

Evelyn Dyb

# Prosjekt bostedsløse Oppstartsfase del 2

Evaluering av to kommuner og  
fire organisasjoner

Prosjektrapport 343

Evelyn Dyb

**Prosjekt bostedsløse. Oppstartsfase del 2**

Evalueringsrapport av to kommuner og fire organisasjoner

Emneord: Prosjekt bostedsløse, Husbanken, kommuner, frivillige organisasjoner, rus, psykiatri

ISSN 0801-6461

ISBN 82-536-0785-7

200 eks. trykt av

S.E. Thoresen as

Innmat: 100 g Kymultra

Omslag: 200 g Cyclus

© Copyright Norges byggforskningsinstitutt 2003

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

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

Adr.: Forskningsveien 3 B  
Postboks 123 Blindern  
0314 OSLO

Tlf.: 22 96 55 55

Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08

## Forord

Prosjekt bostedsløse startet i 2000 og har varighet ut 2004. Prosjektet er forankret og ledes fra Husbanken. Norges byggforskningsinstitutt har evalueringen av hele prosjektet. Husbanken er oppdragsgiver for evalueringen.

Dette er andre rapport i evalueringen. Første rapport, Prosjektrapport 325/2002 *Evaluering av Prosjekt bostedsløse. Oppstartfasen*, ble publisert våren 2002. Den omhandler oppstarten av prosjektet i de fem første deltakerkommunene og sentralt i Husbanken. Foreliggende rapport er en evaluering av fire organisasjoner og to kommuner som kom med i prosjektet i etterkant. De to rapportene kan leses uavhengig av hverandre.

Prosjektleder for evalueringen ved Norges byggforskningsinstitutt er Thorbjørn Hansen. Evalueringen av de fire organisasjonene og to kommuner er gjennomført av Evelyn Dyb. Kvalitetssikrer er Siri Nørve.

Thorbjørn Hansen  
Avdelingssjef

Evelyn Dyb

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	3
Innholdsfortegnelse .....	4
Sammendrag .....	5
Kapittel 1 .....	7
Innledning .....	7
Kapittel 2 .....	13
Evaluering av et kommuneprojekt .....	13
Prosjektet i Drammen .....	13
Kapittel 3 .....	22
Tre frivillige organisasjoner .....	22
Generelle problemstillinger .....	22
Frelsesarmeen .....	28
Kirkens Bymisjon .....	34
Kirkens Sosialtjeneste .....	39
Oppsummering .....	42
Kapittel 4 .....	44
AktBo – en selvhjelpsorganisasjon .....	44
Kapittel 5 .....	51
Konklusjon .....	51
Referanser .....	56
Vedlegg .....	58
Prosjekt bostedsløse i Tromsø .....	58

## Sammendrag

Prosjekt bostedsløse har bakgrunn i Utjamningsmeldinga (St.m. nr. 50 [1998-99]) der regjeringen lanserte en rekke tiltak mot bostedsløset. Prosjektet ble etablert i 2000 som et samarbeid mellom Sosial- og helsedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Prosjekt bostedsløse er en nasjonal satsing foranket i Husbanken. Prosjektet har en sentral prosjektledelse lokale prosjekter i flere kommuner og, etter hvert, i noen frivillige organisasjoner.

Prosjekt bostedsløse omfattet i utgangspunktet de fem største kommunene i landet; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Evaluering av oppstartfasen – prosjektet er delt inn i fem faser – i disse fem kommunene er dokumentert i prosjektrapport 325/2002 fra Byggforsk. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2002 ble prosjektet utvidet til å omfatte to nye kommuner og fire frivillige organisasjoner. Etter at disse til sammen seks nye aktørene offisielt var innlemmet i prosjektet fikk Byggforsk i oppdrag å evaluere oppstartfasen av prosjektet også i disse. Evalueringen er dokumentert i denne rapporten. Rapporten omhandler prosjektene i Drammen og fire organisasjoner; Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon, Kirkens Sosialtjeneste og AktBo.

Prosjekt bostedsløse er utviklingsprosjekt over fire år der målet er å utvikle en nasjonal strategi mot bostedsløshet. Primærmålgruppen er de vanskeligst stilte bostedsløse med rusproblemer og psykisk sykdom. Den sentrale prosjektplanene legger føringer på de lokale prosjektene om samarbeid på tvers innad i kommunene og samarbeid med eksterne aktører. De private aktørene, som har skiftet rolle fra å være samarbeidspartner til å bli selvstendige aktører i prosjektet, er pålagt å samarbeide med kommunene.

Rapporten har følgende struktur: Prosjektet i Drammen er omtalt i eget kapittel og etter samme lest som kommuneprosjektene i den første evalueringsrapporten. Neste kapittel omhandler Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste. Disse tre organisasjonene har en del likhetstrekk, mens den fjerde av de ideelle organisasjonene, AktBo er en helt annen type organisasjon og er omtalt i et eget kapittel. Siste kapittel inneholder en oppsummering og konklusjon fra hele evalueringen.

Prosjekt bostedsløse i Drammen var på evalueringstidspunktet etablert som prosjektorganisasjon etter samme mønster som de andre lokale prosjektene (dokumentert i Byggforskrapport 325/2002). Prosjektet er forankret i de kommunale tjenestene som skal drive prosjektet. Prosjektet hadde laget en plan med milepæler og tidsfrister for å løse de ulike oppgavene i prosjektet. Tidsplanen går fram til utgangen av 2002 og omfatter de første fasene av prosjektet. Arbeidet med å utrede modell og metode var i slutfasen. Arbeidet bygger dels på erfaringer fra foregående prosjekter i kommunen og dels på prosjektleders faglige forankring. Kommunen satser på to tiltak som er helt forskjellige: På den ene siden full integrering og på den andre siden etablering av en institusjonsavdeling. Målgruppen for prosjektet er rusmisbrukere og mennesker med psykiske lidelser uten bolig med vekt på førstnevnte gruppe.

Prosjekt bostedsløse i Drammen har gjort et klart valg av metodisk tilnærming. Metodikken, er utviklet i behandling av mennesker med tunge psykiatriske diagnoser og aktivt rusmisbruk. Behandlingen skjer utenfor institusjon og behandlerne oppsøker pasientene der de bor.

Evaluering av de frivillige organisasjonene vil nødvendigvis følge en annen mal enn evaluering av kommuneprosjektene. Tre av organisasjonene, Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste er frivillige organisasjoner med et kristent grunnsyn. Den felles faglige tilnærmingen kan oppsummeres i begrepet diakoni. I innledningen til kapittelet om disse organisasjonene drøftes spørsmålet om de frivillige har noe særegent å tilby i Prosjekt bostedsløse.

De tre organisasjonene har også langvarig erfaring med institusjonsdrift. Satsing på boliger er et nytt felt. Det har vist seg å innebære nye problemstillinger i forhold til forvaltningsnivåene i kommunene. Særlig opplever Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon, som har komme langt i sine boligplaner, at boligsatsingen kan være komplisert. Rusomsorgen er nemlig et byomfattende tiltak i Oslo, mens boliger og tjenester i boliger er et bydelsansvar. På evalueringstidspunktet var problemene som har oppstått i forhold til de ulike forvaltningsnivåene fremdeles uløste.

De frivillige oppfatter også at det er gitt ulike signaler fra prosjektledelsen i Prosjekt bostedsløse sentralt, på departementsnivå og i Husbankens regionskontor, som skal behandle søknader om penger til boligfinansiering. For et par av disse organisasjonene, som hadde satt i gang sine boligprosjekter før de kom med i Prosjekt bostedsløse, opplever prosjektet i alle fall delvis som en bremsekloss.

De nye aktørene i Prosjekt bostedsløse har bidratt til å tydeliggjøre en del motsetninger som ble avdekket i evalueringen av de fem første deltakerkommunene i prosjektet. Disse motsetningen handler blant annet om prosjektet er for tett knyttet til rusomsorgen, om det er for mye institusjonstenkning i prosjektet og for lite fokus på bolig og hva boliggingjøring faktisk innebærer. Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste har sine prosjekter forankret i, til dels, langvarige tradisjoner innen rus- og institusjonsomsorg. Drammen kommune hadde allerede et prosjekt med utgangspunkt i og forankring i kommunens rustjenester. Prosjektet i Drammen har også valgt to løsninger i hver sin ende av aksens institusjon – bolig. Prosjektet i Drammen skal bygge opp en ren institusjonsavdeling og satse på etablering av rusmisbrukere i ordinære, integrerte boliger.

I ”boligenden” av aksens finner vi også AktBo. AktBo er en selvhjelpsorganisasjon, der medlemmene selv skal arbeide med å skaffe seg bolig. Her er det ikke snakk om å utvikle tjenester knyttet til boligen. I avslutningen av kapitlet om AktBo stiller jeg også spørsmål om AktBo har en rolle i Prosjekt bostedsløse. AktBos mål om å skaffe boliger, blant annet ved å gå på tvers av markedet, er svært ambisiøst. For å realisere målene vil organisasjonen ha bruk for annen kompetanse enn den som primært utvikles i de andre prosjektene.

