

Evelyn Dyb

# Tiltak for bostedsløse: En eksempelsamling



BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Evelyn Dyb

# Tiltak for bostedsløse: En eksempelsamling

Prosjektrapport 309 – 2001

Prosjektrapport 309  
Evelyn Dyb  
Tiltak for bostedsløse: En eksempelsamling

Emneord:  
bostedsløs  
sosial utstøting  
modeller for etablering  
hjelpetiltak

ISSN 0801-6461  
ISBN 82-536-0738-5

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

© Norges byggforskningsinstitutt 2001

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

# Forord

Utgangspunktet og finansieringskilden for denne rapporten er et oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Prosjektet hadde opprinnelig tittelen Homelessness; Examples of good practice. Sluttrapporten har fått tittelen Tiltak for bostedsløse: En eksempelsamling.

Tittelen gjenspeiler også oppdragets art. Oppdraget har bestått i å lage en eksempelsamling av tiltak rettet mot bostedsløse. Vi har stått fritt i å kunne finne fram til og velge eksempler både fra Norge og andre land. Hovedvekten av eksemplene kommer imidlertid fra utlandet. Årsaken er rett og slett at de fleste gode eksemplene er å finne andre steder. I alle fall har det vært vanskelig å finne evalueringer og gode beskrivelser av tiltak her i landet.

Empirien i studiet er innhentet gjennom rapporter, evalueringer og annen litteratur. Vi har ikke gjort egne studier av tiltak for bostedsløse. Vi oppfatter at denne framgangsmåten er i tråd med oppdraget.

Prosjektleder er Evelyn Dyb. Kvalitetssikrer for rapporten er Siri Ytrehus. Ytrehus har også vært diskusjonspartner og bidratt med kritiske og konstruktive innspill underveis.

Thorbjørn Hansen

Avdelingssjef

Evelyn Dyb

Prosjektleder

Sammendrag.....	6
1 Innledning .....	8
Antall bostedsløse i Norge .....	8
Storby- og byfenomen.....	8
Bostedsløs eller hjemløs?.....	9
Felles forståelse, forskjellige tall .....	9
Foryngelse og feminisering.....	10
Opprinnelse utenfor Norge.....	11
Ikke bare fattig .....	11
Sosial utstøting.....	12
Med og uten ”boevne”?.....	12
Konstruksjon av den bostedsløse .....	13
Oppfatninger og hjelpetiltak .....	13
2 Modeller for etablering .....	15
Innledning .....	15
Bostedsløse i Europa.....	15
Antall bostedsløse .....	15
Modeller for bosetting.....	17
Idealtyper.....	17
Mål .....	18
Normaliseringsmodellen .....	18
To tiltak i Tyskland .....	19
Y-Foundation i Finland.....	20
Union for ungdomsboliger .....	21
Innvendinger mot den finske modellen.....	21
Ungbo i Oslo og Trondheim .....	22
Kjedemodellen .....	23
Wien-prosjektet.....	23
Italia.....	24
Storbritannia.....	24
Trappemodellen.....	25
Det regulære og sekundære boligmarkedet.....	25
Sverige.....	26
Boligtrappen.....	27
Tiltakstrapp .....	28
Trappemodellen i andre land.....	28
Konklusjon .....	29
3 Etablering i egen bolig .....	30
Innledning .....	30
Helhetsstrategier.....	30
The Big Issue – Big Futures.....	31
Forretningsmessig tilnærming.....	32
Tre elementer i etableringsprosessen .....	32
Exit-fasen .....	33
Oppsummering.....	34
Beyond Shelter .....	34
Bostedsløse familier.....	34
“Miljøarbeiderkontrakt” .....	35
Oppsummering.....	35

The Rough Sleepers Unit .....	36
CATs – kontakt- og evalueringsteam.....	36
Oppsummering.....	37
4 Lavterskeltilbud.....	38
Innledning .....	38
Sosiale boformer .....	38
Målgrupper.....	39
Solistboliger: Humlebyen i København.....	39
Bofellesskap: Teglgårdshuset i Middelfart .....	40
Skiftesporet på Nørrebro .....	41
Botilbudpuljen følger Storbypuljen.....	42
Boendebasen i Kristianstad .....	42
”Hverdagslig” og ”profesjonell” .....	43
Base for tjenester.....	44
Enga bo- og aktivitetstilbud .....	44
Tøffere miljø .....	45
Oppsummering.....	46
Avslutning.....	47
Strategivalg og organisering .....	47
Tjenester for bostedsløse.....	48
Lekmannsskjønn .....	48
”Uten boevne” – en avledningsmanøver? .....	49
Bolig versus andre tilbud .....	50
Ansatte i boligetableringsprosjekter.....	51
Ansatte i lavterskeltilbud.....	51
Behov for eget lovverk? .....	52
Offentlig og frivillig.....	53
Bostedsløse trenger bolig .....	54
Litteratur.....	55

# Sammendrag

Den siste landsomfattende kartleggingen av bostedsløse i Norge konkluderer med at vi her i landet har 6145 bostedsløse. Undersøkelsen ble utført ved Norges byggforskningsinstitutt (NBI) i desember 1996. NBI-studien viser at bostedsløshet er et storby- og dernest et byfenomen. Godt over halvparten, 3600, oppholder seg i de tre største byene Oslo, Bergen og Trondheim. I Oslo ble det i undersøkelsesperioden registrert 2523 bostedsløse, i Bergen 754 og i Trondheim 327. Selv om det nå har gått fire år siden denne kartleggingen, tyder en nyere undersøkelse i Oslo på at tallet på bostedsløse ikke har endret seg vesentlig siden 1996. En rapport fra Bolig- og eiendomsetaten i Oslo kommune konkluderer med at rundt 2800 husstander kan regnes som bostedsløse. Oslo-undersøkelsen ble gjennomført i løpet av 1998 og 1999.

Oslo kommune og NBI benytter samme definisjon av bostedsløshet. I NBI-studien er bostedsløshet definert på følgende måte:

”Personer som ikke disponerer egen eller leid bolig, men er henvist til tilfeldige eller midlertidige boalternativer, samt personer som ikke har noe ordnet oppholdssted kommende natt. Til bostedsløse regnes således personer som bor på institusjon, hospits eller liknende som

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

Som bostedsløs regnes også de personer som bor midlertidig hos slektninger, venner eller bekjente. Som bostedsløs regnes ikke den som bor i framleid bolig eller bor varig hos pårørende eller nære slektninger.”

Oppdraget for denne rapporten har vært å finne fram til og presentere relevante eksempler på tiltak rettet mot personer som faller innenfor gruppen vi har definert over. Gruppen av bostedsløse kan deles i undergrupper etter forskjellige fellestrekk. Disse blir nærmere beskrevet i innledningen i rapporten. Særtrekkene ved de ulike gruppene må tas hensyn til når man vurderer hvilke tiltak som er relevante. Vi oppfatter at oppdraget består i å presentere og beskrive et *spekter* av ulike etableringsstrategier og botilbud.

Det finnes ulike måter å gruppere og systematisere tiltak for bostedsløse på. Den irske forskeren Brian Harvey har utarbeidet tre såkalte idealtyper som et teoretisk hjelpemiddel til å gruppere forskjellige prosjekter og tiltak. De tre idealtypene kalles normaliseringsmodellen, kjedemodellen og trappemodellen. Under disse idealtypene grupperer vi ulike tiltak etter overordnede kjennetegn som mål, metode og filosofi.

Tiltak under normaliseringsmodellen har som mål å etablere bostedsløse i egen bolig straks. Filosofien er at bostedsløse har samme behov for bolig og sosial støtte som alle andre. Ideen bak normaliseringsmodellen er den samme som har vært og er drivkraften bak integrering av psykisk utviklingshemmede og psykiatriske pasienter også her i landet. Tiltak etter mønster av kjedemodellen opererer med en kjede av tiltak i en klart avgrenset overgangsfase. Målet er også her egen bolig. Trappemodellen skiller seg tydeligst fra de to andre. Tiltakene innenfor trappemodellens ramme er basert på en differensiert og hierarkisk ordnet trapp av tilbud, som *eventuelt* kan føre fram til etablering i egen bolig.

Denne rapporten fokuserer særlig på helhetsstrategier for etablering av bostedsløse. Vi har en forholdsvis grundig presentasjon av tre prosjekter som karakteriseres av at de har en



gjennomført strategi for etablering og reintegrering av bostedsløse. Det ene prosjektet er en del av The Big Issue-konseptet i Storbritannia. Det andre er Housing First, som er etablert og styres av organisasjonen Beyond Shelter i USA. Begge disse tiltakene står på FN-programmet Habitats "Best Practices"-liste. Det tredje eksemplet er det statlige programmet The Rough Sleepers Unit, tidligere The Rough Sleepers Initiative, i England.

Disse prosjektene tilbyr et bredt spekter av tjenester, samtidig som de har fokus på bolig-etablering. Vi har særlig lagt vekt på å få fram hjelpe- og servicetilbudet disse strategiene benytter seg av. De tre prosjektene lar seg plassere enten i normaliseringsmodellen eller i kjedemodellen, eventuelt i skjæringspunktet mellom disse. De ligger langt fra trappemodellen. Et tydelig fellestrekk ved disse prosjektene er vektleggingen av selvhjelpstanken. Det understrekes at målet er å lære selvstendighet og å håndtere tilværelsen på egne ben.

Alternativet til helhetlige etableringsstrategier ser ut til å være spesialboliger, som kan være tiltenkt både midlertidig og permanent innlosjering. I denne gruppen plasseres også lavterskeltiltak og akutttiltak. Kravene med hensyn til rusmisbruk og deltakelse er lavere enn ved mange andre tiltak. En variasjon av slike tilbud finner vi i Danmark.

Danskene har valgt å kalle disse lavterskelboligene for sosiale boformer. Begrepet sosiale boformer er ment å skulle signalisere at tilbudet er mer enn bolig. Tilbudet skal også yte tjenester som er innrettet på å tilfredsstille de sosiale behovene beboerne har. Målgruppene er bostedsløse med rusproblemer og/eller psykiske problemer, ofte med lang fartstid innen hjelpeapparatet.

Den danske regjeringen satset i 1992 på å bygge en serie slike alternative boformer. I fjor ble programmet fornyet for enda en periode. Ett av eksemplene vi beskriver fra Danmark er Skiftespolet på Nørrebro i København. Skiftespolet er fire jernbanevogner som, bokstavelig talt, er parkert på et ubrukt sidespor og omgjort til boliger for bostedsløse.

I kategorien lavterskeltilbud har vi også tatt med Enga bo- og aktivitetstilbud. Enga er et permanent botilbud. Det er lokalisert på Vålerenga i Oslo og er et byomfattende tiltak. Målsettingen er å kunne tilby bostedsløse mennesker med rusrelaterte problemer et sted de kan oppleve som sitt eget hjem. Enga har mye til felles med de danske eksemplene. Det kreves ikke rusfrihet. Denne typen tilbud er innrettet på bostedsløse som ikke vil klare å bli rusfri og som ikke klarer å bo alene.

Enga bo- og aktivitetstilbud drives av Kirkens Bymisjon med offentlig støtte. Et svært interessant særtrekk, som det har vært lite fokusert på i Norge, er den betydelige rollen ulike typer frivillige organisasjoner spiller og hvordan samarbeidet med frivillige er formalisert for å hjelpe bostedsløse. De fleste prosjektene som er beskrevet i denne rapporten er drevet av frivillige organisasjoner, eller av frivillige i samarbeid med det offentlige. Vi har flere eksempler på at dette samarbeidet er formalisert. Ett av eksemplene, som vi vil finne omtalt i denne rapporten, er Y-Foundation i Finland. Et annet eksempel er satsingen på lavterskeltilbud, eller sosiale boformer, i Danmark.

Til slutt i rapporten drøfter vi behovet for boligsosial kompetanse i arbeidet med bostedsløse. Konklusjonen er at slik kompetanse enten er fraværende eller svært mangelfull på forvaltningsnivå.

# 1 Innledning

Problemstillingen i prosjektet formuleres slik: Homelessness: Examples of good practice. Oversatt vil ordlyden være Bostedsløshet: Eksempler på gode tiltak. Men før vi presenterer eksempler på tiltak, vil vi skissere noen generelle problemstillinger rundt bostedsløshet og bostedsløse.

I denne delen av rapporten vil vi derfor si noe om antall bostedsløse her i landet og hvordan dette tallet har framkommet. Vi vil gå inn på en drøfting av hvordan vi definerer bostedsløse og hva som kjennetegner grupper av bostedsløse i dagens Norge. I en slik avklaring er det også naturlig å se på hvordan bostedsløse oppfattes og forstås innen hjelpeapparatet og innen forskning.

## *Antall bostedsløse i Norge*

Den siste landsomfattende kartleggingen av bostedsløse i Norge er utført ved Norges byggforskningsinstitutt (NBI). Undersøkelsen ble gjennomført i desember 1996. Der framkommer det at det på kartleggingstidspunktet fantes 6145 bostedsløse i Norge. Opplysningene er innhentet gjennom hjelpeapparatet for bostedsløse. Kartleggingen er gjennomført i 919 institusjoner i et utvalg på 96 kommuner. De 11 største kommunene i landet er med i undersøkelsen. Dette var kommuner med mer enn 40.000 innbyggere i 1990. De øvrige 85 kommunene er trukket blant mindre kommuner fordelt etter størrelse (Ulfrstad 1997).

## **Storby- og byfenomen**

NBI-studien påviser at bostedsløshet er et storby- og dernest et byfenomen. Godt over halvparten, 3600, oppholder seg i de tre største byene Oslo, Bergen og Trondheim. I Oslo ble det i undersøkelsesperioden registrert 2523 bostedsløse, i Bergen 754 og i Trondheim 327. Selv om det nå har gått fire år siden denne kartleggingen, tyder en nyere undersøkelse i Oslo på at tallet på bostedsløse ikke har endret seg vesentlig i perioden 1996 til 2000.

Andelen bostedsløse i forhold til folketallet synker i takt med kommunestørrelse. Men selv om bostedsløshet i stor grad er et byfenomen, finnes det også personer uten bolig i mellomstore og små kommuner. Ulfrstad beregner det totale tallet bostedsløse til 1,4 pr. 1000 innbyggere i gjennomsnitt på landsbasis. Beregningen er gjort ved å beregne antall bostedsløse med utgangspunkt i noen *utvalgskommuner* og legge dette sammen med det totale antall bostedsløse i *fulltellingkommuner* og i fengsler.

Oversikten under viser antall bostedsløse i forhold til folketallet i norske kommuner inndelt etter antall innbyggere:

- De 13 største kommunene: 3,1 bostedsløse pr. 1000 innbyggere
- 10.000 til 39.000 innbyggere: 0,63 bostedsløse pr. 1000 innbyggere
- Under 10.000 innbyggere: 0,36 bostedsløse pr. 1000 innbyggere

På basis av rapporter fra samtlige bydeler i Oslo konkluderer Bolig- og eiendomsetaten i Oslokommune med at rundt 2800 husstander kan regnes som bostedsløse. Oslo-undersøkelsen ble gjennomført i løpet av 1998 og 99 (Oslo kommune 2000). En husstand forstår vi vanligvis som en enhet som består av ett eller flere medlemmer. Rapporten fra Oslo kommune angir ikke nærmere hvor mange medlemmer det er i hver husstand. Men det heter i rapporten at 200 av de bostedsløse husstandene er barnefamilier med til sammen 400 barn. Det må oppfattes som om minst 2800 voksne og 400 barn regnes som bostedsløse. Det utgjør til sammen 3200 personer.

### ***Bostedsløs eller hjemløs?***

I EU-landene og engelskspråklig litteratur brukes gjennomgående begrepet "homeless" (hjemløs). I Norden – Norge, Sverige og Finland – benyttes i hovedsak begrepet bostedsløs. I Danmark snakker man, som ellers i Europa, om hjemløse. Men ved gjennomgang av forskning og utredninger fra de fire nordiske landene, framgår det at man gjerne snakker om samme sak enten man sier bostedsløs eller hjemløs. Begrepet "dwelling" (bolig/bosted) dukker også opp i engelskspråklige begrepsavklaringer rundt "homeless":

"Hjemløshet er fraværet av en personlig, permanent og adekvat bolig. Hjemløse mennesker er de som ikke er i stand til å skaffe seg tilgang til en personlig, permanent og adekvat bolig og til å beholde en slik bolig på grunn av finansiell ufrihet og andre sosiale barrierer, og mennesker som ikke er i stand til å anskaffe og beholde en slik bolig fordi de ikke er i stand til fullt ut å leve et uavhengig liv og trenger omsorg og støtte, men utenfor og ikke i institusjon." (Avramov 1998:15, oversatt)

Selv om vi i Norge gjennomgående bruker betegnelsen bostedsløs, er selve definisjonen på en bostedsløs i sitt innhold nær beslektet med Avramovs beskrivelse:

"Personer som ikke disponerer egen eller leid bolig, men er henvist til tilfeldige eller midlertidige boalternativer, samt personer som ikke har noe ordnet oppholdssted kommende natt. Til bostedsløse regnes således personer som bor på institusjon, hospits eller liknende som

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

Som bostedsløs regnes også de personer som bor midlertidig hos slektninger, venner eller bekjente. Som bostedsløs regnes ikke den som bor i framleid bolig eller bor varig hos pårørende eller nære slektninger." (Ulfrstad 1999:14)

Den viktigste forskjellen mellom de to definisjonene er at Avramovs definisjon inneholder forklaringer på hvorfor mennesker er bostedsløse, mens Ulfrstads definisjon først og fremst ivaretar behovet for en operasjonalisering av begrepet bostedsløse, som er egnet for en kvantitativ studie av fenomenet.

Oslo kommune (2000) har benyttet denne samme definisjonen på bostedsløs som Ulfrstad i sin kartlegging av bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet.

### **Felles forståelse, forskjellige tall**

Innen forskning om bostedsløse og bostedsløse i EU-landene benyttes i stor grad en definisjon som ligger i nærheten av Avramovs. Det skyldes blant annet at de mest framtrepende forskerne på dette feltet er knyttet opp til FEANTSA, den uavhengige paraplyorganisasjonen

The European Federation of National Organisations Working with the Homeless. Dette har bidratt til å skape større nærhet mellom forskernes forståelse av feltet.

Når nasjonene skal telle bostedsløse, ser man imidlertid at det er forskjeller på hvordan man definerer om en person er bostedsløs. Da spiller det en underordnet rolle om landene bruker begrepet bostedsløs eller hjemløs. Avstanden i hvordan man operasjonaliserer og teller kan faktisk være større mellom land som konsekvent holder seg til betegnelsen hjemløs enn mellom land som benytter henholdsvis hjemløs og bostedsløs. En viktig årsak er at de europeiske landene kan ha forskjellige oppfatninger av hva som regnes inn under begrepene permanent og adekvat bolig. FEANTSA har påpekt at forskjellene med hensyn til hvordan bostedsløse registreres kan være store, særlig mellom sør- og nord-Europa. Dermed oppstår et problem når man skal sammenlikne raten av bostedsløse landene i mellom.

### **Foryngelse og feminisering**

Hvem er de bostedsløse? En overordnet deskriptiv inndeling gir følgende svar: Av de 6000 oppgir en tredel (35 prosent) å være midlertidig bostedsløse. Halvparten (51 prosent) er permanent uten bolig. Over halvparten mottar sosialstønad. 19 prosent har pensjon og tre prosent oppgir lønn som inntektskilde (Ulfrstad 1997).

Opp gjennom åtti- og nittitallet registrerte forskerne en endring blant bostedsløse. I hele den vestlige verden begynte man å snakke om den nye og den gamle hjemløse. Bostedsløshet var ikke lenger synonymt med drikkfeldige menn som sov under broene og i herbergene. I takt med tøffe økonomiske omstillinger, stigende arbeidsløshet og i enkelte land, særlig USA og England, og en innstramning av sosiale ordninger, sluttet nye grupper av mennesker seg til den tidligere, antatt homogene forsamlingen av hjemløse.

Forskerne merket seg tidlig to framtrepende trekk ved de såkalte nye bostedsløse. De var yngre enn før. Og det var flere kvinner blant dem. Det skjedde en foryngelse og en feminisering av bostedsløsheten. På begynnelsen av 90-tallet rapporterte finske og danske forskere om en høyere andel kvinner og en gjennomgående yngre populasjon av bostedsløse. Ikke uventet var kvinneandelen størst blant de yngre.

Populasjonen av bostedsløse i Norden er i ferd med å dikotomiseres, skrev forskeren Margaretha Järvinen i begynnelsen av nittitallet. Man har fortsatt de eldre og middelaldrende alkoholisererte menn med et lite innslag av kvinner som bor på herberger, hospits og i tilsvarende innlosjering. Den andre gruppen består av yngre og middelaldrende menn og kvinner som veksler mellom åpen bostedsløshet og andre boformer (Järvinen 1992).

Denne tendensen er også observert i Danmark. Det gjenspeiles blant annet i data om brukerne av 105 institusjoner for hjemløse i løpet av åttitallet:

”Vi vet også at det har vært en tendens i retning nedgang i gjennomsnittsalderen hos brukerne av de 105 institusjonene fra 1981 til 1993. Det har vært en signifikant økning av brukere under 40 år og en signifikant nedgang i antallet over 60 år. Men siden 1993 kan denne tendensen mot lavere gjennomsnittsalder ha stoppet, og til og med blitt reversert.”  
(Stax 1998:144)

Året etter slo By- og Boligministeriet i Danmark fast at denne siste antakelsen i sitatet over ikke holder: I gruppen av hjemløse er antallet unge mellom 18 og 25 år stigende. Halvparten av denne aldersgruppen er kvinner (Andersen 1999).

