med ulike typer hjelp når de trenger det. At de befinner seg i de kommunale bygårdene betyr at de er tilstede der ting skjer, og kan avhjelpe problemer som oppstår med en gang. De kan også være et bindeledd mellom beboerne og Boligbygg som eier boligene. De hjelper også personer som sover på loft og i kjellere videre i systemet. En informant peker på at den gamle vaktmesterrollen har falt bort med Boligbyggs spesialisering av vedlikeholdstjenester. For eksempel er det slik at en dag skifter de lypærer i alle bygårdene, og da fjerner de ikke tagging eller tar tak i andre problemer som de ser. Den helhetlige oppfølgingen er borte, og informanten mener at dette kan ende med å koste mer enn å ha en vaktmester som har oversikt over hele gården (Dyb m.fl. 2011).

4.3.3 En ny gruppe bostedsløse?

I bydel Sagene forteller informanter om en gruppe bostedsløse personer, som ikke nødvendigvis fanges opp i kartleggingen av bostedsløse og som vi heller ikke har fått kjennskap til i de andre casekommunene. Dette er en gruppe som bor hos venner,

⁴⁷ I Norge har man blant annet Flexbo i Oslo og Småhus i Trondheim, som er små boliger til vanskeligstilte etter den danske modellen "Skæve huse", men med noen forbedringer. Informanten mener at det kunne ha vært en ide å overføre denne tankegangen til leiligheter i en bestemt oppgang også.

slektninger og bekjente, blant annet en del unge mødre. En informant forteller at de kan oppdage dem ved tilfeldigheter, for eksempel ved at det plutselig bor svært mange personer på en adresse. En grunn til at de ikke oppdages er at de ikke har meldt inn et boligbehov til kommunen, og at de får statlige ytelser slik at kommunen ikke er klar over at de er i bydelen. Årsaken til at de bor hos venner, kjente og slektninger, sier informanten, er at de på den måten kan opparbeide seg sosiale rettigheter i kommunen eller bydelen. I Oslo skal man ha to års botid i kommunen før man kvalifiserer seg til å søke om kommunal bolig. Informanten forteller at det ikke gjelder mange mennesker, men at dette er noe de ikke så sjeldent støter på, og som er et fenomen som er vanskelig å avdekke.

4.3.4 Samhandling på tvers

For mennesker som har sammensatte problemer er et sømløst hjelpeapparat viktig for at vedkommende skal kunne få en bolig og beholde boligen. Flere informanter i bydel Sagene sier at de ønsker seg et hjelpeapparat der overgangene mellom de ulike tilbudene går glattere. Det er for mange som faller igjennom slik hjelpeapparatet er utformet i dag. En informant i et byomfattende tiltak i Oslo beskriver det slik:

Det har blitt tettere skott. Når ting ikke går som planlagt ramler korthuset. Samhandlingsreformen gir sannsynligvis ikke mer smidighet. Vi ser hele mennesket, mens systemet teller penger, krasjer med stykkprisfinansiering og "kjapt inn og kjapt ut". Ting tar tid.

Denne informanten jobber i en av de frivillige organisasjonene i Oslo, og har mulighet til å jobbe på en litt annen måte. Innenfor det offentlige hjelpeapparat kan det, i følge informantene, være en større utfordring å jobbe med hele mennesket. Dette gjelder både i forhold til hjelp når problemene har oppstått, men kanskje spesielt i det forebyggende arbeidet, slik en informant framhever: *Når vi først møtes har det allerede gått for langt. Vi kunne jobbet mer forebyggende sammen.* Det som utmerker seg i bydel Sagene er mangelen på tilbud som syr sammen de eksisterende tilbudene. En informant kaller disse for *mellomstasjoner*. Og sier at:

Det er lett å falle mellom stolene. Tilbudsmassen bør være mer sømløs. Mangler tilbud når noe avsluttes, for eksempel etter avrusning, eller når noen kastes ut fra lavterskeltilbud burde det være mulig å få et annet tilbud samme dag. Alle sitter på hver sin tue og tenker at ”nå er *vi* ferdige”.

For de aller fleste holder det å være i kontakt med deler av hjelpeapparatet, og når en er ferdig med en del så trenger man ikke nødvendigvis oppfølging fra andre deler av hjelpeapparatet. Sånn er det nok for de fleste som trenger hjelp fra det offentlige. Men blant bostedsløse personer i Norge er det en stor andel som har mange og sammensatte problemer. For disse trengs et hjelpeapparat som ”snakker” sammen, og som er fleksibelt. For personer som sliter med psykisk sykdom og rusavhengighet kan livet forandre seg fort, og hvis hjelpeapparatet ikke er fleksibelt nok kan disse risikere ikke å få benyttet seg av de tjenestene som faktisk er ment for dem, for eksempel når det kommer til avrusning eller behandling. En person kan være motivert en dag, men det er en måneds venteliste på det aktuelle tilbudet. Når måneden har gått er vedkommende ikke lenger motivert og møter ikke opp. Han eller hun har da spilt en sjanse, og det kan kanskje ha konsekvenser for hvordan de oppfattes neste gang de er motivert. Dette er et problem som ofte utpekes i arbeidet med denne gruppa, men som kan være vanskelig å gjøre noe med. Det er heller ikke rimelig at det alltid skal stå åpne plasser over alt, i tilfelle noen en eller annen dag bestemmer seg for å bruke den. Men det som er viktig, og som fremheves av flere i bydel Sagene, er at mangfoldet av tilbud er for lite. Bostedsløse personer, eller vanskeligstilte generelt er en heterogen gruppe, og man trenger tilbud som passer for flere.

Flere informanter i bydelen tar opp hjemmetjenestens rolle overfor vanskeligstilte husstander. Informantene framhever at det hadde vært svært gunstig med bedre informasjonsflyt mellom hjemmetjenesten og andre deler av hjelpeapparatet. En del vanskeligstilte personer, som har bolig, mottar tjenester i hjemmet fra hjemmetjenesten. De som går på hjemmebesøk får en annen innsikt i livet til den enkelte enn de som møter brukeren på et kontor. Selv om hjemmehjelpen oppdager at en person har mye uåpnet post, får ikke andre instanser nødvendigvis denne informasjonen. I verste fall kan det være ubetalte regninger som

medfører utkastelse. Opphoppingen av regninger *kunne kanskje* ha vært unngått dersom kommunikasjonen hadde vært bedre.

Ola 55 år, veteran

Ola tjenestegjorde i de internasjonale styrkene i Libanon tidlig på 1980-tallet. Han var glad for oppdraget og de ekstra pengene han kunne tjene seg opp på et slikt oppdrag. Da han kom hjem til Norge, var det uvant å forholde seg til det rolige hverdagslivet i et fredelig land. I Libanon ble forholdet mellom stillhet og kaos snudd på hodet, forteller han. Han erfarte at perioder med stillhet betydde fare, at et nytt angrep ville komme når som helst.

”Jeg fikk ikke sove når det var stille. Jeg og de andre sov tungt og godt når bombene falt og skyting pågikk. Om det ble stille, bråvåkna jeg”.

Hjemme i Norge ble det vanskelig å finne ro, og han hadde stadige mareritt om opplevelsene i Libanon. Han begynte å drikke tett for å få en pause fra tankene og bildene i hodet, forteller han.

”På den tiden var det ikke noe som hette ettervern eller psykologhjelp for veteraner. Vi skulle være sterke menn som skulle tåle en trøkk”.

Stadig oftere tok han frustrasjonene ut på sine omgivelser gjennom voldsbruk, og kona flyttet ut. Etter hvert mistet Ola kontrollen over drikkingen. I kjølvannet av dette stod han til slutt også uten bolig og hadde opparbeidet seg høy gjeld. Han fikk en kommunal bolig. Han har flere ganger blitt kastet ut av kommunal bolig på grunn av ubetalt husleie, og har behov for hjemmetjenester og oppfølging i hjemmet for å fungere i boligen. Hjelpet behovet er i ferd med å bli større fordi alkoholbruken går utover helsen hans i stadig større grad.

4.4 Sandnes kommune

Sandnes er en by i stor vekst, og har nylig rundet 70 000 innbyggere. Mellom 2008 og 2012 var befolkningsveksten i Sandnes 10,4 prosent hvilket er langt over gjennomsnittet (KOSTRA). Prognoser fra Statistisk sentralbyrå viser at den forventede årlige befolkningsveksten vil være rundt 2,2 prosent fram til 2018.

Sandnes opplever et stadig mer presset boligmarked. En generell situasjon med stor tilflytting, høye og stigende utleie- og salgspriser fører til at flere økonomisk vanskeligstilte blir skjøvet ut av leie-

/eiemarkedet. Boliger i markedet som tidligere var tilgjengelige for mennesker med mer komplekse problemer, blir nå leid ut til andre grupper. Sandnes kommune merker den voksende utfordringen i form av økt etterspørsel etter kommunale gjennomgangsboliger (utleieboliger), også fra grupper hvor boligbehovet først og fremst skyldes lav inntekt (Sandnes kommune, Årsrapport 2012).

I Sandnes kommune er det et politisk vedtatt mål om å ha tilstrekkelig regulert areal slik at 700 boliger kan ferdigstilles pr år. Siden 2000 er det i snitt ferdigstilt 526 boliger pr år, mens i 2012 ble 962 nye boliger tatt i bruk. Utfordringene knyttet til nybygging i Sandnes omfattes av kommunens rolle i regional sammenheng som vertskap for befolkningsvekst i et område med store jordvern hensyn.

4.4.1 Antall bostedsløse i Sandnes

I 2012 hadde Sandnes den høyeste andel bostedsløse personer i hele landet, 3,60 bostedsløse per 1000 innbyggere. Totalt var det 244 bostedsløse personer i kommunen i 2012. Sandnes hadde også høyeste andel bostedsløse ved forrige kartlegging i 2008, da var det 2,93 bostedsløse per 1000 innbyggere (186 personer). Det kan være flere grunner til at Sandnes er den kommunen som har den høyeste andel bostedsløse personer. Én forklaring kan være at Sandnes er en vekstkommune som opplever et stort press i boligmarkedet. Som nevnt over ser man nå at noen innbyggere i kommunen, som søker kommunal bolig, gjør det på grunn av at de ikke har mulighet til å betale de høye prisene i det private marked. I en slik situasjon får kommunen flere grupper vanskeligstilte på boligmarkedet, som konkurrerer om et fra før knapt gode; kommunale boliger.

I løpet av noen tiår har Sandnes gått fra et middels stort sted til å bli en av Norges større byer. Sandnes har en forholdsvis ung befolkning. I Sandnes var 8,1 prosent av befolkningen under 25 år. Gjennomsnittet i kommuner med mer enn 40.000 innbyggere er 7,5 prosent (KOSTRA). I denne typen "smeltedigler" med rask tilflytting ser en ofte en økning i sosiale problemer. Dels kan det skyldes at infrastrukturen henger etter befolkningsveksten, og dels at mange ulike mennesker skal danne nye lokalsamfunn og finne sin plass i lokalmiljøet. Dette kan også bidra til å forklare den svært høye andelen bostedsløse i kommunen.

Et siste moment vi vil nevne er at Sandnes har gjort et usedvanlig godt arbeide med å kartlegge bostedsløse både i 2012 og 2008. Grundig arbeid gir et høyere tall – og et meget pålitelig tall – og det fanger opp en større bredde av bostedsløse personer enn ved frafall av viktige respondenter.

Når vi ser på hvem de bostedsløse personene i kommunen er, skiller Sandnes seg litt ut ved å ha en høyere andel eldre bostedsløse. I Sandnes kommune er det blant bostedsløse personer om lag en lik andel som har mindreårige barn som i hele landet. Men en stor forskjell er at en langt høyere andel, nær halvparten av de bostedsløse som har mindreårige barn, er bostedsløse sammen med barna. I Sandnes er det videre langt mer vanlig for bostedsløse å oppholde seg i midlertidig botilbud enn blant alle bostedsløse i Norge. Et interessant funn i Sandnes er også at det er en lavere andel av de bostedsløse personene som er avhengig av rusmidler, men en langt høyere andel som har en funksjonshemming og/eller fysisk sykdom.

4.4.2 Press i boligmarkedet forklarer bostedsløshet

Bostedsløshet er et svært komplekst problem. I andre deler av denne rapporten drøfter vi forklaringer på bostedsløshet på ulike nivåer og forholdet mellom strukturelle og individuelle forklaringer. I vårt casearbeid i seks kommuner er Sandnes den kommunen der strukturelle forklaringer på bostedsløshet på lokalt nivå (mesonivå) kommer tydeligst fram. Press i boligmarkedet er en faktor som samtlige informanter i kommunen trekker fram, og det er også den forklaringen vi vil fokusere på her. I korte trekk kan en si at når det er få boliger og mange om beinet vil noen grupper falle utenfor. I Sandnes er prisene på eiermarkedet nå så høye at flere grupper har vanskeligheter med å kjøpe seg bolig. På leiemarkedet er situasjonen den samme. Det er få leieboliger i kommunen, og de som finnes er svært dyre.

Sandnes kommune har en boligmasse bestående av hovedsakelig eneboliger, og småboliger. Kun 18 prosent av boligmassen i kommunen er i boligblokker (KOSTRA 2012). Boligprisene i Sandnes er mer eller mindre like i hele kommunen og i de omkringliggende kommuner. Det vil si at det ikke er noen spesielle områder som skiller seg ut ved å være billigere enn andre. *I Sandnes har vi kun blandede boområder* sier en informant i kommunen. En

fordel med dette er at man ikke får opphoping av problemer i noen områder, men på den andre siden betyr det at de som ikke kan eller vil bruke så mye penger på bolig mangler alternativer. Det blir ”enten eller”. Enten bosetter du deg i en bolig som koster det alle andre betaler, ellers må man søke om kommunal bolig⁴⁸. En informant i hjelpeapparatet beskriver boligmarkedet i Sandnes på følgende måte:

Det er helt vanvittige priser på det private leiemarkedet. Det er vanskelig å få leid bolig. Kostnadene er så høye, og det går ikke å betale med sosialhjelp.

De høye prisene på leiemarkedet gir utleierne stor makt til å velge leietakere. En bostedsløs person i Sandnes beskriver det slik:

I Sandnes er det veldig mye småbymentalitet fortsatt. Det er en liten by som har vokst seg stor på kort tid. Utleierne kan derfor velge og vrake som de vil.

Det betyr i praksis at man i Sandnes har en gruppe som står utenfor det private leiemarkedet. Sandnes kommune disponerer dessuten svært få kommunale boliger. I Sandnes er det sju kommunale boliger per 1000 innbyggere, mens det er 20 per 1000 innbyggere i hele Norge. I Rogaland er andelen 19 kommunale boliger per 1000 innbyggere⁴⁹. Av totalt 488 kommunalt disponerte boliger er 69 innleid fra private på relativt korte kontrakter. På grunn av de korte kontraktene er det usikkerhet knyttet til disse boligene. En informant i kommunen framholder at *det er en økning på ventelisten til kommunal bolig. Og det er til tross for at vi hadde rekordår på antall tildelinger*. Informanten forteller også at man i Sandnes har sett at det ikke lenger kun er grupper med sammensatte problemer som søker om kommunale boliger, men at det nå kan være enslige eller par som «kun» har for lav inntekt til å komme inn på det private markedet. Dette er en ny problemstilling i kommunen. Kommunale boliger er heller ikke en ønsket bolig for alle. En

⁴⁸ Kommunale boliger i Sandnes er foreløpig et billigere boalternativ enn private boliger, men kommunen vurderer å gå over til gjengs leie i kommunale boliger.

⁴⁹ <http://ssb.no/a/kostra/stt/index.cgi?spraak=norsk®ionstype=kommune&nivaa=2&radnummer=0®ioner=110200@2012%2CEKG13@2012%2CEKA11@2012%2CEAKUO@2012%2CEAK@2012&faktaark=100886350676655>

bostedsløs informant forteller at han i sin tid har blitt tilbudt flere kommunale boliger, men takket nei på grunn av høyt rusnivå blant naboene.

Presset i boligmarkedet i Sandnes medfører at noen grupper faller utenfor. Dette har til nå vært grupper som har sammensatte problemer, men i den senere tid har man også sett grupper som i utgangspunktet ikke er vanskeligstilte, men blir det på grunn av de høye prisene på boliger.

4.4.3 Få bolig og beholde bolig?

I et makroperspektiv kan man se på presset i boligmarkedet som en forklaring på bostedsløshet. Spesielt i Sandnes der boligmarkedet er så til de grader under press, er dette tydelig. I et mikroperspektiv kan man si at det er trekk ved individet som gjør at vedkommende ikke kommer inn på det private leiemarked. Dette kan kommunene kompensere ved å tilby kommunale boliger til de som av ulike årsaker ikke kommer inn på det private markedet. I denne casestudien, og andre studier av bostedsløse, ser vi imidlertid at også individuelle trekk kan medføre at noen personer har vanskelig for å beholde boligene de får. ”Kastet ut av bolig de siste seks måneder” er den tredje vanligste problemsituasjonen blant bostedsløse personer i Norge. Andelen som er kastet ut av boligen sin er 31 prosent i Sandnes versus 26 prosent på landsbasis. På grunn av den harde konkurransen i leiemarkedet blir folk kastet ut uten noen spesifikk grunn. Private utleieryttere sier opp kontrakten med begrunnelse at de skal pusse og eller bruke leiligheten selv. I noen tilfeller stemmer det siste. I andre tilfeller settes leien opp og nye leietakere flytter inn (informant i hjelpeapparatet).

Det finnes mange måter å forhindre utkastelser. Booppfølging er en av de metodene som informantene i Sandnes framholdt som viktig for å få vanskeligstilte til å beholde boligene sine. Hvis man tenker seg at man har personer som er så vanskeligstilte at de har vanskelig for å bo i en ordinær bolig, hvilket ansatte i hjelpeapparatet ofte framhever, kan booppfølgingen være en faktor som bidrar til at dette faktisk lar seg gjøre. En informant innenfor hjelpeapparatet sier at *det er ikke alle som har lært ting hjemmefra, og da må det offentlige følge opp*. Informanten sikter til at det ikke er alle som har lært seg hvordan man skal ta vare på en bolig, og gjøre vanlig

husarbeid, og da er det offentlige som bør følge opp. En annen årsak til at folk mister boligene sine er mye besøk. Studier av bostedsløse personer viser det å være i et miljø med andre bostedsløse, kan bety at når man får en leilighet så forventes det at andre bostedsløse personer også kan bo der (Sørhaug 1996; Flåto og Johannessen 2010). En av de bostedsløse informantene i Sandnes bekrefter dette når vi spør hva som hadde skjedd dersom han hadde flyttet rett fra midlertidig botilbud til fast bolig:

Det hadde ikke gått bra. Da er jeg tryggere her. Her kan jeg trekke meg tilbake. Ellers hadde det kommet folk på døra hele tiden, og til slutt hadde jeg sprukket.

En annen informant som selv er bostedsløs kobler dette til beliggenhet på boligen:

Sandnes sentrum er lite så får du en leilighet der er det folk på døra hele tiden.

En informant i hjelpeapparatet peker også på utfordringen i forhold til å beholde boligen sin.

Det er jo de som bor seg ut av leilighetene. De er naboklager, leiligheter som raseres. Noen klarer ikke å ivareta leilighetene sine. Noen må også selge på grunn av bråk. De trekker inn andre, og det forstår jeg. De har jo sikkert bodd på deres sofa da de ikke hadde noe selv.

Et viktig spørsmål er om den booppfølgingen man har i dag er tilstrekkelig til å bidra til et godt og trygt boforhold både for den vanskeligstilte og for omgivelsene. Det er også en utfordring at noen som er eller har vært vanskeligstilte ikke ønsker å ta imot den booppfølgingen som kommunen tilbyr. En bostedsløs informant i Sandnes peker på det som kanskje er kjernen i denne utfordringen.

Om jeg skulle flytte for meg selv kunne jeg tenke meg oppfølging i starten. Tror av og til at jeg klarer meg bedre selv enn det jeg gjør. Jeg måtte fått velge det selv, men de skulle ikke kommet og mast. (...) Man kan ta imot hjelp selv om man ikke føler at man trenger det.

En informant innenfor hjelpeapparatet har følgende syn på booppfølging hos vanskeligstilte personer.

Det handler mye om hvordan man selger det inn tror jeg. Man må ikke være så rigid. Noen går man til i måneder uten at de åpner døra, men så plutselig kommer vi inn og så kan tillit bygges. Det handler om å tåle avvisningen. Det må være kort terskel inn her.

Og videre sier den samme informanten:

Det er for lite oppfølging i bolig. Botrening. Noen trenger oppfølging jevnt over. Jeg tror at noen av våre kunne ha klart seg bedre med oppfølging i boligen.

Et eksempel på at booppfølging kan hindre at det er for mange som bor i leilighetene kom fram under samme intervju: *Det handler mye om å være i dialog med dem om besøk. Backe dem opp, støtte dem og si at det er greit å avvise folk.*

Synet på booppfølging som fremmes her er svært viktig. I arbeidet med personer som er så vanskeligstilte må man ha et system som er så fleksibelt at det tåler avvisninger. Man må ha ressurser til å arbeide med personer om et felles mål. Det beste for alle parter, og mest ressursparende, må tross alt være at folk beholder den boligen de bor i.

I korte trekk har vi vist to hovedutfordringer som vi mener Sandnes står overfor i arbeidet med bostedsløshet. På den ene siden har kommunen et presset boligmarked som stenger ute vanskeligstilte, og i den senere tid også husholdninger med lav inntekt som ikke er vanskeligstilte. På den andre siden har kommunen en utfordring knyttet til å få vanskeligstilte til å beholde boligen sin. Vi har spurt informantene om hva de mener trengs i kommunen for å gi et godt og helhetlig tilbud til vanskeligstilte. I det følgende skisserer vi noen idéer som har kommet fram under intervjuene.

4.4.4 Botilbud som matcher problemene

En informant i kommunen framhever at det er ønskelig med botilbud som matcher problemene. Med det menes at det i dagens boligmarked for vanskeligstilte er mye ”enten eller”. For personer med rusavhengighet, for eksempel, er det enten institusjon og

behandling, ellers er det bolig med lite eller ingen oppfølging. I verste fall er det midlertidig botilbud og bostedsløshet. Flere peker på at det mangler botilbud som er mellom institusjon og egen bolig i Sandnes. En av de bostedsløse vi har intervjuet i Sandnes ønsker seg et senter der man kan stabilisere seg uten at det er behandling. Han ønsker et sted å bo der det er faste rammer. Men det skal være et midlertidig sted der han kan forberede seg på å flytte i egen leilighet. Dette er den samme informanten, som er sitert lenger opp, som forteller han forteller at dersom han hadde flyttet rett fra midlertidig botilbud inn i bolig nå, ville det ikke gått bra.

En informant innenfor hjelpeapparatet ønsker seg en mer tilpasset boligmasse et botilbud som er bedre tilpasset de som skal bo der. Informanten peker på at det kunne ha vært bra med bofellesskap, men at man da måtte ha vurdert nøye hvem som faktisk kan bo sammen. Hvis ikke så kan det fungere mot sin hensikt. I forlengelsen av et botilbud som er tilpasset beboerne i større grad kom det fram et ønske om at man gjorde oppfølging av folk i aktiv rus mer fleksibel. Dette er mennesker som lever et liv som er lite forutsigbart, og hvor både motivasjon og muligheter svinger. En fleksibel oppfølgingstjeneste ville kunne hjelpe personene når de trenger det, og så lenge de trenger det. Informanten peker på at nå er det slik at dersom en person har behov for omfattende hjelp så må hjelperne omprioritere andre arbeidsoppgaver for å få det til.

Et ønske som også kom fram i arbeidet vårt i Sandnes var at kommunen kunne hatt behov for en boligkonsulent. En boligkonsulent som jobber oppsøkende kunne være en stor hjelp for de som sliter i et presset boligmarked. I en kommune der *folk som normalt ikke hadde vært bostedsløse blir det på grunn av prisene*, kan det tenkes at en boligkonsulent kunne bidratt til at de minst vanskeligstilte kom inn på det private markedet, slik at færre ville stå utenfor og kjempe mot hverandre om et svært begrenset gode.

4.5 Tromsø kommune

Tromsø kommune ligger i Troms fylke. Den er den tredje største bykommunen i landet i utstrekning, og den syvende største kommunen folketallsmessig kommunen med 70.818 innbyggere⁵⁰. Kommunen har historisk sett vært en handels- og fiskerikommune,

⁵⁰ Folketall per 1.4.2013

der fiske har gitt mange arbeidsplasser. Tromsø er også preget av å være universitetsby, noe som både sysselsetter mange og gir en stor studenttilstrømning (Tromsø kommune 2012).

Karin 54 år, den lange festen

Karin er 54 år og bor i en småby på Vestlandet. Hun kommer fra en bondefamilie. Da Karin var ferdig med ungdomsskolen var hun skolelei, og fikk raskt jobb på den lokale fiskeforedlingsfabrikken. På fabrikken var det flere andre på hennes alder, og det ble mye festing i helgene. Tidlig i tyveårene fikk hun en datter, som hun hadde omsorgen for alene.

Da Karin var 32, giftet hun seg med en mann som viste seg å ha store alkoholproblemer. Han brukte også vold mot henne. Karins datter kom inn under barnevernets omsorg. I flere år levde Karin med vold og psykiske overgrep fra denne mannen. Hun trodde det var slik det skulle være, forteller hun. Karin ble utsatt for overgrep av en venn av familien over flere år da hun var barn. I ekteskapet ble det også slik at Karin begynte å drikke mye. Hun brukte også beroligende tabletter og utviklet en angstlidelse. Stadig oftere ble helgene "ovale", der festen på lørdagskvelden med vennene og mannen kom til å vare i flere dager. "Jeg liker å ta meg en fest, men så når jeg våkner om morgenen så bare fortsetter jeg å drikke og så kommer jeg meg ikke på jobb", forteller hun. Det er lenge siden Karin har hatt en fast jobb nå. Jobben i fiskeforedlingen glapp. Det samme gjorde jobben som hjemmehjelp, og den som stuepike på det lokale hotellet. Hun er nå skilt, og holder seg helst for seg selv. Det blir mye alkohol, beroligende tabletter og til tider hasj og amfetamin.

Hun fikk tildelt en bolig av kommunen der hun skrev under på en avtale om rusfrihet. "Det gikk ikke så bra, jeg mista den leiligheten, jeg rota det til", forteller hun. Hun har også blitt kastet ut av andre leiligheter fordi det ble for mye festing og bråk som førte til naboklager. Nå bor hun i en midlertidig bolig, en liten hybel, mens hun venter på å komme i psykiatrisk behandling. Når hun kommer i behandling, har kommunen lovt henne en kommunal bolig når hun skrives ut. Karin har fått en ADHD-diagnose i voksen alder. Hun sliter også mye med angst. Hun ser at hun behøver hjelp, forteller hun, samtidig som hun "får noia av alle spørsmålene, og tisseprøver og kontroll". Samtidig mener hun at gamle livsvalg ikke har gjort henne godt, og hun ønsker å forsøke på nytt, med psykiatrisk behandling og deretter oppfølging i boligen.

Kommunen har forholdsvis lav arbeidsledighet (Tromsø kommune 2012). Generelt scorer kommunen høyt på Folkehelseprofilen. Innbyggerne har gjennomsnittlig høyere utdanningsnivå enn Norges befolkning totalt sett, andelen uføretrygdede er lavere, og det er et lavere antall lavinntektsfamilier i Tromsø kommune enn i landets befolkning samlet. Kommunen scorer også ganske positivt når det gjelder psykisk og psykisk helse i forhold til befolkningen ellers.⁵¹

Demografisk sett har Tromsø en nokså ung befolkning. Ifølge kommunens boligsosiale handlingsplan er dette også en årsak til at det er ganske mange unge vanskeligstilte på boligmarkedet mellom 16 og 34 år. Andelen unge i den aldersgruppa forventes å øke med 12 prosent fra 2009 til 2015. Det samme gjelder andelen eldre, der det i 2009 var ventet en økning av andelen personer mellom 67-79 år på ca. 38 prosent frem til 2015 (Tromsø kommune 2009). Denne demografiske endringen kan forventes å påvirke antallet vanskeligstilte på boligmarkedet, og få innvirkning på kommunens boligsosiale utfordringer, selv om det vil være mange i disse aldersgruppene som ikke vil ha behov for bistand fra kommunen.

Kommunen har de siste årene opplevd en betydelig folketilvekst (Tromsø kommune 2013), noe som også blir tydelig på et stadig mer presset boligmarked. Boligprisene har økt betraktelig de siste årene, selv om gjennomsnittlig boligpris ligger noe lavere enn for eksempel i Osloregionen.⁵² Samtidig er det forholdsvis få ledige boliger på det private boligmarkedet. Leiemarkedet er også svært presset, kanskje også på grunn av de mange studentene som kommer til byen. Tromsø kommune er, selv om den er en bykommune, preget av store avstander, der det er mange mil til neste by. Kommunen får dermed mye tilstrømning av mennesker fra mindre byer og tettsteder i Nord-Norge.

I Tromsø er det Boligkontoret som har ansvaret for leiekontrakter og fakturering av husleie for kommunale boliger. De arbeider også med finansiering av etablering i ny bolig eller tilpasning av bolig. Enheten Eiendom forvalter kommunens eierskap av boliger, inkludert vedlikehold av den kommunalt eide boligmassen. Boligkontoret har ansvaret for de fleste boligpolitiske tiltak, mens

⁵¹ Se <http://www.fhi.no/helsestatistikk/folkehelseprofiler/finn-profil>

⁵² Se Norsk Eiendomsmeglerforenings boligprisstatistikk: <http://www.nef.no/xp/pub/topp/boligprisstatistikk>

fagenhetene, for eksempel Rus- og psykiatritjenesten, har det meste av oppfølging i boligene (Tromsø kommune 2009).

4.5.1 Hovedutfordringer på bostedsløshetsfeltet

I NIBRs kartlegginger av bostedsløse har Tromsø kommune hatt noe svingende antall registrerte bostedsløse. Det er vanskelig å si hva som er årsaken til dette. I kartleggingen fra 2012 er det registrert 74, i 2008: 106, i 2005:82, i 2003: 147 og i 1996: 69 bostedsløse (Dyb og Johannessen 2013:98). På tross av nedgangen i registrerte bostedsløse fra 2008 til 2012 var det under våre intervjuer lite som tydet på at det har vært en så stor nedgang i antallet som kartleggingen viser.

Vi skal ikke her gå inn på alle funn fra NIBRs kartlegging av bostedsløse, men trekke fram noen kjennetegn ved bostedsløse i Tromsø. Blant bostedsløse i Tromsø er færre både av de yngste under 25 år og de eldre over 45 år enn generelt blant bostedsløse. Majoriteten av alle bostedsløse er enslige og det er enda tydeligere i Tromsø: 96 prosent av alle er enslige mens andelen enslige er 91 prosent på landsbasis. Tromsø har også større andel bostedsløse født i Norge og færre med innvandrebakgrunn enn i landet som helhet. Tromsø også færre bostedsløse barnefamilier (foreldre som er bostedsløse sammen med barnet/barna sine) sammenlignet med hele landet. Videre utmerker populasjonen av bostedsløse i Tromsø seg med langt flere på arbeidsavklaringspenger (AAP) og færre med sosialhjelp som viktigste inntektskilde sammenlignet med hele populasjonene av bostedsløse. Nærmere halvparten (46 prosent) i Tromsø har AAP (28 prosent på landsbasis).

Videre finner vi i Tromsø færre som har hatt bostedsløshet som tilbakevendende problem i flere år, flere gjeldsofre eller med høy gjeld og langt større andel utskrevet fra institusjon sammenlignet med landet som helhet. Vi skal videre nevne tre andre kjennetegn der bostedsløse i Tromsø ligger langt over landet som helhet: Flere er avhengig av rusmidler, flere har individuell plan og flere er i legemiddelassistert rehabilitering⁵³.

⁵³ Avhengig av rusmidler: 61 prosent i Tromsø, 54 prosent i landet. LAR: 28 prosent i Tromsø, 11 prosent i landet. IP: 36 prosent i Tromsø, 14 prosent i landet. Noen viktige respondenter i Tromsø har ikke svart/svart mangelfullt i kartlegging av bostedsløse 2012. Tallene blir derfor noe usikre. De statistiske

Roger er 45 år, langtids bostedsløs og rusmisbruker

Han bor i midlertidig bolig. Roger vet ikke hvem hans biologiske familie er, han har vokst opp på barnehjem. Han fikk tidlig en ADHD-diagnose og ble sett på som en "vanskelig gutt", og veien gikk fra barnevernet via forskjellige behandlingsinstitusjoner, og videre til flere kortere fengselsopphold avløst av et liv med store rusproblemer, angst og depresjoner. Livsstilen fører fremdeles til et omflakkende liv i byens rusmiljø, avløst av soning i fengsel på grunn av narkotikarelaterte lovbrudd. Han har lite nettverk rundt seg, og ingen "nyktre" venner, forteller han. Han har vært mer eller mindre bostedsløs i fem år. Lenge hadde han jobb forskjellige steder som "altmuligmann" (jobbene fikk han først gjennom barnevernet, så NAV), han ruset seg lite og hadde samboer og barn. Så eskalerte rusmiddelbruken og samboeren gjorde det slutt. Da rakna det helt, forteller han. Rusen tok etter hvert overhånd slik at det ble vanskelig for han å arbeide. Rusen og bostedsløsheten stopper alle positive prosesser og egne planer, forteller han. Han har bodd korte perioder i kommunal bolig, men er blitt kastet ut etter kort tid og henvist til midlertidige boliger. Av og til går Roger inn i psykose og gjør skade på boligen sin, for eksempel ved å demontere inventaret, samle på mange ting han finner ute, slutte å kaste søppel eller forårsake brann. Så blir han kastet ut. Han er skeptisk til hjelpeapparatet og mener det har vært lite hjelp fra kommunen, der tilbudene ikke har vært tilpasset hans situasjon og behov. Han har individuell plan og ansvarsgruppe men opplever ikke at det hjelper han videre:

"Hvis en ikke har et sted å bo kommer alt... hjelpen fra Nav, det blir glemt; jeg tenker bare på hvor jeg skal sove og hva jeg skal gjøre. Bolig blir hovedproblemet. Jeg er hjelpsløs, rett og slett. Det er tragisk, og stress hele veien. Jeg går rundt med en pose i hånden."

Roger sier han vurderer å begå et lovbrudd for få tak over hodet og forutsigbare rammer. Det er institusjonslivet han er mest vant til, han synes det er vanskelig å være ute og forholde seg til det "normale" samfunnet:

"Jeg har bodd mye sammen med folk på institusjoner. Når jeg kommer ut i verden: jeg har ikke lært, jeg vært i en boble på institusjon eller i fengsel. Så det gjør at jeg kommer ikke fremover. Er så mange ting som spiller inn. Jeg kjemper videre men føler likevel jeg har gitt opp. Jeg har ikke tro på at jeg får bolig, så jeg lar det gå." Han ønsker seg en tilbaketrukket bolig, med tett oppfølging; "samtaler, så jeg kan få rak rygg igjen, føle at jeg er med i samfunnet. Ikke en narkoman som halve Norge ser ned på. Jeg føler jeg stanger hodet i veggen hele veien."

avvikene i kjennetegn ved bostedsløse i Tromsø kan muligens forklares med frafall av respondenter, som igjen kan føre til at det utvalget av populasjonen i kartlegginga er skjevt.

I en egen kartlegging av vanskeligstilte på boligmarkedet i 2008, avdekket kommunen 251 vanskeligstilte husstander. I denne gruppa var det eldre, rusbrukere og sosialt vanskeligstilte som var de mest fremtredende. I 23 av husstandene var det barn. 76 av de 251 vanskeligstilte husstandene regnet kommunen som bostedsløse (Tromsø kommune 2009).

Hvordan ser ansatte i kommunen selv på hva som er de største boligsosiale utfordringene? Det intervjupersonene oftest trekker fram, også intervjupersonene som har erfaring med bostedsløshet, er boligmarkedet og følger av manglende oppfølging og økonomisk veiledning/bistand. Et tredje moment som ofte kommer fram blant ansatte i kommunen, er utfordringer når det gjelder samarbeid og koordinering av tjenestene. Vi vil i det følgende utdype noe av det som kom fram i relasjon til disse tre utfordringene i intervjuene i Tromsø.

4.5.2 Boligmarked og boligmasse

Den kommunale boligmassen og etterspørselen etter kommunale boliger står høsten 2013 under større press enn vanlig, på grunn av at kommunen er i en prosess der de stenger/har stengt to botilbud for i fremtiden å kunne tilby flere boliger. Dette gjelder eldreboligene som kalles Otium, samt det tidligere Natthjemmet i Grønnegata 103. Otium hadde tidligere 64 kommunale utleieboliger for eldre. Disse planlegges revet i oktober 2013. På tomta skal det bygges et nytt bo- og velferdssenter med 100 sykehjems plasser og 27 omsorgsboliger. I august 2013, tiden for NIBRs forskningsopphold i byen, ble Otium benyttet til midlertidige boliger for alle som behøvde det, inkludert mennesker med rus- og psykiatrilaterte lidelser, men også barnefamilier. Samtidig bodde det fremdeles eldre mennesker der som ventet på å få en ny bolig i påvente av det nye Otiumsenteret. Ifølge flere intervjupersoner har dette ført til en del bomiljøproblemer, spesielt opplevelse av utrygghet blant de eldre beboerne.