En kan stille spørsmål om at AktBo hører hjemme i Prosjekt bostedsløse. Dette må imidlertid betraktes som en spissformulering og ikke som noen form for konklusjon. Samtidig må en være oppmerksom på at AktBo ikke blir et alibi for å kunne si at målgruppen for prosjektet er ”alle bostedsløse”. Hovedfokus på bostedsløse med behov for tjenester i boligen, det vil si de svakeste, er generelt sett styrket med de nye aktørenes inntreden.

# Kapittel 1

## Innledning

Prosjekt bostedsløse har bakgrunn i Utjamningsmeldinga (St.m. nr. 50 [1998-99]) der regjeringen lanserte en rekke tiltak mot bostedsløset. Prosjektet ble etablert i 2000 som et samarbeid mellom Sosial- og helsedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Prosjekt bostedsløse er en nasjonal satsing forankret i Husbanken. Prosjektet har en sentral prosjektledelse som er ansatt i Husbanken. Prosjekt bostedsløse omfatter lokale prosjekter i flere kommuner og, etter hvert, i noen frivillige organisasjoner. De lokale prosjektene får tildelt midler fra de to aktuelle departementene.

Prosjekt bostedsløse omfatter i utgangspunktet de fem største kommunene i landet; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Evaluering av oppstartfasen – prosjektet er delt inn i fem faser – i disse fem kommunene er dokumentert i prosjektrapport 325/2002 fra Byggforsk. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2002 ble prosjektet utvidet til å omfatte to nye kommuner og fire frivillige organisasjoner. Etter at disse til sammen seks nye aktørene offisielt var innlemmet i prosjektet fikk Byggforsk i oppdrag å evaluere oppstartfasen av prosjektet også i disse. Evalueringen er dokumentert i denne rapporten. De to kommunene er Drammen og Tromsø og de fire organisasjonene er Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon, Kirkens Sosialtjeneste og AktBo.

Et viktig grunnlag for evaluering av oppstartfasen er den sentrale prosjektplanen for Prosjekt bostedsløse. Prosjektplanen eller prosjektbeskrivelsen ble imidlertid laget i 2000 og første fase av prosjektet startet i september samme året. I løpet av tiden som har gått fra prosjektet startet til oppstartfasen i den *nye* gruppen av aktører<sup>1</sup>, er det foretatt endringer og justeringer i de sentrale retningslinjene og målene for prosjektet. Vi skal kort gjengi de sentrale overordnede retningslinjene og målene for prosjektet slik det ble formulert i utgangspunktet:

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

Målgruppen for prosjektet ble definert som mennesker uten bolig og med behov for oppfølging i bolig. I den sentrale prosjektskissen heter det at primærmålgruppen er de aller svakeste, de som faller utenfor det ordinære hjelpeapparatet. Punktene over er i den sentrale prosjektbeskrivelsen formulert som forventninger og krav til deltakerne i prosjektet.

---

<sup>1</sup> Hovedtyngden av evalueringen av de nye deltakerne i prosjektet ble gjennomført i august og september 2002.

Evalueringen av de lokale prosjektene vil derfor fokusere på i hvilken utstrekning og - ikke minst - *hvordan* de lokale prosjektene oppfyller forventningene og kravene.

I disse overordnede målene er det gjort én vesentlig endring: De lokale prosjektene er ikke, slik det opprinnelige var formulert i det første punktet, pålagt å utvikle modeller innenfor trappetrinnsmodellen. De lokale prosjektene har fått større frihet til å velge ulike modeller. Modellutviklingen kan altså skje ut fra en friere ramme, noe som også kan stille større krav til de lokale aktørene. En annen side ved disse generelle og overordnede målsettingene er at ikke alle vil passe like godt for de frivillige organisasjonene som for kommunene. Det gjelder først og fremst punktet om å etablere et tverretattlig tjenestetilbud.

Målene i prosjektet er tillagt ulik vekt i de fem prosjektfasene. Fokus i oppstartfasen er rettet mot å få organisasjonen på plass. Begge de to første fasene, som er betydelig kortere enn fase tre og fire<sup>2</sup>, må regnes inn under oppstarten av prosjektet. Oppgavene i oppstarten er å etablere en prosjektorganisasjon og forankre prosjektet politisk og administrativt. De lokale prosjektene skal samtidig bearbeide prosjektskissen, kartlegge behovene, plassere prosjektet i forhold til eksisterende tiltak og lage strategier og systemer for kunnskaps- og erfaringsformidling. Det innebærer at de allerede fra starten vil ha et aktivt forhold til de overordnede målene i prosjektet. En må forvente at bearbeiding av prosjektskissen skjer i tråd med de overordnede målene.

### **Hvordan prosessevaluere?**

Byggforsks oppgave er å evaluere og kvalitets sikre Prosjekt bostedsløse. Evalueringen er en såkalt prosessevaluering, også kalt følgeforskning. I det ligger at forskeren skal følge prosjektet, i dette tilfellet fra start til avslutning ved bruk av forskningsmetoder. Følgeforskning legger også opp til at forskerne skal komme med innspill underveis. Forskerens innspill kan bidra til å endre prosjektet og dette er gjerne hensikten med prosessevaluering. Almås (1990:44) skiller mellom summativ eller oppsummerende og formativ evaluering. Den formative evalueringen fokuserer på hvordan evalueringsresultatet kan gripe inn i utviklinga av prosessen.

Evalueringen av Prosjekt bostedsløse er delt inn tre faser, mens selve prosjektet er inndelt i fem faser. Vi har med denne rapporten og Byggforskrapport 325/2002 gjennomført evaluering av oppstartfasen i alle de 11 aktørene som har lokale prosjekter. Ett viktig mål for å vurdere prosessen i kommunene og i de frivillige organisasjonene er å se på hvordan de lokale prosjektene utvikler seg i forhold til de sentrale planene for prosjektet. Den sentrale prosjektbeskrivelsen setter opp en rekke mål og oppgaver som skal være løst innen utgangen av de ulike fasene i prosjektet. På basis av de målene og kravene som stilles fra den sentrale prosjektledelsen til de lokale prosjektene, formulerte jeg følgende overordnede problemstillinger for evalueringen av oppstartfasen:

- Er prosjektet og prosjektorganisasjonen etablert i kommunene og hva slags type prosjektorganisasjon har de ulike kommunene?
- Er prosjektet forankret i de kommunale leddene som har betydning for prosjektet / i de frivillige organisasjonene på de aktuelle ledernivåene i organisasjonen?
- Er prosjektorganisasjonen egnet til å nå målene i prosjektet?

---

<sup>2</sup> Tidsplan: Fase 1: 1. september 2000 – 31. mai 2001, fase 2: 1. juni 2001 – 31. november 2001, fase 3: 1. desember 2001 – 31. desember 2003, fase 4: 1. januar 2003 – 31. desember 2004. Fasene er til dels overlappende.



Problemstillingene ble formulert før de frivillige organisasjonene kom med i prosjektet. Men problemstillingene er generelle og kan også anvendes i evalueringen av disse.

Det første punktet handler om prosjektledelse og prosjektorganisasjon er på plass, hva slags ledelsesorganer prosjektet har og om det for eksempel har knyttet til seg ressursgrupper, arbeidsgrupper eller andre grupper eller ressurspersoner. Punkt to dreier seg om prosjektet er i ferd med å finne sin plass i de eller den eksisterende strukturen, om prosjektet har tilstrekkelig støtte både på ledernivå og blant aktører som prosjektet trenger støtte eller ressurser fra. Det siste punktet handler om overensstemmelse mellom organisasjonen og mål og kan ses på som en presisering av de to første.

Vi ser at etablering og forankring av et prosjekt dreier seg både om strukturer og aktører. I en artikkel av Bergljot Baklien om evaluering av offentlig virksomhet, som blant annet tar for seg en del eksempler på denne typen evalueringsforskning, poengteres følgende:

”I alle de evalueringene som er brukt som eksempler her, har aktørene vært det sentrale utgangspunktet. Aktørene kan være både personer og organisasjoner. Forskning på offentlig sektor og velferdsstatens tjenester fokuserer på strukturer og på individer i strukturene.”  
(Baklien 2000:63)

I evalueringsrapporten av oppstartfasen i de første fem deltakerkommunene legger vi også stor vekt på å få fram *hvem* aktørene i og rundt de lokale prosjektene er og hvor i den allerede eksisterende strukturen de befinner seg. Vel så viktig som å undersøke om de lokale prosjektene har en administrativ og politisk forankring i den kommunale ledelsen, er det å se på hvor prosjektet er *faglig* forankret. Hvilken etat eller virksomhetsområde er prosjektet knyttet opp mot. Hvilke aktører har aksjer i prosjektet og hvem er drivkreftene i kommunen for å få til prosjektet.

Prosessevaluering består gjerne i mer enn å følge prosessen fra sidelinjen. De som driver prosjektet forventer sannsynligvis å få tilbakespill fra forskerne underveis, som de kan dra nytte av. Prosjekt bostedsløse er et *utviklingsprosjekt*. Det forventes at prosjektet skal frambringe ny kunnskap og nye løsninger. Dermed er også utfallet av prosjektet i utgangspunktet usikkert. Et sentralt spørsmål i prosessevalueringen er da: Når har forskeren sikker nok kunnskap til å gi de *riktige* tilbakespillene? Virkningene av tiltakene som settes i gang ligger et stykke fram i tid. I oppstartfasen av prosjektet er det ingen av kommunene eller de frivillige organisasjonene som har startet botiltak for den utpekte målgruppen.