Den samme hovedtendensen kan observeres også i Norge, men med noen klare modifikasjoner. En undersøkelse gjennomført av Oslo kommune i 1971 fant omtrent like mange bostedsløse i Oslo som NBI-undersøkelsen fant mer enn 25 år senere. Ved å gjennomgå metodene for kartlegging i de to undersøkelsene er det, ifølge Ulfrstad, grunn til å tro at tallet på bostedsløse i Oslo reelt sett har gått ned. Dette er det motsatte av utviklingen i resten av Europa. Tidligere studier i de andre større byene i Norge indikerer at det heller ikke der har skjedd store endringer i tallet på bostedsløse i løpet av det siste tiåret.

Foryngelse og feminisering ser imidlertid ut til å være tendenser blant bostedsløse også i Norge. I studien fra 1997 er 76 prosent av de bostedsløse menn og 24 prosent kvinner. Kvinnene er gjennomgående yngre enn mennene. I undersøkelsen av Oslos uteliggere, som ble gjort av Odd Ramsøy i 1971, er den klassiske uteliggeren en eldre mann. Men konklusjonen i NBI-studien er likevel at det ikke er sikre holdepunkter for å fastslå at gjennomsnittsalderen blant bostedsløse i Norge er synkende.

### **Opprinnelse utenfor Norge**

I likhet med andre europeiske land er det også i Norge en betydelig andel bostedsløse med opprinnelse fra land utenfor Europa og USA. I NBI-studien utgjør denne gruppen 13 prosent. Innslaget av personer fra afrikanske og asiatiske land er også et forholdsvis nytt trekk ved bostedsløsheten her i landet. Ett vesentlig trekk som skiller denne gruppen fra andre bostedsløse er et langt mindre innslag av rusmisbruk

### ***Ikke bare fattig***

Både norske og utenlandske undersøkelser bekrefter at bostedsløshet er en del av et mer sammensatt problemkompleks. De vanligste problemene oppsummeres i kategoriene rusmisbruk og psykiatri. Også det mer generelle og løsere definerte begrepet ”manglende boevne” nevnes i ulike sammenhenger. I NBI-rapporten betegnes 61 prosent av de bostedsløse som rusmisbrukere. En fjerdedel oppgis å ha psykisk sykdom. Bare ni prosent oppgis å ikke misbruke rusmidler, ha psykiske problemer eller å ha vært på institusjon de siste seks måneder.

Den etter hvert noe mer heterogene gruppen av hjemløse har likevel noen felles kjennetegn ut over at de ikke har bolig. Felles for hjemløse mennesker er at de er fattige, fastslår den italienske forskeren Silvia Mugnano (Mugnano 2000). Man vil kanskje si at det er innlysende. Men Mugnanos poeng er å gi en påminnelse om motsatsen til en slik påstand, nemlig at ikke alle fattige er bostedsløse.

Dette reiser debatten om moralske begreper som skyld og valg. Må bostedsløse selv ta ansvaret for at de er havnet i en situasjon som for de fleste oppfattes som miserabel? De danske forskerne Koch-Nielsen og Stax setter problemstillingen på spissen når de drøfter og avviser at den vanskelige boligsituasjonen i landet kan tillegges ansvaret for at bostedsløshet eksisterer som fenomen også i Danmark (Koch-Nielsen, Stax 1999). Men de framholder likevel at det ikke betyr at bostedsløshet, fattigdom og sosial eksklusjon er forårsaket av personlige brister.

## Sosial utstøting

Det dreier seg om sosiale utstøtingsmekanismer og marginaliseringsprosesser som har foregått i århundrer. Diskusjonen om sosial eksklusjon er ikke ny, den har pågått i minst 400 år, poengterer en annen dansk forsker, Preben Brandt. Ifølge Brandt foregår den sosiale eksklusjonen i dagens velferdssamfunn ved at noen mennesker ikke er sosialisert til å løse oppgavene i samfunnet på den vanlige måten. De er ikke i sine tidlige år blitt opplært i sosialiseringens vanskelige kunst.

Koch-Nielsen og Stax trekker den konklusjonen at det alltid vil finnes grupper av hjemløse eller bostedsløse. Bakgrunnen og sammensetningen av denne gruppen vil forandre seg. Og ideen om at bostedsløshet alltid vil eksistere som fenomen, er heller ingen god begrunnelse for ikke å sette inn hjelpetiltak - tvert imot. Koch-Nielsen og Børner Stax foretar en inndeling av bostedsløse som ikke har til hensikt å gjenspeile statistiske fakta. Gruppering av de bostedsløse i fire såkalte typologier er ment som et hjelpemiddel nettopp for å kunne målrette innsatsen mot hjemløse.

Inndelingen er gjort ut fra noen særtrekk ved ulike grupper av bostedsløse og gir en beskrivelse av de viktigste felles kjennetegnene ved de ulike gruppene.

- Gatebarna: Barn og unge under 18 år som tilbringer deler av livet på gaten eller i gateomgivelser. De karakteriseres av mangel på familieband. De har ofte i tillegg brutte relasjoner til institusjoner, som skole og det sosiale velferdssystemet. De kan befinne seg på grensen til overlevelse, og for de fleste har det nærmest vært uunngåelig å bryte loven. For noen er gatetilværelsen en overgangsfase. For andre vil den føre inn i en tilværelse som bostedsløs.
- Tradisjonelle hjemløse: Relativt velfungerende middelaldrende menn med brutte familieband og brutte band til arbeidsmarkedet, ofte etter mange år i arbeidslivet, men hvor de var kjennetegnet av høy mobilitet. De er alkoholisert, de har ingen midler til å skaffe seg bolig og heller ingen mulighet til å ta opp lån.
- Psykiatriske pasienter: De karakteriseres av kroniske psykoser og en vandring inn og ut av psykiatriske institusjoner. Avinstitusjonaliseringen har sørget for at de tynne båndene til institusjonene er revet over. Selv om de skulle disponere en bolig, vil de ofte være ute av stand til å benytte den, enten på grunn av konflikter med familien eller med naboer, eller rett og slett fordi de ikke tør å bo alene.
- Narkomane: Denne gruppen, som er den mest marginaliserte, består av både kvinner og menn i alderen 16 til 40 år. De har ingen kontakt med familie eller lokalmiljø, og de har stort sett aldri vært i kontakt med arbeidsmarkedet. De oppholder seg mesteparten av tiden i et miljø med andre misbrukere. På grunn av sitt store forbruk av narkotiske stoffer er de ofte involvert i kriminalitet og prostitusjon.

## Med og uten "boevne"?

Personer som på ulike måter er i kontakt med bostedsløse vil helt eller delvis kunne gjenkjenne inndelingen Koch-Nielsen og Stax skisserer. Det finnes også andre, og sannsynligvis like gjenkjennelige begreper og rubriseringer av bostedsløse i sosialomsorgen og hjelpeapparatet. Begrepene med og uten "boevne", eller mer beskrivende, personer som kan bo og som ikke kan bo, er vanlige i hjelpeapparatet i de nordiske landene.

Finnene Arja Jokinenes og Kirshi Juhilas har formulert hjelpeapparatets strategi overfor bostedsløse gjennom en inndeling i tre kategorier: De som er kapable til å bo (boandekapabla), de som kan rehabiliteres tilbake til egen bolig (rehabiliterbara) og de håpløse (oförmögna). I den første gruppen plasseres de som har bostedsløshet som sitt primære og kanskje sitt eneste problem. Denne gruppen anses kvalifisert til å flytte inn i egen selvstendig bolig. Dette er bostedsløse med boevne (Järvinen 1992).

Til den andre kategorien hører personer med et tilleggsproblem eller med andre problemer enn bolig. Det vil ofte være rusproblemer, arbeidsløshet og/eller familieproblemer. Problemene anses imidlertid å være mulig å påvirke. Gjennom botrening og andre tiltak anses denne gruppen å kunne tilbakeføres - rehabiliteres - til samfunnet. De mest alvorlige tilfellene havner i den tredje gruppen. Rusproblemer og andre problemer oppfattes som så alvorlig, at hjelpeapparatet anser at personer i denne gruppen aldri vil kunne fungere normalt. Denne gruppen er definitivt uten "boevne".

Vi vil neppe finne begrepene "uten boevne" og "personer som ikke kan bo" i nyere forskning om bostedsløshet. Men begrepene har fortsatt betydelig gjenklang og bruksverdi i hjelpeapparatet for bostedsløse. I sin avhandling om bostedsløse i Sverige beskriver Ingrid Sahlin hvordan bildet av "störande grannen" skapes i hjelpeapparatet (Sahlin 1996).

Den samme begrepsbruken dukker opp i en studie av kommunalt eide boliger ved Norges byggforskningsinstitutt (Knudtzon og Bondevik 1997). Den forstyrrende naboen er ofte synonym med en som "ikke kan bo". I internasjonal forskning finner vi lite av denne typen oppfatninger og forståelse av bostedsløshet.

### ***Konstruksjon av den bostedsløse***

Dominerende trender innenfor forskning om bostedsløshet har et tydelig slektskap med den franske filosofen Michel Foucault og den sosiologiske retningen sosialkonstruktivismen. Denne tradisjonen bygger på og argumenter for at samfunnet selv konstruerer sine sosialt utstøtte. Begreper som sosialt utstøtte og marginaliserte er begreper som knytter seg til den nevnte tradisjonen innen dagens bostedsløshetsforskning.

I tråd med Foucault-tradisjonen beskriver Preben Brandt hjemløshet - her kan det være et poeng nettopp å benytte begrepet *hjemløs* - som en eksistensiell-dialektisk tilstand. I denne beskrivelsen ligger et element av "selvvalgt" liv i samspill med samfunnets oppfatninger og toleransegrense:

"De er mennesker som er "feil" i relasjon til hva vi andre oppfatter som "riktig"; de oppfører seg annerledes. De lever ikke på en måte som vi mener er riktig og kan ikke benytte seg av samfunnets institusjoner i begrepets videste betydning. Fra et ståsted som vanlig borger er hjemløse annerledes i en negativ betydning, og vi ekskluderer dem fra vårt vanlige sosiale liv. Vi liker dem ikke." (Brandt 1999:511)

### **Oppfatninger og hjelpetiltak**

Uten å gå inn på en lengre debatt om holdbarheten av teorier om forståelsen av sosiale fenomener innen ulike forskningstradisjoner, kan man se at samtidens oppfatning og definisjon av den bostedsløse spiller en avgjørende rolle for hvilke hjelpetiltak som settes inn.

En slik debatt må ikke forveksles med en diskusjon om det faktisk finnes bostedsløse personer eller ikke. Den handler om hvordan samfunnet ser på bostedsløse.

Koch-Nielsen og Stax beveger seg også innenfor Foucault-tradisjonen i sin typologisering av dagens bostedsløse i Danmark. Hvis man sammenholder en del statistiske fakta om bostedsløse i Norge, vil man finne en viss gyldighet for denne inndelingen også her. En annen debatt som danskene trekker opp, er hvorvidt alle bostedsløse kan hjelpes. I siste instans reiser det spørsmål om retten til en tilværelse som bostedsløs, eventuelt som gatebarn eller narkoman. Og i så fall, har samfunnet plikt til å hjelpe?

Svaret på disse spørsmålene kan, i alle fall delvis, ligge i hvilke strategier som skal velges i arbeidet rettet mot bostedsløse. Eller omvendt: Man kan forsøke å finne svar på spørsmålene før man velger strategi.



## 2 Modeller for etablering

### Innledning

Når vi skal finne gode eksempler på tiltak og strategier rettet mot bostedsløse er det naturlig i første rekke å gå til andre vestlige land. Det vil i hovedsak si EU-landene og USA. Dette kapitlet presenterer tre ulike modeller for etablering av bostedsløse, med eksempler som illustrerer de ulike modellene. De tre modellene er, i den rekkefølgen de omtales her, normaliseringsmodellen, kjedemodellen og trappemodellen.

Det må innledningsvis presiseres at de konkrete tiltakene og prosjektene som omtales under hver av modellene ikke er bygget opp med en av modellene som et teoretisk utgangspunkt. Forholdet er omvendt. Modellene er teoretiske konstruksjoner, som også kan kalles idealtyper, laget som et hjelpemiddel til å ordne virkeligheten i mer håndterlige kategorier.

### *Bostedsløse i Europa*

Når vi skal studere tiltak for bostedsløse som er utviklet i EU, bør vi også sette bostedsløsheten her i Norge i et internasjonalt perspektiv for å kunne ha en viss formening om de tiltakene vi omtaler er relevante for oss. Sammenliknet med den urbane europeiske massebostedsløsheten, synes problemet her i landet å være overkommelig.

Ut over syttitallet opplevde både Europa og USA en form for fattigdom som hittil var forbeholdt langt fattigere land og verdensdeler - en fattigdom som ble synliggjort gjennom hundretalls og tusentalls bostedsløse. Innenfor EU ble bostedsløsheten et stort og synlig problem opp gjennom åttitallet. Sentralt i London vokste det fram pappkassehus med unge og gamle "beboere". I Paris strakte kartongbebyggelse befolket med fattige bostedsløse seg ut bak Gare du Nord. Wolch og Dear beskriver hvordan en ny form for hjemløshet spredte seg i USA under post-fordismen ut over åttitalet (Wolch og Dear 1993).

### Antall bostedsløse

Tabell 1 på neste side viser forskjellene i bostedsløshetsrate i Europa. Usikkerheten knyttet til disse tallene er forbundet med ulike måter å registrere bostedsløse på. Særlig er de offisielle tallene fra søreuropeiske land som Hellas, Italia, Portugal og Spania regnet som altfor lave. Hvis vi skal plassere Norge i dette bildet, ser vi av tabellen at Norge har flere bostedsløse i forhold til innbyggertallet enn land som Sverige, Danmark og Finland. I Sverige er registreringen av bostedsløse gjort på samme måte som i Norge (Ulfrstad 1997).

Registreringen i de ulike landene i Tabell 1 er gjort gjennom flere kilder. Derfor opererer man også med estimerte tall.

**Tabell 1:**

**Estimert antall over bostedsløse i EU-landene og Norge på 90-tallet**

Registreringer i løpet av en dag og beregninger av tallet gjennom et år

<b>Land</b>	<b>I løpet av et år</b>	<b>I løpet av en dag</b>	<b>Pr. 1000 innbygger/dag</b>
<b>Østerrike</b>	8.400	6.100	0,75
<b>Belgia</b>	5.500	4.000	0,39
<b>Tyskland</b>	876.450	490.700	6,34
<b>Danmark</b>	4.000	2.947	0,57
<b>Spania</b>	11.000	8.000	0,20
<b>Finland</b>	5.500	4.000	0,78
<b>Frankrike</b>	346.000	250.000	4,36
<b>Hellas</b>	7.700	5.500	0,53
<b>Irland</b>	3.700	2.667	0,75
<b>Italia</b>	78.000	56.000	0,98
<b>Luxemburg</b>	200	194	0,51
<b>Nederland</b>	12.000	7.000	0,46
<b>Portugal</b>	4.000	3.000	0,30
<b>Sverige</b>	14.000	9.903	1,10
<b>Storbritannia</b>	460.000	283.000	4,86
<b>*Norge</b>	6.200		1,40

*Kilde: FEANTSA, tallene er basert på offisiell statistikk og tall fra organisasjoner som arbeider med bostedsløse. \*Norge: Ulfrstad 1997.*

I løpet av nittitallet har det vokst fram et samarbeid mellom EU-landene i arbeidet for å redusere tallet på bostedsløse. EU sentralt har også satt fokus på problemet. Men det viktigste og mest betydningsfulle pan-europeiske samarbeidet går gjennom frivillige organisasjoner, også kalt NGOer (Non-Governmental Organizations). Den mest sentrale i arbeidet med å samordne forskning, data og informasjon om bostedsløshet er paraplyorganisasjonen FEANTSA, European Federation of National Organisations Working with the Homeless.

FEANTSA har tilslutning fra 53 organisasjoner i 18 land. Svært mange av de tilsluttede organisasjonene har en betydelig rolle i arbeidet for bostedsløse i hjemlandet. Noen av disse organisasjonene er delvis statlige. Det gjelder blant annet finske Y-Foundation, som blir beskrevet lenger ute i kapitlet. Men hovedtyngden av organisasjonene under FEANTSA-paraplyen er NGOer. Svært mye av tiltakene og prosjektene rettet mot bostedsløse er drevet av frivillige organisasjoner. Regjeringene kanalisere i stor grad sin innsats gjennom frivillige organisasjoner. Dette forholdet gjenspeiles også i prosjektene som blir presentert i denne rapporten.

Ett av FEANTSAAs mål er å være en pådriver for å heve terskelen fra strakstiltak, som suppekjøkken og herberger, til større satsing på arbeidet for å etablere bostedsløse i regulære boliger. FEANTSA har også ansvaret for forskningsnettverket European Observatory on Homelessness, som hvert år utgir nasjonale statusrapporter om bostedsløse. Bak disse rapportene står flere av de fremste forskerne på feltet bostedsløshet i de tilsluttede landene.

## ***Modeller for bosetting***

Det er dette nettverket den irske forskeren Brian Harvey har støttet seg til under utarbeidelse av rapporten *Settlement Services for Homeless People in Europe*. Rapporten tar for seg hjelpetiltak fra flere land. Målsettingen er først og fremst å kartlegge tiltak med boligetablering som mål.

Harvey finner blant annet ut at tiltakene er fragmenterte. Et stort antall av tiltakene er rettet inn mot å dekke basisbehovene, som mat og en seng for natten. Mange av tiltakene har også en klart definert målgruppe, for eksempel unge stoffmisbrukere, kvinner eller eldre alkoholikere. Få gir en utvidet hjelp for større og flere målgrupper.

Som tiltak nummer to på prioriteringslisten kommer informasjon rettet mot bostedsløse. Hva slags informasjon dette dreier seg om, gis det ingen nærmere beskrivelse av. Først på tredjeplass på tiltakslisten kommer prosjekter som har etablering i egen, vanlig bolig som mål. Harvey finner ingen felles europeisk strategi eller modell for etablering. Til tross for dette mener han likevel det finnes en del karakteristika som gjør det mulig å plassere en del av tiltakene inn i noen såkalte idealtyper, som beskrevet innledningsvis i kapitlet. Harveys inndeling i tre forskjellige modeller, normaliseringsmodellen, kjedemodellen og trappe-modellen, er blitt diskutert og bestridt av andre forskere (Mugnano 2000).

### **Idealtyper**

Det må understrekes at modellene er konstruert for forskningsformål, og de vil neppe helt og fullt bli gjenkjent i de konkrete tiltakene. Enkelte tiltak og prosjekter vil også være vanskelig å plassere i den ene eller andre modellen. Hensikten og nytten av å konstruere idealtyper som hjelpemiddel beskrives blant annet av Ytrehus i en studie av familier med psykisk utviklingshemmede barn:

”Noen sentrale trekk ved fenomenet, i vår sammenheng ved familiene, rendyrkes og settes sammen til en idealtipe eller tankemodell. Ved å konstruere familietyper er det mulig å forstørre opp og gjøre synlig spesielle trekk ved familiene.” (Ytrehus 1989)

Begrepet idealtyper kan brukes i en rekke sammenhenger, hvor studieobjektet er sosiale fenomener. Opphavsmannen til det sosiologiske begrepet idealtipe er Max Weber. Weber utviklet begrepet i sin studie av framveksten av byråkratiet i det nittende århundre (Weber 1971). I sin studie av tiltak for bostedsløse har Harvey lagt vekt på overordnede fellestrekk ved tiltakene som mål, metode og filosofi. Det er forøvrig bare to av modellene, normaliseringsmodellen og kjedemodellen, som kan tilskrives Harveys inndeling. Beskrivelse og analyse av trappemodellen er gjort av den svenske forskeren Ingrid Sahlin.

På neste side ser vi en skjematisk inndeling av de tre modellene, systematisert etter mål, metode og filosofi. Vi vil se at normaliserings- og kjedemodellen har mest til felles. Trappemodellen skiller seg tydelig fra de to andre.

	<b>Normaliseringsmodell</b>	<b>Kjedemodell</b>	<b>Trappemodell</b>
<b>Mål</b>	De aller fleste skal bosettes i egen bolig med en gang	Innflytting i egen bolig etter en individuelt tilpasset overgangsfase	Hierarki/trapp av boformer med egen bolig som mål for de som lykkes
<b>Metode</b>	Individuelt tilpasset hjelp og støttetiltak gis etter innflytting i vanlig bolig	Kjede av tiltak i en klart avgrenset overgangsfase, før egen bolig	Differensiert/fingradert system av boformer med hjelpetiltak og sanksjoner
<b>Filosofi</b>	Bostedsløse har samme behov for bolig og sosial støtte som alle andre	En ond sirkel skal brytes gjennom gradvis tilvenning til vanlig bolig	Bostedsløse må gradvis opplæres til å bo selvstendig, ikke alle vil klare det

Vi skal i det følgende se nærmere på de tre modellene og en del konkrete prosjekter og tiltak som kan plasseres under hver av de tre modellene. Ett av disse eksemplene er hentet fra Norge. Det er tiltaket Ungbo, som til tross for at det ikke eksplisitt er et tiltak for bostedsløs ungdom, hører hjemme i en slik beskrivelse. Men både målene og metodene er relevante og interessante i utarbeidelse av etableringsstrategier for bostedsløse.