I det tidligere natthjemmet i Grønnegata 103 blir det etter oppussing 14 boliger for personer med ROP-lidelser (samtidig rus og psykisk lidelse), seks midlertidige botilbud og fire natthjemsplasser. Her var det tidligere 17 sengeplasser kun for overnatting, der beboerne måtte ut om morgenen. På det ”nye Natthjemmet” vil det bli sterkt fokus på oppfølging for beboerne,

samt en portnerfunksjon og resepsjon, som skal hindre at det blir for mye "trafikk" til boligene.

Alle de seks respondentene i Tromsø kommune, også de som har erfaring med bostedsløshet, nevnte boligmangel (inkludert mangel på midlertidige boliger) som en svært viktig årsak til at mange faller utenfor på boligmarkedet. Høye priser og få boliger for salg skaper problemer også for mennesker som vanligvis ikke ses som vanskeligstilte på boligmarkedet. I 2008 var det 800 boliger ute for salg i Tromsø, mens det i januar 2013 var 166 boliger for salg i kommunen, antallet har imidlertid økt noe siden januar 2013. Boligprisøkningen ligger an til å lande på 9,4 prosent i 2013, det er den høyeste økningen i landet (E24.no 2013, Nordlys 2013b, 2013c). Flere intervjupersoner, inkludert de bostedsløse som ble intervjuet, brukte ord som "sprengt" og "krise" når de skulle beskrive boligmarkedet i Tromsø. Dermed blir det også flere som konkurrerer om leieboliger. På grunn av dette blir situasjonen også mer prekær for vanskeligstilte, som ofte havner bakerst i køen på det private leiemarkedet, og ellers ikke har økonomisk mulighet til å kjøpe en bolig slik prisnivået er i dag. Flere av de vanskeligstilte på boligmarkedet i Tromsø merker tydelig at Tromsø er en ganske liten by, der tidligere problemer med husleierestanser eller uro gir et rykte som følger dem videre. I en situasjon som bostedsløs er det ikke alltid lett å holde fast på personlig hygiene, vask av klær etc., noe som gjør at de havner sist i køen på folksomme leieboligvisninger. Når de i tillegg kommer med en sosialgaranti i hånden, er det ikke denne gruppa som kommer først på et utleiers marked.

Tromsø møter også ofte "NIMBY"-problematikken (*Not in my backyard*), der byggeplaner for boliger for vanskeligstilte blir trenert og forhindret på grunn av innsigelser fra personer som bor i nabolaget der boligene er planlagt.

Kommunen har ifølge en ansatt i kommunen ca 130 personer på venteliste for kommunal bolig høsten 2013. Selv om antallet bostedsløse ifølge NIBRs kartlegging har gått ned, har ventelisten likevel blitt lengre. Intervjupersonenes uttalelser indikerer at det er flere bostedsløse i dag enn tidligere. Samtidig har kommunen for få boliger å tildele. Boligene blir tildelt gjennom Boligkontoret, der representantene for de ulike gruppene argumenterer for "sine" på

tildelingsmøtet, for eksempel flyktninger, eldre eller personer med dobbeltdiagnose.

En annen problemstilling i relasjon til dette er utfordringer når det gjelder bomiljøer. For eksempel blir personer som kommer fra rusbehandlingsinstitusjon, ofte tildelt en bolig etter utskrivning der naboene er i aktiv rus. Unge og eldre rusavhengige blir også samlokalisert. Mange av disse boligene er lokalisert på Ørreholmen, ca. to mil fra Tromsø sentrum. Ørreholmen har et stort antall boliger for svært vanskeligstilte på ett sted der det ikke er annen bebyggelse. Ørreholmen har et problematisk renommé, og i mediene er branner, voldshandlinger og beboeres utrygghetsfølelse gjerne tema (f. eks i Tromsø 2010, Nordlys 2013a). På grunn av mangelen på boliger å tildele, er kommunens handlingsrom ofte lite når det gjelder å ”forme” bomiljøer som passer for de enkelte beboere. Ifølge intervjupersonene på Boligkontoret og NAV har det den siste tiden blitt satset tungt på tettere oppfølging av beboerne på Ørreholmen, men stedets renommé later til fremdeles å være det samme hos folk i målgruppa.

Få boliger og lange ventelister gjør det svært utfordrende for kommunen å kunne tildele rett bolig til rett person til rett tid. I Tromsø, som i flere andre kommuner, er det spesielt mennesker med rus- og psykiatrilidelser som har problemer på boligmarkedet og med å finne seg til rette i en bolig og/eller i nabolag.

Vårt inntrykk er at det hersker en opplevelse av maktesløshet hos dem som arbeider med boligtiltak i kommunen, på grunn av at det er for få boliger å tildele. Vi fikk inntrykk av at satsning på boliger for vanskeligstilte ofte stopper ved ”festtalene”, og der bevilgninger til økonomiske midler til boligsosialt arbeid ikke strekker til i forhold til utfordringer boligjenseten møter.

4.5.3 Oppfølging

Alle informantene som arbeider i kommunen var opptatt av at det ville være positivt med et styrket oppfølgingstilbud. Det har vært større satsing på booppfølging de siste årene, men intervjupersonene ønsker at brukerne skal få en tettere og bedre koordinert oppfølging.

Flere forskningsresultater viser at booppfølging virker, og at spesielt mennesker med rus- og psykiatrilidelser har godt utbytte av oppfølging, både av praktisk art i boligen, og med å få hjelp og rådgivning når det gjelder økonomi- og gjeldshåndtering (f.eks Dyb m. fl. 2004, Holm og Astrup 2009, Jensen 2010, Andvig 2011, Dyb m. fl. 2011). I Tromsø, som mange andre steder, er utkastelse på grunn av husleierestanser en viktig årsak til bostedsløshet (jfr. Rønneberg 2007, Gatejuristen 2008, Tromsø kommune 2009, Gatejuristen Tromsø 2013). Samtidig har det de siste årene vært 1-2 års ventetid for å få gjeldsrådgivning med gjeldsassistanse og grundig gjennomgang av økonomien hos NAV. Kommunen har igangsatt et prosjekt for å forebygge slike husleierestanser gjennom veiledning og satsing på å få flest mulig nye beboere til å signere en avtale om *transport* av bostøtte direkte til utleier slik at pengene ikke blir brukt til andre ting, og andre former for automatiske trekk til husleiekonto (Meyer 2013).

Booppfølging til mennesker med dobbeltdiagnose blir kun gitt til dem som bor i øremerkede boliger, for eksempel på det tidligere nevnte Ørreholmen. Om man har rus- og psykiatrilidelse og ikke bor i en øremerket bolig, er det mer komplisert for kommunen å tilby booppfølging, selv om kommunen har kjennskap til at det er behov for slik oppfølging hos spesifikke personer. Rus- og psykiatritjenesten i kommunen er den tjenesten som kjenner denne gruppa best og fanger opp behov for slike oppfølgingstjenester, men oppfølgingen går på *boenbeter*. Andre som ikke bor i en øremerket bolig, blir gjerne fanget opp ved at de besøker Kafé 103 i Grønnegata, som er en lavterskel kafé for vanskeligstilte i byen. Ansatte på kafeen kan melde fra om behov, til rus- og psykiatritjenesten eller til Sosialmedisinsk senter. Men stort sett mangler kommunen oppfølgingstjenester for dem som ikke bor i øremerka bolig. På spørsmål om hva som kan være løsningen på dette, svarer en ansatt i kommunen at det er behov for flere øremerkede boliger og større økonomisk handlingsrom til å ansette flere, slik at oppfølgingstjenester kan gis til mennesker utenfor øremerkede boliger også. Hjemmetjenesten påtar seg noen ganger oppfølgingsoppgaver, men ifølge intervjupersonene er det ofte slik at hjemmetjenesten kvier seg for å foreta hjemmebesøk hos mennesker med rus- og psykiske lidelser. NAV har også til en viss grad en oppfølgingstjeneste, men denne blir i praksis mest ”brannslukning” der oppfølgerne ikke har ressurser til å inngå faste

oppfølgingsavtaler. Vi ser det som sannsynlig at denne ordningen med booppfølging kun til personer i øremerkede boliger, kan bidra til at kommunen mister av syne mennesker som har behov for tett oppfølging om de bor andre steder enn i øremerkede boliger.

Samtidig kan det være personer som får tilbud om booppfølging, økonomisk veiledning og (frivillig) forvaltning, men som ikke er interessert i tilbudet på tross av at kommunen ser at personen har behov. Her har kommunen hittil hatt lite handlingsrom i slike situasjoner, og opplever en maktesløshet der de ser brukeren opparbeide husleierestanser eller har problemer med å passe inn i bomiljøet. Slik kan problemene eskalere og personen blir bostedsløs. I dag arbeider kommunen med å finne løsninger på dette, for eksempel ved at personer som undertegner ny leiekontrakt også må undertegne en oppfølgingsavtale, der oppfølgingens art i stor grad likevel kan bestemmes i samarbeid med brukeren. Men hjelpetjenestene i kommunen kan ikke gå lenger enn å forsøke å motivere til å ta imot slike tjenester så lenge personen ikke er umyndiggjort. Vi forstår det slik at dette ofte er frustrerende for hjelpeinstansene å stå på sidelinjen mens problemene hopper seg opp for brukere som ikke ønsker oppfølging. Noen personer med store hjelpebehov har store problemer med å fungere i boligen, noe som fører til manglende renhold, uro i boligen og til tider ødeleggelse av inventar. Dette har tidligere ført til at kommunen har mistet avtaler med private utleiere, og dermed fått enda færre boliger å tildele. Det er sannsynlig at tettere oppfølging også vil kunne bidra til at kommunen ikke mister slike avtaler med utleiere.

Alle intervjupersonene som var ansatt i kommunen mente at større satsing på tettere oppfølging vil kunne gi flere positive resultater på det boligsosiale området i Tromsø.

4.5.4 Samhandling og koordinering

For vanskeligstilte med sammensatte behov kan det være en utfordring å forholde seg til flere relevante instanser i kommunen, for eksempel sosialtjenesten, Boligkontoret og Rus- og psykiatritjenesten. Derfor er det nødvendig at disse tjenestene sørger for god koordinering seg imellom for å sikre at brukeren ikke faller mellom stoler. Det ser ut til at denne problemstillingen er på kommunens dagsorden (jfr. Tromsø kommune 2009). Vårt

inntrykk er at samhandling og koordinering mellom disse tjenestene ofte fungerer godt, men kunne vært bedre, og at hjelpearbeidet bærer preg av at instansene sitter på ”hver sin tue”. En bokoordinatorstilling er nylig opprettet for å bedre koordineringen på dette området. En ansatt i kommunen uttaler at bokoordinatorstillingen vil kunne gi et mer helhetlig tilbud, der rus- og psykiatritjenesten vet hva miljøarbeidertjenesten gjør og hva sosialtjenesten gjør, for eksempel. Ikke - *nei det er min bruker, - og det er din bruker (...)* *Det ville gjøre det lettere å kunne jobbe sammen for en bruker istedenfor komme inn fra hver vår kant.* Bokoordinatorstillingens arbeidsinstruks var på intervjuutidspunktet fremdeles under utarbeidelse.

Når det gjelder samarbeid med andrelinjen, for eksempel sykehus og psykiatriske institusjoner, ser den stort sett ut til å fungere godt. En utfordring er ofte å sikre at kommunen har et botilbud til personer som skrives ut fra psykiatrisk behandling eller fengsel, noe som ofte krever god planlegging. Noen ganger hender det at personer kommer fra soning uten at kommunen har fått beskjed om det, der det blir vanskelig å tildele verken midlertidig eller fast bolig på kort varsel.

Vårt inntrykk er at det eksisterer en opplevelse av maktesløshet, spesielt hos Rus- og psykiatritjenesten, der de stadig opplever et tomrom mellom utskrivning fra behandling og mulighet for å tildele bolig. Slik blir behandlings- og rehabiliteringsløpet ofte preget av svingdørsproblematikk fordi *neste springbrett mangler*, som en person i kommunen uttalte.

4.6 Årstad bydel i Bergen kommune

Årstad bydel har 39 047 innbyggere⁵⁴, og ligger ikke langt fra Bergen sentrum (ca. 10 minutter med Bybanen). Årstad er den fattigste bydelen i Bergen, og den bydelen som har flest kommunale boliger. Ifølge informantene i bydelen disponerer og administrerer bydelen halvparten av de kommunale boligene i

⁵⁴ Per 1. januar 2013, Bergen samlet har ca. 264 000 innbyggere.

Signe 39 år, offer for vold

Signe er 39 år, har to barn, og bor i midlertidig bolig i en mellomstor by. Signe har flyttet flere ganger de siste to årene. Hun har i perioder bodd ”i en bag” hjemme hos foreldrene sammen med barna, og bodd i flere andre leiligheter som hun har funnet på det private markedet. Hver gang hun har kommet på plass i en bolig, har hun måttet flytte, på grunn av at eksmannen finner frem til adressen hennes og truer både henne og husverten. Det forrige bostedet var en sokkelleilighet på det private markedet. For noen måneder siden kastet eksmannen en murstein inn stuevinduet og truet med å sette fyr på huset. Hun flyttet fordi husverten også hadde barn, hun ville ikke utsette husverten for risiko. Signe er langtidssykemeldt på grunn av fysiske og psykiske skadene eksmannen har påført henne. For en tid siden hadde hun praksisplass i en bedrift, der hun trivdes godt. Hun måtte likevel slutte, fordi eksmannen kom til arbeidsplassen og truet både henne og kollegene. Hun sluttet for å beskytte kollegene sine.

Nå har hun fått tildelt en midlertidig leilighet. Den er i første etasje i en blokk. Eksmannen vet hvor hun bor, og har ved ett tilfelle klart å ta seg inn i leiligheten hennes. Den midlertidige boligen er også svært liten, barna har ikke egne soverom eller plass til å ta imot venner eller gjøre lekser. Signe ønsker en leilighet i en etasje høyt oppe, med mange naboer. Hun har voldsalarm og tør ikke å bo avsides eller alene.

Signe prøver å finne en bolig hver dag, men det er stort press på boligmarkedet. Så lenge hun ikke har arbeid, har hun ikke råd til å betale leieprisen som etterspørres på det private leiemarkedet. Hun står på venteliste på kommunal bolig, men køen er lang. Hun vet ikke hvor lenge hun får beholde den midlertidige boligen, og savner trygghet og å kunne skape et hjem for barna og kunne legge framtidsplaner uten å bekymre seg for hvor hun og barna skal bo om noen måneder. Bekymringene rundt boligsituasjonen gjør at det er vanskelig å tenke på å komme i arbeid igjen.

Bergen. Årstad er for øvrig ett av satsningsområdene for Bergens områdeløftprosjekt.⁵⁵

Hovedgrunnen til at vi valgte Årstad bydel som case, var at denne bydelen scorer dårlig, noen ganger dårligst, på flere levekårsparametrene sammenlignet med alle bydelene i Bergen kommune, for eksempel når det gjelder kriminalitet,

⁵⁵ <https://www.bergen.kommune.no/aktuelt/tema/omradesatsing/9397/9680/article-103129>

barnefattigdom, uføretrygd, dødelighet, ungdomskriminalitet og antall barnevernssaker (Bergen kommune 2011a).⁵⁶

Antallet bostedsløse i Bergen kommune som helhet gikk ned fra kartleggingen av bostedsløse i 2008 med 669 bostedsløse, til 616 ved forrige kartlegging. Byen har likevel et stort antall bostedsløse, ved siste kartlegging 2,34 per 1000 innbyggere, noe som er høyere enn den gjennomsnittlige andelen for de fire storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger til sammen. Det er også en høyere andel enn i Oslo, som hadde 2,24 bostedsløse per 1000 innbyggere i 2012.⁵⁷

4.6.1 utfordringer og forklaringer på bostedsløshet

Når det er slik at Årstad disponerer et stort antall kommunale boliger, medfører dette ifølge informantene et stort arbeidspress for NAV og sosialtjenesten i bydelen. Informantene forteller om stor mangel på ressurser til å løse omsorgsoppgavene, og stor søkerpågang til kommunale boliger. De har hatt en omorganisering og større satsning på internt samarbeid, men mener det fremdeles er en vei å gå for å kunne gi et bedre koordinert hjelpetilbud. Selv om bydelen har relativt mange kommunale boliger, er det er mangel på boliger og stort behov for mer booppfølging. Mange i målgruppa bor i midlertidig botilbud og de bor der lenge. Når vi spurte hvem som var mest utsatt for bostedsløshet i Årstad, svarte samtlige at det har vært en økning og et stort arbeidspress når det gjelder unge med rusproblemer. Vår kartlegging viser at 33 prosent av de bostedsløse i bydelen er 25-34 år gamle. 34 prosent er i alderen 35-44. Ifølge informantene er de unge vanskelige å plassere i adekvate tilbud, dette gjelder spesielt dem over 25 år, som tross sin unge alder har en lang ruskarriere bak seg, og ofte et synlig stigma som følger i kjølvannet av dette. Disse er ofte skeptiske til tjenester som for eksempel booppfølging, og det er vanskelig å

⁵⁶ Samtidig som bydelen er fattig og har store levekårsutfordringer ”på papiret”, er det også store kontraster i bydelen: grunnkretsene Natlandsfjellet og Paradis scorer svært høyt (best) i Bergen kommune på levekårsvariablene på flere felt, for eksempel helse, inntekt og utdanningsnivå. Bergen samlet scorer for øvrig høyt (positivt) på Folkehelseinstituttets folkehelseprofil, se <http://www.fhi.no/helsestatistikk/folkehelseprofiler/finn-profil>

⁵⁷ For en grundig beskrivelse av bostedsløsheten for hele Bergen kommune, se Dyb og Johannesen 2013, side 86ff.

komme i posisjon for å hjelpe (se også kapittel 5 om unge bostedsløse).

Noen tall fra vår kartlegging: 82 prosent av de bostedsløse i Årstad er født i Norge. 61 prosent av de bostedsløse i bydelen er avhengig av rusmidler. 23 prosent av de bostedsløse er LAR-pasienter. 31 prosent har en psykisk lidelse. 18 prosent av de bostedsløse i Årstad venter på rusbehandling eller psykiatrisk behandling. 44 prosent oppholdt seg i et midlertidig botilbud på kartleggingstidspunktet, dette er en langt høyere andel enn for Bergen kommune samlet (29 prosent). To av tre er langtids bostedsløse. 16 prosent var kastet ut av boligen siste seks måneder.

Kommunen har de siste årene hatt en betydelig satsning på boligsosialt arbeid og hjelpetiltak i relasjon til rus og psykiatri. Den har også en satsing på å fremskaffe flere boliger på det private markedet og å bygge flere boliger. Disse utfordringene vil vi utdype i det følgende.

4.6.2 Boligmarkedet og mangel på kommunale boliger

Bydelen disponerer ca. 1500 kommunale boliger. Sosialtjenesten i Årstad er størst av sosialtjenestene i Bergen. Som nevnt er det mange som bor i eller behøver en kommunal bolig i Årstad. Det er også et stort "tilsig" av mennesker til bydelen. Ifølge informantene har bydelen også det største forbruket av midlertidige boliger, deriblant hospits.

Bergen har hatt en stor økning i antall innvandrere de siste årene. Fra 2008 til 2012 økte prosentandelen innvandrere i kommunen med 46 prosent (SSB). En del av de nye boligene kommunen anskaffer, går til innvandrerbefolkningen. Bergen er en by som også skal huse mange studenter. Kommunen er opptatt av å bygge flere studentboliger for å ta bort litt av presset på det private boligmarkedet (Bergen kommune 2012a:8). Dette påvirker mulighetene for de som er i sosialtjenestens målgruppe, aller mest dem som har rus- og psykiatrilaterte problemer. De havner også i Årstad bakerst i køen på visninger på det private leiemarkedet. En informant uttaler:

Det er en vanskelig situasjon. De har ikke mulighet til å gjøre noe med det. De er fullstendig avhengig av hjelp fra kommunen. For eksempel, å gå på det private

markedet (...) Med deres problemer, det private markedet er omtrent håpløst. Noen har prøvd, men de får tydelige signaler, - *leiligheten er utleid*. Det er vanskelig komme inn på boligmarkedet i denne situasjonen. Om de gjør noe med sine problemer, kommer i behandling for eksempel, ville de stille sterkere.

Kartleggingen av bostedsløse viser at i Bergen samlet er en svært høy andel, 68 prosent, langvarig bostedsløse. Dette er den høyeste prosentandelen blant de fire største byene. Denne tendensen er også synlig i intervjumaterialet fra Årstad. Flere informanter i Årstad trekker også fram at svært mange personer i deres målgruppe bor i midlertidig bolig. På kommunenivå for Bergen kan man også se denne tendensen; 29 prosent bor i midlertidig botilbud. En del har bodd svært lenge, 15-20 år, i midlertidige døgntilbud i byen (Bergen kommune 2012a).

Det er tydelig at arbeid for å hindre bostedsløshet er en prioritering i Bergen byråd (Bergen kommune 2012a). Arbeidet har stått tilnærmet stille i flere år, der boligmeldingen ikke har vært rullert siden 2006. Siden 2006 har boligprisene økt betraktelig samtidig som boligbyggingen har vært lav. Kommunen ønsker en bred gjennomgang og omorganisering av boligpolitikken, der vanskeligstilte på boligmarkedet skal ha stor plass i planene (Bergen kommune 2012a:1). Bergen kommune er som nevnt inne i en stor satsning på boligfeltet. Planen var opprinnelig å fremskaffe 400 flere kommunale utleieboliger. Dette skal skje gjennom for eksempel å benytte kommunens forkjøpsrett i borettslag og leiegårder, skaffe flere leieavtaler på det private leiemarkedet, samt å bygge boliger på flere av kommunens tomter. Satsningen startet i 2008, og i 2012 hadde 120 boliger blitt tatt i bruk og ca. 180 under bestilling eller bygging (Bergen kommune 2012a:8). Det er etter vårt syn rimelig å anta at denne satsningen kan ha hatt betydning for det reduserte antallet bostedsløse fra NIBRs kartlegginger i 2008 til 2012.

På tross av satsningen trekker informantene fram mangelen på bolig som en hovedårsak til bostedsløshet i bydelen: *hadde kommunen hatt flere leiligheter kunne vi gitt flere tilbud*. En informant mener at kommunens plan om 400 nye leiligheter, som er skildret over, ikke alltid kommer sosialtjenestens klienter til gode, og at det

i praksis er få nye leiligheter til folk i målgruppa. Et eksempel informanten nevner, er at kommunen kjøpte et leilighetskompleks på det private markedet, der det allerede bodde mennesker som leide gjennom kommunen. Slik så det ut som om det var flere leiligheter tilgjengelig, men leilighetene ble bebodd av de samme som før. I tillegg kommer at mange flyktninger får tildelt bolig gjennom Introduksjonsprogrammet. Slik blir det en kamp mellom ulike tjenester for å fremskaffe kommunale boliger til "sine".

Bergen kommune uttaler i en byrådssak at satsning på å redusere bruk av midlertidig bolig og å sikre bedre kvalitet i de midlertidige boligene, er viktig framover (Bergen kommune 2012b). Hospitsene og andre midlertidige boliger med kvalitetsavtale, representerer ifølge informantene en enorm utgiftspost for bydelen og kommunen. Et rom på hospits koster 1000-1500 kroner per natt, og flere av informantene i Årstad mente disse pengene kunne forvaltes på en bedre måte som kunne gi folk i målgruppa bedre og mer permanente tilbud. Byrådet ønsker å redusere bruk av midlertidige botilbud ved å fremskaffe flere boliger, øke kapasiteten på booppfølging, og å iverksette *Housing first*-prosjekter med bruk av midler fra Husbanken (for å bosette flere vanskeligstilte på det private boligmarkedet). De vil også øke kvalitetskravene for de midlertidige botilbudene som har kvalitetsavtale, spre de kommunale boligene på et større areal for å unngå "ghettoproblematikk" og nærhet til åpne russcener (Bergen kommune 2012b). Ifølge informantene i Årstad var den utstrakte bruken av hospitser et stort problem. Mange hospitser har en svært dårlig standard: *Det er forferdelige forhold, små rom, frykt hele døgnet, folk bryter seg inn på rommene, og det foregår mye vold på hospitsene.* Informantene mener bruk av hospits og utstrakt bruk av midlertidig bolig generelt forsinker rehabiliteringsprosessen for beboerne.

Under vårt besøk i bydel Årstad, fikk vi gjennom intervjuene (i januar 2013) ikke inntrykk av at disse tiltakene kommunen er i gang med hadde blitt tydelige i praksis. Vi ser imidlertid at kommunen for tiden (høsten 2013) arbeider med å "spre" de åpne rusmiljøene, for eksempel i Nygårdsparken⁵⁸, dette er ofte tema i aviser som Bergens Tidende og Bergensavisen (f.eks Bergensavisen

⁵⁸ Stor park i Bergen sentrum. Deler av parken har i en årrekke vært kjent som en åpen russcene og har vært gjenstand for mye debatt.

2013). Tiltakene kan dermed ha blitt tydeligere i Bergen i etterkant av vårt casestudie i Årstad. Stengningen av Nygårdsparken for åpne russcener skal skje i 2014, i kombinasjon med åpning av flere væresteder med oppfølgingstjenester. På disse nye *MO-sentrene*⁵⁹ skal det også arbeides med å hjelpe rusavhengige gjennom oppfølging til å få og beholde bolig (Bergen kommune 2012c).

I tillegg til at informantene melder om mangel på kommunale boliger generelt, uttrykker de også ønske om flere tilpassede boliger som passer behovet til søkeren eller beboeren. For eksempel uttrykte informantene ønske om flere skjermede små boliger, og små bofellesskap med profesjonell oppfølging, for mennesker med store rusproblemer og psykiske lidelser. Personer med slike utfordringer sliter som nevnt mest på det private leiemarkedet, og som behøver hjelp til smått og stort i hverdagen for å kunne fungere i bolig. Dette blir en utfordring når bydelen skal hjelpe disse inn på det private markedet, for eksempel ved å følge dem på visning;

Vi kan ikke gå god for dem, overfor private tilbydere. Bolig er en basis i folks liv. Uten bolig er alt mye mer vanskelig få til når det gjelder andre typer tiltak. Det sliter vi med.

En annen informant beskriver det slik:

På det private leiemarkedet, når rusmisbrukeren kommer og vil leie, møter han annen verden enn han er vant til. Han har dårlige klær, er sliten og nedkjørt, det er synlig for alle. Språket er kanskje dårlig utviklet. Han vil aldri klare å presentere seg sjøl som en god leietaker. Alt taler imot han. Hvis han sier han har sosialgaranti vegrer mange seg. Ikke alle ønsker det. Han stiller lengst nede i laveste trinn. Det er lett å leie ut i Bergen. For eierne. De tar den de syns er den beste leietageren. *Noen* tar dem inn. Når vi kan gå god for at de er akseptable leietakere, vil det være en hjelp. For eksempel *-han er en rolig grei kar, han har ikke*

⁵⁹ Et MO-senter er et omsorgs- og mottakssenter for rusavhengige. Senteret er et lavterskeltilbud. Det finnes i dag ett slikt senter i Bergen; Strax-huset. Det er et dagsenter med aktiviteter og helsetilbud og akuttovernatting etter ”først til mølla”-prinsippet.

omfattende rusproblemer osv. Om vi kan gå god for personen, går det ofte bra.

Men så kommer en annen utfordring også inn, i relasjon til at leieprisnivået i Bergen er høyt. Sosialtjenesten har rammer for hvor mye husleie de kan gå med på å betale, en sum som ofte ligger på nederste nivå av prisene i markedet. Dette skaper et ytterligere hinder for de med rusrelaterte problemer:

Utseendet, adferden, evnen til å presentere seg sjøl, arbeider imot dem. De fremstår som relativt stakkarslige. De har ikke egen økonomi. De er ikke flinke til å selge seg sjøl.

Ut fra dette kan vi si at Årstad opplever den samme utfordringen som vi ser flere andre steder. Kommunen ønsker at flere skal ut på det private leiemarkedet, men i praksis viser dette seg svært vanskelig for mennesker med rus- og psykiatrisrelaterte problemer. Når det er få kommunale boliger, blir disse menneskene henvist til en langvarig midlertidighet på hybelhus, hospitser og lignende, i påvente av fast bolig (jæmfør Johannessen og Dyb 2011).

4.6.3 Behov for oppfølgingstjenester

Et stadig tilbakevendende tema i intervjuene i de ulike case-kommunene er behovet for mer oppfølging i midlertidige og faste boliger, så også i bydel Årstad. I Bergen kommunes rushandlingsplan kommer dette også fram, der kommunen lover økte ressurser til dette. Kommunen/byrådet innser at bolig ikke er nok, og utdyper dette på følgende vis:

Som det fremkommer i boligbehovskartleggingen til NAV sosialtjeneste er det et fåtall av beboere som kun er i behov for leilighet. Flertallet av beboerne i midlertidig botilbud vil ha behov for oppfølging i bolig. Erfaringsmessig har mange av beboerne i midlertidige botilbud erfaringer fra å bo i egen leilighet, men har av ulike årsaker hatt problemer med å mestre en selvstendig bosituasjon. Flere av beboerne i midlertidige botilbud utviser tidvis svært normbrytende og krevende atferd. Et mindretall beboere prioriterer å bruke tid på alminnelig orden og

hygiene på eget rom og i fellesarealer. Leverandørene har utfordringer knyttet til de fysiske forringelser som følger av å levere midlertidig botilbud til målgrupper med rus/psykiatrirelaterte problemer. Befaring og tilsyn viser at vedlikeholdsarbeid og renhold må prioriteres enda høyere ved enkelte av botilbudene. Dette er påpekt i oppfølgingen med den enkelte leverandør (Bergen kommune 2012b:5).

Som nevnt innledningsvis: oppfølging blir sett på som sentralt og avgjørende for informantene i bydel Årstad. Når en person har bodd lenge i en midlertidig bolig, for eksempel på hospits, kan det by på vanskeligheter når personen får tildelt en fast bolig. En informant uttrykker det på følgende måte:

Vi har blandet erfaring med å flytte folk fra hospits til leilighet. Vi kan aldri forutse hvordan de går med egen leilighet. Når personen får leilighet, etter å ha levd i kaos, fungerer de ofte glimrende. De klarer å beholde leiligheten, forholde seg til naboer og alt. Andre igjen; vi tror det skal gå bra, men de bærer med seg oppførsel fra hospisset. Hjemmet er like kaotisk som på hospits. Vi spør hva de trenger hjelp til. Vår oppgave er å sikre boligen for dem. Naboforhold, og hindre konflikter. Holde leiligheten på visst nivå, akseptabel når BBB⁶⁰ skal fornye kontrakten.

Før overgangen fra hospits til bolig kan skje, møter sosialtjenesten en annen utfordring. Boligetaten har bestemt at en person som søker om bolig, må komme til et møte hos Boligetaten for å få lov til å stå på ventelisten. Om personen ikke møter, faller venteliste-plassen bort. Sosialtjenesten har ofte problemer med å få tak i personen og å få denne med til møtet, på grunn av at personen kanskje er i en kaotisk livssituasjon i aktiv rus. Etter seks måneder må venteliste-plassen fornyes, også denne gangen etter et obligatorisk møte. Møter personen ikke opp, mister han plassen på ventelista, selv om sosialtjenesten har muntlig bekreftelse på at personen ønsker å stå på venteliste. Det har vært flere episoder der personer har falt ut av listen på grunn av dette, og likevel tror seg plassert på venteliste. Denne praksisen kan medføre at personer i

⁶⁰ Bergen Bolig og Byfornyelse KF

kaotiske livssituasjoner, det kan særlig gjelde langvarig bostedsløse, stadig rykker tilbake til start og må begynne å samle ansiennitet som boligsøker på nytt.

Når en person har møtt opp hos Boligetaten og underskrevet kontrakt, får han først en ettårskontrakt. Her forsøker bydelen samtidig å få den nye beboeren inn på en boppfølgingsavtale. Mange er skeptiske til en slik avtale, ifølge en informant i bydelen. Om alt fungerer, får de så en standardkontrakt på tre år og en måned. Om beboeren ikke klarer å holde boligen i stand, eller ikke fungerer i nabolaget, er det fare for at kontrakten ikke blir fornyet. Boppfølgings-tjenesten forsøker å forhindre utkastelser, de ser det som et nederlag om en beboer må flytte mot sin vilje og eventuelt gå tilbake til gata eller hospits. Når man mister en kommunal leilighet i Bergen, blir han/hun utestengt fra å søke på ny bolig i ett år. Deretter kan det ofte bli 3-5 års ventetid på ny kommunal bolig. Reglementet er bestemt av Boligetaten i Bergen kommune (byomfattende).⁶¹ Det var i januar 2013 utlyst to stillinger i Årstad som skal arbeide opp mot det private boligmarkedet, men her kommer de tidligere nevnte utfordringene for målgruppa på det private leiemarkedet inn.

Informantene trekker fram at de ønsker å utvide boppfølgings-tjenesten, selv om den allerede er godt i gang med en mer omfattende oppfølgingstjeneste med høy grad av brukerstyring (ABT-tjenesten; Ambulant Brukerstyrt Team)⁶². Flere uttrykker ønske om å kunne tilby døgntilsyn i større grad. Det hele er et økonomisk spørsmål, det er behov for flere stillinger og mer ressurser til å stabilisere folk i boligen med fleksible oppfølgings-tilbud, forteller informantene. Den brukerstyrte tilnærmingen er til tider en utfordring for boppfølgerne, noen er ikke i stand til alltid å nyttiggjøre seg hjelpen eller se at de selv har et behov for bistand. Oppfølging på hybelhus og hospitser har i praksis vist seg å være svært vanskelig, beboeren er ofte ikke interessert i oppfølging, og det er vanskelig å avtale møter med beboeren. Ofte vet ikke

⁶¹ Noen av kommunens rutiner på det boligsosiale feltet har blitt gjennomgått av en forvaltningsrevisjon. Se også kommunens rapport *Ajourføring av fakta i forvaltningsrevisjonsrapporten «Boligetatens boligsosiale tiltak»*, URL http://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak%5C0%5CVEDLEG%5C2012272971-3657842.pdf

⁶² Vårt feltarbeid i Årstad ble utført i januar 2013. ABT ble lagt ned sommeren 2013.

sosialtjenester hvor personen bor, og det har vist seg vanskelig å komme i dialog med ansatte på flere av hospitsene.

Noen informanter trakk fram at de mener oppfølgingstilbudet i dag har for snevre rammer: - *Det er ikke tilpassa klientene. Klientene må tilpasse seg tiltaket og ikke omvendt. Det er lite individuell tilnærming.* Også her finnes det planer fra kommunens side. Kommunen skriver:

NAV sosialtjeneste har våren 2012 gjennomført en kartlegging for å kunne møte behovet og vurdere hvilke tjenester de boligløse trenger. Kartleggingen viser at et flertall av de bostedsløse vil trenge tett booppfølging, herunder botilbud med bemannet base og botilbud med døgnbemanning, for å kunne bo i egen bolig. En redusert bruk av midlertidige botilbud vil kunne være med på å finansiere denne booppfølgingen (Bergen kommune 2012b:1).

Kanskje vil en slik allokering av ressursbruken i hjelpearbeidet fra dyre midlertidige tilbud til andre typer tilbud med oppfølging få positive effekter i Bergen og Årstad. En NIBR-rapport viser at tidlig intervensjon med forebygging av problemer, og tett oppfølging, sannsynligvis har en positiv samfunnsøkonomisk effekt, om man skal måle denne typen arbeid i kroner og øre (se Barlindhaug m. fl. 2011).

4.6.4 Samarbeid og rutiner

I flere andre kommuner og bydeler er de ansatte opptatt av å styrke samarbeidet internt, og til andrelinjetjenesten som for eksempel Kriminalomsorgen og i dette tilfellet Helse Vest, og med frivillige organisasjoner. Ønsket om bedre samordning og samarbeid viste seg også i Årstad. Det viser seg også i Bergen Byråds uttalelser (f.eks Bergen kommune 2011b). En utfordring er til tider utskrevne pasienter fra sykehus eller institusjon, som sykehuset eller institusjonen skal ha tildelt bolig *helst i går*. Ifølge informantene går samarbeidet med Kriminalomsorgen noe lettere, der Kriminalomsorgen går tidlig i dialog med sosialtjenesten for å informere om boligbehov for innsatte. Samarbeidet med frivillige organisasjoner beskrives som godt, spesielt Frelsesarmeens og Kirkens Bymisjons bo- og rehabiliteringstilbud trekkes frem i

Yasmin 22 år, innvandrere

Hun kom til en mellomstor by i Norge fra Tanzania for to år siden for å bo hos sin far, som allerede hadde flyttet til Norge og giftet seg på nytt. Moren bor fremdeles i Tanzania. Det å bo i Norge ble ikke helt slik som Yasmin hadde tenkt. Den nye kona til faren likte ikke Yasmin, og ba faren kaste henne ut. Yasmin passet ikke helt inn i farens nye liv og familie.