Hva er så evaluatorens rolle i prosessen? For det første er det mulig å si noe om delmål. Et enkelt mål å forholde seg til er om selve prosjektorganisasjonen er etablert. Det er også mulig å si noe om den har tilknytning, forankring og besitter kompetanse som er rimelig å forvente har relevans for å nå hovedmålene. Men her er usikkerhetsfaktoren større. De ulike lokale prosjektene har for eksempel definert sine mål noe forskjellig innenfor rammen av det helhetlige nasjonale prosjektet. Og kanskje er det flere måter å organisere et slikt prosjekt på, som kan gi et godt resultat.

Prosjekt bostedsløse er et utviklingsprosjekt med et *nedenfraperspektiv*. Det innebærer at utprøvingen og kunnskapsutvikling skjer ute i de lokale prosjektene. Men det er heller ikke slik at de lokale prosjektene begynner med blanke ark. Det finnes en god del kunnskap om målgruppen og om boligetablering av grupper, som trenger støtte og hjelp for å kunne bo i

boligen, både blant fagfolk i kommunene og fra forskning. Det eksisterer mye både forskningsbasert og praktisk kunnskap om bostedsløshet. Både forskningen og eksempler på tiltak og modeller for etablering av bostedsløse finnes fortrinnsvis i andre land. Blant annet med basis i denne kunnskapen er det mulig allerede i etableringsfasen av prosjektet å trekke ut noen problemstillinger knyttet til kunnskaps- og metodeutvikling, eller mer generelt, til selve innholdet i prosjektet. Etter evalueringen av de første fem kommunene stilte vi noen av problemstillingene opp i følgende dikotomier:

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

Dette var problemstillinger som delvis ble formulert av informanter under datainnsamlingen og delvis var lite uttalt, men som ble synlige ved systematisering av informasjonen vi innhentet ute i de lokale prosjektene. Som et pedagogisk hjelpemiddel er problemstillingene beskrevet som dilemmaer i prosjektet. I den første oppstartrappen (Byggforskrapport 325/2002) er dikotomiene utdypet og drøftet mer nyansert. Kanskje er det i virkelighetens verden ikke et `enten eller`, men mer snakk om å finne et balansepunkt.

## Dialogbasert forskning

En av oppgavene for evalueringsforskningen er å synliggjøre ulike handlingsalternativer. I praksis vil eller kan forskere også påvirke hvilke alternativer som velges. Vi er da inne på det som kalles dialogbasert evaluering. Det innebærer at samtalen mellom forsker og informant har en dobbel funksjon: Den skal både forsyne forskeren med data om fenomenet som er objekt for evalueringen, *samtidig* som det er en dialog der forskerens perspektiver og kunnskap om feltet også kommer fram (Baklien 2000).

I hvor stor utstrekning dette evalueringsoppdraget skulle ha en slik form var uklart i starten. Dialogen har imidlertid fått en betydelig plass underveis. Et hovedelement i en slik form for dialog er at forskeren bidrar med forskningsbasert kunnskap. Data og informasjon innhentet fra det som studeres er én kilde til slik kunnskap. Opparbeidet kunnskap fra annen forskning er en annen kilde. Jeg har blant annet med basis i svensk og annen europeisk forskning deltatt i diskusjonen om hvilke kriterier som skal benyttes i utvikling av modeller for etablering av bostedsløse og om det skal velges en bestemt modell allerede fra starten. Utgangspunktet for diskusjonen var at en bestemt modell var valgt før både den sentrale prosjektledelsen var etablert og før de kommunale prosjektene var satt i gang. Det finnes imidlertid mye forskning som viser at den valgte modellen, trappetrinnmodellen, har mange negative sider<sup>3</sup>. Med basis i denne forskningen har jeg kommet med faglige innspill både til prosjektet og uavhengig av prosjektet. Det er ikke min oppgave å si at prosjektet bør gå bort fra modellen, men mine innspill har sannsynligvis bidratt til at trappetrinnmodellen nå er mindre vektlagt i prosjektet.

---

<sup>3</sup> Sahlin (1996, 1998), Beijer (2000), Runquist (2001)

Et annet spørsmål som dukker opp i forbindelse med prosessevaluering er hvorvidt forskeren skal gå inn i en veilederrolle. For å svare må en først stille spørsmålet; hvor sitter kompetansen? Som jeg har poengtert lenger opp, sitter kompetansen ofte både i praksisfeltet og hos forskeren. Dilemmaene i prosjektet, som jeg skisserer i de åtte punktene over, er problemstillinger som har oppstått i praksisfeltet. Evaluators rolle har, i denne fasen av prosjektet, vært å tydeliggjøre dem.

Å peke ut handlingsalternativer heller enn å gå inn som veileder, avskjærer ikke evalueringsforskeren fra å trekke klare konklusjoner. Konklusjonene bør helst være godt fundert. Prosjekt bostedsløse er et utviklingsprosjekt der metodikk og kunnskapsutviklingen skal skje på ”grunnplanet” i prosjektet. Derfor bør en kanskje være nølende med å trekke raske konklusjoner i oppstartfasen av prosjektet.

## **Gjennomføring av evalueringen**

Byggforsk leverte tidligere i år en evaluering av oppstartfasen i de fem første kommunene i prosjektet (Byggforskrapport 325/2000. Denne rapporten tar også for seg oppstartfasen av det sentrale prosjektet og den sentrale prosjektorganisasjonen. Denne rapporten beskriver og drøfter evalueringen av det lokale prosjektet i Drammen og i fire frivillige organisasjoner. Evalueringen skulle også omfatte det lokale prosjektet i Tromsø kommune. Dette har ikke latt seg gjennomføre innenfor tidsramme for å ferdigstille rapporten. Beskrivelse av prosjektet i Tromsø er derfor laget som vedlegg til rapporten.

Evalueringen av Drammen og de fire frivillige organisasjonene er gjennomført etter samme mal som evalueringen av de første fem deltakerkommunene i prosjektet. Evalueringen er gjennomført som en casestudie, der hvert av de lokale prosjektene er et case. Metoden er samtaleintervjuer og gjennomgang av dokumenter som omhandler de lokale prosjektene. Antall personer jeg har intervjuet i hver kommune og organisasjon blir redegjort for under omtalen av de seks aktørene. De aller fleste intervjuene er foretatt i august og noen i september. Problemstillingene i evalueringen er skissert tidligere i dette kapitlet.

Kommunene og de frivillige aktørene er imidlertid svært forskjellige som organisasjoner, og det er vanskelig å foreta en direkte sammenlikning mellom dem. I startfasen av prosjektet i de første fem deltakerkommunene ble de frivillige organisasjonene definert som samarbeidspartnere for de kommunale prosjektene. Nå har de endret posisjon og fått selvstendig status i Prosjekt bostedsløse. Men samtidig er de også samarbeidspartnere med kommunene og i stor grad avhengig av kommunene for å realisere prosjektene sine. Dette forholdet vil bli belyst under omtalen av prosjektene i de frivillige organisasjonene. Der vil jeg også gi en nærmere definisjon på hvem de frivillige aktørene i prosjektet er og hvilke særtrekk de har.

De fire organisasjonene har en del likhetstrekk, men det finnes også tydelige forskjeller mellom dem. AktBo skiller seg kvalitativt fra de tre andre frivillige organisasjonene og har derfor fått et eget kapittel, der det gis rom for å ta opp de særegne problemstillingene knyttet til denne organisasjonen.

Rapporten er strukturert på følgende måte: Kapittel to omhandler det lokale prosjektet i Drammen. Kapittel tre tar for seg de tre organisasjonene, Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste. Kapitlet starter med en generell del om de frivillige organisasjonene og deres bidrag og rolle i Prosjekt bostedsløse. Deretter følger et kapittel om AktBo, som er en nystiftet selvhjelpsorganisasjon for bostedsløse. Også her fokuserer jeg

særlig på organisasjonens rolle og tilknytning til Prosjekt bostedsløse. Siste kapittel er en oppsummering av helheten og konklusjon.

## Kapittel 2

### Evaluering av et kommuneprosjekt

Vi har allerede gjennomført en evaluering av oppstartfasen i fem deltakerkommuner; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Evalueringen er dokumentert i prosjektrapport 325/2002 fra Byggforsk. Prosjekt bostedsløse går over nesten tre og et halv år og er inndelt i fire faser. Som oppstartfase definerte vi de to første fasene, som for de første fem deltakerkommunene startet i september 2000 og skulle være avsluttet innen utgangen av 2001. To kommuner, Drammen og Tromsø<sup>4</sup>, kom med i prosjektet i begynnelsen av 2002. Hvorvidt disse to kommunene skulle "ta igjen" de andre kommunene i progresjon er ikke klart.

Problemstillingene i evalueringen er presentert i kapittel en. De dreier seg i korte trekk om å se på om prosjektorganiseringen er på plass, om prosjektet er forankret lokalt og om de lokale prosjektene har bearbeidet sine prosjektskisser. Utprøving av tiltak og metodikk skal etter den sentrale prosjektplanen starte i fase tre. Vi kan knapt si at prosjektene i de første fem deltakerkommunene utviklet seg lineært etter den fastsatte tidsplanen og etter fastsatt rekkefølge. Den lokale tilpasningen gjorde at kommuneprosjektene utviklet seg i ganske ujevn takt og tempo.