### ***Normaliseringsmodellen***

Normaliseringsmodellen bygger på forutsetningen om at den beste løsningen for de fleste er å komme i en ordinær bolig med en gang. Den bygger på antakelsen om at bostedsløse har samme behov for vern, bolig og støtte som andre mennesker. De bør derfor så snart som mulig flyttes fra hospitser og herberger. Men de vil fortsatt trenge støtte.

I sitt idégrunnlag tar normaliseringsmodellen avstand fra en oppfatning av bostedsløshet som en personlig brist hos den enkelte. Den vektlegger ytre årsaker, som tidligere erfaringer og bakgrunn eller samfunnsmessige forhold, til at mennesker blir bostedsløse. Normaliserings-tanken er kjent også her i landet i andre sammenhenger. Nedbyggingen av de store psykiatriske institusjonene og institusjoner for psykisk utviklingshemmede bygger på en teori om at det beste for disse gruppene er vanlige boliger og ordinære bomiljøer. Avviket ses på som en relasjon mellom individet og samfunnet. Løsningen blir å normalisere denne relasjonen, blant annet gjennom etablering i vanlige boliger.

I det følgende skal vi se på en del tiltak for bostedsløse som plasseres i normaliseringsmodellen. Ett av landene hvor denne modellen er benyttet i stor utstrekning er Finland. Finland har halvert tallet på bostedsløse på under et tiår. Også i Tyskland finner vi tiltak som kan plasseres i normaliseringsmodellen. I løpet av første halvdel av nittitallet gjennomførte Tyskland en rekke pilotprosjekter som senere, i perioden 1995 til 1997, ble grundig oppsummert og evaluert. Prosjektene ble utformet som aksjonsforskning, det vi si at prosjektene både var innrettet på å hjelpe folk, men også på å vinne erfaringer med denne typen tiltak gjennom systematisk observasjon. Derfor finnes det også gode data tilgjengelig.

## To tiltak i Tyskland

Den tyske utprøvingen av normaliseringsmodellen omfatter flere forskjellige grupper av bostedsløse. Prosjektene var innrettet på ulike grupper som familier, enslige forsørgere, tidligere lovbrytere, ungdom som hadde vært plassert i omsorg, yngre og eldre bostedsløse. Av totalt syv prosjekter velger Harvey ut to for nærmere beskrivelse. Det ene ble gjennomført i Hannover av en større kristelig velferdsorganisasjon (Soziale Wohnraumhilfe, del av Diakonisches Werk).

Hjelpetiltakene deles i tre faser. I startfasen ble det ytt tett og regelmessig hjelp med i hovedsak praktiske og konkrete problemer, inkludert finansiering og møblering. I mellomfasen oppsto det et sterkt behov for psykologisk og sosial støtte. Et vanlig "funn" i arbeidet med bostedsløse er at den første gleden over å få sin egen leilighet etter kort tid blir avløst av en følelse av ensomhet og isolasjon. Hjelpen i det som kalles midtperioden varierte mellom en og tre timer i måneden. Noen trengte ikke hjelp i denne fasen. I det som kalles den siste fasen ble det ytt krishjelp når nødvendig. Ikke alle trengte hjelp. I gjennomsnitt fikk de som trengte det hjelp i til sammen seks og en halv time pr. måned.

Deltakerne i Hannover-prosjektet var i utgangspunktet 16 enslige bostedsløse. Av disse opprinnelige 16 var 12 med til sluttfasen. Av disse 12 forlot tre prosjektet for å bo i andre leiligheter og en ble kastet ut på grunn av manglende leie, som i sin tur skyldtes rusproblemer. Tre av deltakerne kom i arbeid og en begynte på skole. I løpet av prosjektperioden ble det satt inn forholdsvis mye hjelpetiltak.

Selv om det ble satt inn relativt store ressurser på å etablere folk i vanlige boliger, var utgiftene likevel bare halvparten av kostnadene ved å innlosjere bostedsløse i herberger. Kostnadsnivået blir avgjort av boligpriser, tilgang på boliger, lønnsnivå og det nasjonale kostnadsnivået generelt. Men den generelle iaktakelsen, nærmest uansett hvilken modell som velges, er at hjelptiltak og rehabilitering koster mindre enn hospitser, som gjerne er alternativet her i landet.

Et annet av de tyske prosjektene hadde enslige eldre menn med en gjennomsnittlig fartstid i bostedsløs tilstand på 13 år som målgruppe. Her ble det valgt en løsning med å bygge egne leiligheter i tilgjengelige bygninger i nærheten av det nedlagte herberget hvor prosjekt-deltakerne hadde oppholdt seg. Det ble vurdert som vesentlig å bosette disse mennene i lokalmiljøet og i nærheten av sitt gamle nettverk. I oppsummeringen blir det lagt vekt på at de fleste tilegnet seg flere personlige ferdigheter og opprettholdt eller utvidet sitt kontaktnett. Noen gjenopptok kontakt med familien. Av de første 18 som flyttet inn i leilighetene trengte seks fortløpende hjelp, syv trengte hjelp i perioder og fem klarte seg uten noen form for assistanse.

Ifølge Harvey hadde det i Tyskland, i forkant av disse forsøkene, vokst fram en bred aksept for at målet burde være å etablere bostedsløse i vanlige boliger så fort som mulig. Ut over nittitallet lyktes det for flere store byer å redusere antallet bostedsløse. Men denne typen begrensede prosjekter var for små til å kunne tilbakeføre det store flertallet av bostedsløse til vanlige boliger.

Tyskland har fortsatt et stort antall bostedsløse. Ett av problemene er mangel på rimelige boliger. Byggeboomen som Tyskland opplevde i første halvdel av nittitallet var ikke til hjelp

for de bostedsløse, som sto uten kapital til å kjøpe seg inn på boligmarkedet. Den sosiale boligbyggingen avtok fra perioden etter sekstitallet (Busch-Geertsema 1999).

Busch-Geertsema skriver også at erfaringen viser at lang tid uten vanlig bolig forverrer den sosiale situasjonen for bostedsløse. Hans anvisning er at myndighetene må få større tilgang til å anskaffe leiligheter som kan leies ut til bostedsløse. Han påpeker at de færreste, om noen, utleiende vil velge å ta inn en bostedsløs i konkurranse med andre søkere. Det gjør situasjonen ytterligere vanskelig for denne gruppen.

### **Y-Foundation i Finland**

I Finland har normaliseringsmodellen hatt et bredere nedslagsfelt enn i Tyskland. Den fikk også større gjennomslag hos de finske sentrale myndighetene og ble det overordnede perspektivet på bostedsløshetspolitikken i landet. Det er fortsatt dette perspektivet som er dominerende i finsk politikk overfor bostedsløse (Kärkkäinen 1999).

I likhet med Tyskland innehar også de frivillige organisasjonene en viktig rolle i Finland. I Finland fikk samarbeidet mellom myndighetene og frivillige organisasjoner et sentralt organisatorisk uttrykk. I forbindelse med satsingen for å redusere bostedsløsheten ved inngangen til nittitallet ble paraplyorganisasjonen Y-Foundation dannet. Grunnleggerne utgjør en gruppe av svært forskjellige typer organisasjoner. Organisasjonen består av de fem største byene i Finland, den finske motsatsen til Kommunenes Sentralforbund, Røde Kors, den finske utgaven av Mental Helse, det statlige Vinmonopolet, samt arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene i byggebransjen.

Den offentlige satsingen mot bostedsløshet blir kanalisert gjennom Y-Foundation. Selve organisasjonen ble dannet i forbindelse med at den finske staten utarbeidet et program for å redusere tallet på bostedsløse. Normaliseringsmodellen krever et betydelig tilfang av rimelige og egnede boliger, og regjeringens delaktighet har blant annet vært å sørge for at det ble stilt egnede boliger til disposisjon. Boligmarked i Finland er dominert av selveiere, med et lite og presset leiemarked. Midt på åttitallet ble det beregnet at Finland hadde 20.000 bostedsløse. Myndighetene satte seg den ambisiøse målsettingen å framskaffe 18.000 boliger.

I perioden fram til 1996 lyktes det Finland å halvere tallet på bostedsløse. Antall herberger og andre strakstiltak ble kraftig redusert i perioden. I denne perioden skjedde det også et fundamentalt skifte i synet på bostedsløse, skriver Harvey. Mens man tidligere hadde ment at de fleste bostedsløse ikke kunne bo andre steder enn på herberger, hospitser og institusjoner, endret man oppfatning til å mene at de aller fleste kunne bo i vanlig bolig.

Samtidig ble det erkjent at ikke alle ville makte egen bolig, og det ble satt i gang tiltak rettet mot disse gruppene. Men også overfor de mest utsatte ble strategien endret. Gatemisjonen i Finland framholdes som et eksempel på en organisasjon som endret sitt mål og sitt tilbud for bostedsløse stoffmisbrukere i tråd med det overordnede strategiskiftet. Et prosjekt som i mange år ble drevet som nattherberge ble omgjort til et prosjekt for å innkvartere brukerne permanent, ikke i ordinære boliger, men i spesialtilpassede boliger med et tilbud om hjelp.

Det ble ikke stilt spesielle betingelser til adferd for dem som fikk flytte inn. Men det måtte aksepteres et visst sett av regler. Liknende tilbud vil bli mer inngående beskrevet senere i rapporten i kapittel fire.

## **Union for ungdomsboliger**

Et annet eksempel fra Finland er et tilbud som har noen likhetstrekk med det norske Ungbo-prosjektet. Prosjektet ledes av organisasjonen Unionen for Ungdomsboliger. Y-Foundation bidrar med å framskaffe boliger. En av forutsetningene for prosjektet er en jevn tilgang på hensiktsmessige boliger.

Tilbudet er ment å skulle fange opp ungdom i risikozonen, unge som har vært på institusjon eller er havnet i problemer. Botiden i disse leilighetene er normalt fra 18 måneder til to år. Leilighetene er plassert i nærheten av en støttefamilie som, mot noe betaling, skal bistå med rådgivning og annen hjelp. Etter endt periode i ungdomsleilighet er målet at den unge skal kunne stå på egne ben og flytte til en vanlig leilighet. Alternativt kan ungdomsboligen omgjøres til et ordinært leieforhold.

## **Innvendinger mot den finske modellen**

Finland blir framholdt som et foregangsland i å utvikle og gjennomføre det som kalles normaliseringsmodellen. Men det er reist både debatt og spørsmålstejn ved enkelte sider av den finske modellen. En av kildene til debatt har vært en utstrakt bruk av frivillige. De frivillige støttekontaktene benyttes overfor personer og familier med spesielle behov som plasseres i vanlige leiligheter.

De frivilliges jobb er forholdsvis omfattende. De skal være lyttere og rådgivere, hjelpe til med å løse praktiske og økonomiske problemer, fungere som mellommann mellom myndighetene og beboeren og bidra til å utvikle den tidligere bostedsløses interessefelt. Leilighetene er plassert i vanlige blokker og bygårder, med en boform tilsvarende sameier og borettslag vi har her i landet. Integrering av tidligere bostedsløse i vanlige bomiljøer er en vital del av normaliseringsmodellen, selv om dette målet er implisitt og ikke klart formulert. Det har ført til at også vaktmestere rundt om har ytt særegen hjelp utover vanlig vaktmesterfunksjon. En del kritiske røster mener at en del situasjoner har krevd profesjonell hjelp.

I løpet av første halvdel av nittitallet ervervet Y-Foundation 3.700 leiligheter for å etablere bostedsløse. Men selv om resultatene er bedre enn noen annet land har kunnet oppvise, er det reist forbehold mot å tillegge modellen all ære for suksessen. Sammenbruddet i det tidligere Sovjet dro Finland med seg inn i en dyp økonomisk depresjon med høy arbeidsløshet i begynnelsen av nittitallet. Krisen økte også tallet på bostedsløse og husholdninger i krise. Men derfor var heller ikke offensiven mot bostedsløsheten det eneste statlige tiltaket som ble satt inn. Særlig hjelpetiltakene rettet mot gjeldsofre kan ha bidratt til å redusere antallet bostedsløse.

De siste årene har myndighetene fokusert på at tallet på bostedsløse har gått ned. Men det kan nå se ut til at denne utviklingen enten har stagnert eller snudd. På lokalt plan rammes arbeidet i mange byer av svak kommuneøkonomi. Under satsingen tidlig på nittitallet fikk de hardest kriserammede områdene tilført ekstra ressurser øremerket arbeidet for bostedsløse. Ifølge Sirkka-Lisa Kärkkäinen begynner herbergene i Helsinki å fylles opp igjen. Selv om det ikke finnes tall, er det indisier som peker mot at tallet på bostedsløse i Finland er på vei opp (Kärkkäinen 1999).

Årsakene er flere, framholder Kärkkäinen. Helsinki by har, i samarbeid med Y-Foundation, fortsatt en målsetting om å framskaffe rundt 300 boliger i året. Men en kraftig økning i boligprisene de to siste årene har gjort det vanskeligere å nå målet. Det er fremdeles akutt

mangel på offentlige utleieboliger. Men om utviklingen i Finland har snudd, betyr ikke det at selve modellen er mislykket. Konklusjonen er at kostnadene er betydelig lavere ved systematisk arbeid etter normaliseringsmodellens retningslinjer, enn kostnadene ved å innlosjere bostedsløse i herberger og hospitser (Harvey 1998).

### **Ungbo i Oslo og Trondheim**

Ungbo ble etablert i Oslo i 1974 og i Trondheim i 1985. Målet er å skaffe boliger til ungdom mellom 17 og 23 år. Ideen bak tiltaket er å integrere vanskeligstilt ungdom i et vanlig bomiljø. En evaluering av tiltaket utført ved Norges byggforskningsinstitutt (NBI) indikerer at denne delen av målsettingen er oppnådd. Informasjon fra Ungbo-beboerne selv viser at prosjektet ikke blir assosiert med utsatte grupper eller ”problemungdom”. Svært mange hadde også selv hørt om tiltaket gjennom venner og bekjente og ikke gjennom sosialkontoret eller andre hjelpetiltak (Ruud 2000).

Dette sier kanskje også noe om sammensetningen av beboerne i Ungbo-boliger. I starten var målsettingen at halvparten av ungdommene skulle være klienter i det offentlige hjelpeapparatet. Denne gruppen ble raskt redusert til 20 prosent. Men i Oslo rapporteres det på evalueringstidspunktet i 1998 og 1999 om et økende antall søkere med problemer ut over at de mangler bolig.

Ungbo drives og finansieres av det offentlige. I Oslo ligger Ungbo under Bolig- og eiendoms-etaten, i Trondheim under Bolig- og byfornyelseskontoret. Selv om et stort flertall av beboerne først og fremst har et boligproblem, har tiltaket likevel visse ”institusjonstrekk” ved seg. ”Institusjonstrekene”, i motsetning til en helt vanlig bolig med leiekontrakt, framkommer blant annet i selve inntaksprosedyrene. Den fordrer at søkerne fornyer plassen sin på listen hvert kvartal for ikke å bli strøket. Deretter blir søkerne silt, og om de får tildelt leilighet blir vurdert i forhold til om de passer inn i en bogruppe hvor det er ledig plass. Boformen er i hovedsak, i alle fall i Oslo, hybler med felles kjøkken og bad. Størrelsen på gruppene varierer fra tre til åtte personer.

Bogruppene er det sentrale i organiseringen av Ungbo. Til hver gruppe er det knyttet en konsulent. Konsulentens oppgave er først og fremst å fokusere på hvordan gruppen fungerer. Beboergruppene kan være sammensatt av personer med til dels store problemer og av velfungerende ungdom med jobb eller studier. Dette er et vesentlig trekk ved Ungbo-modellen. For noen oppleves en slik blandet gruppe som problematisk. Disse påpeker at enkelte av beboerne burde ha mer oppfølging enn de fikk. Men materialet fra NBI-evalueringen antyder også at beboerne i ettertid ser på bofellesskapet som en positiv erfaring, selv om beboergruppen ikke fungerte godt (Ruud 2000:52).

I vurderingen av Ungbo som modell for å skape et tilbud til personer som trenger særlig oppfølging, blant annet bostedsløse med rusproblemer eller andre problemer, poengteres det i evalueringen at tilbudet må differensieres i forhold til livs- og familiesituasjon. Gruppen som helhet må få oppfølging, i tillegg til at de svakeste får relativt tett oppfølging:

”Det innebærer blant annet at graden av oppfølgingsbehov vil variere fra bogruppe til bogruppe, og innad i gruppene. Det er videre viktig å tilby oppfølging i form av veiledning og samtaler med beboere som skal fungere som ”rollemodeller” for de svakeste, slik at det er åpenhet om deres ”rolle” i bogruppen.” (Ruud 2000:88)



## ***Kjedemodellen***

Kjedemodellen befinner seg et sted mellom normaliseringsmodellen og trappemodellen. I følge Harvey har den mest til felles med normaliseringsmodellen, men den kan karakteriseres som mindre ambisiøs, mindre optimistisk og mer realistisk i synet på bostedsløses evne til raskt å klare seg på egen hånd. Som vi så er den grunnleggende ideen i normaliseringsmodellen at bostedsløse har samme behov for bolig som alle andre. Dette er ikke et like åpenbart trekk ved tiltak som klassifiseres under kjedemodellen.

Innenfor kjedemodellen beskrives hjelpetiltak som bygger på en gradvis tilvenning til egen bolig. Tanken er at en kjede av fleksible overgangstilbud, tilpasset nivået den bostedsløse befinner seg på til et gitt tidspunkt, skal bryte den onde sirkelen bostedsløse ofte befinner seg i. Harvey tar blant annet utgangspunkt i Østerrike for å illustrere hvordan modellen fungerer og iverksettes. I likhet med tiltakene som ble beskrevet under normaliseringsmodellen er også tiltakene som kategoriseres under kjedemodellen basert på samarbeid mellom myndighetene og frivillige organisasjoner. Det gjelder også kjedemodellens anvendelse i Østerrike, nærmere bestemt i Wien, hvor prosjektet vi nå skal se på ble gjennomført.

## **Wien-prosjektet**

Wien-prosjektet, som startet i 1989, ble evaluert etter at det ble avsluttet i 1995. Wien var forskånet fra bostedsløshet i noe omfang av betydning fram til slutten av åttitallet. Byen hadde et stort utbud av offentlig eide utleieboliger. Myndighetene i Wien var byens største utleier. Leietakerne var godt beskyttet gjennom lovverket (Harvey 1998). Ved siden av økning i arbeidsledigheten, lokaliseres årsakene til de stigende tallene på bostedsløse til økt markedsrente og dyrere boliger.

I prosjektet vi skal se nærmere på deltok åtte frivillige organisasjoner, blant dem Frelsesarmeen, Folkehjelpen og Caritas, sammen med byens myndigheter. Prosjektet bygger på et tretrinnsprogram og deles inn i tre avgrensede faser. Første fase er hospits og herberger. Målet er rask forflytning til fase to. Fase to er overgang til boliger plassert ute i et vanlig bomiljø. De frivillige organisasjonene og myndighetene hadde hånd om hver sine deler av prosjektet og klientene i denne fasen. Boligene ble framskaffet og betalt av myndighetene. Etter en periode på mellom seks og 18 måneder ble det forventet at klientene var klar for fase tre, det vil si innflytting i egen bolig på permanent basis. Innenfor kjedemodellen er fase to det avgjørende leddet. Det er også her ressursene settes inn.

Det er noe uklart fra Harveys gjengivelse av prosjektevalueringen hvor mange som faktisk startet, hvor mange som falt ut og hvor mange som faktisk fullførte hele prosjektet. Men i oppsummeringen heter det at 84 prosent av dem som startet fullførte programmet. Det anses for å være et svært høyt tall. Hvorvidt et prosjekt av denne typen lykkes, er blant annet avhengig av hvem som deltar, hva slags bakgrunn de har og hva slags problemer de har. Av de statistiske data om deltakerne framgår det at den største gruppen var i alderen 30 til 39 år. Men prosjektet hadde også gamle og svært unge deltakere. En fjerdedel var kvinner, 13 prosent var barn og 57 prosent var menn.

Ved å se på de viktigste årsakene til at folk droppet ut, vil vi få en pekepinn på hva slags problemer som kunne inkluderes. Den aller viktigste grunnen var manglende innbetaling av leie, deretter følger stoffmisbruk og på tredje plass ”problemer med å bo sammen med andre”. Det hører med til evalueringen at bostedsløse som deltok i prosjektet automatisk stilte først i boligkøen og gikk foran folk som hadde stått lenge på venteliste for å få bolig.

Et vesentlig trekk ved kjedemodellen er at fase to skal avsluttes innen en bestemt tidsramme. Det er vitalt for modellen at fase to er en overgangsfase. I evalueringen poengteres det positive i at det er mulig å forlate fase to før ”normaltiden” utløper. Samtidig stilles det spørsmålsteget ved om de som blir værende på dette trinnet i to år og lenger egentlig skulle hatt et helt annet tilbud. Ett av de viktige funnene i evalueringen av prosjektet er at tiden som ble tilbrakt i fase to var svært varierende. Gjennomsnittlig lengde var ett år. Men et større antall trengte mindre enn et halvår. En ikke ubetydelig gruppe ble i fase to i rundt to år.