Hun fikk komme til et krisesenter i nærheten, der hun fikk mat og litt penger en kort periode. Så be hun bedt om å flytte ut, fordi krisesenteret mente hun ikke passet inn i deres målgruppe. De mente hun burde flytte tilbake til far. I stedet kjørte faren henne til flyplassen og prøvde å tvinge henne til å reise tilbake til Tanzania. Yasmin stod da igjen alene på gaten, uten et sted å sove, nesten uten penger, uten å kunne norsk, og uten kunnskaper om hvordan det norske samfunnet fungerer. Utekontakten i byen traff henne i sentrum en kveld, og ordnet en midlertidig bolig til henne. De hjalp henne også med å søke om oppholdstillatelse og til å begynne på et norskkurs. Yasmins drøm framover er å finne en egen leilighet, og å studere til å bli sykepleier. For tiden jobber hun som renholder på deltid mens hun studerer.

Yasmin forsøker hver dag å finne en leilighet. Det er vanskelig. Hun leter i annonser på Finn og ringer, men får til svar når hun presenterer seg, at leiligheten er utleid eller at det ikke er visning likevel. Andre ganger er husleien for høy for henne. Nå har Yasmin fått en kontakt på NAV, som skal følge henne på visninger. Yasmin har begynt å miste motet etter alle avvisningene fra utleiere. NAV vil også hjelpe henne med å finne seg til rette når hun finner en leilighet. Yasmin behøver bistand til å forstå store og små ting i forbindelse med det å bo, alt fra hvordan man leser av strømmåleren til hvordan man holder et månedsbudsjett. Dette får hun lære på NAVs boligscoleprosjekt. Yasmin er meget glad for bistanden fra kommunen, og regner med å klare seg selv når hun har fått drahjelp til å komme i gang på egen hånd i Norge.

positive ordelag av informantene. Noen informanter savner bedre dialog og gjensidig informasjonsutveksling med private utleiere.

Vi opplever Årstad som en bydel med mye entusiasme og interesse for arbeid med å hindre bostedsløshet, men der ressurstilgangen og pågangen av søkere ofte hindrer dem i å utføre det arbeidet de ser som nødvendig for at det boligsosiale arbeidet skal få tydelige positive resultater. Vi ser at mye er ”på gang” av nye ideer og prosjekter på bostedsløshetsfeltet i Årstad og i Bergen kommune,

og vil se med interesse på hvordan satsningen vil vise seg, fra å være planer ”på papiret” til resultater i praksis.

4.7 Oppsummering

Her følger en kort oppsummering av hovedfunnene i hvert case:

Drammen kommune har utfordringer som i stor grad kommer av at kommunen er en del av Osloregionen samtidig som Drammen by er en ”magnet” for vanskeligstilte fra tettstedene i nærheten. Mange av disse oppsøker det etablerte rusmiljøet i Drammen. Kommunen har flere innovative prosjekter i gang for å begrense bostedsløshet, spesielt rettet mot unge. Kommunen har de siste par årene foretatt en omorganisering av det boligsosiale arbeidet for å skape bedre koordinering og samarbeid på feltet, men har ifølge våre informanter fremdeles en vei å gå for å motvirke flaskehalsen som for eksempel sen saksbehandling som forsinker tiltak for folk i målgruppa.

Haram er en liten kystkommune med lang historie for arbeidsinnvandring i tilknytning til at det er mange arbeidsplasser innenfor maritim industri. Arbeidsmarkedet er imidlertid sårbart og sesongbasert. Kommunen har de siste årene arbeidet mye med utfordringer når det gjelder sårbare unge som har falt utenfor et stadig mer spesialistbasert arbeidsmarked, utviklet rusproblemer og hatt behov for oppfølging spesielt i form av å forebygge utkastelser grunnet husleierestanser.

Sagene bydel er den bydelen i Oslo som har flest kommunale boliger per innbygger. Dette har medført at mange som tidligere var bostedsløse nå er bosatt. Bydelen har imidlertid fortsatt en utfordring med å finne gode og varige boforhold for de aller mest vanskeligstilte, personer med samtidig rusavhengighet og psykiske lidelser.

I Sandnes kommune er press i boligmarkedet en faktor samtlige informanter trekker fram som en forklaring på bostedsløshet. Kommunen har få kommunale boliger, og registrerer også at personer med fast jobb også har begynt å søke om kommunal bolig på grunn av de høye prisene på leiemarkedet.

Tromsø kommune var på undersøkelsestidspunktet i en overgangsfase som la ekstra stort press på utfordringen med

bostedsløshet, der en eldrebolig skal rives og beboerne må skaffes nye boliger, samt at Natthjemmet var stengt for å kunne bygge/opprette nye/flere boliger for mennesker med samtidig rus og psykisk lidelse. Generelt er det stor mangel på boliger på det private markedet, der vanskeligstilte ofte taper i konkurransen på visninger. En annen utfordring var at booppfølging til mennesker med rus/psykisk lidelse kun ble gitt i ”øremerkede” boliger, noe som kunne føre til at noen med behov ikke får tilbud om booppfølging.

Årstad bydel i Bergen har de største levekårsutfordringene i Bergen kommune, og blant kommunene/casene vi hadde valgt ut i denne undersøkelsen. Bydelen administrerer halvparten av kommunens utleieboliger for vanskeligstilte, og har et stort arbeidspress som de forsøker å møte med flere nyansettelser og nye hjelpeprosjekter. Rus og samtidig psykisk lidelse preger målgruppa, mange av disse er unge som har en lang ruskarriere bak seg og har stort behov for oppfølging i boligen og hjelp til å finne adekvat bolig.

5 Unge i randsonen

I løpet av de 16 årene man har kartlagt bostedsløse personer har andelen unge bostedsløse under 25 år økt fra 18 prosent i 1996 til 28 prosent i 2008. Fra 2008 til 2012 har andelen unge under 25 år stabilisert seg, og i 2012 var andelen 23 prosent. I forbindelse med fokuset som har vært på unge bostedsløse personer fikk NIBR i 2012 en ekstra bevilgning fra Husbanken region Øst til å se nærmere på unge bostedsløse personer. Kapitlet her er et resultat av denne studien. Det vil også publiseres et eget notat om unge bostedsløse i løpet av 2013 (NIBR-notat 2013:108). Kapitlet her er basert på data innhentet fra studien om unge i randsonen supplert med informasjon fra de seks casekommunene vi har besøkt i forbindelse med denne rapporten.

Forskningsprosjektet om unge i randsonen er gjennomført i to casekommuner; Oslo og Trondheim. Grunnen til at de to kommunene ble valgt var rett og slett at antall unge i de to byene muliggjør en slik studie. Det er også blant de kommunene i Norge som har flest tilbud til denne gruppa. Unge i randsonen har vi definert som unge mellom 18 og 23 år⁶³ som er bostedsløse, har vært bostedsløse eller står i fare for å bli det.

5.1 Bakgrunn for prosjektet

Undersøkelser viser at overgangen til voksenlivet på mange områder innebærer store utfordringer. Unge som har vært under barnevernets omsorg kan oppleve at overgangen til voksenlivet er spesielt vanskelig og skjer veldig brått (Reime 2008). De har ulike utfordringer som de trenger hjelp til å møte, men felles for dem er at de generelt har mer "bagasje" enn ungdom som ikke har vært i kontakt med barnevernet. I følge barnevernloven gis det mulighet

⁶³ I kartleggingen av bostedsløse regnes personer under 25 år som unge

for å fatte vedtak overfor barn under 18 år. Det er imidlertid mulig å videreføre tiltak eller erstatte iverksatte tiltak med nye inntil fylte 23 år, dersom ungdommen samtykker (jfr. § 1-3).

Da vi utformet prosjektet om unge i randsonen antok vi at en stor andel av de unge som er bostedsløse er eller har vært i kontakt med barnevernet. Vi la derfor opp til et prosjekt der barnevernet skulle være en viktig aktør. Ettersom vi har arbeidet med prosjektet, og vært i kontakt med hjelpeapparatet som er innrettet mot unge bostedsløse personer, har vi forstått at det er en slags sprik mellom barnvernet og de øvrige tjenestene til denne gruppa. I noen deler av hjelpeapparatet har man god kontakt med barnevernet, mens i andre deler av hjelpeapparatet er kontakten mer eller mindre fraværende. På grunnlag av dette og på grunn av den lave andelen bostedsløse som har vært i barnevernets omsorg siste seks måneder på kartleggingstidspunktet (en prosent)⁶⁴, valgte vi å fokusere mest på andre deler av hjelpeapparatet for å danne oss et best mulig bilde av gruppa.

5.2 Intervjuer med unge i randsonen

Metoden for studien er redegjort for i kapittel 1. Vi skal likevel utdype noen metodiske utfordringer i studien av unge. Det har vært et ønske å få kontakt med unge i randsonen som ikke nødvendigvis tilhører de aller mest marginaliserte som benytter tjenester for rusavhengige. Vi har benyttet en bred kontaktflate som omfatter ulike deler av hjelpeapparatet og eget nettverk. Videre har vi anvendt ulike kanaler og metoder for å oppnå kontakt, blant annet har tjenesteytere spurt sine klienter og brukere, vi har delt ut og hengt opp korte informasjonsskriv på aktuelle steder og vi har deltatt på arrangementer for unge med behov for hjelp og støtte. Det har imidlertid vært svært vanskelig å rekruttere unge intervjupersoner. Til sammen har vi intervjuet syv informanter i alderen 19-24 år som alle er i «randsonen» (mulig flere intervjuer vil være gjennomført ved publisering av notatet).

For prosjektgruppa som har jobbet med dette prosjektet har det vært overraskende vanskelig å få kontakt med og gjort avtale med

⁶⁴ I kartleggingen av bostedsløse spør vi om personen har gått ut av barnevernets omsorg i løpet av de siste seks månedene. Det dreier seg om en prosent av alle

unge informanter som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Hva er grunnen til at så mange sier nei? To grunner er nærliggende å tenke seg. For det første er det nok mange unge som er vanskeligstilte, men som ikke anser seg selv som vanskeligstilt. Det er derfor ikke sikkert at de personene vi hadde ønsket å snakke med selv synes at de har noe å bidra med i et prosjekt som dette. Den andre mulige forklaringen fikk vi av en person i hjelpeapparatet. Informanten hadde spurt flere unge om å delta i prosjektet og fått nei fra alle. Vedkommende syntes imidlertid ikke at det var rart, da de fleste unge de er i kontakt med har et svært ambivalent forhold til hjelpeapparatet, og derfor ikke ønsker å stille opp på noe som er foreslått av dem. Dette stemmer nok ikke for alle instanser vi har vært i kontakt med, men noen av instansene har unge nok et slikt forhold til.

5.3 Bostedsløse under 25 år

I prosjektet Unge i randsonen ønsket har vi i utgangspunktet fokus på unge mellom 18-23 år. Som følge av vanskelighetene med å rekruttere unge informanter utvidet vi aldersgruppa til 18-25 år. I kartleggingen av bostedsløse regner vi som unge fra og med 24 år og under. I hjelpeapparatet er 25 år også et naturlig skille som de benytter. Når vi ser på unge opp til 25 år kan vi også sammenligne med våre naboland som kartlegger bostedsløse personer på en tilnærmet lik måte som vi gjør i Norge.

Kartleggingen av bostedsløse avdekket 1.506 bostedsløse personer under 25 år i Norge. Av disse var 515 under 20 år. Bostedsløse opp til 25 år utgjør 23 prosent av alle bostedsløse personer i Norge. I Danmark, som har gjennomført en tilsvarende kartlegging av bostedsløse i begynnelsen av 2013, er andelen unge mellom 18 og 25 år 20 prosent. Fra 2009 har andelen unge bostedsløse i Danmark steget med 80 prosent (Benjaminsen og Lauritzen 2013). Likevel er andelen unge bostedsløse i Danmark lavere enn i Norge. Videre viser siste kartleggingen av bostedsløse personer i Sverige at andelen unge mellom 18 og 26 år utgjør 21 prosent av hele bostedsløshetspopulasjonen (Socialstyrelsen 2011). De har altså en lavere andel unge enn man har i Norge, selv om aldersgruppa går opp til 26 år, mot den norske og danske som går opp til 25 år.

Tallene viser at det er viktig med et fokus på unge bostedsløse i Norge. Unge er i en fase av livet der ting skjer fort, både i positiv og negativ forstand. De valgene man gjør som ung voksen vil som regel legge føringer på resten av livet også. For eksempel har det store konsekvenser for en ung person ikke å fullføre videregående skole. Det er i tiden som ung voksen det er mulig å legge mye av grunnlaget for hvordan for eksempel jobb- og boligkarriere vil komme til å se ut. Vi sier ikke at det ikke går an å reversere uheldige valg tatt i ung alder, men jo eldre man blir desto vanskeligere blir det. Det har blitt slik på arbeids-, og til dels og på boligmarkedet, at man må ha en cv og vise til gode referanser for å komme inn. En 25 åring som har fullført videregående, hatt deltidsjobber med gode referanser, stiller helt annerledes i kampen om bolig enn en 25 åring som har droppet ut av skolen, bodd hos venner og mottar støtte til husleie fra NAV.

Unge er på en måte i en særstilling, for selv om de fort kan falle utenfor, kan de også, ifølge de fleste av informantene våre, også raskt hankes inn igjen. Unge som er vanskeligstilte har som oftest fremdeles et utseende som ikke medfører stigmatisering. Personer som har vært bostedsløse en stund bærer ofte sitt stigma utvendig. De blir raskt gjenkjent og avvist på grunnlag av utseende (Johannessen 2008). Her kan man anta at forskjellene mellom store og små kommuner er store. Det er lettere å bli gjenkjent i en liten kommune enn i en stor. Unge opp til 25 år har rett til å gå på videregående skole. I utgangen av fylte 24 år faller denne retten bort (Kunnskapsdepartementet). For unge som dropper ut av skolen, har de altså krav på å kunne komme inn på skole igjen før de fyller 25 år. Etter fylte 25 år faller denne rettigheten bort. Generelt kan det virke på de fleste informanter som om det er lettere å hjelpe unge under 25 år tilbake på rett spor, enn det er å hjelpe eldre som er vanskeligstilte. Det er imidlertid ikke alle informanter i hjelpeapparatet som er enige i dette.

5.3.1 Hvem er de unge?

I Dyb og Johannessen (2013) er unge under 25 år tatt ut som en egen gruppe og beskrevet. Vi skal her kort gjengi noen av kjennetegnene ved unge bostedsløse.

Når vi sammenligner den yngste aldersgruppa, unge under 25 år, med alle bostedsløse personer i Norge er det overraskende mange

likheter. Vi vil her fokusere på kjennetegn der gruppa unge skiller seg fra populasjonen som helhet. Man har tidligere snakket om en feminisering av bostedsløse, og blant de unge er en litt høyere andel kvinner enn det er for alle bostedsløse. Når vi ser på hvor unge bostedsløse personer er født, er det ingen forskjell mellom unge og hele populasjonen. 77 prosent er født i Norge. Den nest største gruppa er født i Afrika. I forhold til hvor unge bostedsløse personer oppholder seg er det nokså stor forskjell mellom unge og hele populasjonen. Over halvparten av unge oppholder seg midlertidig hos venner, kjente og slektninger. Dette underbygges også gjennom de kvalitative intervjuene vi har gjort. Dette kan ha bakgrunn i at unge bostedsløse i en del tilfeller har et større nettverk å spille på, og at eldre bostedsløse til en viss grad "sliter ut" nettverkene sine over tid. Halvparten av de unge er langvarig bostedsløse, det vil si at de har vært bostedsløse i mer enn seks måneder eventuelt over flere år. Det er en nesten like stor andel som er langvarig bostedsløs hos de unge som blant alle bostedsløse i kartleggingen. En av fem (19 prosent) unge under 25 år opplever bostedsløsheten som et tilbakevendende problem over flere år. At en av fem unge bostedsløse har vært bostedsløse i flere år, kan tyde på at dette er en gruppe som ikke nødvendigvis er enkel å bosette. Når en ser på hvilke problemsituasjoner som opptrer hyppigst blant unge bostedsløse er rusavhengig den mest fremtredende. Halvparten av de registrerte bostedsløse under 25 år oppgis å være avhengig av rusmidler. Om lag 40 prosent har en psykisk sykdom. Det er likt som for hele populasjonen. 18 prosent, 255 personer, venter på å komme i behandling for rus, psykisk lidelse eller annet. Det er stort sett det samme som landsgjennomsnittet. Det kan tyde på at unge mennesker som venter på å komme i behandling, enten det er for rus, psykiatri eller annet, ikke har noe bedre tilbud enn eldre bostedsløse personer. Det er faktisk til og med en litt høyere andel (tre prosentpoeng) som er bostedsløse og venter på behandling blant de unge enn det er for hele populasjonen.

5.4 De unge og hjelpeapparatet

I dette prosjektet har vi intervjuet store deler av hjelpeapparatet som har med unge å gjøre. Unge bostedsløse personer, som beskrives av hjelpeapparatet, er i all hovedsak en gruppe som er svært vanskeligstilt. Andre grupper nevnes, men når det er snakk om unge og bostedsløshet er det i hovedsak de som er i en veldig

marginal posisjon som beskrives. De syv unge vi har intervjuet passer imidlertid ikke helt inn i den kategorien unge som hjelpeapparatet beskriver. Dette medfører at vi sitter med to ”sett” ulike datamaterialer. I det følgende vil vi løfte fram interessante funn fra intervjuene med de unge, og med hjelpeapparatet.

5.4.1 De unge

Vi har intervjuet syv unge i randsonen. De er syv helt ulike historier og får fram bredden i utfordringene og problemene unge kan møte. I det følgende skal vi kort gjengi historien deres, for å gi et bilde av ulikhetene blant dem. Vi har nummerert historiene og bruker betegnelsen IP (intervjuperson).

IP 1: Jente 19 år. Bor nå i leilighet som hun leier sammen med kjæresten. De skal snart flytte inn i en sokkeleilighet hos en bekjent av dem. Jenta har vært under barnevernets omsorg. Til tider har det vært toft å bo i institusjon, men etter at hun flyttet ut av institusjonen da hun ble 18 år har hun hatt et greit forhold til barnevernet. Det er de som hjelper henne med praktiske ting når noe skal ordnes. Hun har hatt noen utfordringer med å bli overført fra barnevernet til NAV, men her har NAV hjulpet henne med det meste.

IP 2: Gutt 19 år. Flyttet til Oslo fra en liten by på Vestlandet for tre måneder siden. Flyttet hit på grunn av at han ikke fikk jobb i hjemkommunen, og ønsket å ”prøve lykken” i Oslo. Han har vært bostedsløs siden han kom til Oslo. Det har ikke vært lett å få jobb eller bolig. For tiden bor han midlertidig hos en venn. Når vennen ikke er hjemme kan han ikke være i leiligheten. Han må gå rundt ute til vennen kommer hjem på kvelden. Det er vanskelig for han kjenner ingen andre i Oslo. Når han er sliten bender det at han oppsøker moskeen og hviler der. Han søker etter jobb og bolig hver dag. Når han søker bolig får han ofte som svar at de ikke ønsker en person som er så ung. Det er også svært ofte at han ikke får noe svar i det hele tatt. Ruser seg ikke, og bruker det meste av fritiden sin på idrett.

IP 3: Gutt 20 år. Har vært bostedsløs ”av og på” i flere år, men har aldri meldt inn et boligbehov til hjelpeapparatet. Han har forsøkt å gå på NAV, men har ikke fått til å fylle ut alle papirene. Han har heller ikke fått tilbud om hjelp til å fylle ut papirene. For tiden bor han midlertidig hos søsteren sin. Han har sporadiske jobber, men ikke noe fast. Situasjonen han er i er selvalgt, og det hadde ikke vært noe problem for ham å få en bolig dersom han trenger det.

IP 4: Gutt 20 år. Bor hjemme hos moren. Her kan han bo fram til han vil flytte hjemmefra. Han mener ikke at det kommer til å bli noe problem å finne en bolig sammen med venner. Han er arbeidsledig og har forsøkt å melde seg arbeidsledig hos NAV. Han har imidlertid ikke fått igjennom dette, og for tiden er han i NAV systemet i forbindelse med et kurs som forhåpentligvis skal resultere i arbeid etter hvert.

IP 5: Jente 24 år. Bor hjemme hos moren, men dette er ikke en varig bosituasjon. Hun har vært kastet ut, og får bo der fordi hun betaler halve busleien hver måned. Hun har ingen jobb, men forsøker å finne en fast jobb for hun vil studere. Hun har vært på mange visninger sammen med kjæresten sin, men de har ikke fått noen av leilighetene de har sett på. Hun kunne enten tenke seg å bo alene, sammen med kjæresten, eller sammen med flere andre for å spare penger. Men hun kan ikke søke etter bolig for hun finner en jobb. Hun ruser seg ikke. Hennes primære problem er at hun ikke har noe tilfredsstillende sted å bo.

IP 6: Gutt 21 år. Bor midlertidig i institusjon som ikke er rusfri. Han har oppholdt seg i institusjonen lenger enn den normerte tiden, og ønsker selv å flytte snart. Han kan ikke bo hjemme lenger. Han flyttet hjemmefra inn i en privat bolig. Bodde kort tid i denne boligen før han flyttet til institusjonen han bor i nå. Han har ikke fullført videregående og mangler jobb og bolig. Han ruser seg en del på «lettere rusmidler».

IP 7: Gutt 19 år. Bor midlertidig hos en venn fordi han ikke kan bo hjemme lenger. Flyttingen fra foreldrene var planlagt, og han ga beskjed til NAV i god tid før han måtte flytte at han trengte hjelp til å finne bolig. NAV sa at det skulle ordne seg, men da dagen kom har det altså ikke ordnet seg. Han kan ikke bo lenge hos vennen, og frykter hva som kommer til å skje. Primært trenger han et sted å bo, for han kan finne seg en fast jobb.

De syv historiene representerer syv helt ulike virkeligheter. En er frivillig bostedsløs, og lever et liv der han ønsker å finne alternative måter å bo på. Han ønsker ikke en fast bolig med faste utgifter. Han får seg jobber fortløpende, men ønsker ikke noe fast. En annen har flyttet til Oslo for å jobbe. Han strever med et arbeidsmarked og et boligmarked som diskriminerer ham på grunn av alder og landbakgrunn. Han sier selv at "folk dømmer meg. De tror at jeg driver med narkotika". Han mener også at mange ikke vil leie ut til ham på grunn av hans etniske bakgrunn. En tredje bor midlertidig i institusjon og mener selv at institusjonen gjør noe med ham, så han ikke blir motivert til å ta tak i ting som er viktige i livet.

De syv historiene som vi har trukket fram her beskriver noe av variasjonen som eksisterer i denne gruppa. I det følgende vil vi primært konsentrere oss om tre informanter og deres historier. De tre informantene er i svært ulike situasjoner, men de har likevel noen fellestrekk.

Den informanten som strever mest med det å mangle bolig er IP 2. Han bor midlertidig hos en venn, men hans boligsituasjon tilsvarer at han kunne ha vært kategorisert innenfor kategorien ”akutt overnatting” i kartleggingen. Grunnen til det er at han må tilbringe dagene ute. Han situasjon er et godt eksempel på hvordan en ung, bostedsløs person kan falle igjennom i hjelpeapparatet fordi han ikke er vanskeligstilt nok. Han er ikke i den kategorien unge som hjelpeapparatet er laget for. Han forteller følgende om sin boligsituasjon nå:

Så havnet jeg på NAV for det er ikke så lett å finne jobb her. Det ble ikke som jeg ønsket. Nå bor jeg hos en kamerat som bor i Ungbofellesskap. Men jeg kan bare være der på kvelden og på natta, så jeg må holde meg ute hele dagen. Jeg har ikke nøkkel til leiligheten for den trenger han selv. Jeg er veldig takknemlig for at jeg kan bo der. Han hjelper meg. Men han er ikke alltid hjemme og jeg har ingen andre å være hos. Jeg kjenner ikke så mange mennesker her. Det hender at jeg går til moskeen og hviler der. Jeg setter stor pris på å ha et sted å sove. Det er veldig slitsomt. Jeg sover på en luftmadrass, men jeg savner en seng. Jeg trenger hus nå, men jeg får ikke noe. Jeg leter hver dag på Finn.no og hybel.no. Jeg ringer dem og sender mail, men får ikke svar. Men jeg må bare være tålmodig.

Han har kontakt med NAV, men har ikke fått tilbud om midlertidig botilbud siden han kan bo hos vennen. Han ville heller ikke ha passet inn i noen av kommunens botilbud, da hans ”eneste” problem er at han mangler en bolig. På det private boligmarked slipper han ikke inn. Han er født i et Afrikansk land, og mener selv at han diskrimineres på bakgrunn av det. Han har videre søkt om bolig hos Ungbo, men han fikk avslag fordi han ikke har vært bostedsløs lenge nok. Hans nettverk i Oslo er såpass lite at det fort kan ”slites” ut. Saksbehandleren hans på NAV hjelper ham mye, og han ønsker å beholde henne. Men i bydelen

han tilhører er boligene dyre, og selv om han skulle hatt penger til å betale, ville han ikke fått leie dem likevel. Hvis han finner en bolig i en annen bydel, så vil han miste saksbehandleren sin. For en ung gutt med lite nettverk kan det være et stort tap.

Denne gutten har egentlig alle muligheter for å klare seg bra. Men han kommer ikke inn på boligmarkedet, og han har hittil ikke kommet inn på arbeidsmarkedet heller. Foruten Ungbo er det ingen av de tiltakene vi har vært i kontakt med som er egnet for unge som ham. Han trenger å få en fot innenfor og noen utenfor hjelpeapparatet, som kan gi ham gode referanser. Hans lave alder og hans landebakgrunn er et hinder når han skal inn på boligmarkedet. De aller fleste ønsker å leie ut til personer som er eldre, sier han. Og de ønsker ikke personer som ikke har en arbeidsinntekt.

En av de andre unge, IP 7, som har også store problemer med å komme inn på boligmarkedet er etnisk norsk, og har dermed ikke de samme problemene som informanten beskrevet over. Det er flere årsaker til at han ikke kommer inn på boligmarkedet. Han har ikke jobb. Han har fått sosialgaranti av NAV, og det er mange utleiende som ikke godtar sosialgaranti. Fordi han vet det, spør han som en av de første tingene om de godtar sosialgaranti. I tillegg til det økonomiske aspektet ved å skulle finne en bolig, forteller IP 7 at han synes at det er vanskelig å være boligsøker. Han sier følgende om situasjonen han er i:

Det er akkurat det samme å søke leilighet som å søke jobb. Man må gå på intervju for å få leilighet. Det er nesten lettere å skrive jobbsøknad enn å sende mail til de som leier ut. De sier at jeg skal skrive litt om meg selv, og så vet jeg ikke hva jeg skal skrive, for jeg gjør jo ikke noe spennende.

Videre forteller han at han ikke har fått den hjelpen han føler han trenger fra NAV.

Jeg skjønner at det er vanskelig for NAV å finne bolig, men de kunne ha hjulpet meg med tips og de kunne ha fulgt meg opp. Det er dumt når de sier at de skal hjelpe og så gjør de det ikke.

IP 7 har ingen spesielle ønsker når det kommer til bolig. Han kan bo i kollektiv eller alene, det er ikke så farlig. IP 7 mangler mye av den hjelpen andre kan få av foreldrene i overgangen mellom ungdomstid og voksenliv. Han er litt usikker på hvordan man skal gå fram for å få en bolig, og da foreldrene ikke kan hjelpe, er han avhengig av NAV, som ikke har klart å hjelpe ham. Han har selv måttet finne et midlertidig sted å bo, og det er ham som må «mase» på NAV for at de skal hjelpe ham med å finne bolig. IP 7 er et godt eksempel på hvordan det offentlige hjelpeapparatet får en slags omsorgsrolle, også for personer som er myndige, når de ikke har foreldre som kan hjelpe. IP 7 omtaler sin situasjon på følgende måte:

Det er kjipt, for de fleste på min alder kan bo hjemme, men det kan ikke jeg. Det er kjipt å føle at de ikke bryr seg. Jeg synes at NAV burde prioritere unge. Det betyr jo ikke at de ikke gidder at de er på NAV. Sånne som meg er bare i en vanskelig situasjon. Det er dessverre ikke alle som får det de vil ha, og får støtte fra familien.

Unge som er i en sårbar situasjon, slik IP 7 er, står i fare for å bli enda mer marginalisert når de først faller utenfor skole, arbeids- og boligmarkedet. IP 7 har et lite nettverk, og kan bli en som står igjen uten andre alternativer enn de aller dårligste, som for eksempel midlertidig botilbud med et etablert rusmiljø.

IP 6 er i en situasjon der han ikke har mulighet til å bo hos venner, kjente og slekt. Han har mer eller mindre «slitt ut» sitt familiære nettverk, og kan ikke bor der annet enn i helt akutte situasjoner. Han har venner med bolig, men som han sier, *de er ikke i samme situasjon som meg, så jeg kan ikke bo der så lenge*. Videre forteller han:

I følge foreldrene mine har jeg brukt opp kvota. Da jeg ble kastet ut herfra prøvde jeg å flytte hjem, men det var ikke snakk om. Det er nesten ikke mulig for meg å flytte hjem, ikke med mindre at jeg hadde snudd opp ned på alt. Det har kanskje litt å gjøre med at jeg nesten alltid kontakter dem når jeg trenger penger.

Nå bor han i et midlertidig botilbud i regi av kommunen. Han beskriver livet sitt slik:

Det er ingen av vennene mine som har kommet hit på besøk. Man kan ikke ha besøk. Har ikke hatt besøk på ett år. Man bryr seg mindre og mindre når man bor her. Nå bryr jeg meg ikke lenger om hva folk tenker. Man blir mindre oppmerksom på hva andre mener om deg.

Og videre:

Det er ikke lett å leve et vanlig liv for man føler seg ikke som et vanlig menneske. Det er ikke som å bo hjemme akkurat. Man kan ikke ha besøk, man kan ikke drikke alkohol, og man må alltid ut når man skal møte venner.

Det blir absolutt mer rusing av å bo her. Rusen er det eneste som gjør dagen litt bedre. Hjemme kan man hvert fall være hjemme. Nå røyker jeg for å glemme hvordan det er her. Det er kjedelig og kjipt her.

IP 6 bor i et midlertidig botilbud på intervjuetidspunktet. Han sier at det er ham selv det står på i forhold til det å skaffe bolig. Han blir veldig påvirket av å bo der, og som sitatet over viser, medfører det at han har vanskelig for å ta tak i ting. Det midlertidige botilbudet gjør at han føler seg mindre og mindre «vanlig», og det har også ført til at han ikke bryr seg så mye om akkurat det lenger. Han ønsker å flytte i egen bolig, men er redd for å ta skrittet. Han er redd for å feile, og er redd for nederlaget.

Det er meg selv som stopper meg fra å finne en leilighet. Jeg har en tanke om at jeg taper når de skal velge hvem de skal leie ut til. Jeg ser liksom ikke for meg at det skal gå. Jeg har alltid hatt litt flaks med sånne ting, så nå har jeg en frykt for at det ikke skal gå. Da hadde jeg blitt veldig demotivert, om det ikke hadde gått. Før jeg flyttet hit så hadde det kanskje gått, men nå føler jeg meg ikke normal lenger. Det hadde vært bedre om jeg flyttet tidligere.

Når han først har fått en bolig er han sikker på at det ikke kommer til å være noe problem å beholde den. Men litt oppfølging ønsker han.

Jeg kunne tenke meg noe booppfølging. Jeg trenger noen som holder meg litt i tøylene. Men det må ikke være hele tiden, og ikke alt for strengt. Men jeg tror at jeg hadde greid det helt fint. Jeg ville hatt det reint og ryddig. Jeg er ikke typen som fester veldig mye. Jeg har mange kompiser som bor for seg selv, så det hadde ikke vært et problem at folk kom og bodde hos meg. Jeg er den eneste som er i denne situasjonen av kompiserne mine.

De tre historiene viser tre unge gutter med helt forskjellig bakgrunn og livssituasjon. Felles for dem er at de ikke har klart overgangen til bolig selv. De har på hver sin måte flyttet fra foreldrehjemmet i ung alder, og har altså ikke klart å komme seg inn på boligmarkedet. IP 6 har bodd midlertidig til leie hos et familiemedlem, men ble kastet ut derfra og klarte ikke å finne bolig etter det. De tre guttene trenger ulik grad av hjelp for å komme seg videre. For to av guttene kan det virke som om det eneste de trenger er hjelp til å komme seg inn i bolig, mens for den tredje kan det virke som om en form for oppfølging i boligen hadde gjort en stor forskjell. Felles for guttene er at de enda ikke har fått hjelp til å finne en fast bolig.

5.4.2 Hjelpeapparatets oppfatning av de unge

Hjelpeapparatet beskriver en gruppe unge som har mange og sammensatte problemer, og som tidvis kan være vanskelige å hjelpe. Hjelpeapparatet trekker også fram at det er mange forskjellige typer unge, og at det er vanskelig å beskrive alle som én gruppe. Det er likevel én gruppe som nesten alle deler av hjelpeapparatet har fokusert mest på, og det er den vi beskriver her.

Ansatte i et midlertidig botilbud for rusavhengige beskriver en gruppe unge som ruser seg kraftig, og som av den grunn klarer seg dårlig:

De som kommer hit er tunge rusmisbrukere. De ruser seg ukritisk. Kaster i seg det meste og lever veldig destruktivt.

Intervjuer: Hva mener dere med destruktivt?

De er ukritisk til hvem man omgås, og de lar seg lett utnytte. Ukritisk til det meste. Vi ser at blant de som flytter rett i leilighet er det mange det går dårlig med.

Innenfor en annen del av hjelpeapparatet beskrives en gruppe unge som kommer fra vanskeligstilte familier:

Vi kommer i kontakt med økonomisk ressurssterke familier, men som ikke er så ressurssterke på andre områder. Men oftest kommer barna fra mindre ressurssterke familier. Det går i arv, vanskelighetene.

Og videre beskriver informanter innenfor NAV en gruppe unge som kommer fra barnevernet:

17 åringer fra barnevernet vil ordne seg selv. De er lei av oppfølgingen. De ser ikke utfordringene slik vi gjør det. De mener at de kan klare seg selv, mens vi ser at de kan ha bruk for hjelp. De er i barnevernet av en grunn. Mange har mye ballast. De har ikke lært seg å klare seg i hverdagen. Enten får vi det til med en gang, ellers går det en stund. Da er de slitne, har brent ut nettverkene sine, har mye gjeld osv.

Unge ruser seg ukritisk. Man må hvert fall ha tid til å snakke med folk. Mange av dem er veldig etablerte i systemet. Man kommer inn i det voksne hjelpeapparatet. De er vant til å få ting, men man får ikke så lett ting i voksenapparatet. De er heller ikke voksne i hodet. Hjelpeapparatet er ikke veldig flinke til å hjelpe dem der de er. Apparatet svikter dem.

Her beskrives en gruppe unge bostedsløse som ruser seg ukritisk, lever et destruktivt liv, og som i stor grad mener at de kan klare seg selv. Dette er nok den mest marginaliserte gruppa blant unge bostedsløse, men det er nok også den gruppa som tar opp mesteparten av ressursene i hjelpeapparatet.

Informantene her peker også på at unge som kommer fra barnevernet har fått nok av voksne som følger dem og kontrollerer dem. Samtidig ble det av noen informanter hevdet at de unge som kommer fra barnevernet faktisk kan ha en fordel i møtet med hjelpeapparatet fordi de kjenner det fra før.

Vi kjenner jo ofte familiene og hele historien. Kanskje de som har vært i barnevernet faktisk har en fordel fordi de kjenner hjelpeapparatet.

På den andre siden har andre vi har intervjuet innenfor hjelpeapparatet framholdt at unge som kommer fra barnevernet kan ha store forventninger til hva slags hjelp de kan få. Her er utfordringen at de går fra en del av hjelpeapparatet som er omsorgsbasert, nemlig barnevernet, og inn i voksenapparatet som er tiltaksbasert. Barnevernets primære oppgave er å bistå barn og unge som ikke får den oppfølgingen de har bruk for av foreldrene. Således kan en si at barnevernet er omsorgsbasert fordi de i mange tilfeller skal yte omsorg for barn og unge som de ellers ikke får. Dette kommer tydelig fram gjennom måten de jobber på. I følge informanter i hjelpeapparatet er det slik at barnevernet ofte oppsøker sine brukere, og er på tilbudssiden hele tiden. Hjelpeapparatet som er utformet fra voksne har en annen innretning. Her må brukerne selv oppsøke hjelpeapparatet, og tjenestene er i mye større grad tiltaksbasert.

Det er helt tydelig at de ulike delene av hjelpeapparatet har forskjellige roller overfor de unge, og derfor også har en nokså ulik oppfatning av hvordan man skal imøtekomme behovene til gruppa. To begreper har blitt brukt mye i beskrivelsen av arbeidet med unge bostedsløse. Det ene begrepet er å ruse seg ukritisk. To sitater over viser i hvilken sammenheng begrepet ”å ruse seg ukritisk” blir brukt. Slik vi oppfatter det, er det å ruse seg ukritisk en måte å ruse seg på, som er altoverskyggende i livet. De ruser seg på alt de kommer over, og har ingen grenser i forhold til rusnivå, ifølge informantene.