Utgangspunkt for evalueringen av Drammen er prosjektbeskrivelsen kommunen selv har sendt inn til Husbanken og fått godkjent. Godkjenningen ligger i at kommunen har fått midler til prosjektet og den lokale tilpasningen av den sentrale prosjektbeskrivelsen må oppfattes som godkjent.

#### Prosjektet i Drammen

Drammen kommune kom med i Prosjekt bostedsløse etter at fase en og to i prosjektet var avsluttet. Fase to ble avsluttet ved utgangen av november 2001 i henhold til den sentrale prosjektskissen. Fase en og to defineres som oppstartfasen. I fase en skal følgende elementer på plass i prosjektet: Prosjektledelse og styringsgruppe skal være på plass, prosjektskissen skal bearbeides og den lokale forankringen skal sikres. I fase to skal fokus rettes mot å etablere et forhold til Husbankens avdelingskontor, klargjøre prosjektets rolle overfor eksisterende tiltak og lage strategier og systemer for erfaringsformidling.

De fleste av disse oppgavene er løst i henhold til framdriftsplanene i Drammen kommune. I tidspunktet for evalueringen hadde Prosjekt bostedsløse i Drammen utredet metodikk og til en viss grad modell for arbeidet. Prosjektet hadde en aktiv styringsgruppe. Bakgrunnen for at Drammen allerede hadde gjennomført en del av arbeidet vi kunne forvente ble gjort på senere tidspunkt, finner vi i det boligsosiale arbeidet kommunen allerede drev og hadde drevet overfor denne gruppen. Prosjektbeskrivelsen var også videreutviklet og konkretisert til en *prosjektplan* med klart definerte delmål og tidsfrister for gjennomføring av målene.

---

<sup>4</sup> Evaluering av prosjektet i Tromsø har ikke latt seg gjennomføre.

Datagrunnlaget for evalueringen omfatter søknaden til Husbanken om midler til prosjektet, prosjektbeskrivelse og arbeidsnotater. Styringsgruppen består av åtte medlemmer. Fire av medlemmene, samt prosjektlederen er intervjuet i forbindelse med evalueringen.

Prosjekt bostedsløse i Drammen har fått følgende bevilgning fra Husbanken/  
Prosjekt bostedsløse sentralt for 2002:

Kroner 500.000 til prosjektledelse

Kroner 800.000 til å utvikle tiltak

Kroner 1.700.000 er tilgjengelig kapital i Husbanken til boligformål.

## **Bakgrunn for deltakelse i Prosjekt bostedsløse**

Da Drammen ble bedt om delta i Prosjekt bostedsløse hadde kommunen allerede hatt et boligprosjekt rettet mot den samme målgruppen som Prosjekt bostedsløse, som blant annet kartla behovet for boliger. Prosjektet hadde tittelen `Kommunal bolig – virkemiddel i sosialt arbeid` ble avsluttet i juli 2001. Dette prosjektet ga noen føringer om bolig i Rusmiddelplanen for Drammen kommune:

”Vi så at flere og flere hardt belastede rusmisbrukere ble sykere psykisk og de ble på mange måter utestengt fra vanlige tjenester. Det er en viss redsel for rusmisbrukere. Med penger fra rusmiddelplanene opprettet vi derfor egne grupper med egne stillinger for denne målgruppen.”

På denne bakgrunn ble prosjektet `Rus og omsorg` etablert. Drammen hadde altså allerede et prosjekt og en prosjektleder. Den nye regjeringen sendte tidlig ut signaler om at den ville utvide Prosjekt bostedsløse med flere lokale prosjekter, og i forbindelse med behandlingen av statbudsjettet for 2002 ble Drammen invitert med i det nasjonale prosjektet. Arbeidsområder og mandat for `Rus og omsorg` lå nært opp til det Prosjekt bostedsløse skulle drive med: ”Vi risikerte å kjøre to parallelle prosjekter”. Leder for prosjekt `Rus og omsorg` ble leder for Prosjekt bostedsløse i Drammen. Prosjekt bostedsløse var i realiteten etablert på to uker, fastslår en av informantene.

I prosjektbeskrivelsen for Prosjekt bostedsløse i Drammen nevnes også arbeidet med å revidere kommunens psykiatritjenester. I prosjektbeskrivelsen detheter at det er grunn til å tro at arbeidet vil ha innvirkning på Prosjekt bostedsløse.

## **Mål og målgruppe**

Målsettingen for prosjektet i Drammen beskrives i prosjektsøknaden som tredelt. Del en dreier seg om å utvikle samarbeidet og erfarings- eller kunnskapsformidling. Del to handler om modell- og metodeutvikling. Og del tre er rettet mot utprøving av konkrete tilbud til målgruppen for prosjektet. Hvert punkt er spesifisert til konkrete mål og tiltak. Konkretiseringene vil bli omtalt dels under dette punktet og dels i neste punkt om modell og metodikk.

Primærmålgruppen er definert slik i søknaden til Husbanken: ”Personer kjennetegnes ved at de har et rusmiddelmissbruk, lider av psykiske lidelser og er sosialt utslåtte. Personer som i dag ikke har et botilbud og klartest faller utenfor det ordinære hjelpeapparatet”. En kartlegging av vanskeligstilte på boligmarkedet konkluderte med at Drammen hadde rundt 160

bostedsløse. Tallet stemmer overens med en tidligere undersøkelse om bostedsløshet i Norge (Ulfrstad 1997). En utfyllende beskrivelse av målgruppen finner vi i et arbeidsnotat fra prosjektet. Der heter det at i tillegg til rusavhengighet og psykiske lidelser kjennetegnes mange i målgruppen av at de har ”lang erfaring med hjelpeapparatet og opplevd skifte av behandlere og lite eller ingen ting av alle forsøkene de har gjort har `virket`. I tillegg til en historie preget av brutte relasjoner fra både det private og profesjonelle nettverket har mange opplevd å `bli sendt` av gårde, samtidig som det direkte eller indirekte har blitt formidlet at `vi (hjelperne) ikke tåler eller orker dem og deres lidelser`.”

Drammen kommune skiller seg fra de andre deltakerkommunene og de frivillige organisasjonene i prosjektet ved at de ikke har som mål å etablere egne botilbud for målgruppen. Kommunen satser på det vi kan kalle ytterpunktene i en akse mellom bolig og institusjon, der ulike former for spesielle boliger eller boformer kan plasseres langs akse. Drammen planlegger å benytte vanlige kommunale utleieboliger integrert i ordinære bomiljø og å etablere en egen pleieavdeling for en liten gruppe med spesielle behov. Beslutningen om å etablere en sykehjemsavdeling begrunnes med at det finnes en liten gruppe rusmisbrukere med alvorlige lidelser som i perioder ikke klarer å bo i egen bolig:

”Vi har en del tyngre rusmisbrukere som ingen vil ha. De klarer ikke å bo noe sted, men de er for unge til å være på vanlig sykehjem. Vi har hatt relativt unge mennesker som har utviklet alkoholdemens. Vi ser noen 18 – 20 åringer med store problemer allerede, som vil trenge pleieplasser i ung alder.”

Sykehjemsavdelingen, som har navnet Seilmakerstua, er en del av et eksisterende sykehjem. Tilknytningen til dette sykehjemmet er valgt fordi det har en byomfattende avdeling med spesialkompetanse i psykiatri. Avdelingen inkluderer også mennesker med psykisk sykdom som ikke nødvendigvis har rusproblemer i tillegg. Mennesker med hiv- og aidsproblematikk er en tredje målgruppe for avdelingen. Omsorgslederen for bydelen er medlem av styringsgruppen for Prosjekt bostedsløse og er med på å utvikle tilbudet.

Etablering av en institusjonsavdeling har møtt motstand. Drammen søkte også Husbanken om midler til etablering av Seilmakerstua. Husbankens regionkontor sør har imidlertid reist spørsmål om etablering av en institusjonsavdeling innenfor rammen av Prosjekt bostedsløse nettopp fordi dette er definert som et boligprosjekt. Det er ikke kommet direkte anbefalinger fra Husbanken eller prosjektledelsen sentralt til Husbankens regionkontor sør, som Drammen hører inn under, om at institusjonsplasser ikke kunne godkjennes. Dilemmaet ble i stedet løst ved at finansieringen går inn under handlingsplan for eldre og ikke Prosjekt bostedsløse.

Det andre satsingsområdet er vanlige kommunale utleieboliger. Drammen kommune har totalt 350 boliger til disposisjon for vanskeligstilte på boligmarkedet. Prosjekt bostedsløse i Drammen skal disponere rundt 50 av disse. Rundt 30 boenheter bebos i dag av personer i målgruppen med behov for oppfølging. I tillegg er det besluttet at prosjektet skulle disponere 20 enkeltstående leiligheter. Beboerne i disse 50 boligene skulle følges opp av et team som er under etablering.

Et siste hovedelement er etablering av et ambulerende team som skal arbeide med oppfølging i de nevnte boligene. Temaet består av fem personer, som ble ansatt i perioden rundt evalueringen. I utlysningsteksten for stillingene legges det, i tillegg til krav om treårig høyskoleutdanning, vekt på videreutdanning og praksis innen blant annet rus, psykiatri, omsorgstjenester og familie-/nettverkterapi. Videre heter det at tverrfaglighet vil bli prioritert.