Erfaringene fra Wien-prosjektet viser også at deltakerne må følges opp nøye etter individuelt tilpassede planer. I løpet av perioden ble tallet på herbergeplasser redusert. En forutsetning for å få til dette, var den jevne tilgangen til boliger som kommuneadministrasjonen sørget for. I tillegg til det som framheves i evalueringen av prosjektet, framholder Harvey at Wien-prosjektet er eksempel på et usedvanlig vellykket samarbeid mellom myndighetene og frivillige organisasjoner.

## **Italia**

Kjedemodellen benyttes også i stor grad i Italia. Italia var i forkant i Europa i av-institusjonaliseringen som startet allerede i begynnelsen av syttiårene. Den begynte med stenging av de psykiatriske institusjonene. Italiensk psykiatri ble modell for psykiatrien både i Norge og en rekke andre europeiske land. Etter psykiatrien fulgte avinstitusjonaliseringen på andre områder. Omsorgstilbudet i Italia bærer tydelig preget av denne perioden. Det gjelder også organiseringen av hjelpetiltak for bostedsløse. Italia har ingen nasjonal politikk for bostedsløse. Alt er desentralisert og det har ført til en forholdsvis stor variasjon i tilbudene (Mugnano 2000).

Ifølge Mugnano er de frivillige organisasjonenes rolle kanskje enda mer framtrødende i hjelpearbeidet i Italia enn i en del andre land. Svært mye er drevet av NGOer. Og det har i sin tur ført til profesjonalisering av disse. Mugnano stiller spørsmålsteget ved om Harveys modell-inndeling faktisk gir en treffende beskrivelse av tiltakene i de europeiske landene. Hun mener det anvendes et vell av ulike metoder i EU-landene.

Harvey på sin side mener å finne igjen typiske trekk fra kjedemodellen i arbeidet til en del italienske NGOer. Han skisserer følgende inndeling som typiske faser for hjelpetiltak man kan finne flere steder i Italia:

- Herberger – prima accoglienza, første velkomst (direkte oversatt)
- Hospitser (hostels) – dua accoglienza, andre velkomst
- Uavhengige boliger – terza accoglienza, tredje velkomst.

Denne modellen gjenkjennes i prosjekter blant annet i byene Bescia og Milano, og i en mer sofistikert versjon i Genoa. I eksempelet Genoa innebærer fase to innflytting i et samfunn med åtte medlemmer i en periode på mellom ett og fem år. Målet er å lære å håndtere en tilværelse på egen hånd.

## **Storbritannia**

England har mange prosjekter, som etter Harveys definisjon vil falle inn under kjedemodellen. Også i England er NGOene svært aktive. Mange, og særlig de store og omfattende

prosjektene som drives av frivillige, mottar statsstøtte. Særlig finner man i England en stor variasjon av tilbud tilpasset det såkalte mellomstadiet innenfor normaliseringsmodellen. Mellomstadiet regnes som den avgjørende fasen i normaliseringsmodellen. I England finnes det herberger for ulike grupper, for kvinner, alkoholikere, lovbrøyttere og unge mennesker. Tilbudene, om ikke innenfor ett og samme prosjekt, kan også variere fra hjelp og rådgivning tilknyttet bolig, til arbeidstrening og -rådgivning, fra profesjonell psykiatrisk hjelp til allmenn sosial utvikling og støtte.

Selv om de frivillige organisasjonene har en framtrødende plass i arbeidet med bostedsløse, har myndighetene en sentral plan. Den kalles The Rough Sleepers Initiative ("Utelliger-initiativet"), RSI. Initiativet har skiftet navn til The Rough Sleepers Unit (RSU). Ifølge Harvey har RSU flere trekk fra kjedemodellen i seg. Programmet ble utformet på slutten av åttitallet og første fase gikk fra 1990 til 93. Men programmet er tilført nye midler ved flere runder og er i det vesentlige regjeringens arbeid med bostedsløse pr. i dag.

En grundigere beskrivelse av programmet blir presentert i kapittel tre. Der vil vi også sette spørsmålsteget ved om RSI kan klassifiseres under kjedemodellen.

I oppsummeringen av kjedemodellen anvendt i Storbritannia legger Harvey blant annet vekt på at de frivillige organisasjonene ikke har hatt nok fokus på arbeidet med å integrere bostedsløse i vanlig bolig. Ett av ankepunktene er et for sterkt fokus på antall personer som etableres i egen bolig. For sterk vektlegging på antall etablerte kan oppmuntre de frivillige organisasjonene til å velge kandidater til sine prosjekter med omhu. Det vil si at de velger kandidater som de tror har stor sjanse for å lykkes.

Mange av organisasjonene mangler også et helhetlig syn på problemene knyttet til bostedsløshet, framholder Harvey. Han fastholder at som helhet anses kjedemodellen å omfatte en stort antall prosjekter som har gitt resultater. For egen regning vil vi legge til at det kan synes som om modellens fleksibilitet gir rom for at et bredt spekter av prosjekter kan puttes i denne båsen.

## ***Trappemodellen***

Den siste modellen innenfor idealtypene som presenteres kalles trappemodellen. Trappemodellen bygger på ideen om at bostedsløse skal forflyttes oppover i en hierarkisk trapp med et langsiktig mål om å få egen bolig. Modellen forutsetter et system av differensierte botilbud, som skal gi mulighet for en oppadstigende boligkarriere.

Tiltak som grupperes under trappemodellen kan ha likhetstrekk med tiltakene i kjedemodellen. Man har en klart definert mellomfase. Trappemodellen opererer imidlertid med flere faser, som vi skal se under beskrivelsen av en "trapp" lenger ned. Men et vesentlig skille mellom trappemodellen og de to andre modellene er at trappemodellen systematisk benytter straff som en metode i rehabiliteringen av bostedsløse.

## **Det regulære og sekundære boligmarkedet**

Trappemodellen har sin store utbredelse i Sverige. Rundt 80 prosent av svenske kommuner benytter seg av bosettingsstrategier som kan kategoriseres under trappemodellen. Utbredelsen er ikke resultat av en bevisst valgt strategi og et bestemt syn på hva bostedsløse trenger. Den oppsto i kjølvannet av en mer markedsstyrt boligpolitikk og i kombinasjon med eksisterende

behandlingsmodeller for andre grupper. Særlig innen rusomsorgen benyttes tilsvarende trappeopplegg.

Ifølge den svenske forskeren Ingrid Sahlin hadde Sverige et ekstremt lavt antall bostedsløse midt på åttitallet. Forklaringen er blant annet et godt tilbud av kommunale boliger. De kommunale boligselskapene ble imidlertid privatisert på åttitallet. Innenfor en markeds-tilpasset og privatisert boligsektor er det lite rom for problemleieboere. Resultatet ble at sosialetaten i kommunene overtok ansvaret for de brysomme leietakerne. Den mest omfattende beskrivelsen og analysen av trappemodellen finnes i avhandlingen "På gränsen til bostad" (Sahlin 1996).

Sahlin deler boligmarkedet for bostedsløse og vanskeligstilte inn i to hovedgrupper. Den ene hovedgruppen er det regulære boligmarkedet. På dette markedet opptrer sosialetaten som advokat for leietakeren. Kommunen forhandler fram og formidler regulære leiekontrakter. Den andre hovedgruppen kalles det sekundære boligmarkedet. I det, på åttitallet voksende, sekundære boligmarkedet er sosialetaten leietakeren og har de formelle rettighetene og pliktene overfor utleier. Beboeren får spesialkontrakt som begrenser den reelle disposisjonsretten til boligen.

Systemet med kommunale leiligheter, som leies ut på framleie etter sosiale og økonomiske kriterier, er velkjent også i Norge. De fleste kommuner her i landet har kommunale utleieleiligheter til disposisjon. Kommunale boliger er i hovedsak koblet til den svært differensierte kategorien vanskeligstilte på boligmarkedet og i liten grad til det man oppfatter som bostedsløse. Hvor mange i gruppen vanskeligstilte som ville blitt bostedsløse dersom den kommunale utleiesektoren ble kraftig innskrunpet, er vanskelig å fastslå med sikkerhet.

En undersøkelse utført ved Norges byggforskningsinstitutt viser at kommunene har en tendens til å prioritere de mest utsatte i tildelingen av bolig. I undersøkelsen ble åtte utvalgte kommuner bedt om å prioritere boligtiltak for syv konstruerte tilfeller (Holm 2000). Problemet er å avgjøre om kommunenes prioriteringer i virkeligheten ville være den samme som i undersøkelsen. Men forutsatt at den er noenlunde i samsvar med den faktiske saksbehandlingen i kommunen, ville sannsynligvis noen av disse ende i gruppen bostedsløse dersom de ikke fikk bolig av kommunen.

Det er ikke vanskelig å se at den norske modellen for anskaffelse og tildeling av bolig til bostedsløse har tydelige likhetstrekk med den svenske. Men Norge har ikke utviklet en distinkt modell i retning den svenske trappemodellen for å bosette bostedsløse.

## **Sverige**

Sentralt i Sahlins analyse står begrepene boligtrapper (boandetrappor) og tiltakstrapper (åtgärdstrappor). Boligtrappen består av en kjede botilbud som starter med herbergene nederst, og på de neste trinnene kategoriboliger og treningsleiligheter. På øverste trinn utdeles den "sosiale kontrakten". Den sosiale kontrakten er kommunal leilighet på framleie som beskrevet over. Målgruppen for hvert trinn kan avgrenses statistisk etter klientenes egenskaper som for eksempel familietype, årsaken til bostedsløshet, forekomsten av rusmisbruk og typen misbruk og etter tidligere "boligkarriere". Det siste omfatter blant annet en vurdering av om klienten klarer å bo selvstendig, det man her i landet ofte karakteriserer som "boevne".

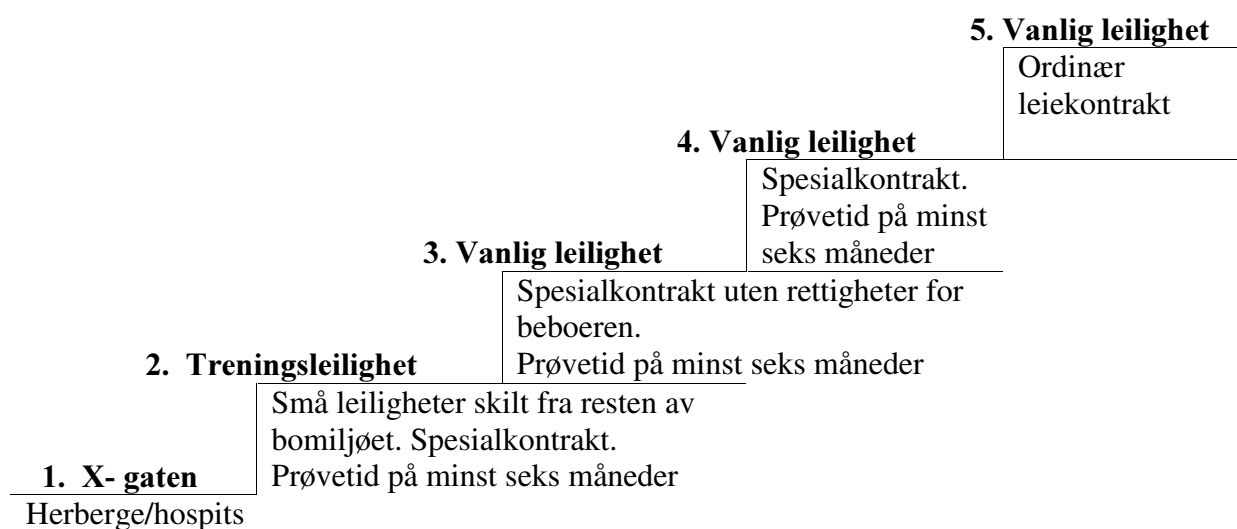
Herbergene, som befinner seg ved foten av trappen, innebærer i realiteten ikke noe annet tilbud enn oppbevaring. Trinn to, såkalte kategoriboliger, er fysisk kjennetegnet ved at de er samlet i en bygning eller har en felles oppgang i en bygård eller boligblokk. Reglene har karakter av ordensregler for en institusjon. Rammene for hva som er tillatt er trange. Beboerne må akseptere uanmeldte besøk fra ansatte i sosialetaten. Dette gir kategoriboliger et visst ”institusjonspreg”. Det er i realiteten personalet fra kommunens omsorgstjeneste som har myndighet over hva som skal og kan foregå ”hjemme” hos beboeren i en kategoribolig.

Neste trinn består av treningsleiligheter. Disse leilighetene er spredt ute i vanlige bomiljøer. De disponeres av sosialetaten og benyttes ofte til ettervern eller i forbindelse med utskriving fra institusjon. Boligene leies ut møblert og bærer et utvetydig preg av midlertidighet. Beboeren har ingen kontrakt. Retten til å bo er ofte avgrenset i utgangspunktet og kan være av kortvarig karakter. Leiekontrakten kan ikke overføres til beboeren. Treningsleilighetene er forberedelse til det øverste trinnet.

Nesten på toppen tildeles den sosiale kontrakten til klienter som har vist evne til å kunne bo selvstendig. Dette er framleieboliger som disponeres eller eies av kommunen og hvor beboeren må akseptere et visst tilsyn. Avansement til det øverste trinnet kan innebære at beboeren trenger et visst tilsyn, men behovet må være begrenset. Målet er at beboeren skal kunne overta kontrakten og bli selvstendig leietaker. Men fra Sahlins beskrivelse virker det som om nåløyet kan være trangt. Beboeren kan kastes ut umiddelbart, dersom reglene ikke følges.

## Boligtrappen

På basis av opplysninger som framkommer i en spørreundersøkelse i en del svenske kommuner, gir Sahlins en beskrivelse av hvordan en trappemodell kan se ut, og ofte vil se ut, i praksis



## Tiltakstrapp

Parallelt med boligtrappen går en tiltakstrapp (åtgärdstrapp). Innenfor modellen utvikles et tiltaksrepertoar basert på prinsippet om minst mulig inngrep, for så å gå inn med mer omfattende hjelpetiltak dersom den første innsatsen viser seg å ikke ha effekt. En side av dette er disiplin og kontroll, hvor opp- og nedrykk kan få virkning av å være belønning og straff:

”Åtgärdsrepertoaret för ”träning” och ”utslussning” i eget boende planeras ofta som sådana trappor där klienterna förväntas klatra *uppåt* medan de sanktionskedjor som uppstår enligt ”minsta inngreppets princip” kan innebära att klienten i stället rör sig *nedåt*. I praktiken kan alltså ”sanktionstrappan” komma att utnyttja en struktur som byggts för ”träning” och belöning genom att invertera den.” (Sahlin 1996, s. 238)

Delvis på grunn av mangel på støttetiltak, og delvis på grunn av at kriteriene for å få flytte oppover trappen kan være forholdsvis strenge, vil mange aldri nå toppen. I stedet for en oppadstigende boligkarriere opplever klientene å bli sirkulert mellom boligtilbud i den nedre delen av trappen. I et system som er basert på så mange bevegelser over i nye faser, skulle man forvente at støttetiltakene var av forholdsvis høy standard. Det synes ikke å være tilfelle. En årsak til det er, ifølge Sahlin, at det sekundære boligmarkedet har ekspandert raskt uten at utbyggingen av sosialsektoren har fulgt etter. Dermed oppsto et behov for å rasjonalisere tjenestene og sortere klientene. Til dette anses trappemodellen som godt egnet.

Sahlin konkluderer med at modellen kan virke demoraliserende. Ved aldri å nå toppen av trappen, men i stedet opplever å bevege seg nedover eller i ring, får bostedsløse bekreftet at de er uegnet til å takle å bo selvstendig i vanlig bolig. Sahlin argumenterer for at heller enn å få ned bostedsløsheten kan trappemodellen skape flere bostedsløse. Tiltakene som er satt i verk har heller ikke gitt det forventede resultatet. I Stockholm hvor det ble delt ut rundt 1000 spesialkontrakter i løpet av tre år, falt tallet på bostedsløse gått ned med ringe 144 i samme perioden.

## Trappemodellen i andre land

Trappemodellen har størst utbredelse i Sverige, og den regnes i stor grad som et svensk fenomen. Men modellen er ikke begrenset til Sverige. Her i landet kommer det nå også tilbud etter dette mønsteret. Ett av dem som har mye til felles med denne modellen er Boligkjeden i Bærum. Boligkjedens natthjem på Rykkinn åpnet i mars i år med seks plasser. Målgruppen er bostedsløse i Bærum. Natthjemmet er åpent fra kl. 7.30 til 20.30.

Natthjemmet er første trinn i en boligkjede. Derfra er det mulig å søke seg til bokollektivet Hauger gård. Hauger gård, med plass til åtte beboere, har nylig åpnet. Bokollektivet er bemannet om dagen og har tilsyn om natten. Bærum kommune gir en kort beskrivelse av prinsippene for driften:

”Det inngås en avtale med beboerne om husordensregler, kontrolltiltak, faste daglige gjøremål og betaling av kostpenger. Her gis det trening i alt som kreves for å bo i en fast bolig. Hvis avtalen brytes, er det rett ut. Bare de som har vist evne og vilje til å endre sin livsstil, får tilbud om plass i kollektivet.” (Bærum kommune 2000)

Boligkjeden i Bærum kunne kanskje også plasseres under kjedemodellen. Men en av definisjonene på prosjekter under kjedemodellen er at de har etablering i egen, selvstendig

bolig som tydelig definert mål. Det tredje trinnet i Boligkjedens tilbud er egen bolig. Men det gis med forbehold til noen. Beboerne får ikke leiekontrakt. Det inngås i stedet en samarbeidsavtale mellom beboeren og kommunen. Trappen opp til selvstendig bolig har dermed flere trinn som må bestiges. Også betoningen av kontroll og straff er mer i harmoni med trappe-modellen enn med kjedemodellen.

Tiltak av liknende karakter som trappemodellen benyttes også enkelte steder i Nederland og Tyskland. I Nederland drives et prosjekt etter nesten tilsvarende system som den svenske trappen beskrevet over. I løpet av første året nådde 26 klienter toppen av trappen, mens 16 falt nedover (Harvey 1996).

## ***Konklusjon***

Mens kjedemodellen kan beskrives som en modifisert variant av normaliseringsmodellen, kan trappemodellen anses som en rigid utgave av kjedemodellen. Og i realiteten kan det også være vanskelig å avgjøre hvilken modell en del prosjekter hører hjemme under. Det skyldes, som nevnt innledningsvis i kapitlet, at disse tre modellene er teoretiske analyseverktøy konstruert for å systematisere en del prosjekter og tiltak etter noen framtreddende fellestrekk.

Prosjektene beskrevet under normaliserings- og kjedemodellen har også gitt gode resultater i forhold til målsettingen. Her må det nevnes at noen av prosjektene, det gjelder både Hannover-prosjektet, satsingen i Finland og Wien-prosjektet, var pionerprosjekter som inngikk i en bevisst offensiv for raskt å oppnå en synlig reduksjon i tallet på bostedsløse. I slike sammenhenger er myndighetene ofte mer rundhåndet med bevilgningene enn i tider hvor problemstillingen ikke er like aktualisert. Den velvillige tilførselen av ressurser vil selvsagt kunne påvirke resultatet i positiv retning.

På den andre siden gir dette en utmerket anledning til å studere hvordan en modell fungerer under gode betingelser. Det er ofte under slike betingelser at modellen settes ut i livet slik den er tenkt og planlagt.

## 3 Etablering i egen bolig

### Innledning

Forrige kapittel viser en inndeling av tiltak rettet mot bostedsløse etter mer overordnede trekk. Hensikten var blant annet å vise at det finnes ulike strategier basert på ulike sett av metoder og med ulik filosofi. Inndelingen i såkalte idealtyper gir også en antydning om at selve tilnærmingen til bostedsløshet kan bli styrende for hvilke metoder som velges og hvordan målene defineres.

I det følgende skal vi fokusere på *helhetsstrategier* for etablering av bostedsløse. Internasjonalt ser vi nemlig en tydelig tendens til å satse på løsninger hvor målet er vanlig boligetablering. Disse løsningene lar seg plassere enten i normaliseringsmodellen eller i kjedemodellen, eventuelt i skjæringspunktet mellom dem. Av de modellene vi har sett på, inkludert de som presenteres i dette kapitlet, er det ingen som ligger i nærheten av trappemodellen.

Alternativet til helhetlige etableringsstrategier ser ut til å være spesialboliger, som både kan være tiltenkt midlertidig og permanent innlosjering. I denne gruppen plasseres også lavterskeltiltak og akutttiltak. Eksempler på slike tiltak innenfor kategorien permanente spesialboliger blir beskrevet i kapittel fire.

### Helhetsstrategier

De tre tiltakene vi skal se på her tilbyr et bredt spekter av tjenester, samtidig som de har fokus på boligetablering. Vi valgte å ta disse tiltakene ut og bruke et eget kapittel på presentasjonen av dem, blant annet fordi vi ønsker å fokusere på hjelpe- og servicetilbudet disse strategiene benytter seg av.

I Europa og særlig i land hvor bostedsløsheten er svært åpen og synlig, har det vært og er en voksende aksept og forståelse for behovet for å finne varige løsninger. Flere herberger og suppekjøkken hindrer folk fra å fryse og sulte i hjel. Men disse tiltakene er ikke egnet til å få bostedsløse bort fra gaten. Denne forståelsen har ført til utvikling og forbedring av helhetlige etableringsstrategier.