Det andre begrep som framkom ofte gjennom intervjuene er det ”å komme i posisjon til å hjelpe”. Det gjelder en gruppe unge som ruser seg og har psykiske problemer. Flere i hjelpeapparatet omtaler dem som en gruppe det er vanskelig å komme i posisjon til å hjelpe. Med det menes at de ikke selv innser at de har problemer som bør tas hånd om med en gang. For eksempel nevnte en informant at unge rusavhengige kunne si at de vil ruse seg fram til de er 30, og så kan de heller begynne å snakke om behandling da. Her står hjelpeapparatet overfor et utrolig vanskelig dilemma. Hvordan skal man hjelpe en som ikke vil ha hjelp. Dette er en problemstilling som har kommet fram i arbeidet med hele denne

rapporten, men i delen om unge spesielt. En del unge vil rett og slett ikke ha hjelp, mener deler av hjelpeapparatet.

Noen får bolig rundt 18 år. utfordringen er å få dem til å ta i mot tjenester. De vil ikke ha noen voksne som følger opp. De er lei av voksne som følger dem. Ofte har de ikke lært noe i barnevernet. De snakker oss etter munnen, og sier at de skal ta i mot tjenestene, og så når vi kommer så åpner de ikke døra. Det fører til at de mister boligene. De mister boligene på grunn av at de ikke klarer å si nei til venner.

Jeg tror at enkelte unge må igjennom den runden. Vi har prøvd så mye, og så må vi erkjenne at vi må slippe dem. Hvert fall en stund. Skulle gjerne hatt kontakt med dem, bare en gang i uka. Hadde vært bra med oppfølging på en hybel, så vi vet hvordan de lever. Vi ser at når de forsvinner og ikke vil ha hjelp, det er da det går galt.

De som er intervjuet her forteller at de opplever at unge som er rundt 18-20 år er vanskeligere å hjelpe enn de som er eldre, over 25 år gjerne. Grunnen er at de enda ikke har nådd bunnen, framholder informantene. De vil fortsatt ruse seg, de vil fortsatt ha det moro, og de har fremdeles et nettverk rundt seg.

Vi mister ofte de som er mellom 18-25 år. Vi får kontakt med dem når de er rundt 18 år, så forsvinner de for oss – bor rundt omkring – og kommer ikke tilbake før de er enda mer slitne. Vi kan ikke hjelpe dem før de vil det selv. De må komme hit selv. Og de kommer ofte ikke før de er slitne. Har brent alle nettverk. Enten får vi til noe når de er 18 år, ellers kommer de ikke inn i noen tilbud før de er nærmere 30 år. Det er mange utkastelser i denne perioden på grunn av stappfulle boliger.

Informantene her jobber i en type boligjeneste, og har derfor ikke kontakt med bostedsløse personer som ikke ønsker bolig. I den grad de bor i midlertidige botilbud og mottar sosialhjelp eller trygd, er denne instansen ikke i kontakt med dem. Og i den posisjonen de er i, forteller de altså at gruppa unge ”forsvinner” for dem når de er mellom 20-25 år. Dette er et svært interessant funn. I følge

informantene er klientene mye mer utslitte, og har brent alle broer når de kommer tilbake etter en "runde" som bostedsløse. Det betyr at dersom man kunne sette inn tiltak som forhindret denne typen "runder" ville mange flere kanskje unngått å havne i bostedsløshetsstatistikken.

I andre deler av hjelpeapparatet mener informantene at det ikke er noe som heter "ikke å komme i posisjon til å hjelpe". Det handler, i følge informantene, om hvordan man selger inn hjelpetilbudene.

Personen må jo være til stede dersom man skal hjelpe dem. Men vi må jo først og fremst se på oss selv som hjelpere. Vi må se på hva vi kan gjøre for å komme i posisjon til å hjelpe. For eksempel kan man se på om man kan bruke en annen språkbruk for å nå fram til dem. Spille på lag med den unge. Spørre dem hva man kan gjøre for å jobbe sammen. Trekke den unge inn i prosessen. Spørre seg selv; hva er det med meg så jeg kan gjøre noe annet. Vi er jo her for å bistå og være en type veiledere.

Her trekker informanten fram at det er hjelperne som må forandre seg dersom de ikke kommer i posisjon til å hjelpe. De to ulike holdningene til det å komme i posisjon til å hjelpe, kan nok ha sammenheng med arbeidsvilkårene hjelperne har. I en del av hjelpeapparatet kan man virkelig brenne for å hjelpe de unge, men har man ikke ressurser eller muligheter, så er det vanskelig. På steder der de kan følge de unge over lenger tid er dette nok enklere. Å utøve den bistanden de trenger gjennom et møte på en time en gang i blant, er en tilnærmet umulig oppgave.

En annen informant peker på at ressursmangel vanskeliggjør jobben de ønsker å gjøre.

Løsningen er omsorg. Vi trenger flere personer på hver sak. Folk her er helt overarbeidet. All forskning viser at med ungdom må man satse 100 prosent ellers kan man like gjerne la være å satse. Det hjelper ikke å hjelpe litt. Det er å lure ungdommen.

Informanten mener at man må satse 100 prosent, ellers kan man like gjerne la være. Dette er nok satt på spissen, men summert er dette det inntrykket vi sitter igjen med fra store deler av

hjelpeapparatet. Det er ikke nok ressurser til å hjelpe de unge på en ordentlig måte. Det er mye brannslukning og lite forebyggende arbeid.

5.5 Ensom, ambivalent og sårbar

Overskriften i dette delkapitlet er satt sammen av de tre ordene som oftest er brukt til å beskrive unge bostedsløse. Unge oppfattes av hjelpeapparatet som ensomme, ambivalente og sårbare. De tre beskrivelsene passer også på de fire unge vi har intervjuet.

Ambivalens er det ordet som flest har brukt, og som passer godt på den gruppa hjelpeapparatet framstiller. En informant sier treffende om de unge at ”de søker omsorg samtidig som de avviser hjelp”. Dette gjelder nok for mange unge bostedsløse. De ønsker omsorg, og har kanskje ikke så mange omsorgspersoner som er til stede i livene deres. Samtidig er de lei av systemet og ønsker ikke å bli fulgt opp av voksne mennesker som skal kontrollere dem. Hjelpeapparatet kommer på den måten til å spille en dobbelt rolle. De skal yte omsorg, samtidig som de skal arbeide for å få den unge videre eller ut av systemet.

En informant i et midlertidig botilbud beskriver hjelpen de unge mottar på følgende måte:

Det er mye hjelp til de unge, men det er på hjelpeapparatets premisser alltid. Vi vil at de skal slutte å ruse seg, men det er ikke det de selv vil. Behandling er for eksempel ikke noe de ønsker selv. Så syr vi et stort opplegg til dem, og så kommer det til den dagen de skal inn, og da forsvinner de liksom bare. Det er lettere enn å si nei. Det er et nederlag. Det hadde vært mye bedre å spørre dem hva de vil selv.

Mye kan tyde på at hjelpeapparatet tidvis yter en omsorg og en hjelp som de unge ikke klarer å nyttiggjøre seg av. Sitatet over viser at hvis man lager for store opplegg til dem, så forsvinner de før de i det hele tatt har begynt på dem. Dette trenger ikke å være vond vilje, men det kan være redsel for nederlag. I følge flere informanter er svært mange av de unge ambivalente i forhold til deres eget liv og til hjelpen de tilbys.

De vil og så vil de ikke på en gang. De har mye bagasje, men så er de freshe på samme tid. De dras i forskjellige retninger. ”Hvorfor skal jeg slutte å ruse meg når det er det som føles aller best akkurat nå?”. De lever et liv, og vil nok noe annet.

I følge informantene i hjelpeapparatet virker det som om de unge på den ene siden gjerne vil ha fast bolig, og leve et liv med fastere rammer, men på den andre siden ønsker de ikke å gi opp livene de lever nå. Det er denne ambivalensen som gjør gruppa vanskelig å hjelpe. Flere informanter uttrykker også stor forståelse for hvorfor de unge handler som de gjør.

Intervjuene med de unge som vi har intervjuet viser ikke en slik ambivalens. De av informantene som ønsker bolig, ønsker også det livet som hører med til fast bolig. Som vi har nevnt er nok disse informantene i en noe annen situasjon enn de vanskeligstilte unge som hjelpeapparatet i hovedsak er konsentrert rundt. De unge vi har intervjuet trenger ikke å gjøre store endringer i livet, eller følges opp av voksne om de får en egen bolig.

Mange av de unge som havner innenfor hjelpeapparatet har vonde opplevelser bak seg, og de har dermed ikke det samme utgangspunktet i livet som mange andre.

Ting kan for noen ta veldig lang tid. De er inn og ut hos oss, men vi prøver å følge med og være tilgjengelige når de trenger det. Vi gir oss ikke. Noen er ikke klare for å slutte å ruse seg. Det hjelper kanskje ikke heller å slutte å ruse seg hvis alt er kaos under. De må også finne veien selv. Vi kan ikke si hva de skal gjøre. Mange kan ta for mye valg også.

Det er svært ulike holdninger i de ulike deler av hjelpeapparatet i forhold til hvordan man skal hjelpe denne gruppa. Sitatet over er uttrykk for en type holdning som vi fant, at ”vi gir oss ikke”. Man må følge med og være tilgjengelige når de trenger det. Et annet, og motsatt syn, som ofte kom fram var at det ikke er så mye hjelpeapparatet kan gjøre. Følgende sitat illustrerer dette bra ” Det er vanskelig å se på når noen ruser bort livet sitt, men vi kan jo ikke trylle heller”.

De to svært ulike holdningene er ikke nødvendigvis uttrykk for forskjellige personligheter blant ansatte i hjelpeapparatet, det er heller ikke nødvendigvis et uttrykk for ulike skoler innenfor hjelpeapparatet. Men de ulike delene av hjelpeapparatet har forskjellige funksjoner. Noen skal primært jobbe med å få de unge i jobb, noen er omsorgspersoner som oppsøker dem på gata, mens andre igjen jobber i midlertidige botilbud der man er en blanding mellom omsorgsperson og oppdrager. For unge mennesker med foreldre som følger opp, har foreldrene alle disse rollene for den unge. De unge som ikke har foreldre som kan gjøre denne jobben må forholde seg til mange ulike instanser innenfor hjelpeapparatet, som alle har ulike roller og formål.

Sårbar er et annet ord som har blitt brukt av hjelpeapparatet om denne gruppa. De unge er sårbare. Overgangen fra ung til voksen er en vanskelig tid for de aller fleste, og for unge som i tillegg er bostedsløse blir overgangen enda mer sårbar. Det å skulle bevege seg innenfor NAVsystemet, og alle de andre systemene, som ung voksen kan nok virke svært uoverkommelig. En informant peker på at overgangen mellom barnevernet og NAV er vanskelig for ungdommen.

Det mangler en link mellom barnevernet og egen bolig. Vi møter dem ofte etterpå, når det ikke har gått bra og de går på gata. Det er ingen som lurte på hvor de blir av når de går fra barnevernet. Overgangen mellom barnevern og NAV er vanskelig. Mange som har vært i barnevernet går til NAV. De kan ikke flytte hjem og får ikke noe støtte hjemmefra. Barnevern skulle nesten ha vært lovpålagt opp til 23.

Mye tyder på at det er stor forskjell mellom barnevernstjenesten og voksentjenesten. Forskjellen har blitt beskrevet som at barnevernstjenesten løper etter dem med tjenester, mens voksentjenesten sitter og venter på at ungdommene skal oppsøke dem. Innretningen på tjenestene er veldig forskjellige, og for unge som er i en sårbar posisjon kan det at selve overgangen er vanskelig ha stor betydning.

De unge er ikke kun sårbare i forhold til å lære å manøvrere seg i et hjelpeapparat laget for voksne, de er også sårbare i forhold til hvilke miljøer de ferdes i. En del unge bostedsløse oppholder seg i

midlertidig botilbud sammen med andre vanskeligstilte. En informant ved et botiltak for unge sier følgende:

En institusjon som denne har mange paradokser. Unge som kommer inn hit og får et dårlig nettverk. Vi er opptatt av hvordan de kan løfte hverandre opp. De er sårbare når de er alene. Det er dilemmaer knyttet til inntak og sammensetning.

Dette kan også relateres til en av de bostedsløse ungdommene vi har intervjuet. Han har ikke noe sted å bo, og er prisgitt venner og bekjente. Han har få venner i Oslo, og kan derfor ikke velge mellom så mange å bo hos. For en person som ham, som i utgangspunktet ikke har noen store personlige utfordringer, kan hans boligsituasjon være med på å ødelegge for ham dersom han skulle havne i et miljø der alle ruser seg for eksempel. En utfordring som unge opplever mer enn voksne er usikkerhet knyttet til gruppepress. Alle som husker hvordan det er å være ung, husker at man sårt ønsker å være en del av et fellesskap. For unge i randsonen kan det ha særlig uheldige konsekvenser dersom de havner i feil miljø.

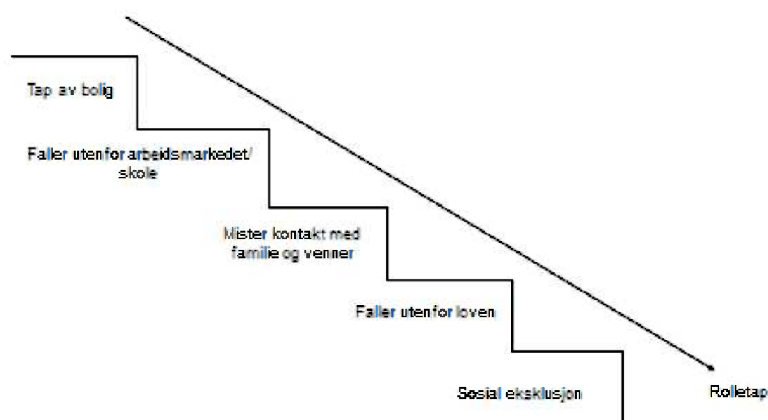
Ensomme unge mennesker ble gruppa beskrevet som.

Ungdommene kan fort bli ensomme dersom de ikke har noe nettverk rundt seg. Dette ble veldig klart under intervjuene med hjelpeapparatet, og med de bostedsløse selv. Hjelpeapparatet kan ikke være det foreldre vanligvis er for unge.

Ensomheten ble ikke nevnt av noen av informantene, selv om det indirekte kom fram. IP 1 for eksempel, sa at hun skulle ønske at moren ikke var syk, og at hun kunne bo sammen med henne. Ensomheten omtales ikke som det å være alene så mye som det er det å stå alene i et stort system. Informantene innenfor hjelpeapparatet var også bevisst på dette. For unge mennesker som har havnet i et dårlig miljø som i utgangspunktet gjør dem lite godt, kan det å forlate nettverket bety ensomhet, som for noen er enda verre. Man skal være ressurssterk for å kunne bryte med et nettverk når alternativet er ikke noe nettverk. Ensomheten som alternativ til det livet noen av de unge bostedsløse personene lever vil bli utdypet nærmere i NIBR-notat 2013:108).

5.6 Er unge spesielt sårbare?

Innledningsvis viste vi at unge bostedsløse i liten grad skiller seg fra hele populasjonen av bostedsløse i Norge. Likevel mener vi at unge bostedsløse personer er i en annen situasjon enn de eldre. Primært er det nettopp deres lave alder som utgjør en forskjell. Når vi intervjuer eldre bostedsløse som er sosialt ekskludert er det tydelig at de har gjennomgått en lang prosess for å komme dit de er. Hammer og Hyggen (2013) beskriver marginalisering blant unge som en prosess eller bevegelse mot utkanten av et samfunn. Sosial eksklusjon, framhever de, brukes for å beskrive en mer ekstrem situasjon. Sosial eksklusjon kan være en konsekvens av langvarig marginalisering. Svært få mennesker starter ungdomstiden som sosialt ekskluderte. Og det er dette som gjør fokuset på nettopp unge bostedsløse så viktig. De er i en prosess, der noen av dem vil kunne ende opp som voksen og sosialt ekskludert, mens andre kommer seg ut av bostedsløsheten og opplever det aldri igjen. Mange unge som opplever bostedsløshet kan sies å være i en marginaliseringsprosess. Det gjelder ikke kun mangelen på bolig, men også det at de har jobb, og kanskje heller ikke har fullført skole. I følge Hammer og Hyggen (2013) kan marginalisering blant unge vokse være et flerdimensjonalt fenomen. De kan oppleve marginalisering på flere felt samtidig. For våre unge informanter stemmer dette godt. De har vanskeligheter med å skaffe bolig, samtidig som flesteparten har droppet ut av skolen og heller ikke får jobb. Hammer og Hyggen framhever at marginalisering som starter tidlig i livet, for eksempel i utdanningssystemet, vil kunne få senere konsekvenser i arbeidslivet. I det følgende skal vi se på hvilken betydning bostedsløshet *kan ha* for unge senere i livet.

Figur 5.1 Rolletapstrapp for unge i marginale posisjoner⁶⁵

Figur 5.1 viser en *mulig* marginaliseringsprosess som unge bostedsløse personer kan oppleve. Det er langt fra alle som opplever denne prosessen, og det er heller ikke slik at de som gjør det opplever akkurat de hendelsene som figuren inneholder.

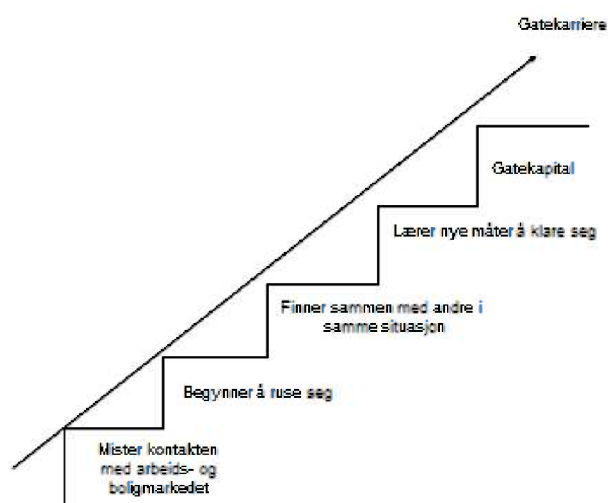
For våre informanter henger de to øverste trinnene tett sammen. De er uten bolig eller står i fare for å miste boligen sin, og de er uten jobb/skole. Mangelen på bolig, skole og/eller jobb kan medføre at de unge mister kontakten med familien. For IP 6 er dette tilfellet. Han kan ikke flytte tilbake til familien før han har snudd hele livet sitt, som han sier selv. For andre kan det være omvendt, at de ikke lenger kan bo hjemme, og derfor mangler de bolig og jobb/skolegang. Dette er tilfellet for IP 7. Flere informanter i hjelpeapparatet har også pekt på nettopp dette som et stort problem. En ung person som ikke kan bo hjemme, og som ikke får tilbud om noe annet fra kommunen kan fort ende opp med å bo hos personer som ikke har den beste innflytelsen på

⁶⁵ Figurene er laget med inspirasjon fra Tunglannd m.fl. (1996:115). Se også Johannessen (2008: 112).

dem. Hjelpeapparatet i denne studien framhever at de unge er sårbare når de er alene, og at det da er lett for dem å komme inn i dårlige nettverk. En studie gjort av Sletten (2013) viser sammenhengen mellom det å være populær i ungdomsskolealder, og senere marginalisering som ung voksen. Analysen viser det å være populær på ungdomsskolen reduserer sjansene for marginalisering senere i livet. Ut fra våre intervjuer kan vi ikke si noe om populariteten hos våre informanter, men noen av de som er mest vanskeligstilt av våre informanter virker svært ensomme.

Et problem som særlig trekkes fram av hjelpeapparatet er at de unge mister boligene sine fordi det er for mange venner og bekjente som bor der. Dette er et tema som tidligere har vært belyst når det gjelder vanskeligstilte ungdom (Sørhaug 1996). På rolletapstrappa kan man si at det går i spiraler nedover. Unge som mister kontakten med familien gjør dette gradvis, de mister også gradvis kontakten med gamle nettverk. I følge våre informanter i hjelpeapparatet er de marginaliserte unge i en sårbar situasjon der de ofte har dårlige nettverk. De er ambivalente i forhold til at de ønsker seg et annet liv, men de har ikke nettverk og ressurser som drar dem ut av det livet de lever nå. På mange måter kan det anses som siste trinn på rolletapstrappa. De er sosialt ekskludert, og veien «tilbake» begynner å bli lang.

Parallelt med rolletapet de unge kan oppleve kan det tenkes at de bygger opp en gatekarriere som alternativ til den karrieren de ville ha bygget dersom de ikke hadde vært marginalisert. Som med rolletapstrappa er dette ment som en illustrasjon på hvordan en mulig utvikling for de unge *kan* se ut. Fordi vi ikke har intervjuet de unge som er svært marginalisert kan vi ikke si at de har kommet langt i denne «gatekarrieren». Gatekarrieretrappa er tidligere brukt til å beskrive hvordan eldre bostedsløse har kommet i den marginale situasjonen de befinner seg i (Johannessen 2008).

Figur 5.2 *Gatekarrieretrappa*

For IP 6 er gatekarrieretrappa mest relevant. Han ruser seg, og bor sammen med andre som ruser seg. Fremdeles er han den eneste blant sine venner som er i den situasjonen, og han mener selv at han ikke blir påvirket av de andre som bor der. Men han sier også, at for mange andre kan det være et farlig mønster å havne sammen med folk som har uheldige rusvaner. De andre informantene vi har intervjuet er fortsatt på trinn en, eller ikke på trappa i det hele tatt. Det er likevel ikke mange uheldige hendelser som skal til før noen av dem kan bli sosialt ekskludert og begynne en gatekarriere. For unge som har lite nettverk, og som er sårbare, skal det antakeligvis lite til før de befinner seg i en situasjon der dårlige nettverk kan ha uheldig innflytelse på dem. De tre informantene vi tidligere har løftet fram har det til felles at de står alene. De har lite nettverk som kan hjelpe dem i den situasjonen de er. På hver sin måte er de nok avhengige av et hjelpeapparat som kan bistå dem med å komme inn på boligmarkedet. For eksempel er IP 2 og IP 7 helt avhengige av en venn som de kan bo hos. Dersom de skulle miste denne muligheten, og kanskje flytte inn med andre som ikke er like ressurssterke, kan det ha svært uheldige konsekvenser. Hvis vi ser på hvem de unge som hjelpeapparatet beskriver er, så er det tydelig at de har kommet langt ned på rolletapstrappa, og langt opp på

gatekarrieretrappa. Det er når de havner i den situasjonen, at de begynner å bli sosialt ekskludert fra samfunnet, at hjelpeapparatet er mest bevisst på dem.

5.7 «Det eneste jeg trenger er et sted å bo»

Det eneste jeg trenger er et sted å bo, sier en av informantene. Selv om ikke alle sa det så direkte som ham, er det tydelig at mangelen på bolig har enorm betydning for marginalisering på andre felt, og omvendt. Det er vanskelig å finne bolig når man ikke har jobb eller går på skole. Her er det ikke økonomien som spiller en stor rolle, fordi husleien dekkes av NAV, men det at man havner bakerst i køen på et stramt leiemarked.

Hvis vi tar utgangspunkt i de to trappene, kan man si at de viser en potensiell utvikling for unge bostedsløse. Dem vi har intervjuet er verken helt i bunn av rolletapstrappa, eller har kommet til toppen i gatekarrieren, men noen av dem er på vei. Andre vil kanskje aldri komme seg lenger ned enn trinn en i rolletapstrappa. Og det må også være et mål. Slik vi ser på det, er det vanskeligere å komme seg ut av den situasjonen man er i dersom man har gått helt til bunn i rolletapstrappa og begynner å nærme seg toppen av gatekarrieretrappa. Jo mindre kontakt man har med storsamfunnet, jo mindre er det også å hente på å gå tilbake til det. For de unge er de individuelle gevinstene store ved å slippe den marginaliseringsprosessen bostedsløsheten kan være starten på. Kristofersen og Sverdrup (2013) peker også på at det er store samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til marginalisert ungdom. Kostnadene er et resultat av mange ulike faktorer, men de belaster det offentlige hjelpeapparat tungt. Barlindhaug m.fl. (2011) viser også at det kan være store økonomiske gevinster ved å gripe inn tidlig.

I følge en av informantene i hjelpeapparatet mister de ofte de unge når de er mellom 18 og 25 år. De forsvinner, bor rundt omkring, og så kommer de tilbake når de er enda mer slitne. Da har de brent alle nettverk. Informanten sier at ”enten får vi til noe når de er 18 år, ellers kommer de ikke inn i noen tilbud før de er nærmere 30 år.” Om vi heller ser på situasjonen deres framfor alder, er det mulig å si at man kan hjelpe dem når de er øverst i rolletapstrappa, og nederst i gatekarrieretrappa, men om de kommer seg til midten er det noen som «må gå hele løpet» før det er mulig å hjelpe dem.

En ting stort sett alle i hjelpeapparatet var enige om, er at de unge fortære kan hankes inn på rett spor enn de eldre kan. Dette er et godt argument for å begynne arbeidet med de unge så tidlig som mulig. Det er ikke sikkert at det trengs så mye hjelp til alle. For noen er deres primære problem at de rett og slett ikke kommer inn på boligmarkedet. Noen av informantene våre har ikke mulighet til å bo hjemme selv om de er så unge at det hadde vært det mest naturlige. De er kanskje litt for unge til å klare seg selv på boligmarkedet, og foreldrene hjelper dem ikke. Noen av de unge informantene opplever også at de ikke får den hjelpen de trenger fra hjelpeapparatet. Kanskje nettopp fordi de er unge, og man har en tanke om at man kan ha en litt variert bosituasjon som ung, mange har jo hatt det. Men man bør skille på de som klarer seg på boligmarkedet og de som ikke gjør det. Hvis man ikke klarer å gjøre det skillet vil konsekvensen kanskje være at de beveger seg ned hele rolletrapprappa, og nærmer seg toppen av gatekarrieretrappa før de får hjelp. Og da kan det være vanskelig å gjøre de nødvendige endringene i livet. Kanskje det offentlige til en viss grad er nødt til å ta en slags omsorgsrolle for de unge som ikke er under barnevernet, og som ikke har foreldre som kan hjelpe dem med søknader og alt annet som trengs for å komme inn på boligmarkedet.

5.8 Oppsummering

Hjelpeapparatet for unge i randsonen er i hovedsak innrettet mot unge som er svært vanskeligstilte. Fokuset på de aller mest vanskeligstilte i hjelpeapparatet *kan* i verste fall medføre at unge som ikke er i en situasjon der de har store og sammensatte problemer risikerer ikke å få den hjelpen de trenger i forhold til bolig, fordi de ikke er vanskeligstilte nok. Analyser av intervjuene med ansatte i hjelpeapparatet viser en betydelig forskjell i oppfatningen av hvordan det er mulig å hjelpe unge i randsonen. På den ene siden er det en del som mener at det er når de er unge det går an å gjøre en innsats, og på den andre siden er det flere som tar til orde for at de unge er de som er vanskeligst å hjelpe fordi de ikke selv har innsett de langvarige konsekvensene av det livet de lever. Skillet mellom de to oppfatningene kan bunne i at hjelpeapparatet snakker om to forskjellige grupper, at de har ulike roller eller at de ser ulikt på det samme problemet.

I dette kapitlet har vi argumentert for at unge i randsonen kan være i starten av en marginaliseringsprosess som kan medføre at de blir stående utenfor storsamfunnet. Parallelt med marginaliseringsprosessen kan det skje en oppbygging av kunnskap og kompetanse om et liv på siden av samfunnet. Unge er imidlertid i en spesiell situasjon fordi de fortsatt er unge, og dermed har flere muligheter for å stoppe marginaliseringsprosessen. De unge vi har intervjuet i denne studien har kommet svært kort i en slik marginaliseringsprosess, men de er ensomme, ambivalente og sårbare, hvilket kan medføre at noen av dem raskere kan komme i en situasjon der de blir mer og mer marginaliserte.

6 Syntese av casestudiene

Dette kapitlet presenterer en overordnet og samlet analyse av casestudiene og studien om unge i randsonen. De seks casekommunene er presentert i kapitlene foran. Dette kapitlet bygger både på analysene og beskrivelsene av det enkelte case og studien av unge i randsonen og, i enda større grad, på en tematisk analyse på tvers av intervjumaterialet. Data fra registreringen av bostedsløse trekkes inn der de kan bidra til å belyse den aktuelle problemstillingen. Analysen er organisert rundt følgende temaer:

- Bostedsløse barnefamilier og bostedsløse barn
- Bostedsløse kvinner
- Unge
- Overganger og utkastelse
- Den ene hendelsen og risikohåndtering
- Lokale boligmarkeder
- Samarbeid i hjelpeapparatet
- Migrasjon og flytting

Disse punktene avviker noe fra fokusområdene for prosjektet, slik de er gjengitt i kapittel 1.1. De fleste av fokusområdene er omtalt i punktene under. Ved gjennomgang av empirien i kapittel 4 og 5 finner vi en del temaer på tvers. For eksempel er overgangsfaser eller overganger en gjennomgående tematikk, særlig for unge bostedsløse, men også mer generelt. En annen tematikk i intervjuene med bostedsløse personer er den ”ene hendelsen”, som bikker en allerede komplisert tilværelse over i feil retning.

Vi kaller dette kapitlet et syntesekapittel. Framstillingene og drøftingen her er mer enn en oppsummering av de foregående kapitlene. Siktemålet er å sette empirien vi har gjennomgått i de foregående kapitlene i en større sammenheng og drøfte den opp

mot internasjonale studier og litteratur. Det foreligger i dag en ganske stor mengde litteratur basert på undersøkelser av bostedsløshet.

Utgangspunktet for analysen er i stor grad informasjon fra ulike deler av hjelpeapparatet og bostedsløse/ vanskeligstilte personer. Perspektivet blir derfor fra et individ og gruppenivå eller mikronivå, som er begrepet vi har valgt i denne rapporten. Som nevnt trekker vi veksler på annen empiri og beskrivelsen vil til dels bevege seg gjennom nivåene; makro- (storsamfunn), meso- (kommune) og mikronivå (gruppe/individ). Går vi tilbake til figur 2.1 (kapittel 2), legger vi merke til pilene mellom nivå. Forholdet mellom makro-, meso- og mikronivå er mer komplisert enn noen enkle piler kan få fram. Diskusjonen om hva, på hvilket nivå, vi skal lete etter ansvaret for bostedsløshet er som nevnt en lang diskusjon, som vi i denne rapporten forsøker å bevege oss bort fra. Vi ser ikke etter enkle enten eller forklaringen, men forsøker å få fram dynamikken i forklaringer på bostedsløshet og mer generelt eksklusjon på boligmarkedet.

6.1 Bostedsløse barnefamilier

Definisjonen av bostedsløs barnefamilie er en forelder, eventuelt begge foreldrene, som er bostedsløse sammen med barnet eller barna sine. I denne delen av kapitlet skal vi se på barnefamilier i lys av overganger og hendelser som leder til bostedsløshet.

Overganger kan blant annet knyttes til antall opplevelser av bostedsløshet. Langvarig og flere episoder av bostedsløshet synes å forekomme sjeldnere blant bostedsløse barnefamilier i Norge enn blant alle bostedsløse i landet. Nøyaktig halvparten av barnefamiliene i kartleggingen av bostedsløse i Norge opplever bostedsløshet som et nytt, akutt problem. Det er langt færre enn for hele populasjonen av bostedsløse, men det betyr også at halvparten av barnefamiliene har en lengre historie som bostedsløs.

Personer som ikke har vært bostedsløs i en lengre periode kan likevel ha en historie med usikre og utrygge situasjoner på boligmarkedet. Det gjelder både personer med en historikk som bostedsløs og personer som opplever bostedsløshet som et nytt akutt problem. En omfattende kvantitativ undersøkelse blant hjemløse barnefamilier i England fant at halvparten av foreldrene

hadde hatt minst en episode med bostedsløshet eller usikker bosituasjon før den aktuelle situasjonen på tidspunktet for undersøkelsen. En av fire oppga at de aldri hadde hatt en stabil bosituasjon i sitt voksne liv (Pleace m.fl. 2008). For nærmere ni av ti av foreldrene var dette første gang de presenterte seg som bostedsløse⁶⁶. I en kartlegging av bostedsløshet, som den vi har gjort, ville disse personene ble registrert med bostedsløshet som et nytt akutt problem. Den ustabile bosituasjonen, som kan ha omfattet midlertidig innlosjering hos venner eller familie, ville ikke blitt fanget opp.

Den engelske undersøkelsen viser videre at nesten halvparten av de bostedsløse foreldrene hadde opplevd at deres egne foreldre hadde skilt lag og nesten 30 prosent rapporterte at en steforelder flyttet inn. Vi vil understreke at mange barn opplever både familieoppbrudd og å få en steforelder, uten at det får negative konsekvenser i voksen alder. I spesifikk sammenhenger, som usikker bosituasjon og bostedsløshet, kan vekslende familierelasjoner inngå som en del av en ustabil tilværelse. Undersøkelsen viste også at en del av foreldrene hadde hatt tilleggsproblemer i oppveksten, og at de fremdeles hadde en del problemer i tillegg til en bostedsløshet og en historie med oppbrudd. Men ikke alle de bostedsløse foreldrene hadde hatt en vanskelig oppvekst.

I Norge og Sverige oppsto interessen for å undersøke hvorvidt man har bostedsløse barnefamilier, og hva som eventuelt ville kjennetegne disse familiene, midt på 2000-tallet. De to landene har i store trekk like populasjoner av bostedsløse og kjennetegnene ved barnefamiliene er de samme: Vi finner en kjønnsdimensjon, en etnisk dimensjon og fattigdomsdimensjon. De aller fleste bostedsløse barnefamiliene er kvinner og halvparten er immigranter. De aller fleste er avhengig av offentlige overføringer som inntektskilde (Dyb og Johannessen 2013:165 for nærmere beskrivelse). I en dybdestudie av bostedsløse barnefamilier i Sverige undersøker Nordfeldt (2012) hvordan de tre dimensjonene slår ut i forhold til bostedsløshet. Sammenhengene er sammensatte. Blant barnefamilier med immigrantbakgrunn kan familiegjenforening være en hendelse som slår ut. Ektefellen bor i

⁶⁶ Storbritannia opererer med begrepet "statutory homeless" (lovfestet hjemløs). Personer som får denne statusen, blant andre barnefamilier, eldre og andre utsatte grupper, registreres som bostedsløse og blir prioritert til kommunal bolig.

Sverige sammen med flere. Når familien kommer blir situasjonen uholdbar og familien må flytte ut. Familiene som blir bostedsløse mangler både kompetanse og penger til å komme seg inn på boligmarkedet.

Nordfeldt refererer til Pierre Bourdieus nøkkelbegreper kulturell, sosial og økonomisk kapital. Fattigdomsdimensjonen eller økonomisk kapital slår ut både for etnisk norske barnefamilier og immigranter i Norge og Sverige. Men det handler også om støtte fra et nettverk (sosial kapital) eller foreldre som kan bidra til etablering i et stramt og dyrt boligmarked (økonomisk og sosial kapital), slik historien til Sanna illustrerer (kapittel 4). I likhet med Sanna i vår studie var barnefamiliene i den svenske studien i stor grad enslige mødre (Nordfeldt 2012).

Det er gjort en del forskning som kobler bostedsløshet blant barnefamilier og blant kvinner generelt til vold i hjemmet (Mayock m.fl. 2012, Casey m.fl. 2007). I Norge har 29 prosent av bostedsløse barnefamilier mistet boligen sin på grunn av at de har vært usatt for vold og/eller trakassering. Like mange har mistet boligen sin som følge av samlivsbrudd eller familiekonflikt. Det er imidlertid et betydelig overlapp mellom disse to gruppene, hvilket indikerer at et det ene følger det andre. Godt over en av fire bostedsløse barnefamilier oppholder seg på krisesenter for voldtatte og mishandlede kvinner. Her kan vi tilføye at det er ganske mange flere bostedsløse kvinner på krisesenter, selv om den totale andelen bostedsløse i krisesenter er svært liten (3 prosent). Kvinner med barn er likevel overrepresentert i forhold til andel av populasjonen av bostedsløse de utgjør.

Selv om vold og trakassering er en utløser av bostedsløshet blant kvinner med barn, og en av de aller viktigste enkeltfaktorene som kan settes i forbindelse med bostedsløse barnefamilier, er det likevel en del andre faktorer som er til stede for at vold skal ende i bostedsløshet. Det er heller ikke alle kvinnene som oppsøker krisesentrene som er eller blir bostedsløse. Tre presentasjoner på den årlige konferansen i European Network for Housing Research (ENHR) i 2010 handlet om bostedsløshet blant familier, primært kvinner, med barn. De tre presentasjonene hadde ulike teoretiske og metodiske tilnærminger, men endte med svært like konklusjoner og i tråd med beskrivelsene vi har gitt her (Hulse m.fl. 2010, Dyb

og Johannessen 2010, Nordfeldt 2010⁶⁷, se også Spinney m.fl. 2010): Vold er en viktig, kanskje den viktigste, årsaken til bostedsløshet blant barnefamilier.