Fra de innkomne søknadene lå det an til at kravene både til søkerne og gruppesammensetningen lot seg realisere.

## **Modell og metodikk**

Både i modell- og metodeutvikling ligger Drammen i forkant av kravene til progresjon som er nedfelt i den sentrale prosjektplanen. I prosjektplanen heter det at en skal vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å benytte trappetrinnsmodellen. Videre sies det i planen at en skal etablere 20 boliger etter normaliseringsmodellen:

”Vi har jobbet mye med en boligtrapp. I praksis har vi sett at den har fungert heller dårlig. Vi har sett at det er store problemer med å få bevegelse i trappen. Trinnene hadde klare identiteter eller stereotyper, som mange ikke passet inn i. Jeg har ikke spesielt mye tro på trappetrinnsmodellen. Derimot er det mye i normaliseringstenkningen jeg liker.”

Som dette sitatet illustrerer er modellvalg i en utprøvningsfase med et skifte av fokus fra boligtrapp, som kommunen har testet ut allerede, i retning normaliseringstenkning. Normaliseringsperspektivet blir ytterligere utdypet i følgende sitat:

”Vi har hatt en drøfting av boevnebegrepet. Det er et begrep jeg har lyst til å parkere. Her i Drammen har begrepet fungert utestengende. Det har ikke noe verdighet, og å sette krav til boevne for å få bolig er mest egnet til å beskytte naboene. Det plasserer ansvaret hos den svake. Vi vil heller snu perspektivet og si at oppfølgingen ikke er god nok. Vi må sette mer fokus på oss selv.”

Det sentrale kjennetegnet ved normaliseringstenkningen er nettopp å sette fokus på tjenester og støttetiltak som gjør det mulig for mennesker, som ikke klarer seg selv, å leve et normalt liv. Innholdet i begrepet ”normalt” er at støtten som gis skal sette den enkelte i stand til å delta i samfunnet etter egne forutsetninger. De-institusjonalisering og rett til egen bolig har vært grunnleggende elementer i normaliseringstenkningen her i landet.

Hvordan stemmer normaliseringstenkningen overens med etablering av en egen sykehjemsavdeling for målgruppen? Intensjonen med sykehjemsavdelingen er at brukerne, eller mange av dem, skal kunne flytte ut i egen bolig. Men en av informantene understreker samtidig at en del sannsynligvis ikke vil klare det. Derfor er det nødvendig å ha et differensiert tilbud.

”Vi må kanskje ha forskjellige modeller å tilby. Hovedmålet er å få alle inn i ordinære boliger. Oppfølgingsbiten blir sentral. Bostedsløse er ulike grupper og individer med til dels store behov for oppfølging. Vi må ha et rimelig omfattende tilbud. Vi må ha en meny av differensierte tiltak.”

Flere av informantene gir uttrykk for at Prosjekt bostedsløse nettopp er et eksperiment der det er anledning til å prøve ut ulike ordninger og tiltak: ”Dette prosjektet prøver ut om ting virker. Fagmiljøene må jobbe ut det nye. Vårt mål er å få til en modell som passer Drammen ut fra kriterier som byens størrelse, nærhet til Oslo og de klientene vi har. Så kan vi selge det til den sentrale prosjektledelsen”.

Valg av modell knyttes til noen overordnede kjennetegn ved et fenomen. Innenfor en og samme modell kan en velge ulike metodiske tilnærminger. Prosjekt bostedsløse i Drammen arbeider parallelt med å utvikle metodikk for arbeidet og finne en overordnet modell for



helheten i prosjektet. Den metodiske tilnærmingen er inspirert og henter elementer fra behandlingsmetoder utviklet for pasienter med alvorlige psykiske lidelser og aktivt rusmisbruk. ”Den metodiske ideen bygger på at i stedet for at pasientene skulle bli innlagt, gikk behandlerne ut til pasientene der de levde sine liv. De snudde virkeligheten og tilpasset systemet til pasientene. Resultatet ble færre innleggelses og kortere innleggelses. Flere kom ut i en eller annen form for sysselsetting. Det dreier seg om å arbeide praktisk og konkret opp mot folks hverdag. Det er en annen måte å tilby hjelp på.”

Boligtjenesten<sup>5</sup> ønsker også at personer som bor i kommunal bolig skal få hjelp gjennom prosjektet *før* de mister boligen sin. En av informantene framholder at mange som bor i kommunal bolig i Drammen ville ikke bo i andre kommuner. Informanten indikerer dermed at behovet for oppfølging kan være større i kommunen enn i andre kommuner. Drammen kommune benytter nesten ikke hospits eller tilsvarende tilbud. Det eneste lavterskel korttidstilbudet er Natthjemmet. Personer som står i fare for å miste boligen er per definisjon ikke bostedsløse. Innstillingen hos prosjektleder er at disse skal få hjelp, dersom de ikke får hjelp gjennom andre deler av tjenesteapparatet. Problemstillingen handler om å *forebygge* bostedsløshet.

En kan reise spørsmål om Prosjekt bostedsløse i Drammen er for behandlingsfokuseret. Spørsmålet kan neppe besvares uten å se på målene for prosjektet. Hva vil det oppnå? Skal brukerne behandles eller ligger de en eventuell skjult agenda om behandling? Målet som styringsgruppen er samlet om er at brukerne skal kunne etablere seg og bo i en vanlig bolig med oppfølging. Informantene formulerer seg forskjellig når de snakker om rehabilitering av brukerne:

”Vi har ikke kommet så langt at vi har diskutert om vi skal stille krav om rusfrihet. Det må diskuteres underveis i prosjektet. Men det er ikke vi som skal avruse dem. Det er heller ikke vår jobb å ta urinprøver.”

Et annet synspunkt som fremmes er at det fungerer negativt å ikke tilby noe annet enn en leilighet: ”Vi kan ikke få boligetablering til å fungere dersom brukerne sitter opp til 20 timer alene i leiligheten.”

## Organisering av prosjektet

En vesentlig del av evalueringen i oppstartfasen handler om i hvilken grad prosjektorganisasjonen er på plass og om prosjektet er politisk og administrativt forankret i kommunen. Vurderingen bør blant annet stille spørsmålet om struktur og forankring er hensiktsmessig i forhold til å nå målene i prosjektet.

Prosjekt bostedsløse i Drammen har utgangspunkt i rusomsorgen i kommunen. De tidligere prosjektene var i likhet med Prosjekt bostedsløse i Drammen organisert med utgangspunkt i Senter for rusforebygging. De foregående prosjektene ser ut å være forankret i en genuin interesse for å gjøre noe med boligsituasjonen for rusmisbrukere uten bolig eller som sto i fare for å bli bostedsløse. Prosjekt bostedsløse har med nøkkelpersoner og noe av organiseringen fra prosjektet ”Rus og omsorg”. Dette prosjektet hadde blant annet som mål å arbeide tverretatlig og tverrfaglig overfor brukere med rus og psykisk sykdom. Referanserammen er

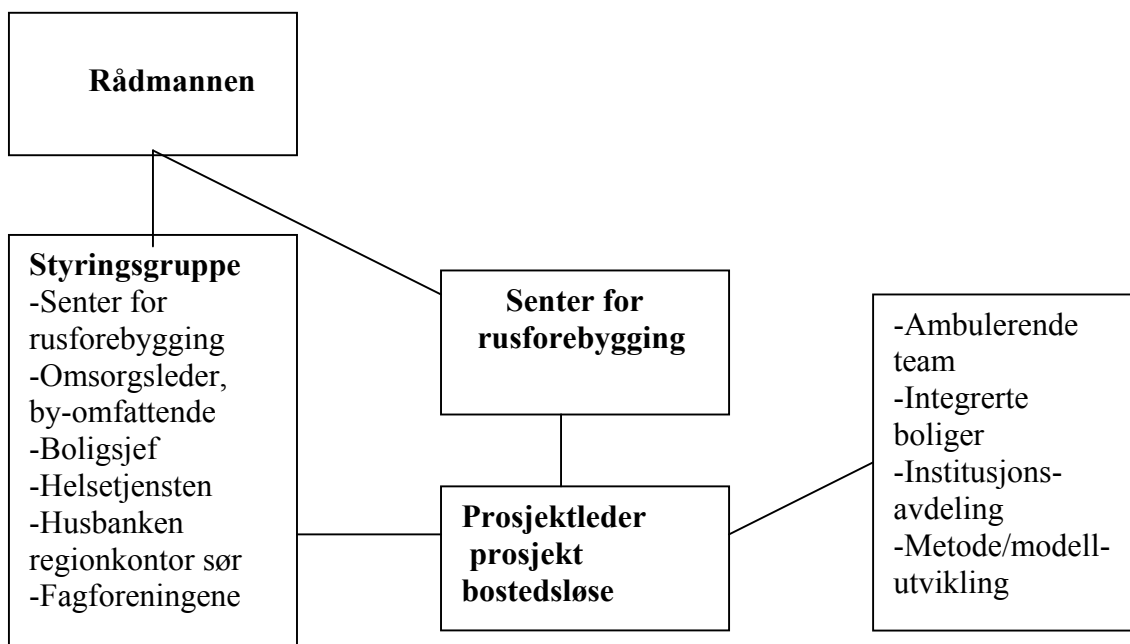
---

<sup>5</sup> Boligtjenesten har blant annet ansvar for tildeling av boliger.

blant annet Rundskriv 1-36/2001 fra Sosial- og helsedepartementet ”Tjenester til mennesker med psykiske lidelser og omfattende rusmisbruk”.