Såkalte bærekraftige etableringsstrategier er også flyttet høyt opp på FNs agenda gjennom Habitat – United Nations Centre for Human Settlement (UNCHS) – FNs program for å motarbeide bostedsløshet og fattigdom. De fire hovedstolpene i Habitats program er, i kortversjon, å fokusere på:

- husly og trygge boligforhold
- urban styring
- miljø og infrastruktur
- reduksjon av urban fattigdom



Minst to av disse målsettingene berører bostedsløse. Og, i motsetning til det som sannsynligvis ville vært tilfelle for noen tiår siden, er også den vestlige verden nå omfattet av Habitat.

Noen av de mest anerkjente etableringsprogrammene er utviklet av ideelle organisasjoner, noen i samarbeid med myndighetene, som vi så eksempler på i forrige kapittel, andre på selvstendig grunnlag, men tildels støttet av offentlige midler. Vi skal se på to eksempler som er drevet av ideelle organisasjoner. Begge disse prosjektene er på UNCHS's Best Practices-liste for bærekraftige etableringsstrategier. Det tredje eksempelet, The Rough Sleepers Unit (RSU), tidligere The Rough Sleepers Initiative, er det statlige britiske programmet for arbeidet med bostedsløse.

Kapittel to beskriver tre overordnede teoretiske rammer konstruert som verktøy for å kunne gruppere ulike tiltak. To av eksemplene i dette kapitlet plasserer seg innenfor enten normaliseringsmodellen eller kjedemodellen. Det ene prosjektet, Housing First med utspring i Los Angeles i USA, er helt klart innenfor normaliseringsmodellen. Det andre, The Big Issue-konseptet, inntar som vi skal se en noe mer udefinerbar posisjon. Den har i likhet med kjedemodellen en klart avgrenset mellomfase. Innholdet i denne fasen er et bredt spekter av service- og opplæringstiltak. Men målet er etablering i egen bolig uten omveier gjennom overgangsboliger.

Felles for de to prosjektene som blir beskrevet her, er at de ikke benytter seg av midlertidige boligtiltak. Bostedsløse flyttes direkte til vanlige boliger, samtidig som man sørger for at det finnes et støtte- og hjelpeapparat i forbindelse med og etter innflyttingen.

Big Issue-modellen og Shelter First har også et annet og ikke mindre vesentlig fellestrekk. De har utviklet egne, spesifikke metoder for å arbeide med bostedsløse basert på erfaringer, evalueringer og forskning.

### ***The Big Issue – Big Futures***

Utgangspunktet for etableringsprosjektet Big Futures (direkte oversatt: Store framtider) er avisen The Big Issue. Avisen, som kun selges av bostedsløse, ble startet i 1991 etter mønster av en liknende avis i New York og med kapital fra The Body Shop-konsernet. Tilsvarende aviser produseres og selges i store deler av den nordlige halvkule fra Russland til USA. Avisene er samlet i nettverket International Network of Street Papers (INSP).

Veien bort fra gaten og herbergene starter gjennom salg av avisen The Big Issue. Her i landet, finnes ikke noe tilsvarende avisprosjekt. I Sverige utkommer Situation Sthml, som drives etter de samme prinsippene som The Big Issue og lignende publikasjoner. Selv om det kanskje ikke er grunnlag for et tilsvarende prosjekt i Norge, kan filosofien og arbeidsmetodene, som er generert ut av avissalget, likevel ha stor relevans og gyldighet for utvikling av nye etablerings- og boligprosjekter for bostedsløse.

The Big Issue er en veldedig organisasjon (charity). Men den er ingen religiøs eller livssynsorientert organisasjon. I Storbritannia er The Big Issue-organisasjonen delt i tre geografiske områder. Her har vi valgt The Big Issue i Nord-England som objekt for en nærstudie. Konseptet er det samme i hele Storbritannia. Midlene til å drive både avisen og bosettingsprosjektet skaffes tilveie og distribueres av en egen stiftelse, The Big Issue in The

North Trust. Organisasjonen mottar i tillegg statlige midler. I fjor mottok den 200.000 pund (2,8 millioner kroner) gjennom The Rough Sleepers Initiative, samt nasjonale lotterimidler.

### **Forretningsmessig tilnærming**

Big Futures framhever at organisasjonen har en forretningsmessig tilnærming til bostedsløshet. Den har en forretningsmessig tilnærming til anskaffelse av inntekter til prosjektene. Og den har en forretningsmessig holdning til arbeidet med, eller i arbeidet sammen med, som organisasjonen selv gjerne presiserer, bostedsløse. I utgangspunktet stilles det ingen andre krav for å begynne som selger av avisen, enn at man kan dokumentere at man faktisk er bostedsløs. En bekreftelse fra et sosialkontor, herberge eller annen hjelpeinstans er tilstrekkelig.

Klientene må godta visse "ordensregler" (The Code of Conduct) for Big Issue-selgere. Etter en kort opplæring blir nye selgere utstyrt med identitetskort og noen få aviser "på krita" den aller første gangen. Men fra andre salgsdag må avisene kjøpes og selges videre. Inntektene deles mellom selger og avis i forholdet tre til to.

Reglene for salg er temmelig grunnleggende. Det er et absolutt krav at de overholdes. Selgeren må ikke være synlig påvirket av rusmidler, det er forbud mot å tigge mens man selger, mot voldelig opptreden og aggresjon, samt at man må følge de offentlige reglene som gjelder for gatesalg generelt. Regelbrudd kan føre til at man nektes å selge, vanligvis i noen timer eller dager. Permanente nektelser er ekstremt sjeldne, heter det i en evaluering fra organisasjonen (The Big Fact 2000).

Både inntektene fra salget og selve salgsjobben regnes som springbrettet bort fra gaten og herbergene. Terskelen for å bli selger er lav. Rusmisbrukere må ikke, slik kravene er innenfor mange andre prosjekter for bostedsløse, ha vært gjennom eller være i gang med rusavvenning. Midlertidige forbud mot å selge avisen er ett av de få elementene av straff som kan leses ut av Big Futures egne prosjektbeskrivelser. Prosjektet selv har et annet perspektiv på sanksjonene:

"Vi gir bostedsløse mennesker sjansen til å få seg en inntekt. Som med hvilken som helst annen jobb følger det ansvar. Vi ville ikke gjøre bostedsløse en tjeneste ved å la dem tro noe annet." (The Big Facts 2000, oversatt)

Det kan knyttes noen kommentarer til innsatsen for å skaffe seg egen inntekt. Prinsippet kan overføres fra avissalg til andre former for lønnet virksomhet eller tiltak. Men det er viktig å ikke glemme at kravene for å kunne selge The Big Issue, og beholde jobben, er forholdsvis lav sammenliknet med arbeidslivet generelt. Man må heller ikke glemme at arbeidet inngår i en helhetlig strategi for etablering og integrering. Å bli avisselger innebærer også at bostedsløse får hjelp og opplæring i tillegg til at de får penger fra salget.

### **Tre elementer i etableringsprosessen**

Nøkkelbegrepene i etableringsprosjektet Big Futures er motivasjon og ansvar hos den bostedsløse og motivering, støtte og utfordringer fra organisasjonen. Prosjektet er inndelt i tre elementer med klare målsettinger. Prosjektets varighet er 18 måneder. Begrensningen for å være avisselger er satt til to år. Big Futures bygger på tre hovedelementer:

- Learn to earn (lære å tjene penger). Målet er å bli en dyktig selger. Opplæringen foregår i grupper og innehar de fleste elementene fra vanlig salgsoplæring, inkludert kundebehandling og produktkompetanse. Kurset må gjennomføres innen tre måneder fra salgsarbeidet starter. Det vil si at man kan begynne som selger uten å ha tatt kurset først.
- Learn to live (lære å leve) er satt sammen av to enheter: Helse og bolig og Kommunikasjon og samfunnsdeltakelse (citizenship). Målet er å bli bedre til å mestre hverdagen, takle stress, omgås fremmede, lære om sine rettigheter og sitt ”ansvar som medborger”, samt å lære basisferdigheter som trengs for å kunne leve i vanlige bomiljøer og kunnskap om blant annet hvordan man kan skaffe seg en bolig. Opplæringen må være avsluttet innen 18 måneder fra den bostedsløse begynner som avisselger.
- Learn to work (lære å arbeide) inkluderer arbeidstrening med blant annet utplassering i arbeidslivet, utdanning og opplæring i hvordan skaffe seg en jobb. Også denne delen må være fullført innen 18 måneder.

Disse tre elementene er organisert som faste kurs. I tillegg blir hver selger fulgt opp av to faste miljøarbeidere. Den ene følger opp avissalget. Salg av The Big Issue skal gi praktiske erfaringer med arbeid og ansvar, samtidig som det forventes at noe av inntjeningen brukes til etablering i egen bolig. Organisasjonen bidrar med penger til anskaffelser, forutsatt at den bostedsløse selv har noe egenkapital.

Den andre miljøarbeideren diskuterer og hjelper til med å løse personlige problemer, i hovedsak innenfor fem nøkkelområder: Innkvartering, helse spørsmål, stoff- og alkoholbruk, finansielle problemer og problemer knyttet til arbeid og opplæring.

### **Exit-fasen**

Etter de 18 månedene følger en exit-fase. I løpet av exit- eller avslutningsfasen planlegges en exit-strategi fra avissalget og prosjektet. Det kan for eksempel innebære deltakelse i arbeidstreningssprosjekter eller å gå ut i arbeidslivet. Eller tilbudet kan bestå av utdanning med støtte. Det kan også innebære overgang til en fase hvor man har muligheten til å teste flere forskjellige muligheter. The Big Issue in the North Thrust har kontakter til det regulære utdanningssystemet og profesjonelle kursarrangører. Organisasjonen har en egen boligavdeling som samarbeider med profesjonelle utleiere, inkludert offentlige boligselskap for å skaffe boliger.

The Big Issue-konseptet er anerkjent for å oppnå gode resultater. Ifølge publikasjonen Big Facts over året 1999 ble en selger installert i egen bolig hver uke, en selger fikk jobb hver niende dag, 72 personer ble hjulpet til hel- og deltidsutdanning, 35 personer ble hjulpet til rusavvenning. Det totale budsjettet for hele organisasjonen er på nærmere 35 millioner kroner (2,5 millioner pund) i året. Pengene brukes blant annet til, ved siden av etableringsprosjektet Big Futures, kjøp av plasser innen rusmiddelomsorgen, til en rekke sosiale og kulturelle aktiviteter og til forskning.

Forskningen er blant annet rettet inn mot å kartlegge forholdene blant bostedsløse, som for eksempel helsetilstand, faktisk utdannings- og ferdighetsnivå – mange ble tidlig såkalte

skoletapere – og generelt om bakgrunn og behov. Det settes også inn ressurser på å kartlegge offentlige tjenester for bostedsløse. Funnene fra forskning og undersøkelser blir brukt til å endre eller justere etableringstiltakene og til å opprette nye tjenester knyttet til prosjektet. Og de brukes i kampanjer overfor myndighetene.

## **Oppsummering**

Svært lite skiller de som hjelpes gjennom The Big Issue-systemet fra en populasjon av bostedsløse i de fleste europeiske landene. Det mest påfallende skillet er et vesentlig større innslag av yngre folk enn for gruppen av bostedsløse som helhet. 42 prosent av Big Issue-selgerne er mellom 16 og 25 år. Andre statistiske kjennetegn er at en tredel er tidligere barnevernsbarn. 90 prosent er lovbrøyttere og langt over halvparten har aldri vært i jobb. De største problemene i rehabiliteringsarbeidet er knyttet til stoff- og alkoholmisbruk. En undersøkelse blant Big Issue-selgere avdekket at mange har vært ut og inn av behandlingsinstitusjoner, noen opp til 10 år og en tredel i mer enn fem år. Halvparten av dem som går på metadon bruker fortsatt heroin (Big Facts 2000).

En innvending mot The Big Issue-prosjektene er at de krever en høyere grad av motivasjon fra deltakerne enn en del andre prosjekter. For de aller fleste som har tilbrakt halve livet og kanskje mer i samfunnets randsone er det et stort sprang å gå ut blant et vanlig publikum som selger. Dermed kan man kanskje si at litt av den silingsmekanismen som i andre tiltak skjer i løpet av en lengre etableringsprosess allerede er der ved inngangen til prosjektet.

## ***Beyond Shelter***

Beyond Shelter har utspring og base i Los Angeles, men metodene benyttes etter hvert i andre deler av USA. Beyond Shelter står både på FN's og USA's liste over de beste prosjektene for bostedsløse. Prinsippene går ut på å oppnå stabil og varig etablering av bostedsløse familier i vanlige bomiljøer gjennom prinsippene samarbeid, nettverksarbeid og hjelp til selvhjelp.

I likhet med Big Futures har også Beyond Shelter som mål å etablere bostedsløse i vanlige boliger. Et annet fellestrekk er at begge er ideelle organisasjoner opprettet for å drive målrettet arbeid for og med bostedsløse. Beyond Shelter ble startet i 1988 ut fra en erkjennelse av at kortvarige innkvarteringsprosjekter ikke kunne gjøre noe med selve bostedsløshetsproblemet. Grunnlaget for organisasjonen, som formelt har navnet Beyond Shelter inc. Institute for Research, Training and Technical Assistance, ble lagt etter to forskningsprosjekter knyttet til temaet (Beyond Shelter 1999).

## **Bostedsløse familier**

Til forskjell fra Big Futures, som stort sett arbeider med enslige bostedsløse, er målgruppen for Beyond Shelter familier. I praksis vil det i hovedsak si enslige mødre med barn. Bostedsløse familier blir henvist til Beyond Shelters program for etablering, Housing First, fra rundt 25 organisasjoner for bostedsløse og offentlige kontorer fra hele Los Angeles County. Ikke alle familiene kommer fra herberger eller liknende innkvartering. Noen har bodd hos venner og bekjente, i garasjer eller i kondemnerte slumbygninger. Mange rekrutteres også fra institusjoner for rusmisbrukere og fra krisesentre for mishandlede kvinner. Rusmisbrukere må ha gjennomført behandling og være rusfrie før de kan få hjelp gjennom Housing First. Prosjektet har imidlertid oppfølgingstiltak for tidligere rusmisbrukere.

Housing First presenterer seg som et ekstremt praktisk og målrettet tiltak. Det finnes en manual for de ansatte og en mindre og enklere manual for klientene. Manualen for de ansatte, eller miljøarbeiderne, The Transition Program for Homeless Families, gir en innsiktsfull gjennomgang av metodene som benyttes. Det må presiseres at bostedsløse familier ikke automatisk blir tatt opp. Første terskel er kartlegging av familiens sosioøkonomiske behov og dens styrker og svakheter. Kartleggingen skjer gjennom intervju med familien. Kartleggingen inkluderer blant annet informasjon om kontakt med kriminalitet og rus, familiens inntekter, sosialstønad og sosiale nettverk, men også om behovene den enkelte familien har og en prioritering av disse. I tillegg kartlegges familiens bolighistorie. Hensikten med kartleggingsarbeidet er å legge grunnlaget for å utforme en individuell plan for etablering i egen bolig.

### **“Miljøarbeiderkontrakt”**

Familiene må inngå en kontrakt, kalt miljøarbeiderkontrakt. Det grunnleggende i kontakten er at klienten aksepterer å følge en fastlagt plan for etablering, oppfølging og samarbeid. Hver familie følges opp av en fast miljøarbeider (caseworker). Dersom klienten skulle bryte kontrakten, er det likevel ingen automatikk i at kontrakten sies opp fra organisasjonens side. Retningslinjene for de ansatte er at årsakene skal undersøkes, blant annet med åpning for at planen bør revurderes. Slik formuleres retningslinjene for å utarbeide individuelle planer:

”Miljøarbeideren skal ikke diktere en handlingsplan overfor klienten, men heller belyse klientens egne ideer og hjelpe til med å fokusere på disse.” (Beyond Shelter 1999).

Klientene må være innforstått med at Housing First-programmet varer i ett år. Året deles i fire intervaller. Første kvartal starter med å lete etter en permanent bolig. I denne fasen etableres familien i boligen. Barna tas opp i barnehage eller skole. Det bør poengteres at det verken innenfor Housing First eller Big Futures er tale om midlertidige kontrakter som så kan gjøres permanente forutsatt at ”alt går bra”. Klientene etableres i egen bolig med vanlig kontrakt. Klienter tilsluttet Housing First må akseptere uventede besøk i boligen under den etteårige etableringsperioden.

Tilgangen til boliger sikres gjennom en egen boligenhet i organisasjonen. Nivået for boligstandard er rimelige boliger i ”vanlige” bomiljø. Forutsetningen skal være at familien kan klare å beholde og betale for boligen ved egen innsats. Boligene skaffes til veie på leiemarkedet, som er forholdsvis stort og variert i mange områder i USA. Beyond Shelter understreker at organisasjonen legger stor vekt på å ha et godt forhold til utleiery, fordi den er avhengig av å ha et godt omdømme på leiemarkedet. Ved uenighet mellom utleier og leietaker/klient, opptrer miljøarbeideren som klientens advokat, mens en ansatt ved Beyond Shelters boligenhet opptrer som utleierens advokat. Systemet er laget for at Beyond Shelter skal kunne ivareta et godt forhold til utleiesiden på boligmarkedet og samtidig yte den hjelpen til den tidligere bostedsløse som organisasjonen har forpliktet seg til.

### **Oppsummering**

Mangel på rimelige utleieboliger ville være et viktig hinder for å anvende en liknende etableringsmodell her i landet. Selv om det diskuteres hvor stort eller lite utleiemarkedet er her i landet, er ventelistene for å få kommunal bolig i seg selv en illustrasjon på at noen grupper ikke klarer å komme inn på det private leiemarkedet. Flere og flere kommuner setter også klare grenser for hvor lenge en person eller familie kan bo i kommunal bolig. Men mange vil ikke kunne opparbeide seg kapital eller inntekt som gjør dem i stand til å klare

selvstendig etablering på boligmarkedet i løpet av noen få år i kommunal leilighet. Som vi ser, er målet for Housing First-prosjektet å finne en varig løsning på familienes boligproblem. Familiene skal kunne fortsette å bo og selv betale for den leiligheten de får hjelp til å etablere seg i.

Implementert i Housing First-planen ligger også kvalifiserings- og utdanningstiltak, hjelp til å finne arbeid, eventuelt hjelp til å søke om trygd eller sosialstønad. Etter et år utløper kontrakten og den formelle kontakten med Housing First og Beyond Shelter. Men det kan fortsatt ytes hjelp i bestemte situasjoner også etter kontrakttidens utløp.

### ***The Rough Sleepers Unit***

Direkte oversatt betyr "rough sleeper" uteligger. Den riktige oversettelsen i denne sammenhengen er likevel bostedsløs. The Rough Sleepers Unit, heretter RSU er den britiske regjeringens nasjonale program i arbeidet med bostedsløse. Den statlige parten er Department of the Environment, Transport and the Regions, DETR (Miljø-, transport og regiondepartementet). RSU er en forlengelse av Rough Sleepers Initiative. RSI ble kort omtalt i kapittel to under normaliseringsmodellen. RSU trekker opp en del retningslinjer, mål og krav for arbeidet. RSI er et eksempel på hvordan en helhetlig statlig plan for arbeidet med bostedsløse kan utformes og iverksettes.

Arbeidet med bostedsløse bærer preg av at Storbritannia har hatt en epoke med omfattende privatisering av statlig sektor. Det kan umiddelbart virke fremmed å skulle sette tjenester rettet mot bostedsløse ut på anbud. I RSUs plan for 2000 utlyses det anbud på en rekke tjenester. Den utøvende parten i det statlige programmet er blant annet frivillige og ideelle organisasjoner. Mange av organisasjonene har også andre inntektskilder enn det statlige tilskuddet. En av dem, The Big Issue, er allerede presentert

RSU skiller mellom London, som har en særdeles stor og synlig bostedsløshetspopulasjon, og resten av landet. I London etterlyser regjeringen flere akutttiltak. Vekten på å skape varige boligløsninger blir dermed relativt større utenfor London. Til sammen utlyser RSU tilbud fra organisasjoner på 18 arbeidsfelt. Det inkluderer også tilbud om evaluering av tiltakene som får støtte i planen for 2000.

### **CATs – kontakt- og evalueringsteam**

I 2000-planen pekes det på at det store antallet organisasjoner som arbeider med bostedsløse kan føre til at tjenestene blir fragmentert, og at det kan føre til at noen får mangelfull hjelp og andre får et inkonsistent tilbud. For å motvirke fragmenteringen introduseres og etterlyses Contact and Assessment Teams CATs (kontakt- og evalueringsteam). CATs skal tilby multi-tjenester og et helhetstilbud for å få bostedsløse bort fra gaten og inn permanente boliger (Rough Sleepers Unit 2000:8). Det forventes at CATs blant annet tilbyr spesialisttjenester innen psykiatri og stoffmisbruk. Helhetsløsningene som den britiske regjeringen legger vekt på, likner i mange henseender på de to prosjektene som er beskrevet tidligere i dette kapitlet.