6.1.1 Barna i bostedsløse familier

Hvordan bostedsløshet påvirker barna er i liten grad undersøkt. Noen studier (se avsnittet om unge lenger ned) går inn på opplevelser og situasjonen bostedsløse ungdommer hadde i barndommen. Disse opplevelsene var ikke alltid knyttet til bostedsløshet. En av de få større studien av barn i bostedsløse familier er gjennomført i forbindelse med den refererte studien av Pleace m.fl. (2008). Her ble foreldre i midlertidig botilbud intervjuet om hvordan de oppfattet at barna hadde det, og der det lot seg gjennomføre og foreldrene samtykket, ble barna mellom åtte og 17 år intervjuet om situasjonen. Intervjuene ble gjennomført med spørreskjema i et stort utvalg av både foreldre og barn.

Undersøkelsen konkluderte med at barna klarte seg ganske bra i midlertidig botilbud. Bytte av skole og nabolag kunne ha både positive og negative effekter på skoleresultatene og trivsel. Det store flertallet av barna som ble intervjuet sa at de hadde sosial og emosjonell støtte fra en voksen, som ikke var hjelpeapparatet, og primært fra foreldre. I de fleste familiene var mor den eneste voksne personen. Forholdet til mor ble langt oftere bedre ved flytting til midlertidig botilbud enn dårligere. Barna var mest misfornøyd med selve det midlertidige botilbudet og særlig med mangel på plass.

Funnene i denne studien er klart mer positive enn tidligere studier av bostedsløse barn. Forskerne forklarer forskjellen blant annet med at de tidligere studiene var små og rettet seg spesifikk mot enkeltområder som barnas fysiske eller psykiske helse, utdanning og trangboddhet. De tidligere studiene ble også gjennomført i områder med de dårligste levekårene. (Referanser til studier, se

⁶⁷ Nordfeldts presentasjon er bearbeidet og publisert, referanse: Nordfeldt (2012). Hulse, K., Spinney, A., Kolar, V. (2010) Reframing Family Homelessness: A citizenship Approach. Paper presented at ENHR 2010, 4-7 July, Istanbul, se også referanse Spinney m.fl. (2010). Dyb og Johannessen: Powerpoint, resultatene publisert i Dyb og Johannessen (2009)

Pleace m.fl. 2008:249). Midlertidig botilbud er selvsagt ingen ønsket og langt fra en god situasjon. Studien gjennomført av Pleace m.fl. indikerer imidlertid at det er mulig å være en god forelder under vanskelig boforhold, og at barnas tilværelse og opplevelse av situasjonen påvirkes av flere forhold.

6.2 Bostedsløse kvinner

I de aller fleste bostedsløse barnefamilieene er forelderen en enslig kvinne, og avsnittet over handler i hovedsak om bostedsløse kvinner. Mange bostedsløse kvinner, som ikke er bostedsløse sammen med barna sine har barn⁶⁸. Atskillelse fra barna er et særlig vanskelig punkt hos bostedsløse kvinner (Dyb 2006, Trulsson 2006). Løfstrand (2005) fant at når bostedsløse kvinner fratras eller må gi fra seg barna sine, endrer de status i hjelpeapparatet fra å være en familie til en enslig bostedsløs. Det medfører generelt at de mister en del av den støtten og de tilbudene de hadde som bostedsløs barnefamilie. Blant annet oppdager de at de ikke lenger tilhører en prioritert gruppe.

Bostedsløse kvinner uten barn har andre kjennetegn enn kvinnene med barn. De har større og mer sammensatte problemer sammenlignet med både den voksne personen i barnefamilier og med hele populasjonene av bostedsløse i kartleggingen. Den statistiske profilen til disse kvinnene er lik profilen til den såkalte ”typiske bostedsløse”: Person (kvinne byttet ut med mann) i trettiårene avhengig av rusmidler og med en lengre historie som bostedsløs. Majoriteten, nærmere ni av ti er enslige og like mange er født i Norge. 70 prosent er avhengig av rusmidler, 62 prosent har en lengre historie med bostedsløshet og nøyaktig halvparten har en psykisk lidelse. Den vanligste oppholdsformen er midlertidig hos venner, kjente og slektninger, men en av fem i denne gruppa oppholder seg i krisesenter. Forholdsvis få i denne gruppa, en av ti, har mistet boligen sin på grunn av vold og/eller trusler siste seks måneder. Som vi ser over omfatter dette halvparten av bostedsløse barnefamilier. Det kan ha sammenheng med at de fleste kvinnene uten barn har vært bostedsløse lenge og mange har kanskje ikke hatt en bolig de siste seks månedene.

⁶⁸ Opplysningen her kan være unøyaktige, så vi referer ikke prosent eller antall.

Andre undersøkelser underbygger det våre tall indikerer, nemlig at bostedsløse enslige kvinner er en spesielt utsatt gruppe. I en studie gjennomført av Mayock & Sheridan (2012) kommer det fram at nærmere tre fjerdedeler av kvinnene hadde vært utsatt for misbruk og/eller vold i barndommen. Mange hadde opplevd bostedsløshet i barndommen og generelt hadde kvinnene en barndom preget av fattigdom og forsakelser. Det kan videre nevnes at 27 prosent hadde en fortid som barnevernsklinter (state care). Halvparten av kvinnene i studien til Mayock og Sheridan hadde sovet ute i perioder og like mange hadde vært bostedsløse i over to år. Noen hadde sovet ute, i skur eller andre steder allerede tidlig i barndommen for å slippe unna en vanskelig situasjon hjemme.

I en større undersøkelse basert på survey og noen dybdeintervjuer med bostedsløse kvinner oppsummerer Casey m.fl. (2007) at kvinner kan ha mange veier inn i bostedsløshet og kvinner kan bli bostedsløse på svært ulike stadier i livet. De finner likevel noen felles kjennetegn og erfaringer i livssituasjonen til kvinnene. Uten å avskrive diversiteten i erfaringene disse kvinnene hadde, peker Casey m.fl. på følgende fellestrekk: Vold og seksuelt misbruk i barndom og voksen alder, omsorgssvikt, familieproblemer og helseproblemer gjennom livet. Bostedsløshet som følge av vold i nære relasjoner var en av erfaringene mange av kvinnene delte. Når de først mistet boligen, var det ofte svært vanskelig å komme seg inn boligmarkedet igjen. Rusavhengighet og psykisk sykdom forsterket problemene. Mange av kvinnene i denne undersøkelsen hadde liten eller ingen kontakt med hjelpeapparatet. De bodde ute, i okkuperte hus eller hos venner og kjente.

Funnene Casey m.fl. beskriver har mange fellestrekk med resultatene fra studie Rosengren (2003) gjennomførte blant bostedsløse kvinner i Stockholm. Rosengren fulgte en gruppe kvinner over to år. De aller fleste var bostedsløse både når studien startet og med et par unntak, når studien ble avsluttet. Blant disse kvinnene var det også noen med ingen eller minimal kontakt med hjelpeapparatet. Begge disse studiene antyder at det kan finnes en skjult bostedsløshet blant kvinner, som ikke blir fanget opp av kartlegginger gjort gjennom hjelpeapparatet, slik vår kartlegging blir gjennomført. Det som taler mot at det skal finnes et betydelig antall bostedsløse kvinner, som ikke er registrert i den norske kartleggingen, er den store bredden av respondenter. Respondentgruppa omfatter en rekke kommunale og statlige

instanser, frivillige organisasjoner og andre private aktører. De fleste bostedsløse vil benytte, om ikke annet, lavterskel tilbud, som dagsenter, kafeer og natthjem eller de er i kontakt med oppsøkende tjenester.

Vold i nære relasjoner synes å være et gjennomgående tema i situasjonen til bostedsløse kvinner enten de er bostedsløse sammen med barna, eller som den gruppa vi omtaler her, er barnløse eller ikke har barna hos seg. Reeve m.fl. (2006) fant at vold fra en i kvinnens nære krets var en av de viktigste utløserne av bostedsløshet. Vold og trakassering i nære relasjoner kan få enda større konsekvenser for kvinner med immigrantstatus enn for andre kvinner. En undersøkelse i Irland fant at av 17 bostedsløse kvinner med immigrantstatus var 13 utsatt for vold av partneren. Vold fra partneren var en avgjørende grunn (en trigger) til at disse kvinnene var bostedsløse (Mayock m.fl. 2012). Hovedstrømmen av immigranter i Irland er jobbsøkere fra andre land i Europa, primært fra de baltiske landene og Polen. Å bryte ut av et voldelig forhold kunne få vidtrekkende konsekvenser. For noen var oppholdstillatelsen i landet knyttet til ekteskapet. Økonomisk avhengighet av partneren var en annen viktig barriere, og manglende kunnskap om velferdsordner og mangelfulle rettigheter til støtte var også viktig for at de ble bostedsløse. Alle disse momentene bidro til at utbrudd fra en voldelig relasjon hadde endt med bostedsløshet.

Våre data fra kartleggingen av bostedsløse viser at kvinner med og uten barn (bostedsløse/ikke bostedsløse sammen med barna) har svært ulike profiler og kjennetegn. En rekke undersøkelser referert over illustrerer at det kan være en del felles utløserer eller ”triggere” av bostedsløsheten i de to gruppene. Relasjonell vold og og/eller vold og misbruk tidlig i livet er fellesnevner. Kvinner med immigrantstatus synes å være mer utsatt for bostedsløshet og ha større utfordringer med å komme ut av situasjonene igjen når de har blitt bostedsløse (Mayock & Sheridan 2012, Nordfeldt 2012). Men som vi også har sett er det store forskjeller på den hjelpen og støtten kvinner får om de er sammen med barna eller er uten barn, der førstnevnte tilhører en prioritert gruppe (Löfstrand 2005, Rosenkvist 2003). Det må likevel understrekes at et mindretall av kvinner som opplever vold, traumer og andre vanskeligheter ender med å bli bostedsløse. Det kan være ulike uheldige omstendigheter

som spiller sammen, og det vil også være en subjektiv faktor som spiller inn på hendelsesforløpet (f.eks. McNaughton 2010).

6.3 Unge

Neste del av dette kapitlet tar opp overgangsfaser som en viktig utløser av bostedsløshet. Overgangsfaser synes imidlertid å være viktigere i unges liv enn de er for andre i en vanskelig situasjon og vi skal derfor berøre temaet også her. Unge mennesker er i en overgangsfase uansett hvordan livssituasjonen deres ellers er. På kort tid skal de bevege seg fra barn til ungdom og videre fra ungdom til voksen. Formelt skjer denne bevegelsen i løpet av seksårsperiode, fra rundt 13-årsalderen til fylte 18 år. De aller fleste vil regne ungdomstiden sin et godt stykke ut over 18-årsdagen. Flertallet av ungdommene går på skole til de er 19 år og bor hos foreldrene, og mange fortsetter å bo hjemme, ofte litt til og fra, til inn i 20-årene. I kartleggingen av bostedsløse har vi definert "unge bostedsløse" i aldersgruppa under 25 år. De aller fleste i dette materialet er over 18 år, men vi finner også noen bostedsløse personer under myndighetsalder.

For personer som er avhengig av offentlig støtte, enten dette er tiltak innenfor barnevernet eller andre former for hjelp fra det offentlige, vil 18-årsdagen stille dem overfor valget om de vil fortsette å være "barn" eller om de vil inn i "voksen" omsorg. Unge i barnevernets omsorg eller med tiltak i barnevernet (en del barn og unge kan ha begrensede støttetiltak, for eksempel i samarbeid med familien) går ut av barnevernet ved fylte 18 år. De kan likevel velge om de vil ha oppfølging eller andre barnevernstiltak til de er 23 år. Opplevelsene med barnevernet er svært ulike (Natalier & Johnson 2010), og det er rimelig å anta at erfaringene vil påvirke hvilke valg den unge barnevernsklienten gjør med hensyn til å avslutte eller forlenge tiltak ut over 18 år. En norsk undersøkelse viser at unge opplever og takler overgangen fra barnevern til voksenomsorg eller selvstendighet på ulike måter. Overgangen kommer likevel brått på de fleste (Reime 2008).

Kapittel 5 omhandler i sin helhet bostedsløshet og risiko for bostedsløshet blant unge. Kapitlet beskriver en viss avstand mellom våre informanter blant ungedommen og fokuset hjelpeapparatet har. Særlig en av informantene, en ung somalisk mann med svært begrenset nettverk, befinner seg sannsynligvis i

risikosonen for å bli sosialt marginalisert og i verste fall ekskludert. Han er bostedsløs og i en svært vanskelig situasjon uten bolig, uten jobb og med lite nettverk. Han bor ”på nåde” hos en venn og må gå ute om dagen. Han tilhører med andre ord kategorien bostedsløs i den aller mest marginaliserte posisjon; de som sover ute eller må tilbringe dagen ute. Denne ungdommen har ingen rusproblemer og så vidt vi forstår, har han ikke vært i kontakt med politiet. Saksbehandler på NAV framstår som en viktig person i tilværelsen; et slags anker i en ellers vanskelig håndterbar verden. Den unge mannen er åpenbart ikke vanskeligstilt nok til å få plass i de kategoriene som har høyest prioritet innenfor hjelpeapparatet. De fleste av våre informanter blant unge er på toppen av eller langt opp i rolletrappa.

Intervjuene med hjelpeapparatet reflekterer at de som jobber med unge bostedsløse og vanskeligstilte bruker mye ressurser på å hjelpe unge mennesker som allerede har en historikk som bostedsløs. Noen av disse er allerede tunge rusmisbrukere, eller det handler om snu en karriere på vei ut i bruk av tunge rusmidler; å stoppe dem langt nede i rolletrappa eller før de er for langt oppe i gatekarrieretrappa, for å bruke bildet fra kapittel 5.

Johnson (2006) fant at omstendighetene ungdommene befinner seg som hjemløs kan bidra til å endre veien (the pathway) de kommer til å følge. Johnson fant fem ulike veier inn i bostedsløshet blant de vel 100 bostedsløse husstandene i studien: psykisk lidelse, vold i nære relasjoner, rusmiddelbruk, boligkrise og ungdom (the youth pathway). Et av hovedfunnene var at to tredeler av husstandene i studien utviklet et rusproblem etter at de hadde blitt bostedsløse. De fleste av disse var unge: rusbruken eskalerte dersom de kom i ”feil” miljø. I motsetning til grupper som kom i bostedsløshet gjennom de andre veiene, og som tok avstand fra å bli karakterisert som bostedsløse, omfavnet mange av de unge den bostedsløse subkulturen. Her kunne de bli fastlåst i lange perioder. Funnene er langt på vei i overensstemmelse med empirien fra intervjuene med hjelpeapparatet overfor unge i randsonen. Flere av tjenesteyterne vi har intervjuet framholder at det er vanskelig å komme i posisjon til å hjelpe de unge; mange vil ikke bli hjulpet. Det finnes også en oppfatning i opposisjon til synet om at man ikke kommer i posisjon; en oppfatning som sier at man må jobbe på en annen måte. Johnson (2006) konkluderer med at de fleste kan hjelpes (every homeless career can end), men

man må bruke differensierte virkemidler og metoder overfor de ulike gruppene. Denne oppfatningen er i tråd med informasjon fra noen av informantene i casestudiene våre: 99,9 prosent av alle bostedsløse kan bo, sier en av dem.

Neste del av kapitlet omhandler overganger og bostedsløshet. Unge bostedsløse og unge i randsonen er en viktig gruppe i denne neste delen.

6.4 Overganger

Forskning fra andre land gir støtte til at overganger er en vesentlig del av bostedsløse personers liv (f.eks. Pleace m.fl. 2008). For det første; hva er en overgang i denne sammenhengen? Her må vi se på hvilke overganger som opptrer forholdsvis ofte eller regelmessig i livet til mange bostedsløse personer.

Problemstillingen er også diskutert i delkapitlene over om familie, kvinner og unge knyttet til samlivsbrudd og oppbrudd i familien. Overganger, som gjerne trekkes fram handler om å gå fra institusjon og fra fengsel og ”ut i samfunnet”. Dette omtales blant annet som de vanskelige overgangene (Taksdal m.fl. 2006, Dyb m.fl. 2006).

Vi skal først se på overgang fra institusjon til bolig eller bostedsløshet. Tallene fra kartlegging av bostedsløse i 2012 og de andre fire kartleggingene reflekterer at rusavhengighet og psykiske lidelser er langt mer vanlig hos bostedsløse personer enn somatiske sykdommer og fysiske funksjonshemminger. Her vil vi minne om at forekomsten av rusavhengighet og psykiske lidelser er svært høy blant bostedsløse personer. Kartlegginger av bostedsløshet viser en nedgang i andel og antall personer som skrives ut fra institusjon til bostedsløshet. I 1996 var andel bostedsløse som oppholdt seg i institusjon rundt 30 prosent (Ulfrstad 1997). Siden har andel (og antall) bostedsløse i institusjon sunket jevnt og var nede i 15 prosent i 2012. Utviklingen er forventet og i tråd med nedbyggingen av institusjonsomsorgen de siste tiårene.

Utflytting av institusjonene og bosetting i lokalmiljøet, som ledd i Opptrappingsplanen for psykisk helse, begynte med de friskeste, de som hadde minst behov for tjenester og oppfølging. Den forholdsvis lille gruppa som fremdeles er langtidspasienter i psykiatrien har gjerne omfattende omsorgsbehov. Noen av disse

skrives ut til bostedsløshet eller utskrivningen må utsettes på grunn av at de mangler bolig, slik vi finner i kartleggingen av bostedsløse i 2012⁶⁹. Det er fremdeles et problem at vanskeligstilte personer skrives ut fra institusjoner uten å ha en bolig og heller ikke et ordnet boforhold. Kartleggingen av bostedsløse viser at den vanligste oppholdsformen for personer som er skrevet ut fra institusjon innen et halvår er venner, kjente og slektninger (to av tre) og midlertidig botilbud (en av fire). Vi vet ikke om de hadde bolig eller ble tilbudt en bolig ved utskrivning. Dersom de flyttet inn i bolig ved utskrivning, er det mye som tyder på at boforholdet var lite bærekraftig, enten ved at de ble tildelt uegnet bolig eller fikk for lite eller feil oppfølgingstilbud, siden de er bostedsløse allerede mindre et halvår etter institusjonsoppholdet. Det er selvsagt også noen som skriver seg ut før avsluttet behandling eller ikke ønsker bolig ved utskrivning. Men med disse forbeholdene kan vi likevel si at resultatene fra kartleggingen peker på en ufordring etter endt institusjonsopphold.

Bostedsløse personer, og det gjelder særlig bostedsløse rusmisbrukere, blir også skrevet ut av somatiske sykehusavdelinger uten at de går til et ordnet boforhold (Døhlie og Kristoffersen 2002, Dyb og Johannessen 2010). Dette er ikke nødvendigvis en stor gruppe, men det dreier seg om en gruppe med store fysiske skader og alvorlig somatiske plager og sykdommer (f.eks. Sundin 2000), som skrives ut til et hybelhus, en campinghytte eller til ingen ting. Bortsett fra de nevnte referansene er det gjort lite for å kartlegge hvordan personene selv og hjelpeapparatet håndterer overgangene i denne gruppa. Men en ikke ubetydelig forklaringsfaktor på bostedsløshet synes å være utskrivning fra institusjon uten en bolig å gå til.

En rekke undersøkelser har dokumentert at majoriteten av de innsatte i fengslene er en gruppe med lite ressurser; de er enslige, har lite sosialt nettverk, lav utdanning, svak tilknytning til arbeidsmarkedet, ustabil boligsituasjon, de er menn og de har et rusproblem (Skardhamar 2002, Friestad & Hansen 2004, Christie & Bruun 2004). Funnene er i samsvar med undersøkelser fra andre

⁶⁹ Fra Kartlegging av bostedsløse 2012, presiseringer tilføyd på registreringsskjemaet fra respondenter. Bergen kommune hadde p.t. 35 pasienter i langtidsinstitusjon som ikke blir utskrevet ut fordi de mangler bolig, muntlig informasjon 04.09.2013

land (f.eks. Wacquant 2008, Nilsson 2002). Dyb m.fl. (2006) fant at en tredel av innsatte i norske fengsel var bostedsløse ved starten av fengselsoppholdet. Ved løslatelsen og to måneder før løslatelsen, som er i tråd med definisjonen av bostedsløshet, var to tredeler bostedsløse. Undersøkelsen fant også klare sosiale skiller mellom grupper av innsatte; de som hadde bolig ved løslatelse hadde også andre ressurser som (ofte eid) bolig før domfellelse, ektefelle/partner og hadde vært i lønnet arbeid før fengsling. Den største gruppa tilsvarte imidlertid profilen av innsatte som tegnes i undersøkelsene referert til over. Flertallet i denne majoritetsgruppa manglet bolig eller de hadde usikre boforhold før fengsling og var bostedsløse under og mot slutten av fengselsoppholdet (Dyb 2009).

6.4.1 Utkastelse som overgang

En annen type overgang, som kan utløse bostedsløshet, er tap av bolig ved utkastelse. Datamaterialet fra kartleggingen forteller oss at en av fire bostedsløse personer er kastet ut av boligen sin i løpet av de siste seks månedene før registreringsuka (uke 48 2012). Det dreier seg om vel 1.700 personer. 15 prosent er utskrevet fra institusjon og åtte prosent er løslatt fra fengsel i samme tidsrom. Det er noe overlapp mellom personer som opplever disse hendelsene. En liten gruppe (under en prosent) er både kastet ut av boligen, utskrevet fra institusjon og løslatt fra fengsel i løpet av denne seks måneders perioden.

Utkastelse er generelt en vesentlig årsak til at personer og familier blir bostedsløse (Flyghed 2000, Stenberg m.fl. 2011). Historisk har utkastelser hatt nær sammenheng med fattigdom og bostedsløshet. Den direkte årsaken er husleierestanser eller ubetalt lån eller "husbråk" og uorden. Men det ligger også andre mer komplekse historier og forklaringer bak utkastelsen og den direkte uløseren. Eriksson m.fl. (2010) har studert utkastelser i Sverige over en periode på 130 år og finner at andel utkastelser har svingt kraftig i denne tidsepoken. De finner blant annet at utkastelsene øker i perioder med høy boligforsyning og god tilgang til boliger. Den overordnede strukturelle forklaring er, i følge forfatteren, at variasjon i tilbud av boliger påvirker sammensetningen av leietakerne og beboerne. Et godt tilbud av boliger slipper til fattige og husstander med personlige problemer, som i trangere tider ville hatt vansker med å komme inn på boligmarkedet. Flere fattige og

husstander med problemer leder til flere ubetalte husleiere, bråk og uro i leiligheten og nabolaget. Eriksson m.fl. understreker også at svingningene i nivået på utkastelser er mer sammensatt enn som så. Myndighetenes og utleierens håndtering av utkastelsesproblematikk er en slik faktor. Tallene på utkastelser stiger kraftige samtidig med sterk økning i arbeidsløsheten i Sverige på 1930-tallet og begynnelsen av 1990-tallet.

6.4.2 Overgang versus kontinuitet

Intuitivt kan vi tenke at å bli bostedsløs er i seg selv en overgang. Personer som har opplevd mange overganger vil ikke nødvendigvis oppfatte overgangene som brudd eller klare overganger. Natalier & Johnson oppsummer at unge bostedsløse, som hadde vært eller var i barnevern, kunne oppfatte bruddene som en kontinuitet av hendelser. Noen av informantene hadde vært gjennom flere plasseringer (fosterhjem, institusjoner osv), men fortolket overgangene innenfor en ramme av kontinuerlige hendelser, som ikke representerte overganger. Unge bostedsløse kunne sove på gata noen netter, klare å få leid seg en bolig for en periode, som de mistet og dermed beveget de seg videre inn i en annen situasjon. De som fortolket slike hendelser innenfor rammene av kontinuitet oppfattet at de heller ikke noen spesielle øyeblikk i livet. Langt fra alle ungdommene i studien til Natalier og Johnson delte denne fortolkningsrammen rundt egen situasjon. Forskerne fant at oppfatning og forståelse blant annet ble skapt av de omgivelsene og miljøene de unge kunne speile sine egne oppfatninger av situasjonen gjennom.

6.5 Den ene hendelsen og risikohåndtering

Et av funnene i våre casestudier er nettopp at enkelte hendelser kan ha stor betydning og de oppleves som betydningsfulle. Situasjonen kan være ustabil. Personen forsøker å holde balansen i en vanskelig tilværelse. Så skjer det noe, den ene hendelsen som velter lasset inntreffer. Blant våre informanter nevnes sykdom, dødsfall, skilsmisse eller opphør av samboerskap.

Blant våre bostedsløse informanter ser vi at oppbrudd fra en voldelig partner har utløst bostedsløshet. Et par av informantene, som mistet boligen under slike omstendigheter, har ellers ulike

livssituasjoner. Den ene hadde et langvarig rusproblem. Tap av boligen var ikke utløst av rusavhengigheten, men av at hun forlot en voldelig partner. Den andre personen har ikke et rusproblem. Hun tilhører den gruppa som må leve i skjul for sin tidligere partner. Problemene med å etablere seg på nytt er delvis knyttet til at hun oppsøkes av ekspartneren, som representerer en kontinuerlig trussel. Vold eller trusler trenger ikke å være med bildet for at oppbrudd i familien eller brudd med kjæresten skal utløse bostedsløshet. Vår empiri inneholder slike eksempler. Liten utdanning og lav inntekt samt lite nettverk i et vanskelig boligmarked kan utløse bostedsløshet. Ansvar for mindreårige barn kan gjøre situasjonen enda vanskeligere. Enkelte har sittet igjen med boliggjeld og annen gjeld etter oppbrudd i familien og klarer ikke å komme inn på boligmarkedet igjen.

Et annet scenario er at personen har hatt en turbulent ungdomstid for så å gå over i en mer ordnet tilværelse uten eller med mindre rus. Eksempler i vårt materiale er personer som har etablert seg med familie og hatt kontroll på bruk av rusmidler. En person framholdet at han var rusfri i ti år, og var etablert med kone og barn. En traumatisk hendelse gjorde at han mistet kona og da ”rakna det”. Tilværelsen etter denne hendelsen har vært flere år med mye rusmiddelbruk, uten bolig og uten kontakt med barna. Noen av informantene sier det gikk bra en periode, men at de på et tidspunkt ”rota det til” eller ”rota det vekk”. Enkelte har hatt flere slike hendelser der det gikk utfor. Et annet uttrykk er at ”jeg valgte den feigeste veien”, som betyr å velge rusen som svar på en livskrise eller negativ hendelse eller et problem.

6.5.1 Risikoatferd

Men man kan også aktivt velge en hendelse eller handling som skaper en krise. Utfallet av slike handlinger kan ha direkte sammenheng med den enkeltes muligheter og ressurser til å mestre en vanskelig situasjon. Det handler delvis om å ha familie eller et nettverk som kan gi hjelp og støtte og bidra med å finne fram til akseptable løsninger. Denne formen for sosial kapital bør ikke undervurderes. Men det handler også om den bostedsløse personens kapasitet til å mestre og ta overskuelige valg. Natalier & Jonhson (2010) peker nettopp på denne personlige kapasiteten som bestemmende for den veien den enkelte følger. Denne

kapasiteten bygges opp og vedlikeholdes i interaksjon med omgivelsene.

McNaughton (2008) bruker begrepet "edgework" i studiet av personer i lang tids bostedsløshet. Mange langvarig bostedsløse lever et liv preget av risikoatferd; de kan innta en livstruende mengde rusmidler eller rusmidler i et omfang som er livstruende på lengre sikt, de sover ute og på ulike andre måter utfordrer de "livet på kanten av stupet" (life on the edge). Risikoatferd kan stå som en norsk betegnelse. McNaughtons utgangspunkt er at "edgework" i større eller mindre grad er et trekk ved mennesket i det postmoderne samfunnet. Noen tar dette ut i ekstreme aktiviteter som skydiving (fallskjermhopping med akrobatikk før fallskjermen utløses), basehopping eller mindre risikofylte varianter som strikkhopping, utforkjøring på ski eller å råkøre på en svingete vestlandsvei. Det sistnevnte fenomenet belyses i en masteoppgave i kriminologi med den talende tittelen "To hundre og tretti kilometer i timen" med undertittel: En studie av unge menns holdninger til sikkerhet, risiko og kriminalitet i trafikken (Bøe 2013). Oppgaven undersøker holdninger til veitrafikk og fart blant unge menn med risikoatferd bak rattet, og finner at de styres av holdninger preget av en rural bilkultur direkte i konflikt med trafiksikkerhet og veitrafikkloven. Gjennom intervjuer framkommer, på den ene siden, uttrykte risikosøkende holdninger og atferd, og på den andre siden oppfatter ikke ungdommene selv at de oppsøker fare. Man holder fartsgrensa når "onkelbarnet" sitter i baksetet og kjører i to hundre og tretti kilometer i timen når man er alene eller sammen med en kompis i bilen.

Vi kan også se ungdom og bruk av rusmidler innenfor en slik ramme. Risikoatferd uttrykkes gjennom holdninger som at de unge vil ruse seg til de er 30 år, så kan de tenke på å slutte (gjengitt av informanter i hjelpeapparatet). Dette er unge som bruker heroin og amfetamin, og det er unge som bruker betydelig mengder av andre mer aksepterte rusmidler. Årsaken til at de velger farlig og skadelig rusing kan være flere. Det finnes akseptabel og til dels verdsatt risikoatferds. I denne kategorien hører fjellklatring, fallskjermhopping og utforkjøring på ski i bratte heng. Testing av fysiske fartsgrenser med bil er et mer begrenset akseptert alternativ og knyttet til mindre rurale kulturer. Bruk av ulovlige ødeleggende rusmidler er akseptert i subkulturer og innenfor kontrollerte grenser. I det lange løp vil virkningen av disse rusmidlene medføre

stigmatisering og utstøting fra storsamfunnet. Bruk av ulovlige rusmidler øker sjansen for domfellelse og fengselsopphold.

Som studier vi har referert i denne rapporten og våre intervjuer viser har personer som ”velger” denne typen risikoatferd ofte begrensede ressurser og begrensede muligheter til å velge akseptabel risikoatferd. Det er denne gruppa som ”ikke vil ha hjelp” og som det er vanskelig å komme i posisjon til hjelpe (fra informantintervjuer). Det dreier seg til syvende og sist om hvilke referanserammer den ung, og senere den voksne og eldre personen, har for egen atferd og valg (jfr. Natalier & Jonhson 2010).

6.6 Samarbeid i hjelpeapparatet

Noen undersøkelser framholder at det boligsosiale arbeidet er fragmentert og lite samordnet både i kommunene og mellom statlig og kommunalt nivå (Ulfrstad 2011, Sandlie m.fl. 2011). Det boligsosiale arbeidet er i stor grad utviklet rundt nasjonale satsinger for å bekjempe og hindre bostedsløshet. De viktigste målgruppene har vært de mest vanskeligstilte på boligmarkedet, blant annet personer med rusavhengighet og psykiske lidelser, det vil si majoriteten av bostedsløse i landet. Det dreier seg med andre ord om en gruppe personer som har behov for tjenester fra, og blir tatt hånd, om av ulike deler av velferdsstaten. De har behov for hjelp fra flere deler av sykehussektoren, fra NAV, rus og/eller psykisk helsetjeneste i kommunen, hjemmetjeneste og booppfølging, de bruker lavterskel tilbud og de er tidvis under kriminalomsorgen. Det er særlig en gruppe langtids bostedsløse med sammensatte problemer, som vil ha befatning med de fleste av disse velferdsstatens institusjoner i løpet av livet.

Ved Rusreformen i 2004 ble ansvaret for rusmiddelbehandling overført fra sosialtjenesteloven og over til helseforetakene. Etter reformen fikk psykiatri og rusbehandling felles organisatorisk paraply under helseforetakene og hører nå inn under Helse- og omsorgsdepartementet. Formålet med reformen var å gi ruspasienter et mer helhetlig tilbud. Når pasientene utskrives fra institusjon, har de kommunale tjenestene ansvar for personer med behov for tjenester etter utskriving. Evalueringer av den kommunale rustjenesten viser stor variasjon i kommunenes organisering av tilbudet, samarbeid intern i kommunene og

samarbeid mellom kommune og spesialisthelsetjenesten (Beyer m.fl. 2011). Samarbeid mellom helseforetakene og den kommunale rustjenesten varier mellom kommunene, og kunnskap og bevissthet om boligbehov etter utskriving er også varierende (Anderson m.fl. 2012).

Kartlegging av bostedsløse er en kilde til informasjon om hvordan tjenestene i kommunene er organisert. En viktig del av kartleggingen er å sette sammen respondentlisten, slik at alle relevante instanser blir inkludert. Oppdateringen tar utgangspunkt i respondentlisten fra forrige kartlegging. Dette gir et godt innblikk i endringer i organisering av kommunale og statlige tjenester bostedsløse er i kontakt med. I denne siste kartleggingen i 2012 ser vi en tettere samordning av rusomsorg og psykisk helsetjeneste i kommunene enn for noen år siden. Samtidig ser vi at hovedansvaret for bostedsløse personer med rusavhengighet er lagt til NAV både reelt og formelt. Ansvar for å gi bostedsløse tak over hodet og bidra til å skaffe bolig til personer som ikke klarer dette selv er fastlagt i lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen. Psykisk helsetjeneste er ofte organisert under pleie og omsorg i kommunene og reguleres av lov om kommunale helse- og omsorgstjenester.

Casestudiene våre viser at samarbeidet mellom disse tjenestene varierer mellom kommunene. Den minste kommunen i utvalget av case, Haram, framholder at de har et godt samarbeid særlig internt i kommunen, men også med andre deler av hjelpeapparatet. Man kan selvsagt påpeke at Haram er en liten kommune, der det er enklere å ha kontakt over profesjons- og tjenestegrenser enn i en bydel i en storby med mange sosiale utfordringer. Her vil vi poengtere at vi valgte Haram nettopp fordi vi hadde inntrykk av det er en liten kommune, som jobber svært godt med bostedsløse. Det er mer vanlig at små kommuner ikke er oppmerksomme på sine bostedsløse innbyggere. I Sagene, en av storbydelene, påpeker informanter i hjelpeapparatet at samarbeidet ikke er godt nok: Stykkprisfinansiering av tjenester har ikke bidratt til bedre samarbeid og samordning. Det har, i følge våre informanter, bidratt til at man ikke ser hele mennesket. Man ser og behandler ett av de mange og sammensatte problemene den bostedsløse klienten har.

Samhandlingsreformen vil sette enda større krav til samarbeid mellom første og andrelinjetjenestene og til kommunenes arbeid med boligetablering av pasienter, som nå skrives ut i en tidligere fase enn før. Vi har begrenset med empiri i Norge om overganger fra institusjon til bostedsløshet. Virkningen av Samhandlingsreformen, spesielt for personer som står i fare for å bli bostedsløse ved utskrivning, er ikke studert. Våre informanter i kommunene hadde heller ingen entydige erfaringer med reformen. En evaluering av slutføring av Opptrappingsplanen for psykisk helse viste at kommunene hadde kommet langt i å etablere en psykisk helsetjeneste eller tilbud i kommunene. Men de færreste kommunene hadde en fullt integrert psykisk helsetjeneste i det ordinære tjenestetilbudet. Videre viste evalueringen at det var lite interkommunalt samarbeid, slik Opptrappingsplanen hadde lagt opp til (Myrvold og Helgesen 2009).

En survey til kommunene i forbindelse med evalueringen av den nasjonale strategien mot bostedsløshet 2005-2007, "På vei til egen bolig", viste at kommunene hadde mye samarbeid internt i kommunen (tre av fire kommuner hadde mye samarbeid). Godt under halvparten (41 prosent) hadde mye samarbeid med helseforetakene. Helseforetakene ble imidlertid rangert høyere som samarbeidspartner enn for eksempel kriminalomsorgen og barnevernet⁷⁰. Dette var et noe overraskende funn på bakgrunn av at samarbeid mellom kommuner og kriminalomsorgen var særlig vektlagt i den nasjonale strategien. Evalueringen oppsummerer at det allerede var etablert strukturer for styrket samarbeid mellom kommuner og helseforetak, særlig gjennom Opptrappingsplanen for psykisk helse, og at dette reflekteres i svarene i surveyen til kommunene.

Kriminalomsorgen har tatt en rekke tiltak for å legge til rette for bedre forberedte løslatelser av innsatte. Virkemidler som "Tilbakeføringsgarantien for straffedømte" og stillinger som løslatelseskoordinator i kriminalomsorgen ble lansert i samarbeidserklæringen til den rød-grønne regjeringen i 2005 (Soria Moria I) og Kriminalomsorgsmeldingen (St. meld. nr 37, 2007-2008) (se også Dyb og Johannessen 2011). Som nevnt var også

⁷⁰ Her kan det være mulig at barnevernet er regnet inn under andre etater i egen kommune, slik at samarbeidet kan være bedre/hyppigere enn det som framkommer i direkte spørsmål om samarbeid med barnevernet.

styrket samarbeid en del av ”På vei til egen bolig”. I våre casestudier nevnes likevel ”fredagsfangen”, det vil si personer som løslates en fredag ettermiddag uten bolig, og som gir kommunene minimal mulighet til å finne en tilfredsstillende løsning. I hvor stor utstrekning ”fredagsfangen” er et problem kan vi ikke si ut empirien i dette prosjektet.