De sentrale personene i ”Rus og omsorg” er aktive i å påvike og drive fram Prosjekt bostedsløse. Disse er prosjektlederen og representantene for Senter for rusforebygging og hjemmetjenesten. Lederen for Senter for rusforebygging er også leder for styringsgruppen. Prosjektorganisasjonen kan skisseres på følgende måte:

### Organisering av Prosjekt bostedsløse og forankring i kommunen



Boligsjefen (sjef for Boligtjenesten) har det formelle ansvaret for tildeling av kommunale boliger. Under evalueringen var Boligtjenesten under omorganisering. Det tekniske og økonomiske ansvaret ville bli overført til et heleid kommunalt selskap. Hvem som skulle ta over tildelingsansvaret var ikke avgjort på daværende tidspunkt. Det var heller ikke klart hvordan boligsiden skulle ivaretas i prosjektet etter omorganiseringen. En av informantene påpekte imidlertid at ”uten at Boligtjenesten er med blir det ingen resultater. Vi må få aksept blant de som tildeler boliger for at også denne målgruppen skal inn i boliger.”

Prosjektet er formelt underlagt rådmannen. Det reelle ansvaret er delegert til Senter for rusforebygging. Rådmannen har fått muntlig orientering om prosjektet. Deltakere i prosjektet har også tatt opp problemstillinger som angår deres ansvarsfelt i prosjektet direkte med rådmannen. Prosjektleder er ansatt ved Senter for rusforebygging, men har kontor i tilknytning til omsorgstjenesten. Den todelte tilknytningen er valgt bevisst for å styrke tverretatligheten i prosjektet.

## **Aktører rundt prosjektet**

Gjennomføring av et prosjekt er også avhengig av aktørene i og rundt prosjektet. Prosjektorganisasjonen viser hvem som formelt og reelt er de sentrale aktørene. En skisse over aktører rundt prosjektet kan se slik ut:

### **Aktører rundt prosjektet:**

Omsorgstjenestene: ansvarlig for pleie- og omsorgstilbud

Senter for rusforebygging: ansvar for rusfaglig arbeid – representerer også sosialkontorene

Boligtjenesten: ansvar for boligforvaltningen i kommunen

Helsetjenesten: somatisk og psykiatrisk helsetilbud

Husbanken: boligfinansiering, boligøkonomisk/-juridisk kompetanse

Spesialisthelsetjenesten: Fylkeskommunen; sykehusdrift og rusomsorg

Private organisasjoner: frivillige organisasjoner og andre private aktører f.eks. i boligsektoren

Nabolag: bomiljø, naboer rundt brukerne

Media: omtale av prosjektet, av brukerne

Staten: disponerer prosjektmidler

Kommunepolitikere: kan bidra til støtte, utløse midler

Aktørene i og rundt kan påvirke prosjektet på svært ulike måter og med forskjellig styrke. De mest sentrale aktørene vil kunne bidra med ressurser i et prosjekt. Andre vil kunne påvirke utenfra og indirekte bidra til å utløse midler eller støtte – eventuelt bidra til å diskreditere prosjektet eller brukergruppen. Ofte kan media ha slike roller. På den ene siden framstilles prosjektet som en gladnyhet.<sup>6</sup> Andre oppslag kan handle om naboklager eller ødelagte kommunale boliger.

Oversikten, som neppe er utfyllende, består både av aktører som allerede er involvert i prosjektet og andre som kan ha en perifer rolle. Noen vil kanskje aldri få betydning for prosjektet, mens andre er ønsket som en samarbeidspartner: ”Det foregår *mye* samarbeid på tvers både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Her i Prosjekt bostedsløse har vi omsorgstjenesten, helsetjenesten og rusenheten – alle som er viktige innenfor kommunal sektor. Jeg kunne ønske meg bedre kontakt inn i fylkeskommunen.”

En viktig aktør er det jeg har kalt nabolag. I den første rapporten fra Prosjekt bostedsløse (Byggforskrappport 325/2002) diskuteres den såkalte NIMBY-effekten<sup>7</sup> som en uttalt problemstilling i de lokale prosjektene. NIMBY-effekten er uttrykk for, i korthet, naboprotester mot etablering av mennesker med rusmisbruk og psykiske lidelser i bomiljøet. NIMBY-effekten slår ofte ut for fullt når det er snakk om å etablere spesialtilpassede botiltak for disse gruppene. Når det dreier seg om integrerte boliger for gruppen kan NIMBY-effekten få et noe annet utslag. I stedet for organiserte protester, som kommer i kjølvannet av planer om flere boenheter samlet, vil integrert boligetablering kunne pådra seg en jevn strøm av klager:

”Vi får en del klager fra miljøet. Særlig der det er samlet litt for mange. Men én person kan også bli veldig synlig. Det betyr ofte at det er for lite oppfølging rundt personen. Vi tar klagen

---

<sup>6</sup> Oppslag om Prosjekt bostedsløse i Drammens Tidende 19. august 2002

<sup>7</sup> NIMBY: Not-in-my-Back-Yard, ikke i min bakgård.

videre til Senter for rusforebygging, som har ansvaret for vedkommende. Men det er stort sett ingen gnisninger mellom Senter for rusforebygging og Boligtjenesten.”

En annen informant retter fokus mot prosjektets mulighet til å arbeide for å endre folks holdninger:

”Hvordan skal prosjektet bidra til å påvirke samfunnets holdninger til rusmisbrukere? Hvordan skal vi kunne rehabilitere rusmisbrukere dersom ingen vil ha noe med dem å gjøre? Det gjelder ikke bare rusmisbruk, det gjelder også psykiatri. Informasjon er viktig, men vi må også drive konkret arbeid i forhold til nærmiljøet.”

Behovet for økt kunnskap blir også påpekt i forhold helse- og omsorgstjenesten, og mer generelt fagpersoner som vil ha kontakt med rusmisbrukere og psykiatriske pasienter: ”Holdninger endres med kompetanse og veiledning.”

Når det blir spørsmål om tilgang til ressurser for å etablere og utvikle tilbudene, er Drammen i samme situasjon som de andre deltakerkommunene. Det finnes ingen nye midler, såkalte ”friske penger”, til disposisjon: ”Vi må nok omdisponere for å få midler. Det står også i rusmiddelplanen at en skal bruke eksisterende midler.”

Et par av informantene framholder at kommunen sitter på tilgang til midler fra Husbanken som ikke blir benyttet. Det dreier som 1,7 millioner kroner som kan disponeres til boligkjøp og rehabilitering innenfor rammen av Prosjekt bostedsløse. På den andre siden blir det påpekt at det er større behov for tilskudd til omsorgstjenesten, som vil være den store og langsiktige utgiften i tiltakene som skal settes i verk.

## **Oppsummering**

Prosjekt bostedsløse i Drammen var på evalueringstidspunktet etablert som prosjektorganisasjon etter samme mønster som de andre lokale prosjektene. Prosjektet er forankret i de kommunale tjenestene som skal drive prosjektet. Prosjektet hadde laget en plan med milepæler og tidsfrister for å løse de ulike oppgavene i prosjektet. Tidsplanen går fram til utgangen av 2002 og omfatter de første fasene av prosjektet.

Arbeidet med å utrede modell og metode var i slutfasen. Arbeidet bygger dels på erfaringer fra foregående prosjekter i kommunen og dels på prosjektleders faglige forankring. I modellvalg hadde fokus skiftet fra boligtrapp til normaliseringsperspektiv. Erfaringene med boligtrappen, som var prøvd ut, var til dels negative. Nå satser kommunen på to tiltak som er helt forskjellige: På den ene siden full integrering og på den andre siden etablering av en institusjonsavdeling. Den ene satsingen er etablering av rusmisbrukere i integrerte frittstående kommunale boliger. Beboerne skal følges opp av et tverrfaglig ambulerende team som var under etablering. Den andre satsingen er oppbygging av en egen sykehjemsavdeling for rusmisbrukere og psykisk syke som ikke kan klare seg i egen bolig. Målgruppen for prosjektet er rusmisbrukere og mennesker med psykiske lidelser uten bolig med vekt på førstnevnte gruppe.

Prosjekt bostedsløse i Drammen har gjort et klart valg av metodisk tilnærming. Metodikken, som har betegnelsen New Hampshire-modellen, er utviklet i behandling av mennesker med tunge psykiatriske diagnoser og aktivt rusmisbruk. Behandlingen skjer utenfor institusjon og

behandlerne oppsøker pasientene der de bor. Et sentralt mål i prosjektet er å utvikle og tilpasse metoden til forholdene i Drammen.