Blant tiltakene som etterlyses er sosial "business" etter mønster fra The Big Issue. The Big Issue benyttes som utreder for RSU på dette området. RSU etterlyser samtidig andre eksempler på denne typen forretningsvirksomhet. En annen form som vektlegges i forhold til å skaffe meningsfull aktivitet er fadderordninger. Denne typen prosjekter ble prioritert gjennom ekstrabevilgninger for 2000.

RSU legger vekt på å tilby et bredt spekter av tjenester og tiltak for bostedsløse. Tilbudet spenner fra strakstiltak som herberger og suppekjøkken til helhetsløsninger med etablering og integrering som mål. I 2000-planen beskrives forholdsvis grundig hvilke tiltak og satsninger regjeringen vil ha. Regjeringen krever klart definerte mål og tidsskjemaer for prosjekter som får statlig støtte.

I planen heter det også at regjeringen i større grad enn tidligere vil vektlegge evalueringen av prosjektene helt fra starten. Fokus vil bli endret fra evaluering av innsatsen til evaluering av resultatet, heter det videre (Rough Sleepers Unit 2000:15). Et problem knyttet til et slikt fokus er imidlertid at kontraktspartnerne, enten det er de frivillige organisasjonene eller offentlige tiltak, kan sette seg som mål å få flest mulig gjennom systemet på bekostning av å få til varige løsninger. Dette er også en kritikk som er blitt reist mot den britiske modellen (Harvey 1998). Men en slik kritikk rammer først og fremst kravene som stilles av overordnede myndigheter. Kritikken rammer ikke nødvendigvis metodene og idégrunnlaget for de enkelte prosjektene.

## ***Oppsummering***

Sett i forhold til de tre idealtypene vi har beskrevet i kapittel to, vil eksemplene som er presentert her ha mest til felles med normaliseringsmodellen. Ingen av disse prosjektene opererer med noe som kan identifiseres som en "boligtrapp". Det USA-baserte Housing First-prosjektet har gjenkjennelige trekk fra normaliseringsmodellen. Som navnet Housing First bærer tydelig bud om, etableres bostedsløse i vanlige boliger med ordinære leiekontrakter med en gang. Housing First har en klart avgrenset mellomperiode. Oppfølging og hjelp i denne perioden gis etter at familiene har flyttet inn i boligen.

Big Futures har også en klart definert mellomperiode. Tidspunktet for når avisselgerne flytter inn i egen bolig ser ut til å kunne variere fra person til person. Men målet er et klientene skal være etablert i egen bolig i en forholdsvis tidlig fase av prosjektet. Selve etableringen, og det å lære å hankses med ulike aspekter ved å bo i egen bolig, er en sentral del av prosjektet.

De ansattes rolle er svært viktig i begge prosjektene. Det gis ingen beskrivelse av hvilke profesjoner eller utdanninger som er dominerende blant personalet. Housing First har utarbeidet en omfattende håndbok for sine miljøarbeidere. Håndboken er en kombinasjon av konkrete retningslinjer for arbeidet og en veiledning i hvordan takle de vanligste problemene som kan oppstå. Et tydelig fellestrekk ved de to prosjektene er vektleggingen av selvhjelpstanken: Målet er å lære selvstendighet og å håndtere tilværelsen på egne bein.

## 4 Lavterskeltilbud

### Innledning

Den dominerende oppfatningen i arbeidet med bostedsløse synes å være at løsningen for de aller fleste er egen bolig i ordinære boforhold. Men det eksisterer også en erkjennelse av at en del bostedsløse verken ønsker eller er i stand til å bo i en vanlig bolig. De viktigste årsakene er psykisk sykdom, rusmisbruk eller begge deler. Det vil derfor høre hjemme i denne rapporten også å beskrive og drøfte boformer og tiltak som kan tilfredsstille behovene til denne, eller disse gruppene.

En variasjon av slike tilbud finner vi blant annet i Danmark. Etter at Folketinget i 1992 påla regjeringen å lage et tilbud til de mest marginaliserte og utsatte gruppene, ble det satt i verk et utbyggingsprogram av spesialboliger for bostedsløse og andre med spesielt store problemer. Utbyggingen skjedde i regi av amtene (fylkene) med bevilgninger fra Sosialdepartementet. Utbyggingen ble organisert under programmet Storbypuljen.

### *Sosiale boformer*

Tiltakene under Storbypuljen er beskrevet og evaluert i rapporten Sosiale boformer fra Statens Byggeforskningsinstitutt (SBI) og Socialforskningsinstituttet (Jensen m.fl. 1997). I det følgende vil vi si noe om ideen bak begrepet "sosiale boformer". Vi vil gi en beskrivelse av noen fellestrekk ved måten å organisere boligene på og hvem målgruppene er. I stedet for å gå inn på samtlige av de 12 eksemplene på boformer som er med i evalueringen, velger vi noen få boligtyper for ulike målgrupper og gir disse en nærmere presentasjon.

Denne typen tiltak kalles også lavterskeltilbud. Kravene med hensyn til rusmisbruk og deltakelse er lavere enn ved mange andre tiltak. Målgruppen er personer som blant annet karakteriseres med begreper som "manglende boevne" og "kan ikke bo". Det er disse som blir kastet ut fra en kommunal leilighet i fullt kaos og får sin ulykke avbildet og utstilt på en avisside.

Danskene har valgt å kalle disse lavterskelboligene for sosiale boformer. For folk flest er boligen rammen rundt det sosiale livet med familie, slekt og venner, men for noen kan boligen bli det motsatte, skriver rapportforfatterne og fortsetter:

"Omvendt er det for mennesker, der er sad uden for sådanne dele af tilværelsen – de såkaldt socialt utstødte. For dem kan boligen blive en isolationscelle, hvor de hver dag møder manglen på noget at stå op til og få dage til at gå med, for ikke at tale om et perspektiv på tilværelsen i det hele taget. Det sociale aspekt af boformen for denne gruppe sigter på at utfylde tumrummet efter familie, venner og arbejde. Hertil kommer forskellige støtteforanstaltninger der kan være nødvendige på grunn af beboernes handicap." (Jensen m.fl. 1997:8)

Som vi ser har denne boformen en funksjon ut over fysisk hjelp og kontroll med beboerne og boligen. Alle disse aspektene er til stede. Den fysiske utformingen av noen av boligprosjektene ligger tett opp til vanlige leiligheter. Men beboerne har innskrenket råderett over



boligen og personalet har rett til å gå inn i boligen når de finner det nødvendig. De sosiale boformene har derfor juridisk sett, men også i realiteten, et institusjonspreg. Prosjektet kan anses som en slags reversering av avinstitusjonaliseringen, som har pågått de siste tiårene.

Sitatet fra evalueringsrapporten poengterer at sosiale boformer også har et annet aspekt. Det går ut på å ivareta og erstatte et sosialt nettverk som mange bostedsløse mangler. Denne problemstillingen dukker også opp i det vi kan kalle etableringsprosjektene, hvor målet er identifisert som selvstendig bolig. En del av støtten underveis handler blant annet om hjelp til å takle ensomhet og depresjon etter innflytting og å lære seg å bygge sosiale relasjoner.

## Målgrupper

I evalueringsrapporten beskrives 12 boformer som både har fellestrekk og særtrekk. Det påpekes at det ikke finnes noen entydig korrespondanse mellom enkelte målgrupper i typen bolig. Og selv om de individuelle behovene kan være svært varierende, er det mulig å identifisere fire grupper av beboere:

- Psykisk syke uten rusmisbruk
- Psykisk syke med et rusproblem
- Rene alkoholmisbrukere
- Stoff- og blandingsmisbrukere

Som hovedregel er disse gruppene holdt atskilt, i alle fall i mindre bofellesskap. Det begrunnes med at man ikke ønsker at stoffmisbruket sprer seg, men også med at de fire gruppene kan ha ulik livsstil. Det ble innenfor prosjektet utformet mange forskjellige boligtyper. Her skal vi nøye oss med å gjengi hovedinndelingene:

- Bofellesskap i eneboliger eller leiligheter. En liten gruppe deler kjøkken, stue, bad og andre felles fasiliteter og har hvert sitt rom.
- Bofellesskap i oppgang. Beboerne har hver sin leilighet i samme oppgang med et felleslokale.
- Støttesentermodellen, hvor beboerne har egne leiligheter som kan ligge geografisk spredt i bebyggelsen eller bydelen. Støttesenteret kan dels være møtested for beboerne og dels være base for støttepersonalet.

## Solistboliger: Humlebyen i København

Prosjektet er såkalte ”solistboliger” for psykisk syke og er organisert etter støttesentermodellen. Humlebyen består av åtte små leiligheter beregnet for en person. Leilighetene er spredt i tre bygninger, i tre forskjellige gater med en fellesleilighet i en av bygningene.

Beboerne kan ikke være stoffmisbrukere. Alkoholmisbruk tolereres dersom det ikke forstyrrer andre. De fleste som får plass i prosjektet ankommer etter uskriving fra psykiatrisk institusjon eller avdeling. Men alle må gjennom en to-trinnsprosess for å komme inn. I prosessen blir det blant annet vurdert om vedkommende passer inn i fellesskapet. Det er verdt å merke seg at innleggelse i psykiatrisk institusjon ikke betyr at man mister boligen.

Personalet er til stede i fellesleiligheten på dagtid og tidlig kveld. Fellesleiligheten er bare åpen når den er bemannet. Men også i disse forholdsvis selvstendige boligene er de private rettighetene innskrenket. Personalet har rett til å gå inn i leiligheten og kreve for eksempel at

det ryddes opp. De ansatte har betegnelse hjemmeveileder. Det stilles ingen bestemte krav til utdanning. Flere har erfaring fra psykiatrien og noen er utdannede pleiere. De ansatte danner tverrfaglige team som jobber med flere av boligtilbudene innen prosjektene sosiale boformer i København.

Boligprosjektet har navn etter beliggenheten, Humlebyen i bydelen Vesterbro i København. Bomiljøet rundt er ikke generelt blitt informert om prosjektet. Naboer har fått informasjon på direkte forespørsel. Men fra 1993 til evalueringen ble gjort i 1996 hadde det ikke oppstått episoder som kunne være til sjenanse for naboene. Strategien de forskjellige boligprosjektene har valgt overfor de nære omgivelsene er imidlertid forskjellig.

Etterspørselen etter såkalte solistboliger var på evalueringstidspunktet stor. I prinsippet er det ingen begrensning på botiden. Erfaringer fra bokollektiver tyder på at det skaper større ro når beboerne ikke må forlate prosjektet innen en bestemt tid. Selv om noen av beboerne så for seg at de skulle flytte ut og få egen bolig etter noen år, anses solistboliger for å være en mer varig boform enn for eksempel bokollektiv (Jensen m.fl. 1997:68).

Noen av prosjektene i Storbypuljen drives av det offentlige. Andre drives av ideelle organisasjoner, inkludert kristne organisasjoner.

### **Bofellesskap: Teglgårdshuset i Middelfart**

Prosjektet Teglgårdshuset har navn etter bygningen, en eldre treetasjes bygning som tidligere hørte inn under det psykiatriske sykehuset i småbyen Middelfart på Fyn. Mange av dem som har vært innlagt ved sykehuset bosatte seg i Middelfart etter utskrivning fra institusjonen. Den lille byen har derfor et stort antall personer med store problemer knyttet til psykiatri og stoffmisbruk i forhold til folketallet.

I forbindelse med den statlige satsingen for bostedsløse og andre belastede grupper ble bygningen renoveret og ombygget til bofellesskap. Av de tre nevnte boformene over, plasseres Teglgårdshuset under bofellesskap i "enebolig", selv om bygningen har et åpenbart institusjonspreg. Hver beboer har ett rom, resten er fellesarealer og kontorer. All maten lages av ansatte.

Prosjektet har plass til 16 beboere. Bortsett fra en eller to, er alle stoffmisbrukere. Fire av beboerne har behandlingsdommer. Alle er trygdede eller førtidspensjonerte. Noe av trygden går med til å betale husleie. Beboerne har et stresset liv preget av behovet for å skaffe rusmidler. De ansatte forteller at beboerne kan anstrenge seg mye for å få tak i stoff. Men beboerne vurderes som ute av stand til å delta i organiserte aktiviteter. Derfor har institusjonen heller ingen aktivitetstilbud (Jensen m.fl. 1997:114).

Tilbudet er et typisk lavterskeltilbud. Det stilles få krav til beboerne. Ett av kravene er at stoffmisbruk ikke skal forekomme på fellesarealene. Det knytter seg ingen forventninger til rehabilitering av beboerne. Det forventes ikke at de skal komme i arbeid, og det gis ingen behandling for å komme ut av stoffmisbruket.

Prosjektet har vel 17 årsverk, pluss to nattevaktstillinger. Det legges mer vekt på de ansattes personlige egenskaper enn på utdanning og formelle kvalifikasjoner. Ved siden av å holde orden er de ansattes jobb å skape "tryghed, varme, rummelighet og accept omkring beboerne" (Jensen m.fl. 1997:113).

Beboergruppen oppleves imidlertid av de ansatte som svært krevende. De gir uttrykk for at de føler behov for utdanning tilpasset arbeidet de skal utføre innenfor rammen av prosjektet. Mangelen på regler og rutiner fører også til at de ansatte føler seg utrygge og det oppstår uenighet om hvordan en del situasjoner skal takles.

Evaleringen av prosjektet Teglgårdshuset går ikke inn på hvorvidt en sann type lavterskeltilbud er det riktige for denne klientgruppen. Konklusjonen, basert på intervjuer med de ansatte, er at prosjektet er vellykket på egne premisser. Bare to beboere var villig til å la seg intervju. Begge uttrykte tilfredshet med tilbudet. Noen få beboere ønsket seg bort. Men fra personalets side ble flytting vurdert som et lite realistisk alternativ.

### **Skiftesporet på Nørrebro**

Det siste eksempelet fra det danske programmet Storbypuljen er et kort innsyn i et prosjekt kalt Skiftesporet. Skiftesporet består av fire jernbanevogner plassert på skinner innenfor jernbaneområdet, men uten kontakt med jernbane i drift, i bydelen Nørrebro i København. Prosjektet drives av Metodistkirkens Sociale Arbejde med noe offentlig støtte, samt midler fra fond og fra Metodistkirken.

I prosjektet er et avsatt jernbanetog utnyttet til boligformål. To av vognene er sovevogner. De 16 kupeene er omgjort til enerom for beboerne. Den tredje vognen er fellesarealer for beboerne, og den fjerde vognen er personal- og oppbevaringsvogn. Skiftesporet ble opprettet i 1993 og var ett av de første prosjektene i Storbypuljen. Tre sosialpedagoger, en prest fra Metodistkirken og en nattevakt er knyttet til prosjektet. I tillegg er det brukt en del langtidsledige på tiltak eller ”ledige under utdanning”. Det siste synes å være en betegnelse som brukes for å holde seg innenfor loven ved ansettelse av langtidsledige på tiltak.

Brukerne av Skiftesporet er i all hovedsak menn med mange forskjellige slags problemer. For noen er mangel på bolig det primære problemet. Mange har vært misbrukere i forskjellige kategorier. De eneste som ikke tas inn på Skiftesporet er de tyngste stoffmisbrukerne. Botiden var opprinnelig maksimum tre måneder. På flere områder likner Skiftesporet på et vanlig herberge. Opprinnelig holdt stedet stengt mellom klokken 8.30 og 16.00. Begrensningene i åpningstiden ble opphevet. Men det ble senere vurdert å innføre stengetider på nytt for å opprettholde en normal døgnrytme. Evalueringsrapporten konkluderer ikke med hvorvidt dette ble gjort.

I motsetning til Teglgårdshuset, hvor det ikke kunne forventes noe av beboerne, deltar beboerne på Skiftesporet i flere aktiviteter. Det kan dreie seg om fritidsaktiviteter, men også om oppgaver knyttet til driften av stedet. Ifølge evalueringen har Skiftesporet lyktes i å innføre en viss grad av beboerinnflytelse. Det forklares blant annet med at prosjektet har et begrenset antall beboere og med at den tette boformen legger til rette for beboermedvirkning. Innflytelsen synes å være knyttet til *Aktivitet*. Fellesmøtet velger en liten gruppe - kalt Aktivitet - og en visevert. Viseverten bor gratis. Rom og frokost koster ellers 50 kroner pr. døgn. Aktivitet og viseverten tar seg av organisering og delegering av oppgaver mellom beboerne.

I likhet med de to andre eksemplene fra Storbypuljen er det heller ikke ved Skiftesporet noen form for behandling eller tilbud om behandling. Det kan være svært store forskjeller mellom beboernes ønsker og behov. Enkelte beboere er lei av bli ”skubbet videre i tilværelsen af socialrådgivere og socialpædagoger” (Jensen m.fl. 1997:178). Disse flytter dersom de ikke får

være i fred. For personalet kan det dermed bli en vanskelig balansegang mellom denne gruppen og andre beboere, som opplever at bomiljøet er for tiltaksløst og sløvt. Selv om det åpenbart ikke gjøres noe aktivt for å få folk videre, er det et mål at de skal få denne hjelpen så snart de gir signaler om et ønske i den retningen.

### **Botilbudpuljen følger Storbypuljen**

I konklusjonen etter evalueringen av Skiftesporet fastslår SBI-rapporten at prosjektet har inngått i en vifte av tilbud til bostedsløse, som bør finnes i og med at bostedsløse er en svært sammensatt gruppe mennesker. Bare belegget, stedet har stort sett vært fullt siden åpningen, viser at det er behov for denne typen tilbud, framholder rapporten.

Tråden tas opp av Danmarks by- og boligminister Jytte Andersen i et foredrag om Botilbudpuljen, som er oppfølgeren til Storbypuljen. Botilbudpuljen har også prosjektbetegnelsen "Skæve hus til skæve mennesker" (Andersen 1999). I perioden fra 1999 til 2001 har prosjektet en bevilgningsramme på 30 millioner kroner. Botilbudpuljen bygger på at satsingen i 1992, der blant annet de tre botilbudene som er beskrevet over inngår, var nødvendig og vellykket. Her er noen av prinsippene som skal tas hensyn til i utformingen av boligprosjekter under Botilbudpuljen:

Målgruppen er de særlig utsatte som er uten bolig. Mange er psykisk syke, alkoholikere eller stoffmisbrukere. De er blitt svingdørsbeboere i boligmarkedet og endt opp som utstøtte fra det ordinære boligmarkedet. Boligen skal ha enkel standard med tilgang til de nødvendige fasiliteter. Den skal også gi adgang til samvær med andre hele døgnet. Ett av problemene mange opplever i vanlig bolig er isolasjon og ensomhet. Plassering av boligen skal ta hensyn til naboene. Det bør legges vekt på å finne bomiljøer med en viss toleranse overfor sosialt utstøtte. Det skal legges vekt på at boligen ikke plasseres i periferien langt fra mennesker og byens servicetilbud.

I 1998 endret Danmark sin lov om social service (serviceloven) slik at skillet mellom botilbud og servicetilbud ble klarere. Det tradisjonelle institusjonsbegrepet er oppløst. Etableringen av langvarige botilbud hører inn under By- og Boligministeriet, mens servicedelen hører inn under Socialministeriet. I Norge har vi lenge hatt en klar todeling av disse tilbudene. Hjelpetiltakene skal ikke følge bolig. Prinsippet er at behovet for hjelp og omsorg skal bestemme hvilken type omsorgstilbud den enkelte får og omfanget eventuelle tiltak.

### ***Boendebasen i Kristianstad***

Ingen av de andre nordiske landene har en tilsvarende systematisk satsing på lavterskeltilbud og botilbud tilpasset ulike gruppers spesielle behov, som den vi finner i Danmark. Men de finnes. Boendebasen i Kristianstad i Sverige er et slikt tilbud. Det samme er Enga bo- og aktivitetstilbud i Oslo, som vi skal komme tilbake til.

I likhet med Skiftesporet er heller ikke Boendebasen ment å være et permanent botilbud. Målgruppen er voksne rusmisbrukere. Målet er å arbeide sammen med brukerne for å kunne bevege seg ut av misbruk og komme i bolig, arbeid og få orden på personlige forhold.

Boendebasen ble åpnet i januar 1992 som et alternativ til dyre hospitsplasser. Målgruppen er bostedsløse, de fleste med rus- og/eller psykiske problemer. I 1993 ble tilbudet evaluert av Bengt Svensson ved Socialhögskolan i Lund. Boendebasen har to åpenbare likhetstrekk med

de danske prosjektene som er beskrevet foran. Den er først og fremst et botilbud og ikke et behandlingstilbud. Beboernes kontakt med behandlingsinstitusjoner, sosialkontor og eventuelt andre hjelpe- eller terapitilbud holdes atskilt fra Boendebasen. Det andre fellestrekket er kravene til de ansattes utdanning og profesjonelle bakgrunn, eller snarere mangel på definerte krav.

### ”Hverdagslig” og ”profesjonell”

Denne tilnærmingen til klientene er blitt kategorisert som henholdsvis den ”amatøristiske” eller ”hverdaglige” arbeidsmetoden og den ”profesjonelle” tilnærmingen. Denne betraktningen bygger på en inndeling foretatt av Håkan Jenner. Jenners inndeling skriver seg fra rusmiddelomsorgen (Svensson 1994). Vi finner tilsvarende tilnærminger her i landet, blant annet beskrevet i en bok med, i denne sammenheng, den talende tittelen ”Den betalte familie” (Finstad 1990). Boken omtaler et bo- og behandlingsskolektiv for rusmisbrukere. De ansatte omtales blant annet som ”foreldre” (i hermetegn).