Som nevnt over er det boligsosiale feltet karakterisert som fragmentert og lite koordinert. En av utfordringene her er at en stor andel av bostedsløse har sammensatte og komplekse problemer og har behov for hjelp fra ulike tjenester og profesjoner. Disse feltene og profesjonene opererer ut fra ulike logikker, de har ulike mål, de styres av ulike regler og har sine økonomiske rammer. For mange er boligproblemet og bostedsløshet ett av flere problemer. Samarbeidet mellom de ulike tjenesteytende instansene er en nøkkel. Det er fremdeles et betydelig potensial for å styrke samarbeidet og koordineringen generelt og rundt den enkelte bruker (jfr. casestudiene). Samhandlingsreformen er ment å løse noen av disse problemene. Som nevnt har vi her per i dag ikke empiri som kan belyse hvorvidt samhandlingsreformen har ført til bedre samarbeid rundt denne gruppa. Et viktig verktøy for å samordne tjenester til personer med sammensatte behov er individuell plan (IP). 14 prosent av alle bostedsløse har IP. En av fire bostedsløse har ROP-lidelse; samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse. En forutsetning for å utarbeide en individuell plan er at brukeren selv ønsker det. Den store avstanden mellom andel bostedsløse med individuell plan og ROP-lidelse kan leses som en indikasjon på at svakt koordinert arbeid rundt noen av de meste utsatte bostedsløse personene.

6.7 Lokale boligmarkeder

Det lokale boligmarkedet er et sentralt tema i intervjuene i casekommunene. Mangel på boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet er et gjennomgangstema i boligsosialt arbeid. Manglende boliger generelt og boliger tilpasset grupper med særlige behov ble av kommunene rangert som viktigste barrieren for å nå målene i den nasjonale strategien mot bostedsløshet 2005-2007, ”På vei til egen bolig” (Dyb m.fl. 2008). På makronivå og mesonivå finner vi ingen entydige sammenhenger mellom

boligmarked og andel bostedsløse (se kap. 3). Dybdestudier i de seks casekommunene bidrar til å nyansere og utdype bildet. Materialet vårt omfatter fire av landets presskommuner; Oslo, Bergen, Tromsø og Sandnes. Presset i boligmarkedet i disse kommunene tar noe ulik form. Sandnes og Tromsø er byer i sterk vekst med en ung befolkning, mens Oslo og Bergen er ”etablerte” storbyer kjennetegnet blant annet av stor tilflytting og høyt prisnivå på boliger. De to siste kommunene, Haram og Drammen, har knapt noe fellestrekk med hensyn til boligmarkedet. De skiller seg også fra de andre casekommunene på ulike måter. Vi skal gi en kort gjennomgang av de seks kommunene basert på kapittel 4.

Tromsø er ”storbyen” for et stort område i Nord-Norge og får noen av de utfordringene et urbant vekstsenter opplever. Det dreier seg om sterk tilflytting generelt og tilflytting av personer med ulike sosial problemer, personer som flytter fra stigmatisering og utstøtelse i små samfunn. Bostedsløse informanter i Tromsø framholder riktig nok at også Tromsø er et lite samfunn med raskt omløp av rykter: Er man kastet ut av boligen en gang, kan dette klebe til personen og være en barriere for å komme inn på leiemarkedet igjen. Sammenlignet med omlandskommunene gir Tromsø likevel rom for en viss ”urban anonymitet”, som tiltrekker seg personer som er eller føler seg som avviker fra majoritetsbefolkningen. Veksten i boligprisene i Tromsø vil sannsynligvis bli den største i landet i 2013. Av ulike uheldige omstendigheter, som ombygging og omdisponering av kommunens boliger og lavterskeltilbud, var pågangen på kommunale boliger langt større enn den har vært de siste årene. Informantene satte bostedsløsheten i byen i sammenheng med boligmangel: Kommunen har for få utleieboliger, og presset i det private leiemarkedet synes å være ekstremt.

Sandnes har vokst fra en bygd til en av landets største bykommuner i løpet av noen tiår. Kommunen er skviset mellom en blomstrende oljeindustri og kommunene på Jæren, som er et av landets viktigste jordbruksområder. Det første øker etterspørselen etter boliger og det andre, jordbruket, legger begrensninger på hvor mye land som kan brukes til boligbygging. Mens Tromsø har en bystruktur i boligmassen med en miks av leiegårder, blokker og eneboliger, henger Sandnes igjen med en rural boligstruktur i hovedsak bestående av eneboliger. Kommunen har et svært lite antall kommunale utleieboliger. Boligpriser, som ligger i øverste

sjiktet på landsbasis, og et tilnærmet ikke-eksisterende leiemarked fører til at personer som er økonomisk vanskeligstilte uten andre problemer blir bostedsløse. Kommunene har også bostedsløse personer som trenger oppfølging og tilpassede botilbud. Men bostedsløsheten i Sandnes, som relativt sett er den høyeste i landet, framstår delvis som et rent boligproblem og fattigdomsproblem. Husstander er bostedsløse fordi de ikke er økonomisk konkurransedyktige i det private boligmarkedet.

I de to storbyene har vi valgt ut Bydel Årstad i Bergen og Bydel Sagene i Oslo for casestudier. Både Årstad og Sagene er på størrelse med mellomstore norske byen med henholdsvis 39.000 og 36.000 innbyggere. Bergen og Oslo har en overordnet boligpolitikk og boligsosial politikk, som legger sterke føringer på arbeidet og prioriteringer i bydelene. Begge byene har sentralisert ansvaret for kommunale boliger, mens bydelene har tildelingsrett og ansvar for å finne løsninger til sine innbyggere (personer som bor eller er registrert som hjemmehørende i bydelen). Casebydelene i begge byene har en rekke særtrekk, som skiller dem fra andre bydeler i egen bykommune, som er formet både av historien og nyere tids utvikling.

Sagene er en gammel arbeiderbydel som vokste fram av og med industrien langs Akerselva på 1800-tallet. Avviklingen av industrien i området begynte rundt 1970 og bydelen er i dag preget av kunnskapsbedrifter og boligutvikling konsentrert rundt de gamle industriområdene i Nydalen. Sagene har av disse historiske grunnene Oslos høyeste andel kommunale utleieboliger. Kommunale utleieboliger ble bygget for å sikre boliger til en raskt voksende arbeiderklasse. I dag er kommunale boliger forbeholdt svært vanskeligstilte husstander. Denne utviklingen har gått over flere tiår, og i områder med stor konsentrasjon av kommunale boliger har opp til i dag vært noe sosial differensiering blant beboerne. Utviklingen i bruk av den kommunale bolig som et boligsosialt virkemiddel innebærer at Sagene har en betydelig konsentrasjon av vanskeligstilte husstander i kommunale boliger. Sagene er populær bydel, som blant annet reflekteres i et høyt prisnivå på boliger i bydelen. Sagene har imidlertid ikke spesielt høy andel bostedsløse. Én forklaring kan være at bydelen faktisk har en viktig ressurs i det store antallet kommunale boliger til å motvirke bostedsløshet.

Årstad er en bydel med mange levekårsutfordringer. I likhet med Sagene har Årstad det høyeste antall kommunale utleieboliger sammenlignet med de andre bydelene i egen kommune. Årstad er imidlertid en bydel med betydelige levekårsproblemer. Bergen har fått statlige midler til områdesatsing for å løfte bydelen. Det store antallet kommunale utleieboliger bidrar til at bydelen har en relativt høy andel vanskeligstilte husstander. Informantene i bydelen framholder at de ikke har tilstrekkelig tilgang til boliger til alle som er vanskeligstilte på boligmarkedet. De er prisgitt en hard konkurranse i det private leiemarkedet, der bostedsløse og vanskeligstilte stiller helt sist i køen av boligsøkere. Populasjonene av bostedsløse i Bergen (ikke Årstad spesielt) har en høyere andel rushengige enn de tre andre storbyene og relativt færre bostedsløse barnefamilier. Det kan indikere en høy prioritering av barnefamilier i tildeling av kommunale boliger, mens personer med rusavhengighet kommer langt ned på lista også i det kommunale utleiesegmentet.

Drammen ligger i et tett befolket område om lag en halvtimes reisetid fra Oslo. Kommunen har drøyt 65.000 innbyggere, men sammen med omkringliggende kommuner dekket et område på drøyt 100.000 innbyggere. Boligprisene har fulgt samme utviklingskurve som i Oslo og Akershus-kommunene i vest. Prisnivået på boliger ligger betydelig under Asker, Bærum og Oslo, inkludert Oslo øst. Drammen har en del kommunale boliger og har iverksatt flere boligsosiale tiltak. Nivået på bostedsløshet er middels sammenlignet med kommuner på rundt samme størrelse målt i folketall.

Den lille kystkommunen Haram med vel 9.000 innbyggere har et lokalt boligmarked som skaper noen spesielle utfordringer i arbeidet med vanskeligstilte. Haram er en industrikommune med stort behov for arbeidskraft. Kommunen har en lang tradisjon med arbeidsinnvandring. Arbeidsinnvandrere har i stor grad hatt rollen som reservearbeidsstyrke, som kom og dro i takt med konjunktorene og behovet for arbeidskraft. I dag består denne arbeidsstyrken i hovedsak av personer fra de baltiske landene og Polen. Haram er en god illustrasjon på et sted der det globale arbeidsmarkedet møter det lokale boligmarkedet (Søholt m.fl. 2012, Indset m.fl. 2011). Selv om bedriftene sikrer innløsning av sine ansatte, er det også noen arbeidsinnvandrere med familie som bosetter seg i kommunen. I følge informanter i kommunen er det

vanskelig å finne boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunen ligger relativt høyt i andel bostedsløse. Her må det tas i betraktning at kommuner med færre enn 10.000 innbyggere registrerer svært få bostedsløse. I Haram dreier det seg om forholdsvis få personer.

Informanter i disse ulike casene legger vekt på at boligmangelen er en vesentlig årsak til bostedsløshet. Et presset boligmarked synes å være et grunnleggende strukturelt problem, som legger rammer for mulighetene til å bidra til å løse brukernes boligproblemer. I kapittel to drøfter vi bostedsløshet i lys av ulike velferdsregimer og trekker veksler på undersøkelser som belyser sammenhengen mellom mer og mindre "sjenerøse" velferdsstater og nivået på bostedsløshet (Stephens m.fl. 2010). De sosialdemokratiske velferdsregimene med gode velferdsordninger har en lav andel bostedsløse og liten strukturell bostedsløshet, det vil si at populasjonen av bostedsløse ofte har sammensatte problemer som innebærer at de trenger mer enn en bolig. Men også i de nordiske velferdsstatene er bolig et knapt gode, og i Norge er bare marginale deler av boligmarkedet offentlig eid og styrt. Vi finner lokale variasjoner i boligmarkedet i de seks casene i vår studie. Informanter i kommunene poengterer hvordan de lokale forholdene spiller inn. Effekten eller resultatet blir likevel likt: Både vanskeligstilte husstander og hjelpeapparatet trekker fram knappheten på boliger som en viktig barriere for å komme ut av bostedsløsheten.

6.8 Migrasjon og flyttemønster

FEANTSA (Føderasjonen av europeiske organisasjoner som arbeider med bostedsløse) har utpekt migrasjon som et av sine prioriterte arbeidsområder. Migrasjon og bostedsløshet er ingen ny problemstilling (Edgar m.fl. 2004), men migrasjon internt i EU og fra andre land til EU er en voksende utfordring i arbeidet med bostedsløshet. Nøkkelfaktorene som knytter migrasjon til bostedsløshet er få eller ingen rettigheter til bolig og tjenester på grunn av manglende legal status, svak tilknytning til arbeidsmarkedet og diskriminering⁷¹ (se også Pleace 2010).

⁷¹ FEANTSA om migrasjon og bostedsløshet:
<http://www.feantsa.org/spip.php?rubrique26&lang=en>

I løpet av de nesten 20 årene siden Norge kom med i EUs indre marked gjennom EØS-avtalen (1994), er det indre markedet, med blant annet fri flyt av arbeidskraft, utvidet flere ganger til å omfatte nye land. Noen av disse landene, særlig Polen og de baltiske statene, har tradisjonelt hatt en tilknytning til Norden. Ikke uventet fikk vi en sterk økning i arbeidsinnvandring, særlig fra Polen, på 2000-tallet. Mange av disse har bolig gjennom jobben, som på den ene siden sikrer personene et sted å bo når de ankommer, men som også representerer en utrygghet ved at boligen blir borte dersom arbeidsforholdet opphører. Boforholdene for arbeidsinnvandrere kan variere fra arbeidsbrakker etter godkjent standard til overfylte utleieboliger med kvalitet under brakkestandard. En del arbeidsinnvandrere fra EU etablerer seg i boligmarkedet og leier eller kjøper egen bolig (Søholt m.fl. 2012).

Den økonomiske krisa i Europa har utløst en ny gruppe av arbeidssøkende til Norge. 19 oktober 2013 hadde Aftenposten en større artikkel om situasjonen blant bostedsløse arbeidssøkende fra Mellom- og Sør-Europa. Artikkelen tok utgangspunkt i en kartlegging gjennomført av Internasjonale Røde Kors og Røde Halvmåne om situasjonene i de europeiske landene. Kartleggingen er publisert i en rapport, som slår fast at Europa nå står overfor den største humanitære krisen siden andre verdenskrig⁷². I Aftenpostens reportasje oppgir frivillige hjelpeorganisasjoner i Oslo at de har delt ut mat til flere tusen fattige utlendinger og rundt 800 hadde så langt i 2013 benyttet seg av tilbud om akuttovernatting. Akuttovernatting, der man stiller seg i kø for å få en seng for natten og må forlate stedet om morgenen, regnes blant de meste utsatte og sosialt marginaliserte formene for bostedsløshet. Man bor delvis på gata selv om man sover innendørs. Om man får en sengeplass for natta, avhenger også av lengden på køen og om man er tidlig nok ute.

Aftenposten har intervjuet mennesker i køen for å sikre seg en sengeplass for natten. Intervjuene reflekterer at det dreier seg om en sammensatt gruppe. Den omfatter EU-borgere fra høyst ulike bransjer, som er blitt arbeidsløse og ikke øyner håp om ny jobb i

⁷² Aftenposten 19. oktober 2013. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: "Think Differently. Humanitarian impacts of the economic crisis in Europe" http://www.ifrc.org/PageFiles/134339/1260300-Economic%20crisis%20Report_EN_LR.pdf

hjemlandet, og EU-borgere som har kommet i håp om få arbeid men som ender med tiggning som eneste eller hovedinntekt. En tredje gruppe er immigranter fra tredjeland. Disse kan ha hatt jobb i andre europeiske land og mistet jobben. Den siste gruppa har knapt noen rettigheter i Norge, og i følge uttalelser fra hjelpeorganisasjoner til Aftenposten, er de lite kjent med at de ikke kan bevege seg innen EU/EØS på samme måte som en EU-borger.

De til sammen fem kartleggingene av bostedsløse i Norge skal inngå i en tidsserie, og derfor er man forsiktig med å gjøre endringer i registreringskjemaet og andre deler av undersøkelsen. Men migrasjonsmønsteret og endringer i Europa, som følge av flere utvidelser av EU/EØS, er faktorer som har krevd omlegging, blant annet i inndeling av svarkategoriene for fødeland (se vedlegg 3, spørsmål 3). Diskusjonen om hvem som skal inngå i kartleggingene har også vært tatt opp i forbindelse med hver kartlegging. Til og med kartleggingen i 2008 har man konkludert med at kartleggingen primært skal omfatte norske borgere eller personer som er fast bosatt i landet. Personer som oppholder seg midlertidig i landet ble for første gang inkludert i kartleggingen i 2012. Personer med status som midlertidig i landet kan dreie seg om folk som kommer til landet for å tigge eller søke arbeid, personer som har hatt jobb i Norge og mistet den, ofre for menneskehandel og personer som er utvist men likevel oppholder seg i landet.

Kartleggingen registrerte noe over 300 personer som oppholder seg midlertidig i landet. Tallet gir et tverrsnitt for den uken registreringen ble gjennomført (uke 48 i 2012). Opplysninger som framkommer i Aftenpostens reportasje (referert over) kan tyde på at tilstrømmingen av arbeidsløse og bostedsløse personer fra EU-land har økt i løpet av 2013. Det er gode grunner til å anta at tallet 300 i november 2012 var for lavt også på det tidspunktet (uke 48 2012). En stor utfordring knyttet til kartlegging av personer med midlertidig opphold, er at de i liten grad antas å oppsøke hjelpeapparatet selv om de står uten bolig eller jobb. De har begrensede rettigheter til hjelp i Norge. Noen ønsker ikke å forlate landet selv om de er utvist og unngår av den grunn kontakt med hjelpeapparatet. De 300 personene i gruppa med midlertidig opphold i landet er delvis kartlagt gjennom lavterskel tilbud opprettet for å gi en minimumshjelp til denne gruppa eller

lavterskeltilbud for andre grupper, som gir dem adgang. Kontakten mellom brukerne av tilbudet og tjenesteyterne kan imidlertid begrense seg til å dele ut en seng eller mat. Disse tilbudene har sjelden kapasitet eller informasjon nok til å registrere brukerne i kartleggingen av bostedsløse⁷³.

Grappa bostedsløse med midlertidig opphold i landet er mer utførlig beskrevet i NIBR-rapport 2013:5 (kap. 7.1). Her vil vi trekke fram at hele 42 prosent kommer fra EU-land (minus de nordiske landene). Den nest største grappa kommer fra Afrika (22 prosent).

Den registrerte bostedsløsheten blant immigranter er i hovedsak ikke knyttet til personer som oppholder seg midlertidig i landet. Det dreier seg om personer med innvandrerstatus, ikke de gruppene som er omtalt i Aftenposten. Totalt utgjør innvandrere 23 prosent av populasjonene av bostedsløse. Det vil si at nesten hver fjerde bostedsløs er innvandrer (her: ikke medregnet de 300 personene som er midlertidig i landet). Innvandrere utgjør 14,5 prosent av befolkningen i Norge. Innvandrere er med andre ord overrepresentert blant bostedsløse. Innvandrerandelen blant bostedsløse har økt noe fra 2008 til 2012 (19 prosent i 2008). Vi finner en liten økning i andel bostedsløse personer født i ”andre europeiske land” (utenfor Norge), men grappa er ikke overrepresentert i forhold til andel de utgjør av befolkningen i Norge. Den eneste grappa som er overrepresentert blant bostedsløse er personer født i Afrika (1,2 prosent av befolkningen, 8 prosent av bostedsløse).

Det er ganske klart at krisa i Europa har medført en tilstrømning av personer, som representerer en annen form for bostedsløshet enn den som er fanget opp i de jevnlig kartleggingene av bostedsløse. Sammenhengen mellom bostedsløshet og makrostørrelser som arbeids- og boligmarked og velferdsstatens evne til å ta seg av de som faller utenfor blir synliggjort. Analyser på kommunenivå viser imidlertid ingen sammenheng mellom andel innvandrere i en kommune og omfanget av bostedsløshet (kap. 3, multivariate analyser). Oslo har for eksempel den største andel bostedsløse personer født utenfor Norge (45 prosent av alle

⁷³ Tilbakemeldinger fra hjelpeapparatet i forbindelse med kartlegging av bostedsløse. I tillegg kommer språkbarrierer, og et par av respondentene brukte tolk for utfylling av personskjemaet.

bostedsløse). Oslo har også landets største innvandrerbefolkning målt i absolutte tall og i andel av befolkningen. 23 prosent av befolkningen i byen hadde innvandrerbakgrunn pr 1.januar 2013. Vi ser altså at innvandrere er overrepresentert blant bostedsløse i Oslo. Men Oslo har ikke høyere andel bostedsløse enn de andre store byene⁷⁴. Drammen, den nest største ”innvandrerkommunen” i Norge, har en bostedsløshet på nivå som andre sammenlignbare kommuner. I Drammen finner vi ingen overrepresentasjon av innvandrere blant bostedsløse. Snarere tvert om: 20 prosent av befolkningen er innvandrer og 15 prosent av de bostedsløse er innvandrere.

Mekanismer mellom migrasjon og bostedsløshet på individnivå, og veier inn og ut av bostedsløshet for innvandrere, er lite studert. Vi har sett at bostedsløshet som følge av vold i nære relasjoner og bostedsløshet blant barnefamilier generelt har en etnisk dimensjon (kap. 6.1 og 6.2). Kartleggingen av bostedsløse viser videre at personer født i Norge utgjør den store majoriteten av de mest utslåtte; bostedsløse med samtidig rus og en psykisk lidelse og langvarig bostedsløse. En etnografisk studie blant bostedsløse polakker i Oslo kan si noe om veier inn i bostedsløshet for en gruppe som i hovedsak kommer som arbeidsinnvandrere. Studien utpeker tre undergrupper. Den ene gruppa er personer i drift, som reiser fra det ene stedet til andre. De har sjelden en jobb. En annen gruppe er personer som i perioder er i arbeid og periodevis befinner seg på gata eller overnatter tilfeldig hos bekjente. De veksler mellom bostedsløshet og noe mer ordnede boformer. En tredje gruppe er i hovedsak lik majoriteten av ”innfødte” bostedsløse med rusavhengighet og lengre bostedsløshetshistorie (Mostowska 2013). Alle gruppene har få rettigheter i Norge og er avhengig av lavterskeltilbud, for eksempel Frelsesarmeens suppebuss, og nettverk blant andre polakker (Mostowska 2011). Et av funnene i disse studiene er at mange av de bostedsløse polakkene har svake relasjoner til hjemlandet og hjemstedet og noen oppfatter at, selv om de har et vanskelig liv i Norge, er forholdene likevel ikke bedre der de kom fra. Her blir veien inn i bostedsløshet delvis forklart med forholdene og mangel på forventninger om en bedre tilværelse i hjemlandet.

⁷⁴ Andelen bostedsløse i Oslo er 2,24 pr 1000 innbyggere og 2,23 i alle storbyene samlet. Andelen i Oslo er høyere enn i Trondheim, men lavere enn i Bergen og Stavanger.

6.9 Oppsummering

Kapitlet undersøker ulike gruppers veier inn i og opplevelser av bostedsløshet. Vi har sett at vold i nære relasjoner og migrasjonsstatus kan innebære risiko for bostedsløshet blant kvinner med og uten barn, og særlig for den førstnevnte gruppa. Kartleggingen av bostedsløse viser at bostedsløse kvinner uten barn har samme profil som den typiske bostedsløse; midt i 30-årene, avhengig av rusmidler og med en historikk som bostedsløs. Nesten alle i denne gruppa, både menn og kvinner, er født i Norge. Vi har ikke sett spesifikt på denne "typiske" bostedsløse i dette kapitlet. På den andre siden er dette en gruppe som har funnet veien inn i bostedsløshet for flere år siden. Drøftingen av unge bostedsløse bidrar til å kaste lys over hvordan og hvilke veier de som nå er langtids bostedsløse med en lang ruskarriere, har tatt inn i bostedsløshet. Her forsøker vi å nyansere bildet og se på hvilke valgmuligheter disse ungdommene har og hva som kan få dem til å "velge" en avvikende karriere.

I casekommunene og delprosjektet om unge i randsonen har vi intervjuet bredt i hjelpeapparatet og på overordnet nivå (strategisk og operativt nivå) i kommunene. Den store utfordringen i arbeidet med bostedsløse er gruppa med en lengre historikk som bostedsløs og med rusavhengighet. De er i kontakt med og tas hånd om av flere av velferdsstatens etater, profesjoner og yrker. Samarbeid på kommunalt og statlig nivå og på tvers av nivåene har vært sentrale elementer i de nasjonale satsingene for å forebygge og motvirke bostedsløshet. Med grunnlag i våre funn kan vi oppsummere at det er et stykke igjen før samarbeidet er tilfredsstillende.

Kapitlet går gjennom særtrekk ved boligmarkedet i de seks casekommunene og bydelene i undersøkelse. Basert på sekundærkilder som statistikk, boligsosiale planer og andre kommunale dokumenter finner vi at det er klare forskjeller i boligmarkedet mellom de seks casene. Informantene, på tvers av casene, framholder at tilgang til og framskaffelse av boliger til bostedsløse og vanskeligstilte er en utfordringen. Problemet varierer likevel noe i omfang og karakter. Sagene, en bydel i Oslo, synes å være det caset som har best tilgang til boliger til sine bostedsløse innbyggere. I Sandnes og Tromsø er boligmarkedet blitt mer presset bare i løpet av de siste årene. Sandnes har en av de laveste andelene kommunale boliger i landet. Tromsø på sin

side, vil etter alt å dømme få den høyeste prisstigningen i landet i 2013.

Den aller siste delen av kapitlet tar opp migrasjon og bostedsløshet. Her setter vi søkelys på to svært forskjellige immigrantgrupper. Den ene gruppa er økonomiske flyktninger fra et kriserammert Europa. Gruppa omfatter både EU-borgere, med visse rettigheter i Norge, og immigranter fra tredje land med få eller ingen rettigheter⁷⁵. Den andre gruppa er immigranter som har tilhørighet i landet og som fanges opp av kartleggingene av bostedsløshet. Det er grunn til å forvente at den økonomiske krisa i stor deler av Europa og krig og fattigdom utenfor EUs grenser vil føre til en økning og større differensiering av den førstnevnte gruppa. Immigrasjon kommer derfor til å utfordre vår forståelse av bostedsløshet og hvem som skal inkluderes i begrepet bostedsløs.

⁷⁵ Rettighet blir her et omtrentlig begrep. Hva slags rettigheter EU-borgere har til hjelp og assistanse ved arbeidsløshet og/eller bostedsløshet er uklart.

7 Avsluttende refleksjoner

Det overordnede temaet for denne rapporten er forklaringer på bostedsløshet. Temaet er omfattende og utfordrende. Temaet kan analyseres på flere nivåer, slik vi har skissert i modellen med inndeling i makro-, meso- og mikronivå. Prosjektbeskrivelsen, som konkretiserer oppdraget, setter opp åtte ulike temaer for prosjektet. Det åtte temaene er:

- Bostedsløse unge
- Bostedsløse barnefamilier
- Overgangsfasers betydning for bostedsløshet
- Tjenester og tilbud i kommunene
- Tilbud til den store gruppa av bostedsløse rusavhengige
- Velferdsreformers betydning for utviklingen av bostedsløshet
- Migrasjon og flyttemønster
- Boligmarkeder og bolig-/botilbud

De åtte punktene representerer ulike tilnærminger til bostedsløshet. Dels omfatter de ulike grupper av bostedsløse og dels peker de på samfunnsmessige strukturer, som kan berøre alle grupper av bostedsløse. Temaene er studert, analysert og drøftet med flere metodiske tilnærminger. I dette avsluttende kapitlet skal vi gå inn på noen av punktene og reflektere rundt disse.

7.1 Bostedsløse personer og grupper

Kartleggingen av bostedsløse er grundig presentert i en egen rapport (Dyb og Johannessen 2013). I denne rapporten har vi gjennomført multivariate analyser på dette materialet, det vil si at vi ser flere forhold samlet i en statistisk analysemodell. Vi har laget en

indeks over bostedsløshetserfaring sammensatt av oppholdssted og varighet av bostedsløsheten (kap. 3.4.1 og vedlegg 2). Videre undersøker vi sammenhengen mellom denne indeksen og andre kjennetegn ved den bostedsløse. Vi finner at menn over 25 år, uten samværsrett med barna sine og med sosialhjelp som viktigste inntektskilde scorer høyest på indeksen for bostedsløshetserfaring (har mest omfattende bostedsløshetserfaring). Det er videre sannsynlig at han er avhengig av rusmidler og en viss sannsynlighet for at han har ROP-lidelse (samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse). Det er også en betydelig sjanse for at denne personen har fått tildelt en bolig eller fått vedtak om bolig og venter på å flytte inn.

I det kvalitative materialet innehentet i casestudiene finner vi at en fellesnevner på tvers av kommunene og bydelene er personer med omfattende bostedsløshetserfaring. Det er den samme gruppa som er beskrevet i avsnittet over. Gruppa er krevende å etablere i bolig og hjelpe på andre måter. Personer med ROP-lidelse er særlig utfordrende. Flere av informantene har oppfatninger og ideer om hvordan gruppa og spesielt krevende enkeltpersoner kan hjelpes. De ønsker seg tilpassede boliger og fleksible tjenester. I dette leser vi at det er et behov for større samarbeid mellom etater og tjenestetilbud for at gruppa skal kunne få et tilbud den har nytte av.

Fra det første nasjonale prosjektet for å bekjempe bostedsløshet, ”Prosjekt bostedsløse”, har Norge satset på en såkalt ”boligledet” strategi. Den bygger på en idé om at alle har rett til et anstendig sted å bo uansett om man er avhengig av rusmidler eller har atferd som bryter med de generelt aksepterte normene for oppførsel i en bolig eller et nabolag. Idéen ble videreført i den nasjonale strategien for å motvirke og bekjempe bostedsløshet, ”På vei til egen bolig”. Den boligledede tilnærmingen har fått ulik implementering og resultater i kommunene. Kommunene har fått økt interesse for denne tilnærmingen gjennom satsing på ”Housing First”-prosjekter støttet av Husbanken. ”Housing First” knyttes primært til den amerikanske psykiateren Sam Tsemberis, som har stått for vellykket og bærekraftig etablering av langtids bostedsløse med psykiske lidelser i permanent bolig. Flere av våre casekommuner har igangsatt prosjekter under ”Housing First”-paraplyen. Målgruppa er langtids bostedsløse med rusavhengighet eventuelt også med en psykisk lidelse.

I kapittel 5 og 6 retter vi oppmerksomheten spesielt mot unge bostedsløse. Kapittel 6 går nærmere inn på bostedsløse barnefamilier og kvinner, som, om vi ser bort fra kjønn, er to svært forskjellige grupper. Felles for disse tre gruppene, unge, foreldre med barn og kvinner, er at de er særlig utsatt og sårbare.

Forelderen i bostedsløse barnefamilier har i liten grad sammensatte individuelle problemer som rusavhengighet og psykisk sykdom. Litteraturen og våre undersøkelser, inkludert kartleggingen av bostedsløse, viser at vold i nære relasjoner er en viktig utløser av bostedsløshet. Ikke alle som utsettes for vold fra en partner blir bostedsløse. Vårt materiale viser at det i hovedsak dreier seg om en gruppe med små økonomiske ressurser. Nesten ingen har arbeidsinntekt som viktigste inntektskilde. Vår empiri og studier fra andre land viser at kvinner med immigrantstatus, med og uten barn, er særlig utsatt for å bli bostedsløse som resultat av vold eller trakassering. Men vi har også eksempel fra våre casestudier på at kvinner kan miste både hus og jobb som følge av vold fra partner og ekspartner. Bostedsløse kvinner uten barn, eller som ikke er bostedsløse sammen med barna sine, tilhører i stor grad den mest utsatte gruppa med rusavhengighet. Andel med psykiske lidelser er større blant kvinner i denne gruppa enn blant menn. Denne gruppa av kvinner scorer høyt på indeksen for bostedsløshetserfaring.

Unge bostedsløse er viet mye oppmerksomhet med et eget kapittel i rapporten. De inngår også i casestudiene og er blant annet representert med ulike livssituasjoner i personhistoriene i kapittel 4. De multivariate analysene i kapittel 3 viser at unge under 25 år har mindre bostedsløshetserfaring enn gruppa med rusavhengighet og eventuelt psykisk lidelse. De unge vi har truffet gjennom intervjuer tilhører i liten grad den mest marginaliserte gruppa. Svært få av våre informanter blant unge har utviklet et rusproblem. Flertallet befinner seg i randsonen og er i god posisjon for å kunne hjelpes videre. De ønsker hjelp. Informanter i hjelpeapparatet, på sin side, møter en gruppe de til dels står rådvil overfor. De møter unge som "ikke vil bli hjulpet". Med støtte i andre studier har vi belyst holdninger beslektet med "vil ikke bli hjulpet" gjennom begrepet risikoatferd. Risikotaking og risikoatferd kan ta ulike former. De færreste kanalisere risikoatferd gjennom farlig bruk av rusmidler.

Vi står med andre ord overfor to ulike grupper unge bostedsløse. Den ene gruppa slåss for å klare seg og ønsker hjelp. Her vil vi antyde at økt fokus på forebygging blant mindre vanskeligstilte ungdommer kan redusere bostedsløshet og avverge en mulig marginaliseringsspiral blant unge med små økonomiske ressurser og manglende nettverk. Den andre gruppa innebærer åpenbart en større utfordring. Men her har vi også informantintervjuer som påpeker at det også disse kan hjelpes til å snu en negativ spiral.

7.2 Meso- og makronivå

Analysene av sammenhenger mellom bostedsløshet og trekk ved kommunene (i vår modell, mesonivå) viser ingen entydige sammenhenger. Enkle analyser finner en positiv sammenheng mellom andel bostedsløse og befolkningsvekst, nivået på boligprisene, utgifter til sosialhjelp og utgifter i sosialtjenesten til tilbud til personer med rusproblemer. I en multivariat analyse, der flere forhold sees i sammenheng, er det bare befolkningsveksten som har signifikant sammenheng med nivået på bostedsløshet. Dess større økning av folketallet i en kommune, dess høyere andel bostedsløse. Selv om sammenhengene ikke er signifikante, kan det likevel være sammenhenger, men de blir svakere når flere forhold sees i sammenheng.

I kapittel 2 i rapporten framholder vi at sammenhenger mellom nivået på bostedsløshet og endringer i samfunnsstrukturene vanskelig lar seg påvise empirisk. I Norge og de andre nordiske landene er nivået på bostedsløsheten lavt. Små tilfeldige svingninger og ekstra innsats i en kommune for å redusere antallet kan gi betydelige prosentvise utslag. På makronivå kan det synes som om selve velferdssystemet har størst betydning for omfanget av bostedsløshet. Vi har referert den komparative studien av Stephens m.fl. (2010), som konkluderer med at det lave nivået på bostedsløshet i de nordiske velferdsstatene i hovedsak kan forklares med gode velferdsordninger, stor grad av omfordeling mellom grupper, relativt små forskjeller og lite fattigdom. Sjansen for å falle utenfor er mindre enn i andre typer velferdsregimer, og når man først faller, er sjansen for å bli fanget opp av det sosiale sikkerhetsnettet større. Den viktigste bufferen mot bostedsløshet er med andre ord en solid velferdsstat av den nordiske typen.

Samtidig kreves det en kontinuerlig innsats for å forebygge og redusere bostedsløsheten. Det vil alltid være mennesker som faller utenfor og noen vil ha behov for ganske omfattende hjelp. I NIBR-rapport 2013:5, om kartleggingen av bostedsløse, poengterer vi at det alltid vil være et tilflyt av personer til populasjonen av bostedsløse. En kontinuerlig innsats for å forebygge og motvirke bostedsløshet vil være nødvendig. En sjenerøs velferdsstat er ikke tilstrekkelig. Stephens m.fl. (2010) framholder også at boligsektoren i det enkelte land kan spille en rolle. I Norge, med en høy andel eierboliger, er tilgangen til leieboliger en stor utfordring. Selv om vi ikke finner entydige sammenhenger mellom boligpriser og press i boligmarkedet på kommunenivå (mesoanalyser), viser casestudiene våre og andre undersøkelser at ansatte i kommunene vurderer mangel på boliger som den største utfordringen for å redusere bostedsløsheten. Casestudiene understreker at boligmarkedet i disse til dels svært ulike kommunene og bydelene har sine spesielle trekk. Disse særtrekkene ved de lokale boligmarkedene er en forklaring på bostedsløshet, og det vil være både interessant og nyttig å forfølge problemstillingene og se nærmere på forbindelsen mellom bostedsløshet og de lokale boligmarkedene.

Valg av metode og tilnærming i arbeidet vil ha betydning i innsatsen mot bostedsløshet. Undersøkelser viser at den danske og norske "boligledede" tilnærmingen er mer bærekraftig enn den svenske boligtrappen. Boligtrappen, også kalt "housing ready"-tilnærming, krever at den bostedsløse må kvalifisere seg til bolig ved å endre atferd og avstå fra bruk av rusmidler (se f.eks. Benjaminsen og Dyb 2010, Knutagård 2009, Sahlin 2005). Ansatte i kommunene framholder at det er behovet for ekstra innsats overfor gruppa med langvarig bostedsløshet og rusavhengighet eventuelt også med en psykisk lidelse. For denne gruppa er bolig en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig forutsetning for å bli hjulpet. Det er særlig denne gruppa som drar nytte av "Housing First"-modellen (Tsemberis m.fl. 2004). Import og implementering av modeller for sosialt arbeid inkludert boligsosial arbeid blir alltid oversatt til en lokal sammenheng. Det er imidlertid grunn til å ha forventninger om at satsingen på "Housing First"-prosjekter i norske kommuner skal gi et tilbud til de mest utsatte bostedsløse.