Målene om å arbeide tverretattlig og tverrfaglig tillegges stor vekt i prosjektet og synes å være godt ivaretatt i styringsgruppen. Prosjektleder og de mest aktive og sentrale medlemmene av styringsgruppen synes i stor grad å trekke i samme retning med hensyn til mål og metodisk tilnærming. En av utfordringene i de neste fasene av prosjektet er å trekke med andre etater og få aksept for omprioritering av midler. I likhet med andre kommuner i Prosjekt bostedsløse må også Drammen finne driftsmidler til tiltakene som settes i verk på eksisterende budsjetter.

# Kapittel 3

## Tre frivillige organisasjoner

De frivillige organisasjonene og private aktører generelt har fra starten av hatt en plass i Prosjekt bostedsløse. I prosjektskissen for det sentrale Prosjekt bostedsløse heter det at kommunene (som deltar i prosjektet) skal samarbeide med de private aktørene. Noen private aktører er nå med som selvstendige deltakere i Prosjekt bostedsløse. Tre av disse, som omtales i dette kapitlet, kan regnes blant de mest nærliggende samarbeidspartnere for kommunene. Disse organisasjonene har allerede en betydelig virksomhet rettet mot målgruppen for Prosjekt bostedsløse. Disse tre organisasjonene er Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste.

De tre organisasjonene kom med som selvstendige deltakere i Prosjekt bostedsløse i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2002. Den formelle invitasjonene kom fra Sosialdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i form av en invitasjon til et møte om Prosjekt bostedsløse. Møtet ble holdt i januar 2002. Både Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon var da allerede inne i et nettverk av private aktører knyttet til temaet boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Nettverket, som var initiert av den forrige regjeringen, er ikke virksomt lenger. Men det betydde et incitament i boligsatsingen for Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon.

Jeg skal innledningsvis skissere noen fellestrekk knyttet til de tre frivillige organisasjonene og til de frivilliges deltakelse i Prosjekt bostedsløse. Deretter følger en beskrivelse av hver av organisasjonene og satsingen i forbindelse med Prosjekt bostedsløse.

## Generelle problemstillinger

Denne generelle drøftingen skal ta for seg to problemstillinger med vesentlig betydning for de frivillige organisasjonenes deltakelse i Prosjekt bostedsløse. Den ene setter fokus på om de frivillige organisasjonene har et særegent bidrag til prosjektet. Under denne problemstillingen er det nærliggende å se på hva frivillighet er i denne sammenhengen og hva slags faglig tilnærming de frivillige organisasjonene har på dette feltet. Den andre problemstillingen handler om de frivillige organisasjonenes forhold til ulike forvaltningsnivåer, inkludert forholdet til de lokale Prosjekt bostedsløse i kommunal regi. Vi kan for eksempel stille spørsmål om kommunene og de frivillige kan betraktes som konkurrenter i Prosjekt bostedsløse.

## Hva er frivillig?

Frivillig sektor i Norge består av mange ulike typer aktører. I dette prosjektet er de frivillige avgrenset til å omfatte de tre organisasjonene som omtales i dette kapitlet og AktBo, som er helt forskjellig fra de tre andre. Akto har derfor fått et eget kapittel. De tre andre organisasjonene er kristne ideelle organisasjoner med lange tradisjoner i sosialt arbeid. Frelsesarmeen har i nærmere 140 år drevet arbeid blant fattige og rusmisbrukere under mottoet ”suppe, såpe og frelse”. Kirkens Bymisjon i Oslo og Kirkens Sosialtjeneste er nyere organisasjoner. Men begge har røtter i betydelig eldre organisasjoner; i henholdsvis Oslo Indremisjon og Norsk misjon blant hjemløse.

Selve begrepet frivillig kan ha et flertydig innhold. Begrepet assosieres for eksempel med frivillig innsats i betydningen ulønnet arbeid. En annen assosiasjon i samme gate er innsamlede midler, pengegaver, andre former for donasjoner og medlemskontingenter. Begge disse formene for frivillighet finnes i de tre organisasjonene jeg omtaler her. Men dette er ikke de sentrale karakteristika ved det sosiale arbeidet og omsorgstiltakene i disse organisasjonene.

Det er en vanlig oppfatning at de frivillige organisasjonene spiller en liten eller underordnet rolle i de nordiske velferdsstatene. De står imidlertid for en betydelig del av det totale arbeidet som drives overfor bostedsløse rusmisbrukere og innen rusomsorgen generelt. Virksomheten er i hovedsak finansiert av det offentlige og underlagt et offentlig lov- og regelverk. Kirkens Bymisjon Oslo får fire femdeler av sine inntekter fra det offentlige. Resten kommer fra fonds, legater og innsamlinger. De offentlige overføringene til de to andre organisasjonene er omtrent på samme nivå. En av informantene i evalueringen påpeker at organisasjonen kan bruke innsamlede midler og gaver i driften av tiltakene, men ”vi skal ikke drive lovpålagte tjenester med innsamlede midler”. Teksten er tydelig: Når det offentlige bestemmer hva som skal utføres og hvordan, må det offentlige betale regningen.

Forholdet mellom det offentlige og frivillige organisasjoner er studert og drøftet av flere. I ”Jakten på det frivilliges egenart” tar Pål Repstad (1998) opp ulike sider ved dette forholdet på generell basis og ikke spesielt i forhold til rus- eller omsorgssektoren. Et sentralt spørsmål i en slik debatt er hvorvidt frivillige organisasjoner kan opprettholde sin autonomi som organisasjon, sitt særpreg og sin ideologi når de er avhengige av offentlige midler og samarbeider nært med det offentlige. Vil den tette samhandlingen med det offentlig resultere i avideologisering, profesjonalisering og byråkratisering? Repstad gir ikke noe entydig svar. Håkon Lorentzen (1994) gir uttrykk for at det nære samarbeidet har ført til at de frivillige organisasjonene mister noe av sitt særpreg.

Begrunnelsen for å involvere et utvalg frivillige organisasjoner sterkere i prosjektet enn opprinnelig tenkt – i den opprinnelige prosjektskissen er de tildelt rollen som samarbeidspartnere for kommunene – er uklar. Hva betyr det at de har selvstendig deltakerstatus i Prosjekt bostedsløse og ikke bare er samarbeidspartnere for de kommunale prosjektene? Svaret er uklart også for aktørene i de frivillige organisasjonene. Men vi må gå ut fra at grunnlaget for å knytte de frivillige tettere til Prosjekt bostedsløse er en antakelse om eller kunnskap om at disse organisasjonene har noe særegent å tilby.

## **Faglig tilnærming**

I intervjuer med aktører i de frivillige organisasjonene foretatt i forbindelse med evalueringen understreker flere at de har et særegent bidrag i prosjektet. Hva er det som skiller arbeidet disse tre organisasjonene driver fra den offentlige omsorgen? Her må se på hvordan organisasjonene velger å presentere og profilere seg.

Et sentralt begrep i virksomheten til de tre organisasjonene er *diakoni*. Kirkens Sosialtjeneste bruker begrepet ”den diakonale merkevare”. Diakoni betyr *tjeneste*, men er ofte brukt mer spesifikt i betydningen tjeneste og hjelp til fattige og ”trengende”. En presisering av begrepet, slik det brukes av de frivillige organisasjonene i dag, vil være karakteristikken en ”faglig tilnærming som bygger et kristent grunnlag”. Diakoni beskrives ofte i fire dimensjoner eller fire grunnleggende behov hos mennesket; materielle, sosiale, psykologiske og åndelige. Ivaretagelse av det siste, åndelige behov, skiller diakonien fra annet sosialt arbeid.

Det finnes flere fortolkninger av hvordan diakoni skal integreres i det profesjonsfaglige og sosiale arbeidet. Kirkens Sosialtjeneste bruker mye plass på å beskrive særpreget ved en diakonal tilnærming og knytter den tett opp til religion og forkynnelse.<sup>8</sup> Frelsesarmeen nedtoner bruken av begrepet diakoni, men det kristne grunnsynet er vel så framtrede. Kirkens Bymisjon presenterer seg mer nøytralt. Organisasjonen ser ut til å vektlegge en urban og mer nøytral profil.

En annen måte å karakterisere de frivillige organisasjonens faglige tilnærming på er å si at den vektlegger en livssynsbasert brukerorientering. Dette er noe de tre organisasjonene har felles. Det sies mye om brukerne; hvem brukerne er og hva slags problemer de har. Det innebærer ikke nødvendigvis at brukerne er med på å definere hva de har behov for. Brukerorienteringen kommer til uttrykk i betegnelser som ”respekt”, ”likeverd” og ”verdighet”. Informantene i denne evalueringen gir uttrykk for at de har klare oppfatninger av hva brukerne trenger og hva de skal tilby innenfor rammen av Prosjekt bostedsløse.

Samtidig som organisasjonene legger vekt på å framstå med et visst særpreg, framhever de også at de arbeider etter vanlige sosialfaglige og profesjonelle prinsipper. Også i disse organisasjonene finnes det oppfatninger av at det er behov for mer utdanning blant dem som arbeider i rusomsorgen. Rusomsorgen har, i motsetning til andre områder innen helse- og sosialomsorgen, bestått av ufaglært arbeidskraft og situasjonen er i stor grad slik fremdeles. Både i kommunene og i de frivillige organisasjonene er det økt fokus på behovet for formell kompetanseheving, og det kan se ut til at Prosjekt bostedsløse også bidrar til dette.