Betegnelse er ikke ment å ha verdiladet eller nedvurderende innhold, eller å framheve den ene tilnærmingen som bedre enn den andre. Vi skal her gjengi noen av punktene i Jenners modell for de to tilnærmingene:

	<b>Hverdagslig modell</b>	<b>Profesjonell modell</b>
<b>Mål</b>	Hjelpe mennesker til et anstendig liv	Hjelpe mennesker til et anstendig liv
<b>Metode</b>	Bestående relasjoner som oppstår fra spontan kontakt og fellesskap	Bevisst opparbeiding av relasjoner, som etter hvert vil opphøre
<b>Ledetråd</b>	Virksomhetens ideologi og vurderinger	Kunnskap om diagnostikk og behandling
<b>Maktbalanse</b>	Ganske likeverdige relasjoner	Ulikeverdige relasjoner

Det kan diskuteres om et par av de beskrevne eksemplene over lar seg plassere i den hverdaglige modellen. I evalueringen av både Humlebyen og Teglstensgården framheves det eksplisitt at det ikke legges vekt på de ansattes utdanning eller profesjonelle bakgrunn. Det betyr ikke at de ansatte ikke har utdanning innen sosialt arbeid eller pleie. For eksempel var to av de ansatte ved Humlebyen pleiere med bakgrunn i psykiatri.

Inndelingen er på ingen måte uproblematisk. Utdanningen innen omsorgsyrkene legger stor vekt på opplæring i en allsidig yrkesrolle. Det helhetlige omsorgsaspektet er en vesentlig del av opplæringen. Hvorvidt behovene for sosial kontakt og mer generell emosjonell og sosial støtte kan ivaretas bedre innenfor det som her vil bli karakterisert som det ”hverdaglige” perspektivet, enn innenfor det ”profesjonelle”, er en større diskusjon. I disse prosjektene er det tydelig at det legges stor vekt på å ivareta omsorgsbehov og emosjonelle behov. Og dette

bør også drøftes i forbindelse med planleggingen av såkalte lavterskelbotilbud for personer med betydelige problemer.

### **Base for tjenester**

Til tross for at Boendebasen ikke tilbyr noen form for behandling, har den likevel en forholdsvis stor personalgruppe. Årsaken er at man skal ivareta funksjoner utenfor basen. En av funksjonene er oppfølging av beboere i kategoriboliger og beboere i egne boliger. Begge boformene brukes som utslusing fra Boendebasen. I hjelpen som tilbys etter utflyttingen fra basen ligger også et åpenbart kontrollelement. Personalet kan komme uanmeldt også i leilighetene. En av metodene som benyttes i utstrakt grad beskrives som ”størning” eller forstyrning:

”Att ”støra” innebär att besöket sker utan att tid har avtalats og har som syfte at störa individen i hans missbruk. Om lägenheten er fylld av missbrukskamerater uppmanar man dessa at ge sig av.” (Svensson 1994:60)

Boligformene kan gjenkjennes fra den svenske trappemodellen vi beskrev i kapittel to. Når den ikke plasseres under denne modellen, skyldes det at vi her ønsker å legge vekt på selve Boendebasen.

Selv om Boendebasen ikke er ment å være et permanent boalternativ, blir noen klienter likevel langtidsbeboere. Botiden blant dem som brukte tiltaket de første to årene, varierer fra noen få dager til ett år og unntaksvis lenger.

Evalueringen av Boendebasen gir også noen antydninger om hvilke problemer som kan oppstå i tilknytning til såkalte lavterskeltilbud. Boendebasen har døgnåpent og beboerne har anledning til å ta imot besøkende på dagtid. Dette kunne avstedkomme forholdsvis stor trafikk i perioder. Noen opplever dette som forstyrrende og slitsomt. Selv om beboerne må være rusfrie når de kommer til basen, forteller personalet at det kan være vanskelig å holde alkohol og narkotika ute. Noen av beboerne gir også uttrykk for at de kunne tenke seg en eller annen form for aktivitetstilbud. På grunn av sin midlertidige karakter, har Boendebasen ingen faste organiserte aktiviteter

### ***Enga bo- og aktivitetstilbud***

Enga bo- og aktivitetstilbud er et permanent botilbud. Tilbudet har mye til felles med de danske eksemplene. Enga er lokalisert på Vålerenga i Oslo, og er et byomfattende tiltak som drives av Kirkens Bymisjon. Målsettingen for driften er definert slik: Å kunne tilby bostedsløse mennesker med rusrelaterte problemer et sted å bo som de kan oppleve som sitt eget hjem. I en evaluering fra 1994 trekkes paralleller til hospiciefilosofi:

”Dette begrepet er spesielt benyttet innen omsorg for døende, hvor det kurative ikke er i fokus, men en konsentrert innsats på kvaliteten på det livet pasienten har igjen å leve. Vi kommer inn i beboerens liv på et tidspunkt hvor all annen aktiv behandling kan virke nytteløs. For manges del har de vært i kontakt med støtteapparatet gjennom mange år og har mistet håpet om endring i sitt liv.” (Strandengen 1994:8)

Utsagnet gir en avgrensning av målgruppen blant rusmisbrukere og en definisjon på målsettingen for stedet. Mange av dem som kommer til Enga er forholdsvis unge. I 1994

hadde stedet 30 mannlige og en kvinnelig beboer i alderen 46 til 90 år. Enga er et lavterskeltilbud, men ikke et pleiehjem. Mange av beboerne beskrives som syke eller sterkt svekket etter mange år, eventuelt et langt liv, med rusmisbruk. Men forutsetningen for å få plass ved Enga, er at de klarer daglige gjøremål selv. Bygningen består av enerom, hvor beboerne kan låse døren bak seg, fellesrom og en aktivitetsdel med mulighet for å tjene en liten sum penger.

I 1994 var de aller fleste beboerne alkoholikere. Mange tilhørte den gamle garden av lasaroner. Arbeidet i forhold til rus er rettet mot å endre drikkemønsteret og begrense alkoholinntaket. Beskrivelse av eksempler antyder at det for de fleste beboeres vedkommende ikke var snakk om å slutte å drikke (Strandengen 1994).

Enga har 17,5 stillingshjempler. De ansatte er sykepleiere, hjelpepleiere og verneassistenter. Framtredende trekk ved personalrollen er omsorgs- og helhetsperspektivet. Personalrollen ved Enga gir en viss gyldighet til todelingen, som er beskrevet over. De ansatte ved Enga plasserer seg i den "hverdagslige" modellen. Slik beskriver en av de ansatte jobben sin:

"Engasjementet er stort i forhold til den enkelte og det kan lett oppstå sterke bindinger. Personalet tør å gi av seg selv med den hårfine balansegangen som det kan innbære. Vi opplever at humor, en klem og varme når langt."

En god del ansatte ved andre typer institusjoner vil også kunne sagt det samme om sin jobb. Det gjelder for eksempel ansatte ved sykehjem. Også i slike institusjoner vil det helhetlige omsorgsaspektet være dominerende.

### **Tøffere miljø**

Hvis vi sammenlikner evalueringsrapporten fra 1994 med strategisk plan for Enga for 1998 til 2000 og årsmelding for 1999, får vi et klart inntrykk av at det har skjedd noen vesentlige forandringer. Den nedre aldersgrensen på beboerne er senket fra 46 til 34 år. Blant beboerne er det nå tre kvinner og 27 menn. Flere av beboerne er stoffmisbrukere eller blandingsmisbrukere. De tre etasjene i bygningen er delt i tre avdelinger for å kunne gi et differensiert tilbud. Den ene etasjen har fire leiligheter og er definert som etterverntilbud. Fortsatt er Enga et varig boligtilbud.

Beboergruppen er mer sammensatt. Det poengteres at selv om alderen på beboerne er synkende, er funksjonsnivået hos beboerne like lavt som det var for noen få år siden, da gjennomsnittsalderen var 46 år. Problemer som nevnes i strategisk plan, og som ikke ble viet plass i evalueringsrapporten noen få år tidligere, er aids, kriminalitet og særpreget atferd med grenser til psykiatriske diagnoser. Årsberetningen for 1999 forteller om nye sikkerhetstiltak for personalet. Det er installert overvåkningskameraer, følere med direkte kontakt til Securitas, overfallsalarm til nattevakten og bærbare telefoner til ansatte.

Noen få år tidligere var utgangsdøren ulåst på dagtid. Utviklingstrenden som rapporteres her bør tas hensyn til i planleggingen av denne typen tilbud.

## ***Oppsummering***

De fleste eksemplene på tiltak rettet mot bostedsløse, som er beskrevet i dette kapitlet, stiller store krav til personalet. Det gjelder særlig de to tilbudene som er beregnet på de tyngste gruppene, Teglgårdshuset i Middelfart og Enga bo- og aktivitetstilbud. Begge har beboere som er oppgitt av behandlingsapparatet, men som likevel kan ha mange år foran seg. Det kan sammenliknes med et pleiehjem for yngre og middelaldrende. Mange vil bo på disse stedene livet ut.

Ansatte ved noen av disse tiltakene gir uttrykk for at de selv har behov for mer veiledning og profesjonell støtte enn det de får. Dette blir tydelig understreket i eksempelet Teglgårdshuset. Personalet ønsket på evalueringstidspunktet mer veiledning og psykologstøtte (Jensen m.fl 1997:115). I Årsrapport 1999 for Enga er behovet for kursing og opplæring av personalet sterkt poengtert.

Enga bo- og aktivitetssenter er ett av de få norske tilbudene som beskrives i denne rapporten. Dette er også et tiltak som drives av en ideell organisasjon. Mange av tiltakene for bostedsløse her i landet blir drevet på et tilsvarende, kristent grunnlag. Sånn sett skiller ikke Norge seg fra andre land. Men forskjellen er at vi her i landet ikke har et systematisk samarbeid mellom det offentlige hjelpeapparatet og de frivillige organisasjonene, selv om disse drives delvis med støtte fra det offentlige.

I satsingen på Storbypuljen og senere Botilbudpuljen i Danmark inngår prosjekter organisert og drevet av frivillige, inkludert kristne organisasjoner, så vel som kommuner og fylkeskommuner (amt). I den statlige satsingen gjennom Y-Foundation i Finland har de frivillige organisasjonene en sentral plass. Storbritannia kanaliserer mye av sine statlige midler gjennom The Rough Sleepers Initiative ut til frivillige organisasjoner. Dette er også eksempler på land som har laget sentrale planer for å målrette innsatsen over bostedsløse, og hvor de frivillige organisasjonene inngår som tunge aktører og sterke drivkrefter i å utforme tilbudene.



# Avslutning

Den opprinnelige tittelen på dette prosjektet var Homelessness; Examples of good practice. Oppdraget har bestått i å finne fram til og beskrive eksempler på gode tiltak og tilbud for bostedsløse.

Eksempler vi har beskrevet i de foregående kapitlene gir forhåpentligvis et visst innblikk i bredden av tilbud rettet mot bostedsløse. Valgene av eksempler er naturligvis ikke tilfeldige. Vi har ønsket å framheve tiltak som kan plasseres innenfor en teoretisk ramme, som vi oppfatter at ledende europeiske forskningsmiljøer vil argumentere for. Vi tenker først og fremst på forskningsnettverket knyttet til FEANTSA, den uavhengige paraplyorganisasjonen The European Federation of National Organisations Working with the Homeless. Flere av forskerne som er referert i denne rapporten, har en form for tilknytning til FEANTSA.

Vi har også beskrevet tiltak som er blitt sterkt kritisert nettopp av forskere med tilknytning til FEANTSA. Begrepet trappemodellen er konstruert av Ingrid Sahlin. Trappemodellen er en typologisering for å plassere, og ikke minst gjennomgå med kritiske øyne, den svenske modellen for å hjelpe bostedsløse (Sahlin 1996). Kritikken er behørig referert i denne rapporten.

Vi vil mene at presentasjonen av de ulike tiltakene står på egne bein. Avslutningsvis vil vi derfor konsentrere oss om en bestemt side ved tiltakene. Selv om det ligger utenfor oppdraget, vil vi fokusere på og utdype problemstillinger rundt selve tjenesteytingen og profesjonenes rolle i arbeidet med bostedsløse. Men nettopp fordi dette ikke har vært en del av prosjektet, kan vi ikke gi noen utfyllende svar. Vi vil heller skissere noen perspektiver i forlengelse av prosjektet.

## ***Strategivalg og organisering***

Men før vi går videre til å drøfte tjenesteyting og profesjonskompetanse, er det en fordel å samle noen tråder rundt valg av strategi og organisering av tilbudene. Disse henger nemlig nøye sammen. I rapporten har vi lagt stor vekt på to svært ulike tilbud og organisasjonsformer. Det ene er etableringsstrategier og det andre er lavterskeltilbud.

Innenfor etableringsstrategier skisserte vi først to mulige modeller: Normaliseringsmodellen og kjedemodellen. I samme kapittel (kapittel to) drøftet vi også trappemodellen. Men det er heller tvilsomt om denne modellen kan kalles etableringsstrategi. Det ligger implisitt i modellen at ikke alle vil kunne nå ”toppen av trappen”: Ikke alle vil kunne oppnå å komme i selvstendig bolig.

I forhold til trappemodellen er det grunn til å stille spørsmålsteget om sammenhengen mellom mål og midler. Det kan se ut som om middelet er en form for prøving og feiling med klientene som innsats. De som klarer testene på ett trinn kan rykke opp til neste. Målet for mange klienter blir dermed uklart. Det er nemlig ikke sikkert at de vil lykkes i å komme i egen bolig.

Dette illustrerer hvordan valg av strategi vil avgjøre både organisasjonsform for tiltakene og metodene for arbeidet. Hvis man mener at målet for arbeidet med bostedsløse er at flest mulig skal komme i egen bolig, bør *bolig* være fokus. Og fokus bør fastholdes når man velger

organisering og prioritering av innsatsen. Er målet boligetablering, bør man tenke seg grundig om før man iverksetter en form for graderte ”underveis”-tilbud. Disse kan i beste fall tjene som en kostbar sorteringsmekanisme for det offentlige, og en frustrerende sirkulasjonsprosess for den bostedsløse.

Det andre tilbudet vi har lagt stor vekt på å presentere er lavterskeltilbudet. Målgruppen er bostedsløse som ikke kan eller vil bo i egen bolig. Men å avgjøre hvem som skal få hvilket tilbud, hva som passer for den enkelte klient krever også kompetanse. Det krever for så vidt den samme typen kompetanse som det kreves for å bestemme hva slags tilbud kommunene skal satse på. Det er denne typen boligsosial kompetanse som mangler. For selv om det i kommuneforvaltningen og det sosiale tjenesteapparatet finnes mye klientkompetanse, er kompetansen på det boligsosiale feltet mangelfull.

### ***Tjenester for bostedsløse***

Her i landet har vi ingen utdanning innrettet på arbeid med boligsosiale problemer. Unntaket er et videreutdanningstilbud i regi av Høgskolen i Oslo og Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL). Kurset er kompetansegivende, men det har begrenset omfang. Det er også først og fremst innrettet på bomiljøarbeid.

I en artikkel under utarbeiding argumenterer Siri Ytrehus for at den generelle mangelen på profesjonalisering og kompetanse innen boligsosialt arbeid gir stort rom for utøving av skjønn i møtet mellom behandlingsapparat og klienter.

### **Lekmannsskjønn**

Ifølge Ytrehus bidrar også strukturelle forhold til ytterligere å berede grunnen for lekmannsskjønn i saksbehandlingen. Omlegging av boligpolitiske virkemidler til større vekt på behovsprøving, gir større rom for det lokale skjønnet. De sentrale målsettingene for boligpolitiske virkemidler blir gjenstand for fortolkning av lokale aktører. Nedbygging, eller delvis nedbygging, av institusjonsomsorgen har skapt en situasjon der flere klientgrupper i større grad er prisgitt kommunenes evne til å skaffe boliger til vanskeligstilte. Noen av disse gruppene vil bli møtt med kompetansen om sin situasjon i hjelpeapparatet.

Faggrupper har alltid spilt en rolle for å sette ulike klienters behov på dagsorden. Det kan vises til undersøkelser som dokumenterer at hvis klientgruppen er psykisk utviklingshemmet, eldre eller har behov for rehabilitering, finnes det faggrupper i kommunene som har kompetanse til å håndtere klientens problem. Flere undersøkelser viser imidlertid at klienter som primært, eller bare, har et boligproblem, i liten grad får den hjelpen de trenger.

”Når klientgruppen oppfyller kriterier som gjør at de etablerte faggruppene definerer dette som sitt arbeidsfelt, er det mulig å få hjelp. Når klientproblemer primært defineres som et boligproblem, finnes det ikke et mottakerapparat lokalt. Det kan føre til underprioritering eller usynliggjøring av spesielle boligbehov og boligproblemer blant grupper som ikke kan klassifiseres under etablerte klientkategorier.” (Ytrehus 2000:14)

I studien av hjelpeapparatet for bostedsløse (Ulfrstad 1999) vises det til at mange bostedsløse av ulike årsaker ikke får noen hjelp. I stedet havner de i en situasjon der de sirkuleres formålsløst i hjelpeapparatet. Studien peker ut to problemområder. Det ene er mangel på boliger for vanskeligstilte og bostedsløse. Det andre er mangel på kompetanse i hjelpe-

apparatet. Studien knytter også kompetanse til spørsmålet om vurdering av hva slags botilbud ulike klientgrupper bør ha:

”Delvis på grunn av mangel på boliger, men trolig også fordi fokus i arbeidet med bostedsløse ofte er på rus og psykiatri, er *bolig i beste fall et diffust mål* i hjelpeapparatets arbeid. Derfor er det nødvendig å avklare om det faktisk er et mål at de som kan mestre å bo i egen bolig (med eller uten oppfølging) skal få egen bolig.” (Ulfrstad 1999:12)

Andre undersøkelser viser store forskjeller i hva slags hjelp som gis. For eksempel er det store variasjoner i hvordan kommunen oppfatter sitt ansvar for klientenes boligproblemer. Sosialhjelp brukes i større utstrekning enn der fagkompetansen i boligsosiale spørsmål er lav.

”Funn fra alle disse undersøkelsene kan tyde på at boligspørsmål i dag er relativt lavt prioritert i sosialforvaltningen. Liknende forhold er påpekt i andre land. Sosialarbeidere har liten oppmerksomhet rettet mot boligspørsmål og hvordan hjelpeapparatet kan bidra til å løse boligproblemer.” (Ytrehus 2000)

Et hovedpoeng hos Ytrehus er at når fagkompetansen på boligspørsmål er mangelfull, eller mangler helt, vil saksbehandlerens skjønn få stort spillerom. Et visst skjønn utvises vanligvis i all saksbehandling. Men man forutsetter at skjønnet bygger på faglig og profesjonell kompetanse. Når klientens problemer er boligrelaterte, inkludert mangel på bolig, er det i stor grad lekmannsskjønnet som rår.

### **”Uten boevne” – en avledningsmanøver?**

Lekmannsskjønnet i boligsosialt arbeid kan, som vi ser, få konsekvenser for hva slags hjelp, eller mangel på hjelp, klienten får. Lekmannsskjønnet gir også stort rom for å adoptere lekmannssynet på klientgruppen. Det blir ingen kvalitativ forskjell mellom hvordan omgivelsene generelt ser på klientens problemer og hjelpeapparatets oppfatninger og vurderinger.

Et eksempel på lekmannsvurderinger i hjelpeapparatet er den hyppige bruken av begrepet ”boevne” eller snarere ”uten boevne”. I hjelpeapparatet er begrepsbruken blitt benyttet til å sortere bostedsløse klienter, slik at man har fått skilt ut grupper av de som kan bo og de som ikke kan bo. Disse begrepskategoriene ble drøftet i innledningskapitlet (Järvinen 1992). Vi skal her nøye oss med et kort sammendrag av kategoriseringen.

I den første gruppen plasseres de som har bostedsløshet som sitt primære og kanskje sitt eneste problem. Dette er de ”boandekapable”. Disse kan uten videre etableres i egen bolig. Mange vil sannsynligvis heller havne i kategorien vanskeligstilte enn i gruppen bostedsløse. Til den andre kategorien hører personer med et tilleggsproblem eller med andre problemer enn bolig. Det vil ofte være rusproblemer, arbeidsløshet og/eller familieproblemer. Problemene anses imidlertid å være mulig å påvirke. Gjennom botrening og andre tiltak anses denne gruppen å kunne tilbakeføres – rehabiliteres – til samfunnet. Dette er de ”rehabiliterbare”. Klientene med de mest alvorlige problemene havner i den tredje gruppen. Rusproblemer og andre problemer oppfattes som så alvorlig at hjelpeapparatet anser at klienten aldri vil kunne fungere normalt. Denne gruppen er definitivt uten ”boevne”.

Vi ser at det er en klar sammenheng mellom oppfatninger av klientens problemer og valg av strategi for hjelpen som ytes. Det kan selvsagt være at inndeling i de tre gruppene gir mening.

Men som drøftingen over illustrerer, mangler kategoriseringen en profesjonsfaglig basis. Følgelig vil valg av strategier og hjelpetiltak også lide under den samme mangelen på faglig funderte vurderinger. Det er grunn til å mene at begreper som ”boevne” og ”boandekapabla” heller ikke har en faglig basis, men at de er hentet fra dagligtalen og adoptert av hjelpeapparatet, som erstatning for faglig forankrede begreper. Begrepene utvikles dermed innenfor *lekmannsskjønnet*.