Litteratur

- Allan, J., J. Barlow, J. Leal, T. Maloutas, L. Padovani (2004) *Houring & Welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell Publishing
- Anderson, I, E. Dyb, S. Ytrehus (2012) *Meeting the needs of homeless people Interprofessional work in Norway and Scotland. A pilot study*. NIBR/Diakonhjemmets Høgskole/University of Stirling
- Andreassen, T. A. og K. Fossestøl (2011) *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademiske forlag
- Andvig, E. (2011) *Fra bostedsløs til herre i eget hus*. Tønsberg: Nøtterøy kommune
- Avramov, D. (ed) (1999) *Coping with Homelessness. Best Practices in Europe*. Aldershot: Ashgate Publishing
- Baptista, I. and E. O'Sullivan (2008) The Role of the State in Developing Homeless Strategies: Portugal and Ireland in Comparative Perspective. *European Journal of Homelessness* 2, p 25–43
- Barlindhaug, R., K. Johannessen og E. Dyb (2011) *Kommunal- og samfunnsøkonomiske effekter av boligsosial politikk: beregninger basert på konstruerte klienthistorier*. Oslo: NIBR
- Bengtsson, B., E. Annaniassen, L. Jensen, H. Ruonavaara, J. R. Sveinsson (2006) *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historisk ljus*. Malmö: Égalité
- Bengtsson, B. (2001) Bostaden som social rättighet. Den generella bostadspolitikens logik. Lindbom, A (red) *Den nya bostadspolitik*. Umeå: Boréa
- Benjaminen, L. & E. Dyb. (2008) The effectiveness of Homeless Policies. Variation among the Scandinavian Countries. In: *European Journal of Homelessness*, Vol. 2

- Benjaminsen, L. og H. H. Lauritzen (2013) *Hjemløshed i Danmark 2013. National Kortlægning*. Rapport 13:21. København: SFI
- Beyer, S. E. Enoksen, T. Lie, S. Nesvåg (2011) *Stortingsmelding om den nasjonale rusmiddelpolitikken. Oppdatering av Rusreform-evalueringen (2006-2010)*. Rapport fra Stavanger Universitetssykehus og KORFOR
- Bogen, H., K. Høyland, T. Kvinge og B. Østnor (2006) *Egen bolig - også når helsa svikter? Evaluering av nye omsorgsboliger for hjelpetrengende eldre*. Fafo/SINTEF
- Brevik, I. (2010) *Den nye hjemmetjenesten – langt mer enn eldreomsorg*. NIBR-rapport 2010:2
- Brevik, I. og L. Nygård (2013) *Mønstre og mangel på mønstre i innretningen av de kommunale omsorgstjenestene*. NIBR-notat 2013:104 <http://www.nibr.no/filer/2013-104.pdf>
- Bøe, M. (2013) *"To hundre og tretti kilometer i timen": En studie av unges holdninger til sikkerhet, risiko og kriminalitet i trafikken*. Materoppgave, Universitetet i Oslo <http://hdl.handle.net/10852/35844>
- Casey, R., R. Goudie & K. Reeve (2007) Resistance and identity: homeless women's use of public spaces. *People, Place & Policy Online*: 1/2, pp. 90-97. DOI: 10.3351/ppp.0001.0002.0005
- Chamberlain, C. & G. Johnson (2013) Pathways into adult homelessness. *Journal of Sociology*, March 2013, Vol 49, no 1, 60-77
- Christie, N. og K. Bruun (2002) *Den gode fiende. Narkotikapolitikk i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget
- Clocke, P., J. May & S. Johnsen (2010) *Swept Up Lives? Re-envisioning the Homeless City*. Oxford: Wiley-Blackwell
- Dyb, E. og K. Johannessen (2013): *Bostedsløse i 2012. En kartlegging*. Oslo: NIBR
- Dyb, E. og K. Johannessen (2011) *Tilbakeføring av straffedømte. En kommentert bibliografi*. NIBR-rapport 2011:2. Oslo: NIBR
- Dyb, E., C. Lied og H. Renå (2011) *Boligsosialt utviklingsprogram i Groruddalen: Foranalyse*. Oslo: NIBR.

- Dyb, E. og K. Johannessen (2010) *Siste dager. Utredning om hospiceadeling ved Frelsesarmeens gatehospital*. Samarbeidsrapport NIBR/Frelsesarmeen
- Dyb, E. og K. Johannessen (2009) *Bostedsløse i Norge - en kartlegging*. NIBR-rapport 2009:17. Oslo: NIBR
- Dyb, E., M.K., Helgesen og K. Johannessen (2008) *På vei til egen bolig. Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet 2005-2007*. NIBR-rapport 2008:15. Oslo: NIBR
- Dyb, E., I. Brattbakk, K. Bergander, J. Helgesen (2006) *Løslatt og hjemløs. Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold*. Samarbeidsrapport NIBR/KRUS/Byggforsk 2006 Norsk institutt for by- og regionforskning
- Dyb, E. (2006) *Kvinnerns behov. Et tilpasset tilbud til kvinner ved Frelsesarmeens Gatehospital*. Samarbeidsrapport NIBR/Frelsesarmeen
- Dyb, E. (2005) *Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt*. Byggforsk skriftserie 7, Oslo: Norges byggforskningsinstitutt
- Dyb, E. (2005): *Færre bostedsløse i Oslo – noen forklaringer*. Byggforsknotat nr. 71 Norges byggforskningsinstitutt
- Dyb, E., L. J. Solheim og S. Ytrehus (2004) *Sosialt perspektiv på bolig*. Oslo: Abstrakt forlag
- Døhlie, E. og A.S. Kristoffersen (2002) *"Det verste er å skrive dem ut – til gata". Utredning om et utvidet helsetilbud til tunge rusmisbrukere*. Rapport nr. 7/2002. Oslo: Diakonhjemmets høskolesenter
- Edgar, B. (2009) *European Review of Statistics on Homelessness*. Brussek. FEANTSA
- Edgar, B. & H. Meert (2005). *Fourth Review on Homelessness Statistics in Europe. The ETHOS Definition of Homelessness*. http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/2005_fourth_review_of_statistics.pdf
- Edgar, B., J. Doherty, H. Meert (2004) *Immigration and Homelessness in Europe*. Bristol: The Policy Press
- Edgar, B. & J. Doherty (2001) (eds) *Women and Homelessness in Europe. Pathways, services and experiences*. Bristol. The Policy Press

- Eriksson, L., S-Å. Stenberg, J. Flyghed, A. Nilsson (2010) *Vråket. Utkastad från bus och hem i Stockholm 1879-2009*. Stockholm: Premiss förlag
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Evangelista, G. F. (2010) Poverty, Homelessness and Freedom: An Approach from the Capabilities Theory. *European Journal of Homelessness*, Volume 4, p. 189-202
- Finansdepartementet (2005) *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*
- Fitzpatrick, S., G. Bramley & S. Johnsen (2013) Pathways into multiple exclusion homelessness in seven UK cities. *Urban Studies*, 50 (1), 148-168
- Fitzpatrick, S. (2005) A Timely Critique - with Reservations. *Housing, Theory and Society*, Vol. 19, Issue 3/4, p. 137-138
- Flyghed, J. (2000) Vråkning – orsak eller verkan? En studie av marginellt boende. I: Runquist, W. and Swärd, H. (red) *Hemlöshet. En antologi om olika perspektiv & förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlsson Bokförlag
- Flåto, M. & K. Johannessen (2010). Economic Strategies among Long-Term Homeless people: The Concept of Harvesting Economy. *European Journal of Homelessness*, 4, 89-109.
- Friestad, C. og Hansen, I. L. S. (2004). *Levekår blant innsatte*. Fafo-rapport 429. Oslo: Fafo
- Gabrielsen, B., B. Otnes, B. Sundby og P. Strand (2010) *Individbasert statistikk for pleie- og omsorgstjenesten i kommunene (IPLoS). Foreløpige resultater fra arbeidet med IPLoS-data for 2009*. Statistisk sentralbyrå Rapport 50/2010.
- Gatejuristen (2008) *Dokumentasjonsrapporten. Folk med rusproblemer og deres rettshjelpsbehov på helse- og sosialrettens område*. Oslo: Gatejuristen.
- Gatejuristen Tromsø (2013) *Årsrapport 2012*. Tromsø: Gatejuristen.
- Gautun, H. (2009) *Det nye barnevernbyråkratiet. En studie av samarbeid mellom kommune og stat innen barnevernet*. Fafo-rapport 2009: 41

- Grytten, M. (2006): *Jakten på håpet og verdigheten: Hvilke utfordringer står det kommunale hjelpeapparatet overfor i arbeidet med å sikre en stabil bosituasjon for rusavhengige personer?* Volda: Høgskolen i Volda
- Hammer, T. og C. Hyggen (2013) Ung voksen – risiko for marginalisering. I Hammer, T. og C. Hyggen (red.) *Ung voksen og utenfor. Mestring og marginalitet på vei til et voksenliv.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Hansen Löffstrand, C., & Nordfeldt, M. (2007) Inledning. I: Hansen Löffstrand, C., and Nordfeldt, M. (eds.) *Bostadsløs! Lokal politik och praktik.* Malmö: Gleerups
- Hansen, T., E. Dyb og S. Østerby (2006): *Bostedsløse i Norge 2005 – en kartlegging.* Prosjektrapport 403. Oslo: Byggforsk/NIBR
- Hansen, T., A. Holm og S. Østerby (2004): *Bostedsløse i Norge 2003 – en kartlegging.* Prosjektrapport 371. Oslo: Byggforsk
- Holm, A. og K. C. Astrup (2009) *Utkastelser og tvangssalg.* NIBR-rapport 2009:26. Oslo: NIBR
- Høydahl, E. (2012) *Sekundærflyttinger blant flyktninger. Flyktninger flytter mindre enn før, men mange vil til Oslo.* Statistisk sentralbyrå: Samfunnsspeilet 2012/1
<http://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/flyktninger-flytter-mindre-enn-for-men-mange-vil-til-oslo>
- Indset, M., K. Johannessen og S. Søholt (2011) *Globalisering og boligpolitikk. Noen utviklingstrekk.* NIBR-rapport 2011:18
- Jenset, E. (2010) *Når bolig ikke er nok: en kartlegging av personer med tung rus- og/eller psykiatriproblematikk og som har behov for omfattende bistand til å mestre og beholde sitt boligforhold.* Oslo: Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester.
- Johannessen, K. (2008) *Et liv mellom bygningene. En kvalitativ studie av bostedsløse personers hverdag.* NIBR-rapport 2008:18. Oslo: NIBR
- Johannessen, K. og E. Dyb (2011) *På ubestemt tid. Døgnovernattingssteder og andre former for kommunalt disponerte boliger.* Oslo: NIBR
- Johannessen, K. (2013) *Unge i randsonen.* NIBR-notat 2013:108

- Johnson, G. (2006) *On the Move: A longitudinal study of pathways in and out of homelessness*. Thesis for the Degree for the Doctor of Philosophy. Melbourne: RMIT University
- Järvinen, M. (1993) *De nye hjemløse. Kvinder fattigdom vold*. Holte: Forlaget SOCPOL
- Kemeny, J. (2002) Re-inventing the Wheel? The Interactional Basis of Constructionism. *Housing, Theory and Society*, Vol. 19 Issue 3/4, p. 140-141
- Knutagård, M. (2009) *Skälens fångar. Hemlöshetsarbetetes organisering, kategoriseringar och förklaringar*. Malmö: Égalité
- Kristofersen, L. B. og S. Sverdrup (2013), Følger av oppvekst med rus og psykiske helseproblemer i familien. I Hammer, T. og C. Hyggen (red.), *Ung voksen og utenfor. Mestring og marginalitet på vei til et voksenliv*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Kunnskapsdepartementet 2013: *Rett til videregående opplæring for ungdom (16-24 år)*
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/grunnopplaring/videregaende-opplaring/Rett-til-videregaende-opplaring-for-ungdom-16-24-ar.html?id=600783#>
- Kvinge, T. og P. Medby (2011) *Sosial boligpolitikk i Norge – kartlegging av offentlig ressursbruk*. NIBR-rapport 2011:3:
- Løfstrand, C. (2005) *Hemlöshetens politik. Lokal policy och praktik*. Lund: Égalité
- Malpass, P. (2005). *Housing and the Welfare State. The development of Housing Policy in Britain*. London: Palgrave Mcmillian
- Mayock, P. & S. Sheridan (2012) *Womens 'Journeys' to Homelessness: Key Findings from a Biographical Study of Homeless Women in Ireland*. Research Paper 1. Dublin: School of Social Work and Social Policy and Children's Research Centre, Trinity College Dublin
- Mayock, P. S. Sheridan & S. Parker (2012) Migrant Women and Homelessness: The Role of Gender-based Violence. *European Journal of Homelessness*, Volume 6, No 1, s. 59-82
- McNaughton, C. (2010) Housing, Homelessness and Capabilities. *Housing, Theory and Society* 27(1), p.23–41

- McNaughton, C. (2008) *Transition Through Homelessness. Lives on the Edge*. London: Palgrave MacMillian
- Meld. St. 17 (2012-2013) *Bygginge – bu – leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjoner*
- Meld. St. 10 (2012–2013) *God kvalitet – trygge tjenester*
- Meyer, B. H. (2013) *Fravikelser. Begrense ubetalt busleie og sosiale konsekvenser*. Tromsø: Tromsø kommune.
- Mostowska, M. (2013) Migration and Homelessness: The Social Networks of Homeless Poles in Oslo. I: *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Volume 39, issue 7
<http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.2013.778037>
- Mostowska, M. (2011) Services for Homeless Immigrants: The Social Welfare Capital of Polish Rough Sleepers in Brussels and Oslo. *European Journal of Homelessness*, Vol. 5, No 1
- Myrvold, T. M. og M. K. Helgesen (2009) *Kommunalt psykisk helsearbeid. Organisering, samarbeid og samordning*. NIBR-rapport 2009-4
- Mørk, E., B. Sundby, B. Otnes, M. Wahlgren & B. Gabrielsen (2013) *Pleie- og omsorgstjenesten 2012. Statistikk om tjenester og tjenestemottakere*. Statistisk sentralbyrå Rapport 43/2013.10.19
- Natalier, K. & G. Johnson (2010) *A qualitative study of the housing pathways of young people who have recently left out of home state care*. Paper presented at ENHR 2010, 4-7 July, Istanbul
- Nilsson, A. (2002) *Fånge i marginalen*. Avhandlingsserie nr. 8. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet
- Nordfeldt, M. (2012) A Dynamic Perspective on Homelessness: Homeless Families in Stockholm. *European Journal of Homelessness*, Volume 6, No 1, s. 105-123
- NOU (2005:18) *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2005/nou-2005-18/20.html?id=156005>.

- Oslo kommune(2013) *Unge Voksne. En kartlegging av aldersgruppen 18-25 år i et åpent rusmiljø i Oslo sentrum*. Utseksjonens skriftserie 02/2013
- Patton, M. Q. (2002) *Qualitative evaluation and research methods*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Pleace, N. (2010) Immigration and Homelessness. I: O'Sullivan, Busch-Geertsema, Quilgars, Pleace (eds) *Homelessness Research in Europe*, Brussels: FEANTSA
- Pleace, N., S. Fitzpatrick, S. Johnson, D. Quilgars, D. Sanderson (2008) *Statutory homelessness in England: The experience of families and 16-17 years old*. London: Community and Local Government Publications
- Pleace, N. (2010) Immigration and Homelessness. I: E. O'Sullivan, V. Busch-Geertsema, D. Quilgars, N. Pleace (eds) *Homelessness Research in Europe*, Brussels: FEANTSA
- Reime, M. A. (2008) *Den sårbare overgangen – om å flytte fra barnevernsinstitusjon til egen bolig*. Kirkens Sosialtjeneste, Styve Gard Kollektivet
- Rosengren, A. (2003) *Mellan ilska och hopp*. Stockholm: Carlssons Bokförlag
- Rönneling, A. (2007) Penge er ikke alt - eller er de?. I: H. von Hofer & A. Nilsson (red.): *Brott i välfärden. Om brottslighet, utsatthet och kriminalpolitik. Festskrift till Henrik Tham*. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Sahlin, I. (2005) The Staircase of Transition: Survival through Failure. *Innovation, European Journal of Social Research*. 18 (2) s. 115-135
- Sahlin, I. (2004) Central State and Homelessness Policy in Sweden: New Ways of Governing. *European Journal of Housing Policy* 4(3) December 2004, 345-367
- Sahlin, I. (1996) *På gränsen till bostad. Avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Lund: Arkiv
- Sahlin, I. (1992). Hemlöshet – reflexioner kring ett begrepp. *Hemlöshet i Norden, NAD-publikasjon nr. 22*. Helsinki: NAD

- Sandlie, H. C., Å. Langsether, J. Sørvald, A. Skaarberg og T. Hansen (2011) *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i kommunene – fire casestudier*. Oslo: NOVA
- Shinn, M. (2010) Homelessness, Poverty and Social Exclusion in the United States and Europe, *European Journal of Homelessness*, Volume 4 December 2010, p. 19-44
- Skardhamar, T. (2002) *Levekår og livssituasjon blant innsatte i norske fengsler*. Hovedoppgave i kriminologi. Oslo: Institutt for kriminologi og retts sosiologi, Universitetet i Oslo
- Sletten, M. Aa. (2013), Betydningen av å lykkes sosialt i ungdomstiden – er «dårlige venner» bedre enn ingen venner? I Hammer, T. og C. Hyggen (red.), *Ung voksen og utenfor. Mestring og marginalitet på vei til et voksenliv*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Spector, M. & J. I. Kitsuse (1977) *Constructing Social Problems*. California: Cummings Publishing Company
- Spinney, A., K. Hulse & V. Kolar (2010) Reframing Family Homelessness: A Citizenship Approach. *Parity*, Volume 23 Issue 7
- St. meld. nr 37 (2007-2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*
- St. meld. nr. 50 (1996-97) *Handlingsplan for eldreomsorgen*
- St. meld. nr. 25 (1996-97) *Åpenhet og helhet*
- St.prp.nr. 63 (1997-98) *Opptrappingsplan for psykisk helse*
- Steihaug, S., R. Norvoll og A. M. Bjerkan (2007) *Kommunenes erfaringer med omsorgsboliger for eldre*. SINTEF A2006 Rapport
- Stenberg, S-Å., L. van Doorn, S. Gerull (2011) Locked out in Europe: A Comparative Analysis of Evictions Due to Rent Arrears in Germany, the Netherlands and Sweden. *European Journal of Homelessness*, Vol5, No. 2, p. 39-62
- Stephens, M., S. Fitzpatrick, M. Elsinga, G. van Steen & Y. Chzhen (2010) *Study on housing exclusion: Welfare policies, housing provision and labour markets*. Brussels: European Commission

- Stevens, M. and Fitzpatrick, S. (2007) Welfare Regimes, Housing Systems and Homelessness: How are they linked? *European Journal of Homelessness*, Vol 1: p. 201-112
- Sundin, G. (2000) Stoffmisbrukere må ha særomsorg, *Tidsskrift for Den norske legeforening* Nr. 29/2000
- Sørhaug, T. (1996) "Teori og metode". *Fornuftens fantasier*. Oslo: Universitetsforlaget
- Søholt, S., A. M. Ødegård, B. Lynnebakke og L. Eldring (2012) *Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked*. Samarbeidsrapport NIBR/Fafo 2012
- Taksdal, A.; J. K. Breivik, K. Ludvigsen, B. Ravneberg (2006): *På randen av å bo. Erfart kunnskap om livet og flyttingen mellom psykiatri, rusomsorg, gater, hospitser og egne boliger*. Bergen: Rokkansenteret
- Trulsson, K. (2006) *Dans på lina. Om kvinnors familjeliv, missbruk och begandling*. Stockholm: Carlssons Bokförlag
- Tsemberis, S., L. Gulcur, M. Nakae (2004) Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals With a Dual Diagnosis. *American Journal of Public Health*, Vol 94, No. 4
- Tungland, E. M, M. Smith-Solbakken og T. Claussen (1996) *Talent eller klient? Om unge stoffmisbrukeres kulturokonomiske avhengighet*. Rapport RF-96/025. Rogalandsforskning
- Ulfrstad, L-M. (2011) *Velferd og bolig. Om boligsosialt (sam-)arbeid*. Oslo: Kommunforlaget
- Ulfrstad, L-M. (1997) *Bostedsløs i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Prosjektrapport 216, Norges byggforskningsinstitutt
- Vassenden, A., N. A. Bergsgard, T. Lie (2012) "Ryktet forteller hvor du bor" *Botetthet og integrering blant rusavhengige kommunale leietakere*. Rapport IRIS – 2012/316
- Wacquant, L. (2008) Ordering Insecurity: Social Polarisation and the Punitive Upsurge. *Radical Philosophy Review*, 11 (1) p. 9-27.

- Windstad, J. I. og A. Steen (2010) *Sluttrapport Prosjekt FRI: samarbeid med Kirkens bymisjon i Drammen og Husbanken, Drammen kommune, Kriminalomsorgen, Fengselsregion Sør, Drammen politietat*. Drammen: Kirkens bymisjon.
- Wolch, J. & M. Dear (1993) *Malign Neglect. Homelessness in an American City*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers
- Ytrehus, S., Å. Langesether, H. C. Sandlie og A. Skårberg (2007) *Fra bostedsløs til egen bolig. Devaluering av tilskudd til oppfølgingstjenester*. Oslo: Fafo

Kilder

- Bergen kommune (2011a): *Levekår og helse i Bergen*. Bergen: Bergen kommune.
- Bergen kommune (2011b): *Russpolitisk strategi- og handlingsplan 2011-2016*. Bergen: Bergen kommune.
- Bergen kommune (2012a): "Melding om oppstart av Boligmeldingen." Nettsted: *Bergen kommunes internettsider*. https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00139/Melding_om_oppstart_139132a.pdf [Lesedato: 01.10.2013].
- Bergen kommune (2012b): "Midlertidige botilbud – redusert bruk og bedre kvalitet." Nettsted: *Bergen kommunes internettsider*. https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00138/Byr_dssak_om_botilb_138399a.pdf [Lesedato: 01.10.2013].
- Bergen kommune (2012c): "Oppfølging av handlingsplan mot åpne russcener." Nettsted: *Bergen kommunes internettsider*. https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00140/Oppf_lging_av_handl_140403a.pdf [Lesedato: 01.10.2013].
- Bergensavisen (2013): "Nå stenger de narkoparken for rusmisbrukerne". I *Bergensavisen*. <http://www.ba.no/nyheter/article6869936.ecc> [Lesedato:06.10.2013]
- Drammen kommune (2012): *Boligsosial handlingsplan 2012-2014*. Drammen: Drammen kommune.

- E24.no (2013): "Boligprisene steg i august. Prisveksten i boligmarkedet fortsetter". I *E24.no*.
<http://e24.no/eiendom/boligprisene-steg-i-august/21491499> [Lesedato:25.09.2013]
- Kirkens Bymisjon (2009): "Hederspris til Drammen-prosjekt." Nettsted: *Kirkens Bymisjons internettsteder*.
<http://www.bymisjon.no/Virksomheter/FRI/Hederspris-til-Drammen-prosjekt/> [Lesedato: 15.10.2013].
- Kommunal- og regionaldepartementet (2012): "Boligsosial pris til Drammen kommune." Nettsted: *Departementets internettsteder*.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressesenter/pressemeldinger/2013/boligsosial-pris-til-drammen-kommune.html?id=723031> [Lesedato: 15.10.2013].
- Nordlys (2013a): "John Martin (33) tør ikke dra til boligen sin". I *Nordlys*. <http://www.nordlys.no/nyheter/article6789340.ece> [Lesedato:01.08.13]
- Nordlys (2013b): "Rekordlavt boligmarked i Tromsø". I *Nordlys*.
<http://www.nordlys.no/bolig/article6450057.ece> [Lesedato:24.09.2013]
- Nordlys (2013c): "Tromsø har fortsatt størst prisvekst på boliger i landet. Høyere prisvekst enn normalt i august". I *Nordlys*.
<http://mobil.nordlys.no/bolig/article6839454.ece> [Lesedato:25.09.2013]
- Tromsø kommune (2009) *Boligsosial handlingsplan 2009 – 2014*. Tromsø: Tromsø kommune.
- Tromsø kommune (2012) *Tromsøstatistikk. Sysselsetting, pendling og arbeidsledighet*. Tromsø: Tromsø kommune.
- Tromsø kommune (2013) *Tromsøstatistikk. Befolkning*. Tromsø: Tromsø kommune.
- iTromsø (2010): "Advarte mot rusghetto". I *iTromsø*.
<http://www.itromso.no/nyheter/article323205.ece> [Lesedato:23.09.2013]

Vedlegg 1

Analyser på mesonivå

Tabell 1 *Ulike kjennetegn ved kommunene. Gjennomsnitt innen kommunegrupper*

Kjennetegn	Oslo	Storby utenom Oslo	40 000 innbyggere og over (minus de fire storbyene)	10 000 – 39 999 innbyggere (utvalg på 41 kommuner)
Bostedsløse per 1000 innbyggere 2012	2,24	2,22	1,43	1,06
Bostedsløse per 1000 innbyggere 2008	2,68	1,92	1,35	1,07
Prosentvis befolkningsvekst 2008-2012	8,4	6,5	5,7	5,1
Prosentvis endring i antall personer under 25 år fra 2008 til 2012	10,5	6,0	4,6	3,8
Prosentvis endring i antall personer 19-24 år fra 2008 til 2012	18,2	16,5	12,4	11,8
Prosentvis endring i antall personer 80 år og over fra 2008 til 2012	-4,7	1,5	4,3	3,8
Prosentvis endring i innvandrerbefolkningen fra 2008 til 2012	24,5	43,9	41,5	48,7
Gjennomsnittlig kvadratmeterpris på selveid blokkleilighet 2012	51 315	43 826	31 067	27 610
Gjennomsnittlig endring i kvadratmeterpris på selveid blokkleilighet 2008-2012	38	39	25	28
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. 2012	20	22	20	19
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere. 2008	20	23	19	19
Prosentvis andel søkere som har fått avslag på kommunal bolig. 2012	48	32	30	30
Prosentvis andel søkere som har fått avslag på kommunal bolig. 2008	43	41	23	25
Prosentvis andel sosialhjelpsmottakere 20-66 år av innbyggere 20-66 år. 2012	4,2	3,4	3,6	3,7
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år. 2012	4 907	3 245	3 060	2 680
Prosentvis andel netto driftsutgifter til sosialtjenesten som gjelder tilbud til	26,9	23,4	19,1	10,5

personer med rusproblemer. 2012				
Prosentvis andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer. 2012	42,4	43,3	34,6	33
Prosentvis andel av sosialhjelp-mottakerne som er i aldersgruppa 18-24 år. 2012	13,2	21,8	25	25,5
Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 18-24 år. 2012	4,5	4,7	4,2	4,2
Prosentvis andel barn med barnevernstiltak i forhold til innbyggere 0-17 år. 2012	4,4	4,0	4,3	4,8
Prosentvis andel barn med barnevernstiltak i forhold til innbyggere 0-22 år. 2012	3,4	3,0	3,3	3,7
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten. 2012	7 235	7 556	6 497	6 343
Prosentvis endring i netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år. 2008 til 2012	17,4	24,7	36,2	43,3
Prosentvis vekst i netto driftsutgifter per barn i barnevernet fra 2008 til 2012	6,3	14,6	16,5	12,5
Frie inntekter per innbygger 2012	52 313	43 436	43 537	43 864
Prosentvis endring i frie inntekter per innbygger fra 2008 til 2012	39	51	50	51

Kilde for tallmaterialet: NIBR-rapport 2013:5; Statistisk sentralbyrå statistikkbanken(www.ssb.no)⁷⁶⁷⁷

⁷⁷ **Tabell: 04902: B. Behovsprofil - nivå 2 (K)**

Folkemengden i alt.

Tabell: 09397: Utvalgte nøkkeltall, kommuner - nivå 1 (K)

Frie inntekter i kroner per innbygger.

Netto lånegjeld i kroner per innbygger.

Tabell: 04687: G. Sosialtjenesten - nivå 3 (K) Økonomisk sosialhjelp

Netto driftsutgifter til sosialtjenesten, inkludert funksjon 273.

Netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer.

Sosialhjelpsmottakere.

Sosialhjelpsmottakere i alderen 18-24 år.

Gjennomsnittlig stønadslengde mottakere 18-24 år.

Sosialhjelpsmottakere som har fått utarbeidet individuell plan.

Andelen sosialhjelpsmottakere med stønad 6 måneder eller mer.

Tabell: 04906: G. Sosialtjenesten - nivå 2 (K) Økonomisk sosialhjelp

Netto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger.

Netto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år.

Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer.

Andel sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggere 20-66 år.

Sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer.

Tabell: 04907: H. Barnevern - nivå 2 (K)

Andel barn med barnevernstiltak i forhold til innbyggere 0-17 år.

Andel barn med barnevernstiltak i forhold til innbyggere 0-22 år.

Netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år.

Netto driftsutgifter (funksjon 244, 251, 252) per barn i barnevernet.

Andel undersøkelser som fører til tiltak.

NIBR-rapport: 2013:6

Tabell 2 *Korrelasjoner mellom andel bostedsløse 2012 og en rekke bakgrunnsvariabler i kommunene.*

Kjennetegn ved kommunene	Kommuner med minst 10.000 innbyggere	Kommuner med minst 40.000 innbyggere
Frie inntekter i kroner per innbygger 2012	0,088	0,240
Frie inntekter i kroner per innbygger 2008	0,104	0,221
Vekst i frie inntekter i kroner per innbygger 2008-2012	-0,073	-0,153
Folketall 2008	0,350***	0,411
Vekst i folketall 2008-2012	0,326**	0,711***
Vekst i folketall 1996-2012	0,219	0,576***
Vekst i antall personer under 25 år fra 2008 til 2012	0,308*	0,542*
Vekst i antall personer 19-24 år fra 2008 til 2012	0,001	0,057
Vekst i antall personer 80+ fra 2008 til 2012	0,023	0,004
Vekst i innvandrerbefolkningen 2008-2012	0,000	0,031
Gjennomsnittlig kvadratmeterpris. Selveid blokkleilighet 2012	0,499***	0,713***
Prisstigning selveid blokkleilighet 2008-2012	0,098	0,659***
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger. 2012	-0,188	-0,333
Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbygger. 2008	-0,178	0,088
Andel søkere som har fått avslag på kommunal bolig. 2012	0,047	0,112
Andel søkere som har fått avslag på kommunal bolig. 2008	0,153	0,238
Andel sosialhjelpsmottakere 20-66 år av innbyggere 20-66 år. 2012	0,027	-0,181
Andel sosialhjelpsmottakere 20-66 år av innbyggere 20-66 år. 2008	0,001	-0,183
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år. 2012	0,193	0,020
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år. 2008	0,277*	0,091
Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer. 2012	0,349***	0,473*
Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer. 2008	0,146	0,072
Vekst i sosialhjelpsmottakere mellom 2008 og 2012	0,126	0,240
Andel av sosialhjelpsmottakerne som er 18-24 år. 2012	-0,274*	-0,212
Andel sosialhjelpsmottakere som er 18-24 år i 2008	-0,224	-0,181
Gjennomsnittlig stønadslengde sosialhjelpsmottakere 18-24 år. 2012	0,351***	0,459*
Gjennomsnittlig stønadslengde sosialhjelpsmottakere 18-24 år. 2008	0,077	0,001
Andel netto driftsutgifter sosialtjenester til tilbud til personer med rusproblemer. 2012	0,342***	0,328
Andel netto driftsutgifter sosialtjenester til tilbud til personer med rusproblemer. 2008	0,350***	0,171
Andel barn med bamevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år. 2012	0,060	-0,157
Andel barn med bamevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år. 2008	0,129	-0,204
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, bamevernstjenesten 2012	0,055	-0,002
Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, bamevernstjenesten 2008	0,250	0,316
Vekst i netto driftsutgifter (funksjon 244, 251, 252) per barn i bamevernet 2008-2012	-0,183	-0,355

Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk.

Tabell: 04912: N. Bolig - nivå 2 (K)

Kommunalt disponerte boliger per 1000 innbyggere.

Andel søkere som har fått avslag på kommunal bolig.

Netto driftsutgifter til boligformål pr. innbygger i kroner.

Tabell: 06035: Selveierboliger. Gjennomsnittlig kvadratmeterpris og antall omsetninger (K)

Gjennomsnittlig kvadratmeterpris blokkleiligheter.

Vekst i netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år fra 2008 til 2012	-0,324*	-0,519*
Andel undersøkelser i barnevernet som fører til tiltak. 2012	-0,030	0,360
Andel undersøkelser i barnevernet som fører til tiltak. 2008	0,106	0,006
Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk i barnevernet. 2012	-0,062	-0,264
Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk i barnevernet. 2008	0,009	-0,279

* Signifikant forskjellig fra null på 5 prosentnivå

** Signifikant forskjellig fra null på 1 prosentnivå

*** Signifikant forskjellig fra null på nivå < 1 prosent

Valg av variabler som skal inngå i regresjonsanalysen

For det første ser vi at befolkningsveksten fra 2008 til 2012 henger sammen med økning i så vel antall personer under 25 år, i personer 19-24 år, i personer 80 år og over som med økning i innvandrerbefolkningen. Vi inkluderer dermed bare en av disse variablene i analysene. Videre finner vi en positiv samvariasjon mellom befolkningsvekst og boligprisnivået. Prisstigningen på en selveid blokkleilighet er større jo høyere kvadratmeterpris i utgangspunktet, men det er ingen signifikant samvariasjon mellom boligprisstigning og befolkningsvekst. Dermed utelater vi prisnivået og inkluderer prisstigning sammen med befolkningsendring i analysen.

Jo høyere befolkningsvekst, jo færre kommunale boliger er disponible i 2008 og 2012 og jo høyere andel søkere fikk avslag på kommunal bolig i 2008. Kommunalt disponerte boliger per innbygger i 2012 varierer negativt med gjennomsnittlig kvadratmeterpris samme år. Det er ingen signifikant sammenheng mellom boligprisvekst, antall kommunalt disponerte boliger eller andelen avslag på slike boliger. I og med at befolkningsvekst inngår, inkluderer vi ikke andelen kommunale boliger og andel avslag i 2008, men andelen søkere som fikk avslag på kommunal bolig i 2012.

Andelen av sosialhjelpsmottakerne som er 18-24 år og gjennomsnittlig stønadslengde til denne gruppa for 2012 synes, isolert sett, å variere med andelen bostedsløse i 2012, men med motsatt fortegn. Videre korreler variablene ikke med befolkningsvekst. Begge disse variablene inkluderes dermed i analysen.

Andelen sosialhjelpsmottakere 20-66 år av innbyggere i samme aldersgruppe varierer positivt med tilsvarende andel i både 2003, 2005 og 2012. Det samme gjelder netto driftsutgifter til

sosialtjenesten per innbygger 20-66 år. Jo høyere driftsutgifter per innbygger i 2012, jo høyere utgifter i 2003, 2005 og 2008. Det er også en positiv samvariasjon over alle år mellom disse to variablene. Andelen sosialhjelpsmottakere med stønad i minst et halvt år i 2008 og/ eller 2012 er signifikant høyere jo høyere driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger i 2008. I og med at det også er en samvariasjon med andelen stønadsmottakere 18-24 år gjennomsnittlig stønadslengde til denne gruppa utelates variabler som gjelder generell sosialhjelp fra de multivariate analysene.

Andel netto driftsutgifter som gjelder tilbud til personer med rusproblemer i 2008 og i 2012 synes derimot ikke å henge sammen med andelen sosialhjelpsmottakere som er 18-24 år slik at disse to variablene inngår i analyser av nivået på bostedsløsheten i 2012.

Det viser seg at kommuner som har forholdsvis mange sosialhjelpsmottakere også har forholdsvis mange barnevernsklinter. Dette trenger ikke indikere en kausal sammenheng, men kan skyldes strukturelle forhold, som for eksempel størrelse, kommuneøkonomi eller liknende. Vekst i netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år fra 2008 til 2012 samvarierer negativt med andel bostedsløse i 2012. Samtidig er det ingen signifikante sammenhenger mellom økte barnevernsutgifter og andelen sosialhjelpsmottakere som er 18-24 år eller gjennomsnittlig stønadslengde for sistnevnte gruppe. Vekst i barnevernsutgifter varierer imidlertid negativt med andelen sosialtjenester som går til tilbud til personer med rusproblemer 2008 og 2012. Variablen inkluderes i analysene. Til sist tar vi inn endring i frie inntekter fra 2008 til 2012, som ikke samvarierer signifikant med noen av de andre variablene.

Tabell 3 Regresjonsanalyser av mulige sammenhenger mellom nivå på andel bostedsløse og en rekke bakgrunnskjennetegn ved kommunene. Avhengig variabel: Andel bostedsløse 2012. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter. (Standardfeil i parentes). Alle kommuner med minst 10.000 innbyggere.

Kjennetegn ved kommunene	Regresjonskoeffisienter
Relativ endring i frie inntekter i kroner per innbygger fra 2008 til 2012	-0,012 (0,016)
Endring folketall 2008-2012	0,095*** (0,033)
Prisstigning selveid blokkleilighet 2008-2012	0,003 (0,006)
Andel søkere med avslag på kommunal bolig i 2012	-0,003 (0,003)
Andel netto driftsutgifter sosialtjenester til tilbud til personer med rusproblemer. 2008	0,025 (0,016)
Andel netto driftsutgifter sosialtjenester til tilbud til personer med rusproblemer. 2012	-0,001 (0,015)
Andel av sosialhjelpsmottakerne som er 18-24 år. 2012	-0,030 (0,018)
Gjennomsnittlig stønadslengde sosialhjelpsmottakere 18-24 år. 2012	0,208 (0,128)
Vekst i netto driftsutgifter til barnevern per innbygger 0-17 år fra 2008 til 2012	-0,001 (0,004)
Konstantledd	0,950 (1,125)
N	56
F-statistikk	3,885***
Justert R ²	0,317

* Signifikant forskjellig fra null på 5 prosentsnivå

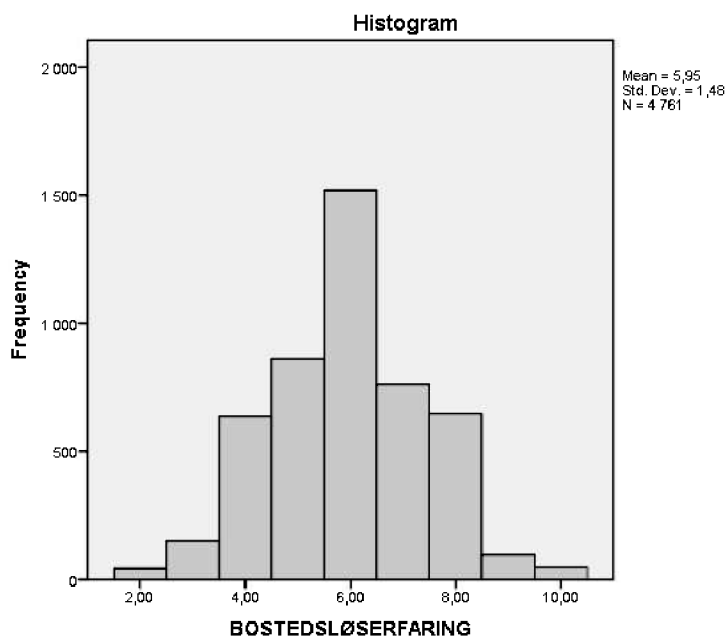
** Signifikant forskjellig fra null på 1 prosentnivå

*** Signifikant forskjellig fra null på nivå < 1 prosent

Vedlegg 2

Analysér på mikronivå

Figur 1 Diagram som viser fordeling av indeks for bostedsløserfaring 2012



Tabell 1 *Korrelasjoner mellom graden av bostedsløserfaring (indeks) og en rekke andre erfaringer på individnivå. 2012*

Bakgrunns-kjennetegn	Bostedsløse i alle kommuner
Kommunen har minst 40.000 innbyggere	0,047***
Mann	0,070***
Under 25 år	-0,153***
Født i Norge	0,051***
Har omsorg for barn	-0,080***
Har samværsrett	-0,035*
Grunnskole	-0,014
Høyskole/universitet	-0,003
Gift/ samboende	-0,019
Arbeidsrelatert inntekt som viktigste inntektskilde	-0,088***
Sosialhjelp som viktigste inntektskilde	0,034*
Personen har en lang historie med bostedsløshet (tilbakevendende situasjon over flere år)	0,176***
Kastet ut av boligen sin siste 6 mnd. (spørsmål 12, 13 og 14)	-0,132***
Tap av bolig siste 6 mnd. (spørsmål 15, 16 og 17)	-0,131***
Bortfall av inntekt siste 6 mnd. (spørsmål 18)	-0,056***
Har høy gjeld/ gjeldsoffer (spørsmål 19)	-0,009
Er utskrevet fra institusjon siste 6 mnd. (spørsmål 20)	-0,066***
Har gått ut av barnevernets omsorg siste 6 mnd. (spørsmål 21)	-0,064***
Løslatt fra fengsel siste 6 mnd. (spørsmål 22)	-0,035*
Er avhengig av rusmidler (spørsmål 23)	0,137***
Personen har psykisk sykdom (spørsmål 24)	0,049***
Har fysisk funksjonshemming og/ eller sykdom (spørsmål 25)	0,084***
Er veteran (spørsmål 26)	0,033*
Oppholder seg midlertidig i landet (spørsmål 27)	0,001
Har fått tildelt/ vedtak om egen bolig og venter på å flytte inn (spørsmål 28)	0,038***
Venter på å komme i behandling (rus, psykiatri, annet) (spørsmål 29)	0,028
Er i legemiddelassistert rehabilitering (LAR) (spørsmål 30)	0,080***
Har individuell plan (spørsmål 31)	0,016

* Signifikant forskjellig fra null på 5 prosentnivå

** Signifikant forskjellig fra null på 1 prosentnivå

*** Signifikant forskjellig fra null på nivå < 1 prosent

Kilde: Egne beregninger med bakgrunn i kartleggingsmaterialet

Tabell 2 Regresjonsanalyser av mulige sammenhenger mellom indeks for bostedsløserfaring 2012 og en rekke bakgrunns-kjennetegn ved de bostedsløse. Avhengig variabel: Bostedsløserfaring. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter (standardfeil i parentes). Modell 1

Bakgrunns- Kjennetegn	Bostedsløse i alle kommuner (inkludert kommuner med mindre enn 10.000 innbyggere)	Bostedsløse i kommuner med minst 10.000 innbyggere	Bostedsløse i kommuner med minst 40.000 innbyggere
Mann	0,140*** (0,049)	0,135*** (0,049)	0,149*** (0,056)
Under 25 år	-0,500*** (0,054)	-0,484*** (0,056)	-0,522*** (0,065)
Født i Norge	0,017 (0,055)	0,023 (0,055)	0,034 (0,062)
Har omsorg for barn	-0,169 (0,092)	-0,182 (0,094)	-0,186 (0,105)
Har samværsrett	-0,217*** (0,077)	-0,209*** (0,079)	-0,132 (0,092)
Gift/ samboende	0,026 (0,080)	0,075 (0,082)	0,146 (0,093)
Arbeidsrelatert inntekt som viktigste inntektskilde	-0,205* (0,085)	-0,227** (0,088)	-0,237* (0,101)
Sosialhjelp som viktigste inntektskilde	0,149*** (0,048)	0,153*** (0,048)	0,153*** (0,055)
Kastet ut av boligen sin siste 6 mnd. (spørsmål 12, 13 og 14)	-0,417*** (0,047)	-0,413*** (0,048)	-0,402*** (0,056)
Tap av bolig siste 6 mnd. (spørsmål 15, 16 og 17)	-0,254*** (0,057)	-0,250*** (0,058)	-0,237*** (0,067)
Bortfall av inntekt siste 6 mnd. (spørsmål 18)	-0,125 (0,076)	-0,133 (0,077)	-0,171 (0,090)
Har høy gjeld/ gjeldsoffer (spørsmål 19)	-0,122 (0,060)	-0,106 (0,062)	-0,096 (0,072)
Er utskrevet fra institusjon siste 6 mnd. (spørsmål 20)	-0,369*** (0,063)	-0,367*** (0,064)	-0,353*** (0,073)
Har gått ut av barnevernets omsorg siste 6 mnd. (spørsmål 21)	-0,436* (0,208)	-0,505* (0,212)	-0,732*** (0,251)
Løslatt fra fengsel siste 6 mnd. (spørsmål 22)	-0,265*** (0,082)	-0,268*** (0,084)	-0,340*** (0,098)
Er avhengig av rusmidler (spørsmål 23)	0,375*** (0,051)	0,395*** (0,052)	0,439*** (0,060)
Personen har psykisk sykdom (spørsmål 24)	0,126*** (0,047)	0,120* (0,047)	0,121* (0,055)
Har fysisk funksjonshemming og/ eller sykdom (spørsmål 25)	0,308*** (0,068)	0,302*** (0,068)	0,308*** (0,079)

Er veteran (spørsmål 26)	0,106 (0,166)	0,096 (0,166)	0,132 (0,200)
Oppholder seg midlertidig i landet (spørsmål 27)	0,018 (0,101)	-0,017 (0,103)	-0,044 (0,108)
Har fått tildelt/ vedtak om egen bolig og venter på å flytte inn (spørsmål 28)	0,174* (0,069)	0,171* (0,070)	0,138 (0,080)
Venter på å komme i behandling (rus, psykiatri, annet) (spørsmål 29)	0,022 (0,062)	0,009 (0,063)	0,058 (0,073)
Er i legemiddelassistert rehabilitering (LAR) (spørsmål 30)	0,108 (0,069)	0,099 (0,069)	0,067 (0,077)
Har individuell plan (spørsmål 31)	-0,002 (0,065)	0,019 (0,067)	-0,031 (0,077)
Konstantledd	5,900*** (0,071)	5,890*** (0,072)	5,878*** (0,081)
N	4471	4327	3454
Justert R ²	0,095	0,096	0,100
F-statistikk	20,505***	20,093***	16,946***

* Signifikant forskjellig fra null på 5 prosentnivå

** Signifikant forskjellig fra null på 1 prosentnivå

*** Signifikant forskjellig fra null på nivå < 1 prosent

Tabell 3 Regresjonsanalyser av mulige sammenbenger mellom indeks for bostedsløserfaring 2012 og en rekke bakgrunns-kjennetegn ved de bostedsløse. Avhengig variabel: Bostedsløserfaring. Alle kommuner. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter (standardfeil i parentes). Modell 2

Bakgrunnskjenetegn	Koeffisienter
Kommuner med minst 40.000 innbyggere	0,091 (0,048)
Den bostedsløse har både psykisk sykdom og er avhengig av rusmidler	0,170*** (0,052)
Kvinne med daglig eller delt omsorg for barn	-0,502*** (0,097)
Under 25 år gammel	-0,498*** (0,053)
Kastet ut av boligen sin siste 6 mnd. (spørsmål 12, 13 og 14)	-0,390*** (0,047)
Tap av bolig siste 6 mnd. (spørsmål 15, 16 og 17)	-0,321*** (0,055)
Bortfall av inntekt siste 6 mnd. (spørsmål 18)	-0,149* (0,074)
Har høy gjeld/ gjeldsoffer (spørsmål 19)	-0,077 (0,059)
Er utskrevet fra institusjon siste 6 mnd. (spørsmål 20)	-0,328*** (0,062)
Har gått ut av barnevernets omsorg siste 6 mnd. (spørsmål 21)	-0,389 (0,202)
Løslatt fra fengsel siste 6 mnd. (spørsmål 22)	-0,187* (0,080)
Har fysisk funksjonshemming og/ eller sykdom (spørsmål 25)	0,301*** (0,067)
Er veteran (spørsmål 26)	0,196 (0,166)
Oppholder seg midlertidig i landet (spørsmål 27)	-0,033 (0,097)
Har fått tildelt/ vedtak om egen bolig og venter på å flytte inn (spørsmål 28)	0,149* (0,068)
Venter på å komme i behandling (rus, psykiatri, annet) (spørsmål 29)	0,123* (0,060)
Er i legemiddelassistert rehabilitering (LAR) (spørsmål 30)	0,175*** (0,066)
Har individuell plan (spørsmål 31)	0,024 (0,064)
Konstantledd	6,145*** (0,052)
N	4690
F-statistikk	22,214***
Justert R ²	0,075

* Signifikant forskjellig fra null på 5 prosentnivå

** Signifikant forskjellig fra null på 1 prosentnivå

*** Signifikant forskjellig fra null på nivå < 1 prosent

Tabell 4 Regresjonsanalyser av mulige sammenhenger mellom indeks for bostedsloserfaring 2012 og en rekke bakgrunns-kjennetegn ved de bostedsløse. Avhengig variabel: Bostedsloserfaring. Separate analyser for tre ulike grupper: a) Unge under 25 år, b) mødre med daglig eller delt omsorg for barn, c) bostedsløse med psykisk sykdom som er avhengige av rusmidler. Alle kommuner. Ustandardiserte regresjonskoeffisienter (standardfeil i parentes)

Bakgrunns-kjennetegn	Bostedsløse unge under 25 år	Bostedsløse kvinner med daglig eller delt omsorg for barn	Bostedsløse personer som har en psykisk sykdom og i tillegg er avhengige av rusmidler
Kommunen har minst 40.000 innbyggere	-0,039 (0,096)	-0,273 (0,226)	0,088 (0,099)
Mann	0,143 (0,098)	-	0,083 (0,103)
Under 25 år gammel	-	-	-0,449 *** (0,119)
Født i Norge	0,013 (0,114)	-0,067 (0,201)	-0,154 (0,142)
Har samværsrett	-0,085 (0,219)	-	-0,482 *** (0,160)
Grunnskole	-0,033 (0,093)	0,342 (0,206)	-0,161 (0,091)
Gift/ samboende	-0,145 (0,214)	0,079 (0,213)	-0,154 (0,198)
Sosialhjelp som viktigste inntektskilde	0,006 (0,094)	0,247 (0,197)	0,325 *** (0,101)
Kastet ut av boligen sin siste 6 mnd. (spørsmål 12, 13 og 14)	-0,312 *** (0,107)	-0,341 (0,196)	-0,463 *** (0,095)
Tap av bolig siste 6 mnd. (spørsmål 15, 16 og 17)	-0,136 (0,111)	0,038 (0,185)	-0,315 *** (0,121)
Er utskrevet fra institusjon siste 6 mnd. (spørsmål 20)	-0,340 *** (0,128)	-0,569 (0,613)	-0,146 (0,103)
Har gått ut av barnevernets omsorg siste 6 mnd. (spørsmål 21)	-0,491* (0,220)	-0,945 (1,095)	-0,822 (0,518)
Løslatt fra fengsel siste 6 mnd. (spørsmål 22)	-0,247 (0,180)	-0,922 (1,091)	-0,174 (0,158)
Er avhengig av rusmidler (spørsmål 23)	0,328 *** (0,107)	0,685 (0,460)	-
Personen har psykisk sykdom (spørsmål 24)	0,200* (0,100)	-1,001 *** (0,330)	-
Har fysisk funksjonshemming og/ eller sykdom (spørsmål 25)	0,287 (0,179)	0,335 (0,380)	0,426 *** (0,121)
Oppholder seg midlertidig i landet (spørsmål 27)	0,482* (0,243)	0,801* (0,372)	-0,213 (0,346)

Har fått tildelt/ vedtak om egen bolig og venter på å flytte inn (spørsmål 28)	-0,002 (0,159)	0,514 (0,267)	0,423*** (0,139)
Venter på å komme i behandling (rus, psykiatri, annet) (spørsmål 29)	-0,038 (0,129)	2,558 (1,320)	0,082 (0,101)
Er i legemiddelassistert rehabilitering (LAR) (spørsmål 30)	0,022 (0,256)	-0,988 (0,887)	0,105 (0,119)
Har individuell plan (spørsmål 31)	-0,052 (0,124)	0,260 (0,439)	0,035 (0,108)
Konstantledd	5,405*** (0,163)	5,472*** (0,309)	6,332*** (0,199)
N	905	219	1014
F-statistikk	2,573***	2,172***	6,218***
Justert R ²	0,034	0,088	0,089

* Signifikant forskjellig fra null på 5 prosentnivå

** Signifikant forskjellig fra null på 1 prosentnivå

*** Signifikant forskjellig fra null på nivå < 1 prosent

Vedlegg 3

Spørreskjema

LANDSDEKKENDE UNDERSØKELSE OM
BOSTEDSLØSE I KONTAKT MED
HJELPEAPPARATET 2012



Granvasseløkken 21, 0546 Østli
Telefon: 22 96 86 00, Telefax: 22 40 77 74
E-post: nibr@nibr.no, Web: www.nibr.no
Org nr NO 910208264

REGISTRERINGSSKJEMA

Definisjon av bostedsløs:

Som bostedsløs regnes personer som **ikke disponerer egen eid eller leid bolig**, men som er henvist til tilfeldig eller midlertidige botilbud, oppholder seg midlertidig hos nær slektning, venner eller kjente, personer som befinner seg under kriminalomsorgen eller i institusjon og skal løslates eller utskrives innen to måneder og ikke har bolig. Som bostedsløs regnes også personer uten ordnet oppholdssted kommende natt.

Utøyping: En person regnes i denne undersøkelsen som bostedsløs dersom vedkommende befinner seg i en av følgende situasjoner:

Situasjon 1. Personen mangler **tak over hodet** kommende natt. Herunder regnes personer som sover ute, i skur og lignende løsninger som gir en form for ly.

Situasjon 2. Personen er henvist til **akutt eller midlertidig botilbud**, som for eksempel natthjem, varmestue, hospits, hybelhus uten leiekontrakt, pensjonat, hotell, krisesenter, campingvogn/hytte på campingplass, krise-/overgangsbolig.

Situasjon 3. Person under **kriminalomsorgen**, som skal løslates innen **2 måneder** og som ikke har egen eid eller leid bolig. Herunder regnes personer i **fengsel** og personer i **overgangsboliger** eller som soner under **Frømsorgen**.

Situasjon 4. Person i **institusjon**, som utskrives innen **2 måneder** og som ikke har egen eid eller leid bolig. Herunder regnes **alle typer institusjoner**, inkludert personer i **barnevernsinstitusjon** som utskrives fra/går ut av barnevernets omsorg innen 2 måneder.

Situasjon 5. Personen bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger.

Som bostedsløs regnes ikke personer som bor i framleid bolig eller bor varig hos pårørende eller nær slektning.

Personer **under 18 år** som er bostedsløse alene, dvs. ikke sammen med foreldre/foresatt, skal registreres som bostedsløs.

Om utfylling av skjema

- Registreringsperiode: Uke 48 2012, f.o.m. mandag 26 nov. t.o.m. søndag 2. des.
- Det skal fylles ut ett – 1 – skjema for hver bostedsløs som er i kontakt med eller kjent ved ditt tjenestested, eller som oppholder seg i institusjonen/enheten i løpet av registreringsperioden.
- Rubrikkene under rammen øverst på side 2 i skjemaet må fylles med initialer, fødselsår og fødselsdag i måneden. Dersom du ikke har nok kunnskap til å besvare hele spørreskjemaet, er det likevel viktig at du returnerer skjemaet med de opplysningene som er mulig å fylle ut.

Ytterligere veiledning til utfylling av skjemaet finner du på siste side og i vedlagte orientering.

REGISTRERINGSSKIEMA Dato for utfylling: _____ Respondent nr. _____

Skjemaet er fylt ut ved følgende instans (se baksiden for veiledning og kategorier):	Virksomheten er offentlig drevet <input type="checkbox"/> 1 Virksomheten er privat drevet <input type="checkbox"/> 2 (Sett ett kryss)
Institusjonens geografiske plassering, kommunenavn:	Den bostedsløse hjemkommune (evt. også bydel, gjelder de største byene):

Personeens initialer (første fornavn, siste etternavn): (Må fylles ut)

Født År: Dag (1-31): (Må fylles ut)

1. Kjønn:

- (Sett ett kryss)
1 Mann
2 Kvinne

2. Sivilstatus

- (Sett ett kryss)
1 Enslig
2 Gift/samboende
3 Vet ikke

3. Fødeland

- (Sett ett kryss)
1 Norge
2 Øvrige Norden
3 Øvrige EU-land (se baksiden)
4 Øvrige Europa inkl. Russland
5 Afrika
6 Asia og Oseania
7 Nord-, Mellom- og Sør-Amerika
8 Vet ikke

4. Fullført utdanning

- (Sett ett kryss)
1 Grunnskole
2 Videregående skole
3 Høgskole/universitet
4 Vet ikke

5. Har personen mindreårige barn?

- (Sett ett kryss)
1 Ja → spørsmål 6
2 Nei → spørsmål 8
3 Vet ikke

6. Er personen bostedsløs sammen med sine mindreårige barn?

- (Sett ett kryss, fylles ut bare dersom personen har barn)
1 Ja → antall barn:
2 Nei
3 Vet ikke

7. Har personen omsorg for eller samværsrett med mindreårige barn?

- (Sett ett kryss, fylles ut bare dersom personen har barn)
1 Daglig omsorg
2 Delt omsorg
3 Samværsrett
4 Ikke omsorg el. samværsrett
5 Annet: _____
6 Vet ikke

8. Personens viktigste inntektskilde

- (Sett ett kryss)
1 Arbeidsinntekt
2 Dagpenger ved arbeidsløshet
3 Sykepenger
4 Pensjon: alder/uføre/annet
5 Studielån/-stipend
6 Arbeidsavklaringspenger
7 Kvalifiseringsstønad
8 Sosialhjelp
9 Ingen kjente inntektskilder
10 Annet: _____
11 Vet ikke

9. Personens nåværende oppholdsform

(Sett et kryss)

- 1 Uten overnattingsmuligheter kommende natt
- 2 Akutt overnatting der (deler av) dagen må tilbringes ute, f.eks. natthjem, varmsstue, vintertilbud
- 3 Midlertidig botilbud, f.eks. døgnovernatting, pensjonat, hybelhus, campingplass
- 4 Krisesenter
- 5 I kommunal institusjon (etter den kommunale Helse- og omsorgstjenesteloven)
- 6 I statlig behandlingssituasjon (inkludert privat drevet institusjon)
- 7 I ammen institusjon
- 8 I fengsel/under kriminalomsorgen
- 9 Midlertidig hos venner, kjente, slektninger
- 10 Annet: _____
- 11 Vet ikke

10. Hvor lenge har personen vært i den situasjonen som er oppgitt i spm. 9?

(Sett et kryss)

- 1 Under en uke
- 2 1 – 3 uker
- 3 Mer enn 3 uker – 3 måneder
- 4 Mer enn 3 måneder – 6 måneder
- 5 Mer enn 6 måneder
- 6 Vet ikke

11. Har personen en lang historie med bostedslehet?

(Sett et kryss)

- 1 Tilbakevendende situasjon over flere år
- 2 Varighet mer enn et halvt år
- 3 Et nytt, akutt problem
- 4 Annet: _____
- 5 Vet ikke

Nedenfor har vi listet opp noen faktorer som kan inngå i situasjonen til en person som er rammet av bostedslehet. Er personen etter din vurdering i eller berørt av disse situasjonene?

(Sett et kryss i hver kolonne)

	1	2	3
	Ja	Nei	Vet ikke
12. Personen er kastet ut av boligen sin siste 6 mnd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Kastet ut av bolig på grunn av ubetalt husleie/boliglån siste 6 mnd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. Kastet ut av bolig på grunn av skadeverk/uro/konflikter siste 6 mnd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Flyttet på grunn av trakassering/diskriminering siste 6 mnd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. Tap av bolig pga. samlivsbrudd eller konflikt i familien siste 6 mnd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17. Tap av bolig pga. utsatt for vold el. trusler siste 6 mnd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18. Bortfall av inntekt siste 6 mnd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19. Personen har høy gjeld/er gjeldsloffer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. Personen er utskrevet fra institusjon siste 6 mnd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. Personen har gått ut av barnevernets omsorg siste 6 mnd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22. Personen er løslatt fra fengsel siste 6 mnd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23. Personen er avhengig av rusmidler	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24. Personen har en psykisk sykdom	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25. Personen har en fysisk funksjonshemming og/eller sykdom	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26. Personen er veteran (definisjon, se baksiden)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
27. Personen oppholder seg midlertidig i landet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
28. Personen har fått tildelt/vedtak om egen bolig og venter på å flytte inn	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
29. Personen venter på å komme i behandling (rus, psykiatri, annet)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
30. Personen er i legemiddelassisteret rehabilitering (LAR)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
31. Personen har individuell plan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Veiledning for utfylling av registreringsskjemaet

"Skjemaet er fylt ut ved følgende instans" – kategorier i alfabetisk rekkefølge:
(Dersom ingen av de følgende kategoriene passer, skriv det du mener passer. Dersom flere alternativer passer, velg det du mener er mest dekkende).

- | | |
|---|---|
| a. Boligkontor/boligtjeneste | j. Krisesenter |
| b. Barnevern | k. Natthjem |
| c. Booppfølgingstjeneste | l. NAV-kontor |
| d. Dagsenter (kafé, aktivitetssenter, osv.) | m. Psykisk helsetjeneste – kommune |
| e. Midlertidig botilbud (hospits, pensjonat, campingplass, hybelhus osv.) | n. Psykiatrisk behandling/institusjon/-tilbud |
| f. Familiesenter | o. Rusbehandling – statlig |
| g. Fengsel | p. Rustjeneste – kommune |
| h. Friomsorg | q. Somatisk sykehusavdeling |
| i. Helsetjeneste, kommune, inkludert tilbud drevet av private | r. Utekontakt/oppsøkende tjeneste |
| | s. Sykehjem |

Koden for initialer, fødselsår og fødselsdag i måneden må fylles ut. Koden brukes til å kontrollere eventuelle dobbeltregistreringer og er viktig for å kvalitetssikre undersøkelsen. Disse opplysningene slettes når prosjektet avsluttes 31. oktober 2013.

Selv om registreringskoden skulle være din eneste kunnskap om den bostedsløse personen, er det viktig at du fyller ut koden for at personen skal bli registrert som bostedsløs. Vi vil likevel understreke at det har stor betydning at flest mulig av spørsmålene blir besvart. Fyll ut skjemaet på grunnlag av saksopplysninger, din kunnskap om den enkelte så langt det er mulig eller fyll ut skjemaet sammen med den bostedsløse personen.

Kryss av ett svaralternativ på hvert spørsmål. På noen av spørsmålene kan flere svaralternativer passe for den registrerte personen. Vi ber om at du krysser av på for eksempel viktigste inntektskilde (spørsmål 8)

Spørsmål 3, "Øvrige EU-land": Belgia, Bulgaria, Estland, Frankrike, Hellas, Irland, Kypros, Latvia, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Romania, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia, Tyskland, Spania, Storbritannia, Ungarn, Østerrike

Spørsmålene 12 – 31: Dersom du ikke kjenner til om personen er i en av disse situasjonene eller er usikker, ber vi deg om å krysse av for vet ikke.

Spørsmål 28: Person som har tjenestegjort militært i internasjonale operasjoner i FN eller NATO-regi etter 1945 og til dags dato.

Kontaktpersoner:

Katja Johannessen, katja.johannessen@nibr.no Tlf. 22958930/93816544
Evelyn Dyb, evelyn.dyb@nibr.no Tlf. 22958975 /45023677

Vedlegg 4

Intervjuguider

Intervjuguide, bostedsløse

Bakgrunnsinformasjon

- Respondentnummer
- Hvor kommer du fra? (evt spørre om alder)
- Hvilken kommune er du folkeregistrert i? Evt. er det den samme som du bor i?
- Har du bodd lenge i denne kommunen/bydelen? Hvor lenge

Bosituasjon og bohistorie

- Kan du fortelle om hvordan bosituasjonen din har vært de siste seks månedene? (*Om vanskelig å huske, spør om siste uke eller måned.*)
- (Hvis relevant:) Hvor sov du natt til i dag?
- Hvor lenge har du vært bostedsløs?
- Hvordan bodde du før du ble bostedsløs?
- (Evt oppfølging:) hvorfor flyttet du derfra?
- Har du hatt egen leilighet med kontrakt noen gang? Når?
- Har du noen gang blitt kastet ut fra en bolig du bodde i? Evt. hva skjedde?

- Hva slags hjelp fra kommunen eller bydelen har du blitt tilbudt? (Fks midlertidig bolig, varig bolig, booppfølging, økonomisk hjelp.
- hva slags hjelpetilbud har du mottatt, altså valgt å benytte deg av?
- Hvordan opplever du at hjelpetilbudet passer til deg og din situasjon og behov?
- Hva slags hjelpetilbud synes du er bra? Evt hvordan/hvorfor?
- Hva slags hjelpetilbud synes du fungerer mindre godt eller dårlig? Evt hvordan/hvorfor? Kan også gjelde private hjelpetilbud type Kirkens Bymisjon.
- Har du individuell plan? Evt hvordan synes du den fungerer?
- Har du ansvarsgruppe? Evt: Hvordan synes du den fungerer?
- Hva slags tanker gjør du deg rundt bositasjonen din? Hvordan opplever du den situasjonen du står i nå?
- Hvordan påvirker bositasjonen din livet ditt ellers? Er den positiv, midt imellom eller negativ for hvordan livet er ellers?

Årsaker til bostedsløshet

- Generelt, hva er grunnen til at du er bostedsløs, mener du selv?
- Etter ditt syn, hva slags ting utenfor deg, som du ikke selv bestemmer over, kan være årsak til at du ikke har egen varig bolig i dag? (fks hvordan hjelpeapparatet fungerer, arbeidsmarkedet, boligmarkedet)
- Har du jobb nå for tiden? Hvis nei: hva er grunnen til det?
- (Evt) har du hatt jobb før?
- (Evt) hvordan er dine muligheter for å ha en jobb? Hva hindrer?
- Hva savner du mest ved det å ha en bolig?
- Hvis du kunne velge fritt ut fra dine ønsker og behov, hva må til for at du får en bositasjon du kan leve godt med?
- Etter ditt syn, er det noe ved deg selv som bidrar til den bositasjonen du står i i dag? (Fks rus, samliv, gjeld, psyk, utkastelse). Hvis ja; hva?

- Har du forsøkt å finne deg en bolig på egen hånd?
- (Evt): hvordan gikk du fram for å finne bolig?
- Hvis ja på forrige: Hvilke hindringer har du møtt når du har forsøkt å finne egen bolig?
- Er det noe du mener du selv kunne gjort annerledes for at du kunne få en egen varig bolig? Hvis ja; hva?
- Hva tenker du kunne gjort det enklere for deg å finne egen varig bolig?

Generelle spørsmål om livssituasjon/levestandard (om det passer å spørre)

- Om du skulle bli syk, kasta ut, havne i fengsel, få problemer på et vis, hvem henvender du deg til for å få hjelp? Venner? Familie? Hjelpeapparat? Hvem kan du få hjelp av?
- Har du kontakt med gamle venner fra andre miljøer enn du er i nå?
- De du omgås mest nå for tiden, ligner deres situasjon på din egen? (Evt passende oppfølgingsspørsmål om bolig, rus etc).
- Har du kontakt med familien din? (Evt passende oppfølging om forholdet).
- Har du barn?
- Hvis ja: hvor ofte er du sammen med barnet/barna?
- Hvordan tenker du bosituasjonen din påvirker samværet med barnet/barna?

Evt avsluttende kommentarer.

Intervjuguide, ansatte

Bakgrunnsinformasjon

- Navn/posisjon/stilling, kommune/bydel
- Kan du fortelle litt om din stilling, og om hvordan du arbeider med boligspørsmål generelt og bostedsløse spesielt?

- Hva slags tjenester for vanskeligstilte på boligmarkedet finnes i din kommune/bydel?

Omfang av bostedsløshet

- Hva slags omfang av bostedsløshet er det i din kommune/bydel?
- I hvilken grad er bostedsløshet et viktig tema politisk og blant ansatte i kommunen/bydelen? Hvem er opptatt av bostedsløshet i kommunen/bydelen?
- Hvilke instanser eller tjenester i kommunen /bydelen arbeider med bostedsløshet?
- Ut fra ditt ståsted, har du inntrykk av at omfanget av bostedsløshet har økt eller minket, eller ligger det på omtrent samme nivå?
- Hva mener du er årsaken til økning/minking/samme nivå (avhengig av svar)
- Hva mener du om omfanget av bostedsløshet i din kommune/bydel? Hvor stort er problemet? (Fks i forhold til andre kommuner, ift folketallet.)
- Hvem er mest ”utsatt” for bostedsløshet i din kommune/bydel? (nye grupper i faresonen? Endringer ift tidligere?)
- Hva slags kjennetegn har de bostedsløse i din kommune/bydel? (evt for eksempel, handler det om mennesker med rusproblemer? Flyktninger? Store barnefamilier? Er det mange unge? -Er det noen spesifikke grupper som skiller seg ut?)
- Kan du fortelle en typisk "klienthistorie" fra din jobb, for eksempel et vanlig hendelsesforløp eller prosess som kan føre til bostedsløshet?
- Hva slags utfordringer preger bostedsløse eller vanskeligstilte på boligmarkedet i din kommune/bydel? (FKS: boligstørrelse, arbeidsmarked, boligmarked/leiemarked, mangel på passende boliger?)

Årsaker til bostedsløshet

- Generelt, hva mener du kan være de viktigste årsakene til at noen er bostedsløse eller er vanskeligstilte på boligmarkedet i din kommune/bydel?
- Hva tenker du påvirker bostedsløsheten i din kommune/bydel, for eksempel ndg arbeidsmarked, boligmarked, organisering av hjelpeapparatet?
- Hvordan tenker du de bostedsløse selv bidrar til egen bostedsløshet?

Tiltak mot bostedsløshet

- Kan du fortelle om hva slags tilbud og tiltak som gis (tilbys) til bostedsløse i din kommune/bydel; hvordan arbeider dere for å begrense eller redusere bostedsløshet?
- Generelt, ut fra ditt ståsted, hvordan vurderer du arbeidet med bostedsløse i din kommune/bydel?
- I hvilken utstrekning får klientene tilbud om individuell plan?
- Samme spørsmål ndg. ansvarsgruppe.
- Hvordan mener du kommunens/bydelens handlingsrom er når det gjelder å imøtekomme nasjonale handlingsmål mot bostedsløshet, for eksempel kravet om at ingen skal bo i midlertidig bolig i mer en tre måneder?
- Hvordan mener du hjelpetiltakene fungerer i forhold til de utfordringene som finnes i dette arbeidet?
- Hvilke typer midlertidige botilbud har dere? (fks camping, natthjem, pensjonat, hotell, hospits etc).
- I hvor stor utstrekning brukes midlertidige botilbud?
- Hvem er det som oftest får tilbud om midlertidig bolig hos dere? (Hva slags utfordringer er vanlige).
- Hva er din mening om de midlertidige tilbudene?
- Hva mener du er vanligste botid i midlertidig bolig hos dere, er det oftest under eller over tre måneder?
- Hvem prioriteres når det finnes ledige varige boliger?

- (Oppfølging ift hvem som prioriteres): hvorfor prioriteres det på denne måten?
- Ut fra ditt ståsted, hva kunne gjøres annerledes for å begrense eller redusere bostedsløshet hos dere?
- Hva er de største utfordringene eller hindringene dere møter i arbeidet med bostedsløshet?
- Hva mener du blir gjort riktig/fungerer godt hos dere i arbeidet med bostedsløshet?
- Hva kan fremme mulighetene for å lykkes i større grad med å begrense eller redusere bostedsløshet?
- Må ulike deler av hjelpeapparatet mobiliseres for å hjelpe disse gruppene (evt denne gruppa)? Evt hvilke?
- "Hvordan er samarbeidet/koordineringa av arbeidet mellom etater/virksomheter internt i kommunen?
- Hvem samarbeider du godt med?
- Hvor og med hvem burde samarbeidet vært bedre?
- Hvordan er samarbeidet med andrelinje og offentlige instanser utenfor kommunen?
- Hvem samarbeider du godt med? (ulike avdelinger i helseforetaket, kriminalomsorgen, politet e.l.)
- Hvor og med hvem burde samarbeidet vært bedre?
- Andre samarbeidspartnere? Frivillige organsiasjoner, utbyggere, utleiere/husverter, boligbyggelaget, andre?
- Hvem samarbeider dere godt med?
- Hvor og med hvem burde samarbeidet vært bedre?
- Evt, viss tid: hva tenker du om vår definisjon av bostedsløshet? Er den anvendbar i din kommune/bydel?

Evt. avsluttende kommentarer

Vedlegg 5

ETHOS – Europeiske typologier for bostedsløshet og eksklusjon på boligmarkedet

Konseptuell kategori		Operasjonell kategori		Kjennetegn (generisk kategori)
Uten ordnet overnatting	1	Personer som bor ute	1.1	Sover ute (uten tilgang til 24 timers losji) Uten fast bopel
	2	Personer i døgnovernatting / natthjem	2.1	Innkvartering for en natt / begrenset antall netter, ikke oppholdssted på dagtid
Husløs	3	Personer i midlertidig bo-/overnattingstilbud	3.1 3.2	Døgnovernatting med 24 timers opphold. Midlertidig innlosjering
	4	Personer i krisesenter for kvinner	4.1	Krisesenter for mishandlede og voldtatte kvinner
	5	Personer i botilbud for immigranter	5.1 5.2	Midlertidig innlosjering / asylmottak. Innlosjering for migrasjonsarbeidere
	6	Personer som skal utskrives/løslates fra institusjon	6.1 6.2	Kriminalomsorgen. Helseinstitusjoner
	7	Personer som mottar hjelp (pga hjemløshet)	7.1 7.2 7.3 7.4	Pleiehjem/sykehjem for hjemløse. Vernehjem. Gjennomgangsbolig med oppfølging. Innlosjering med oppfølging
Usikker bosituasjon	8	Personer i usikkert losji	8.1 8.2 8.3 8.4	Bor midlertidig hos familie/venner. Uten standard leiekontrakt / fremleiekontrakt. Ulovlig husokkupasjon. Ulovlig landokkupasjon.
	9	Personer som er truet av utkastelse	9.1 9.3	Begjæring om utkastelse. Tvangssalg av bolig
	10	Personer som lever med trusler om vold	10.1	Registrerte politianmeldelser på grunn av vold i hjemmet
Uegnet bolig	11	Personer som bor i midlertidig innretninger / utenfor nasjonal standard	11.1 11.2 11.3	Mobile innretninger / campingvogn. Uegnede bygg / ikke beregnet til bolig. Midlertidige innretninger
	12	Personer som bor i uegnet bolig	12.1	Uegnet bolig (under nasjonal standard)
	13	Personer som bor i ekstrem trangboddhet	13.1	Trangboddhet i henhold til nasjonal norm.