Sahlin tilskriver opprinnelsen av begrepene ”boevne” (”klara eget boande”) utleiernes behov for å stenge ute en viss kategori kommunale leietakere. Utleierne utøver dermed en såkalt grensekontroll for hvem som kan betraktes å ha ”boevne”:

”Genom sin gränskontroll definerer hyresvärdarna en potentiell klientgrupp för socialtjänstens bostadssociala verksamhet.” (Sahlin 1996:170)

Grensekontrollen utøves gjennom utkastelse av kommunale leietakere. Sahlin finner i hovedsak to begrunnelser for utkastelse. Den ene er manglende innbetalt leie. Den andre er av mer moralsk karakter og samles i begrepet ”størningar”, som på norsk betyr bråk.

Sahlin baserer sine slutninger på empiri fra Sverige. Men vi finner akkurat den samme typen oppfatninger og problemdefinisjoner her i landet. En undersøkelse ved Byggforsk, som er gjennomført i borettslag og sameier med kommunale utleieboliger for vanskeligstilte, rapporterer to tredeler av respondentene om problemer knyttet til kommunens leietakere. Ett av begrepene som benyttes ofte for å beskrive problemene, er manglende ”boevne” og ”kan ikke bo”. Begrepet det henvises til hyppigst er imidlertid *bråk* (Dyb 2000).

Det er neppe noen tvil om at problemopplevelsen både hos de svenske boligutleierne og i norske borettslag og sameier er reell. Vårt fokus er i denne sammenhengen rettet mot begrepens implementering i hjelpeapparatet. Også her i landet er begrepet en del av saksbehandlingen i kommunal boligforvaltning. I Oslo kommunes kriterier for tildeling av kommunal bolig heter det at boevne må dokumenteres før klienten får tildelt kommunal bolig. Boevne er ikke konkretisert. Men boligsøkere som vil måtte dokumentere boevne er personer som ”har hatt problemer med stoff, alkohol, kriminalitet eller alvorlig sinnslidelse”.

Manglende konkretisering av boevne tyder på at hjelpeapparatet ikke har noen faglig definisjon av hvilke krav som skal stilles. Dermed overlates det til akseptgrensen i borettslagene og sameiene å bestemme begrepets innhold.

Sahlin fant ut at utestengingen fra kommunenes boligtildeling med begrunnelse manglende boevne ofte er permanent. Hun konkluderer med at det er nettopp denne gruppen som vi vil finne igjen som bostedsløse. Hvis vi ser på Oslo kommunes liste over hvilke problemer som kvalifiserer til å måtte dokumentere boevne, finner vi at problemkategoriene i stor grad er de samme som vi finner blant bostedsløse. I realiteten er det altså utleierne/borettslag og sameier som bestemmer hvilke klienter som tilskrives boevne og hvem som ”ikke kan bo”.

## ***Bolig versus andre tilbud***

Ulfrstad konkluderer med at det er behov for kompetanseoppbygging på feltet. Kompetanseutviklingen bør sannsynligvis skje på flere nivåer. Det ene er innenfor saksbehandlingen i kommuneforvaltningen. Det er her beslutningen treffes om hvem som skal få bolig og hvem som ”ikke kan bo”. Det er behov for å utvikle en profesjonsforståelse som kan definere,

synliggjøre og på en faglig fundert måte møte bostedsløse i hjelpeapparatet. Lekmannskjønnen bør erstattes med kompetanse på det boligsosiale feltet.

### **Ansatte i boligetableringsprosjekter**

I presentasjonen av eksemplene lenger framme i rapporten har vi også beskrevet de ansattes rolle i prosjektene og tiltakene. Vi skal her nøye oss med å gi en kortfattet framstilling av de viktigste funksjonene de ansatte har. Ingen av prosjektene som arbeider med etableringsstrategier oppgir de ansattes utdanning eller formelle kompetanse. Men tilbudet til klientene og hva slags jobb de ansatte skal utføre er til dels godt beskrevet. Vi gir her et kort resymé:

Prosjektet Big Futures legger vekt på at hver deltaker skal følges opp av to faste miljøarbeidere (caseworkers). Den ene miljøarbeideren følger opp salg av avisen The Big Issue. Avissalget skal gi praktiske erfaringer med arbeid og ansvar, samtidig som det forventes at noe av inntjeningen brukes til etablering i egen bolig. Den andre miljøarbeideren diskuterer og hjelper til med å løse personlige problemer, i hovedsak innenfor fem nøkkelområder: Innkvartering, helsespørsmål, stoff- og alkoholbruk, finansielle problemer og problemer knyttet til arbeid og opplæring.

I tillegg følger klientene tre obligatoriske kurs: Learn to earn (lære å tjene penger), Learn to live (lære å leve) og Learn to work (lære å arbeide). Alle kursene må gjennomføres innen 18 måneder. Kursene arrangeres innenfor rammen av Big Futures. Organisasjonen bak prosjektet, The Big Issue, utvikler selv innholdet i kursene. Det er verdt å merke seg at organisasjonen også bruker midler på å kartlegge situasjonen blant bostedsløse og hvilke behov de har. Hensikten er å bedre tilbudet.

I de 10 årene The Big Issue har eksistert har organisasjonen utviklet egen kompetanse og et skreddersydd tilbud rettet mot bostedsløse.

Et annet etableringsprosjekt, Housing First, legger et stort ansvar på sine miljøarbeidere. Den samme miljøarbeideren følger familien (målgruppen er familier) fra den tas opp i prosjektet til den et år etter "utskrives". Manualen, The Transition Program for Homeless Families, skal guide miljøarbeiderne gjennom store og mindre problemer.

Hjelpen er individualisert og baseres seg på en plan som skal være tilpasset den enkelte familie. Basiskravet til klientene er at de inngår kontrakt med organisasjonen, en såkalt miljøarbeiderkontrakt, der de forplikter seg til å følge planen. En viktig del av miljøarbeiderens jobb er å hjelpe familien til å prioritere behov, ønsker og ressursbruk.

Prosjektet er utviklet i Los Angeles. Det framgår også at miljøarbeiderne må ta høyde for at Los Angeles er et multikulturelt samfunn. Manualen for de ansatte gir blant annet konkrete retningslinjer for hvordan kulturforskjeller, og klasseforskjeller, mellom miljøarbeideren og klienten skal takles. Dette er en relevant påminnelse i forhold til boligsosialt arbeid også hos oss.

### **Ansatte i lavterskeltilbud**

Lavterskeltilbudene vi har beskrevet i kapittel fire stiller ingen bestemte krav til de ansatte. Det framgår fra flere av eksemplene at personalet har bakgrunn fra pleie- og omsorgsyker. Men de fleste mangler spesialkompetanse for å hjelpe klientene innenfor lavterskeltilbudene.

Vi har definert lavterskeltilbud som boformer for bostedsløse som ikke kan eller vil bo i egen, vanlig bolig.

Med henvisning til drøftingen over, om mangel på boligsosial kompetanse blant dem som avgjør om en klient er kapabel til å bo i egen bolig eller trenger et annet tilbud, vil vi ta forbehold om hvem som bør få et lavterskeltilbud. I Danmark, der denne typen tilbud har vært under oppbygging gjennom nittitallet, er målgruppene imidlertid definert slik: Psykisk syke uten rusmisbruk, psykisk syke med et rusproblem, rene alkoholmisbrukere og stoff- og blandingsmisbrukere. De fire gruppene utgjør fire forskjellige målgrupper.

Men selv om Danmark er i ferd med å skaffe seg et bredt erfaringsgrunnlag med denne typen boligtilbud, kan det se ut til at også her mangler det en del på å utvikle boligsosial fagkompetanse blant dem som arbeider innenfor tiltakene. Dette blir blant annet synlig i evalueringen av Teglgårdshuset i Middelfart.

De ansatte sier at de opplever beboergruppen som svært krevende. Personalet gir uttrykk for at de føler behov for utdanning tilpasset arbeidet de skal utføre. Mangelen på regler og rutiner gjør også at de ansatte føler seg utrygge, og det oppstår ofte uenighet om hvordan en del situasjoner skal takles.

Kravene til de ansatte blir beskrevet i termer som at de skal skape ”tryghed, vame, rummelighet og accept omkring beboerne” (Teglgårdshuset). En liknende beskrivelse finner vi i evalueringen av Enga bo- og aktivitetstilbud i Oslo (Strandengen 1994). De ansatte ved Enga er sykepleiere, hjelpepleiere og verneassistenter. Det er imidlertid omsorgsaspektet ved jobben som kommer i første rekke.

I kapittel fire skisserte vi to ulike tilnærminger, eller modeller, for arbeid med bostedsløse, den hverdagslige modellen og den profesjonelle modellen. I den hverdagslige framheves aspekter som å utvikle bestående og ganske likverdige relasjoner mellom ansatte og klienter. I den profesjonelle tilnærmingen vektlegges bevisst opparbeiding av relasjoner med begrenset tidshorisont og kunnskap om diagnostikk og behandling. Den første modellen er hentet fra rusmiddelomsorgen. De ansattes rolle i de lavterskeltilbudene vi har beskrevet lar seg best innpasse i den amatøristiske tilnærmingen. Men den noe løst definerte personalrollen er ikke uproblematisk

De ansatte både ved Enga og Teglgårdshuset gir uttrykk for at de kan tenke seg kompetanseheving i forhold til jobben de skal gjøre. Disse tilbudene likner imidlertid mye på pleieinstitusjoner. Personalrollen vil også ha mange likhetstrekk med de ansattes funksjoner på pleiehjem for eldre og andre pleietrengende grupper. Men det er likevel grunn til å se nærmere på om det kan utvikles spesialkompetanse for å arbeide med disse klientgruppene.

### **Behov for eget lovverk?**

Man kan tenke seg at bostedsløse som etableres i egen bolig, enten midlertidig eller permanent, vil ha behov for hjelp i boligen. Med støtte i eksemplene vi har beskrevet er det grunn til å tro at bostedsløse i etableringsprosjekter vil ha behov for hjelp i en periode. Mens klienter i lavterskeltilbud vil trenge permanent hjelp. Noen av tiltakene i denne gruppen er institusjoner. Andre er boliger, som vi så fra de danske eksemplene.

Det er kanskje den siste gruppen man kan tenke seg vil by på problemer i forhold til lov- og regelverk. Men noen av reglene og retningslinjene som gjelder for andre grupper vil også kunne anvendes over denne klientgruppen. Lovverket som regulerer tjenester for psykisk utviklingshemmede i egen bolig, vil også kunne anvendes for grupper av (tidligere) bostedsløse. Det vil ikke være noen prinsipiell forskjell på organisering av tjenestetilbudet for de to klientgruppene.

En grunnregel for hjemmebaserte tjenester er at hjelpen er skilt fra boligen. Tjenestetilbudet er knyttet til klientens behov for hjelp, ikke til boligsituasjonen. Dette medfører også et klart skille mellom hjelp i institusjon og hjelp i hjemmet. Boligen er klientens hjem. Det er en privatbolig, og tjenesteyteren må også forholde seg til det.

Forøvrig vil Ungbo kunne tjene som et godt eksempel på hvordan man organiserer oppfølging og tjenester i boligen. Ungbo er ikke primært et tiltak for bostedsløse ungdom. Men det er *boligtiltak*. Modellen Ungbo drives etter bør også kunne anvendes som et tiltak mer direkte rettet mot bostedsløse. Ungbo-modellen vil gi en annen type erfaringer enn Enga. Ungbo, som tiltak for bostedsløse, vil befinne seg i gruppen helhetlig etableringsstrategier.

## ***Offentlig og frivillig***

I denne rapporten har vi i stor utstrekning satt fokus på eksempler utenfor Norge. Det skyldes at enkelte land har kommet lenger enn oss i å utvikle tilbud til bostedsløse. Det gjelder særlig utvikling og utprøving av helhetlige etableringsstrategier. For å holde oss til retningslinjene for oppdraget, har det vært naturlig og nødvendig å rette blikket ut.

De fleste eksemplene som omtales i denne rapporten er etablert og drives av frivillige organisasjoner. I svært mange europeiske land er samarbeidet mellom de frivillige organisasjonene og myndighetene systematisert og organisert. Denne kombinasjonen av det offentlige og private (frivillige organisasjoner) har vi også i Norge. Enga bo- og aktivitets-tilbud er et illustrerende eksempel. Enga drives av Kirkens Bymisjon. Både Kirkens Bymisjon og andre frivillige organisasjoner, som driver tiltak for bostedsløse, er finansiert av og driver i samarbeid med kommunale myndigheter. Her er det erfaringer å hente.

Y-Foundation i Finland er den finske statens satsing sammen med lokale myndigheter og frivillige organisasjoner. The Rough Sleepers Unit er den britiske regjeringens program for å hjelpe bostedsløse. Utøverne er i stor grad frivillige organisasjoner. Wien-prosjektet vi omtalte i kapittel to, er et eksempel på samarbeid mellom myndigheter og frivillige organisasjoner. Den danske regjeringens Botilbudpuljen er et annet eksempel.

Vi vet at denne typen samarbeid også finnes her i landet og at den har stor betydning. Kirkens Bymisjon er omtalt. Men sammenliknet med de eksemplene vi har nevnt her, mangler samarbeidet en sentral samordning og plan. Ett av funnene i evalueringen av tiltak i en del italienske byer var nettopp at det trengtes en nasjonal plan og samordning. Også her ble arbeidet drevet av frivillige organisasjoner. (Mugnano 2000).

I arbeidet med dette prosjektet har vi forsøkt å finne en oversikt over den samlede innsatsen frivillige organisasjoner her i landet gjør overfor bostedsløse. Vi har lett uten å finne noe. Men vi ser et behov for en slik oversikt. Uansett hvilke satsinger man går inn for, er det behov for kunnskap om eksisterende tilbud. De frivillige organisasjonene, som allerede arbeider med bostedsløse, vil også kunne tilføre kompetanse.

Vi vil i tillegg poengtere at flere av organisasjonene vi har omtalt er etablert med eneste formål å arbeide med bostedsløse. Vi tenker blant annet på Beyond Shelter og The Big Issue.

### **Bostedsløse trenger bolig**

Til slutt vil vi rette oppmerksomheten mot spørsmålet om tilgangen til boliger. For å etablere bostedsløse i permanente boliger er tilgang på boliger en forutsetning. Innenfor Y-Foundation var det den finske regjeringens rolle å sørge for et visst tilfang av boliger. Også i andre eksempler er tilfanget av boliger omtalt som et nøkkelspørsmål. Og det vil ikke være mindre betydningsfullt her i landet. Ikke minst i de store byene, hvor mer enn halvparten av de bostedsløse befinner seg, vil framskaffelse av boliger være et nøkkelspørsmål for å lykkes med etableringsstrategier.

Det nærmeste alternativet er kommunale utleieboliger. Men vi vet at etterspørselen etter disse boligene er større enn tilbudet. En rekke kommuner har også kortet ned på botiden. En av konklusjonene vi kan trekke fra flere av eksemplene i denne rapporten er at mange i gruppen av bostedsløse nettopp vil trenge et stabilt boligtilbud. De færreste vil sannsynligvis være i stand til å skaffe seg bolig på egen hånd etter to til tre år i kommunal utleiebolig.

Framskaffelse av boliger må imidlertid anses først og fremst å være et politisk spørsmål.



# Litteratur

Andersen, Jytte (1999): Forsøg med boliger til særligt udsatte grupper. Foredrag til seminaret Skæve hus til skæve eksistenser, 28. april 1999. By- og boligministeriet, København

Avramov, Dragana (1998): Homelessness in the European Union: Changes and Continuities. I Avramov, D.: Youth Homelessness in the European Union. FEANTSA, Brussel

Brandt, Preben (1999): Reflection on Homelessness as Seen from an Institution for the Homeless in Copenhagen. I Avramov, A.: Coping with Homelessness: Issues to Be Tackled and Best Practices in Europe. FEANTSA, Brussel

Beyond Shelter: The Transition Program for Homeless families "Housing First". Methodology and Manual. Los Angeles 1999

Beyond Shelter: Family Survival Guide. Los Angeles 1998

Busch-Geertsema, Volker (1999): Temporary Accommodation for Homeless People in Germany with Special Focus on the Provision for Immigrants and Asylum Seekers. I Avramov, A.: Coping with Homelessness: Issues to Be Tackled and Best Practices in Europe. FEANTSA, Brussel

Bærum kommune: Endelig et tilbud til bostedsløse. Informasjon fra Bærum kommune 2000.

Cramer, Helen (2000): "Us" and "Them": Housing Officers, Homeless People, Time and Constructing the Other. Paper til ENHR Conference: Housing in the 21th century, Gävle

Dyb, Evelyn (2000): 10 prosentsregelen: Kommunale boliger i borettslag og sameier. Norges byggforskningsinstitutt. Rapportutkast

Finstad, Liv (1990): Den betalte familie. Pax, Oslo

Foucault, Michel (1973): Madness and Civilization. A History of Insanity in the Age of Reason. New York

Holm, Arne (2000): Fordelingspolitikk i forhold til vanskeligstilte på boligmarkedet. Prøveforelesning for Dr. Polit.-graden. Universitetet i Oslo, 14. september 2000

Harvey, Brian (1998): Settlement Services for Homeless People in Europe: Lessons for Ireland. Homelessness Initiative. Dublin

Jensen, Mogens Kjær, Ole Kirkegaard og Michael Varming (1997): Sociale boformer. SBI-rapport 281. Statens Byggeforskningsinstitutt og Socialforskningsinstituttet, København

Järvinen, Margaretha (1992): Hemløshetsforskning i Norden. I Hemlöshet i Norden. NAP-publikation nr. 22. Helsingfors

- Kärkkäinen, Sirkka-Lisa (1999): Housing Policy and Homelessness in Finland. I Avramov, A.: Coping with Homelessness: Issues to Be Tackled and Best Practices in Europe. FEANTSA, Brussel
- Kirkens Bymisjon: Strategisk plan 1998 – 2000 for Enga bo- og aktivitetstilbud. Oslo 1998
- Kirkens Bymisjon, Stiftelsen: Årsrapport 1999 for Enga bo- og aktivitetstilbud. Oslo 1999
- Koch-Nielsen, Inger og Tobias Børner Stax (1999): The Heterogenity of Homelessness and the Consequences for Service Provision. I Avramov, A.: Coping with Homelessness: Issues to Be Tackled and Best Practices in Europe. FEANTSA, Brussel
- Mugnano, Silvia (2000): Inclusive policies for homeless people? The Turin case: a pathway through the transformation from dormitories to sheltered housing. Paper til ENHR Conference: Housing in the 21th century, Gävle
- Oslo kommune: Kartlegging av vanskeligstilte på boligmarkedet. Oslo kommune, Bolig- og eiendomsetaten, Boligavdelingen. Oslo 2000
- Oslo kommune: Kriterier for tildeling av bolig og lån.
- Rough Sleepers Unit: Coming in from the Cold. Delivering the Strategy. Department of Environment, Transport and the Regions. Rapport. London 2000
- Ruud, Marit Ekne (2000): Ungbo – mellom omsorg og forebygging. Evaluering av Ungbotiltak i Oslo og Trondheim. Prosjektrapport 275, Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Sahlin, Ingrid (1992): Hemlöshet – reflexioner kring ett begrepp. I Hemlöshet i Norden. NAP-publikation nr. 22, Helsingfors
- Sahlin, Ingrid (1996): På gränsen til bostad. Avvisning, utvisning, spesialkontrakt. Arkiv förlag, Lund
- Sosiale Institusjoners Fagforening: Hospitshaier og husmenn. En studie i privat omsorg eller et forsøk på å beskrive det ugjennomtrengelige. Rapport fra hospitsgruppa i Sosiale Institusjoners Fagforening. Oslo1999
- Stax, Tobias Børner (1998): Youth Homelessness in Danmark? The Context and the Concepts. I Avramov, D.: Youth Homelessness in the European Union. FEANTSA, Brussel
- Stax, Tobias Børner (1999): En gang sosialt marginaliseret - alltid ...? Socialforskningsinstituttet 99:21. København
- Stortingsmelding nr. 50 (1998-99). Utjammingsmeldinga
- Svensson, Bengt (1994): Boendebasen i Kristianstad – en utvärdering. Meddelanden från Socialhögskolan. Lund
- The Big Facts: Good Homes, Good Jobs, Good Health, Good Life. The Big Issue in The North Trust. Rapport. Manchester 2000

The Scottish Rough Sleepers Initiative: A Review by the RSI Advisory Group. The Scottish Office. Edinburgh 1999

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

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

UNCHS – United Nations Centre for Human Settlement (Habitat): Best Practices Database. [www.bestpractices.org](http://www.bestpractices.org)

Veksthuset Phoenix House Oslo. Årsmelding 1997

Weber, Max (1971): Makt og byråkrati. Gyldendal, Oslo

Wolch, Jennifer og Michael Dear (1993): Malign Neglect. Homelessness in an American City. Jossey-Bass Publisher, San Francisco

Ytrehus, Siri (1989): Hjemmebaserte tjenester i familier med psykisk utviklingshemmede 10-20 åringer. Oslo og Akershus vernepleieskole

Ytrehus, Siri: Lekmannsskjønn og lavprioritet? Boligsosialt arbeid i lokalforvaltningen. Manus under bearbeiding. Norges byggforskningsinstitutt. 2000