De frivillige organisasjonene må finne en balanse mellom å framstå som spesielle og vise at de tilbyr solid faglig funderte tjenester.

### **Konkurrent til kommuneprosjektene?**

Et premiss for tildeling av midler fra Prosjekt bostedsløse er at de frivillige organisasjonene skal samarbeide med kommunene. Samarbeidet med kommunene – og med Husbankens regionkontor – skal også vektlegges særskilt i evalueringen. Kommuneprosjektene og de frivillige organisasjonene vil i utgangspunktet være konkurrenter om de samme midlene både i kommunen og i Husbanken. De skal begge finansiere driften av sine tiltak med midler fra et – stort sett – stramt kommunebudsjett. De vil søke lån og støtte fra de samme postene i Husbanken.

Har de frivillige organisasjonene noen særtrekk som gjør at de stiller sterkere i konkurransen om midler enn de kommunale prosjektene? Aktørene som driver boligprosjektene i de frivillige organisasjonene har et mindre byråkrati og en langt mindre fragmentert organisasjon å operere i enn prosjektlederne i kommunene. Når slike prosjekter blir satt i gang har de ledelsen for organisasjonen i ryggen. Prosjekter kan selvsagt bli motarbeidet i deler av eller fraksjoner i organisasjonen. Men de står uansett i en helt annen stilling internt i sin organisasjon enn de kommunale bostedsløshetsprosjektene. Undersøkelsene i forbindelse med evalueringen tyder på at prosjektet allerede er forankret i organisasjonens ledelse. Prosjektene er integrert i organisasjonen, både i Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste.

En av de store utfordringene for de kommunale prosjektene er å framskaffe midler og andre ressurser til drift av tiltakene i prosjektet. Det dreier seg for eksempel om å få

---

<sup>8</sup> Heftet *Velkommen som medarbeider i Kirkens Sosialtjeneste og Årsmelding 2001*.



hjemmetjenesten, helsetjenesten, sosialtjenesten og den institusjonsbaserte omsorgen til å avgi ressurser og prioritere brukerne i prosjektet. Det dreier seg om å få gjennomslag for Prosjekt bostedsløse på overordnet administrativt plan og politisk nivå i kommunen slik at tiltakene som settes i gang kan sikres et liv ut over prosjektperioden.

Paradoksalt nok vil prosjektene i de frivillige organisasjonene måtte spille på de samme aktørene. De vil også trenge overføringer fra kommunen for å drive sine tiltak. De trenger støtte i kommuneledelsen og de må sikre seg goodwill på politisk nivå. Et bilde av aktørene rundt prosjektene i de frivillige organisasjonene vil i grove trekk se slik ut:

**Aktører rundt prosjektet:**

Egen organisasjon  
Kommuneadministrasjonen  
Bydelsadministrasjonen  
Sosialtjenesten, kommunen/bydelene  
Hjemmetjenester  
Boligkontorene  
Politikere; nasjonalt, kommunalt og bydelsnivå  
Husbanken, regionkontorene  
Husbanken, Prosjekt bostedsløse sentralt  
Brukere  
Naboer  
Media

Er det en ulempe eller fordel å være en del av det kommunale byråkratiet, slik de kommunale prosjektene er? Har de frivillige organisasjonene mer å spille på blant annet fordi de ikke trenger å være lojale overfor kommunen? Prosjektlederne i kommunene står i et arbeidsgiverforhold til kommunen. De frivillige organisasjonene står friere til for eksempel å bruke media for å få støtte til sitt prosjekt enn prosjektlederne i kommunene har anledning til.

Et viktig tema i de kommunale prosjektene og ved etablering av tiltak for rusmisbrukere er naboreaksjoner. Det finnes knapt eksempler på at slike tiltak blir møtt velkommen i nabolaget. Regelen er heller at de høylydt blir erklært uønsket. De tre organisasjonene i denne evalueringen har ulike oppfatninger av om de frivillige lettere blir akseptert enn kommunen og det offentlige generelt. Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon rapporterer om kraftige protester fra naboene i strøket der de planlegger å etablere botiltak for bostedsløse rusmisbrukere. Informantene sier også at de har jobbet mye med naboer og med politikere og administrasjonen i bydelene. Hvordan de frivillige organisasjonene og kommunene håndterer naboprotester og hvorvidt det finnes markante forskjeller mellom måten de arbeider på i forhold til bomiljøet, bør følges i den videre evalueringen. Et sentralt spørsmål vil være om de frivillige og kommunene har samme mulighet til å spille på ulike aktører og om de blir oppfattet og behandlet forskjellig i bomiljøet.

Evalueringen viser at de tre organisasjonene som er med i Prosjekt bostedsløse kom raskt i gang med å satse på boliger. De utarbeider konkrete planer for anskaffelse av boliger og presenterer langt på vei en metodikk eller klare ideer for driften av botiltakene. En forklaring kan være at de nettopp er lite byråkratisk i oppbygging og tenkning. De er tvert imot vant til å snu kapp etter den politiske vinden for å skaffe seg inntekter og holde seg i live. De er vant til lytte til de politiske signalene og har mulighet til å omsette disse i praksis på kort tid. En av

informantene nevner som eksempel på ubyråkratisk jobbing at det tok seks uker fra ideen om å etablere et asylmottak ble lagt fram til de første brukerne var på plass.

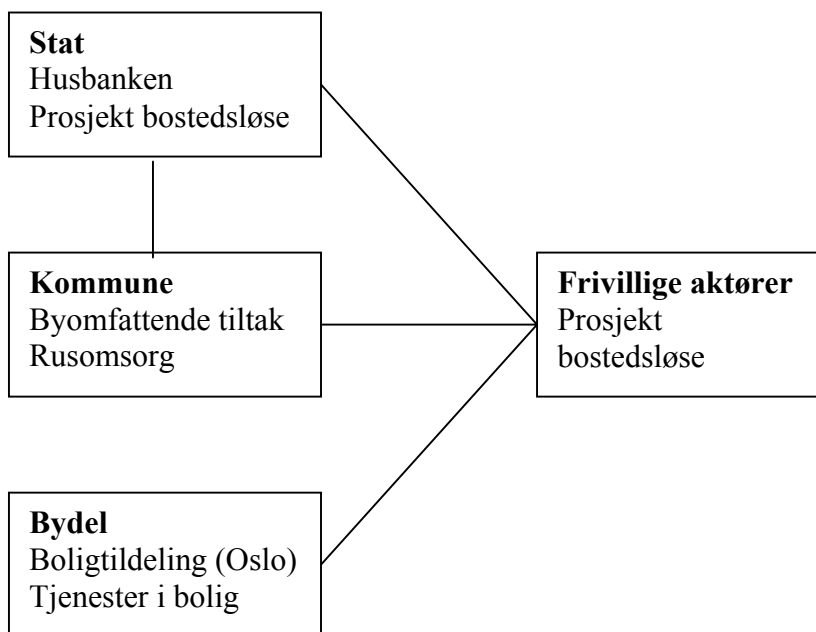
De frivillige organisasjonene og de kommunale prosjektene innenfor Prosjekt bostedsløse kan betraktes både som samarbeidspartnere og som konkurrenter på samme arena. Det vil sannsynligvis være enklere å finne et balansepunkt mellom disse rollene dersom en avklarer tydeligere hva det innebærer at de frivillige skal ha en selvstendig status i prosjektet.

### **Flere forvaltningsnivåer**

De frivillige organisasjonene som omtales her har mye erfaring med institusjonsdrift. Ingen av dem har drevet med boliger eller boligtiltak tidligere. De har likevel klare oppfatninger av hvilke målgrupper de vil satse på og hva slags metoder de vil drive tiltakene etter. De bygger i stor grad på erfaringene fra institusjonsdrift. Det illustrerer kanskje at avstanden mellom en institusjon og en bolig i praksis ikke alltid er så lang. Fra andre sektorer, som eldreomsorg og omsorg for mennesker med psykisk utviklingshemming, har vi sett at en del botiltak kan ha like mange ansatte og i *praksis* drives nærmest som en institusjon. Den *juridiske* forskjellen mellom bolig og institusjon er imidlertid helt klar. I motsetning til en institusjon er boligen en privat arena. Beboers rett til å disponere boligen er gitt enten i leiekontrakten eller eierforholdet. En institusjon er i utgangspunktet bemannet, en bolig er det ikke. Mennesker som bor i egen bolig og har behov for hjelp og omsorg skal få sine behov vurdert og tildelt tjenester i forhold til definerte behov. Det finnes imidlertid boliger eller boligkomplekser med en fast ansatt stab. I flere av de planlagte *botiltakene* innenfor Prosjekt bostedsløse er det også prosjektert med en viss grunnbemanning.

Overgangen fra institusjonsdrift til botiltak reiser en del nye problemstillinger. De frivillige organisasjonene må forholde seg til flere forvaltningsnivåer. Problemstillingene er tydeliggjort i Oslo i forbindelse med Frelsesarmeens boligprosjekt. Det er grunn til å anta at mange av dem som kommer til å flytte inn i boligene har behov for hjemmetjenester. Ansvar for hjemmetjenester ligger på bydelsnivå. Både Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon har definert målgruppen klart innenfor rusproblematikk. Rusomsorgen er et byomfattende tiltak på kommunenivå.

Deltakelse i Prosjekt bostedsløse innebærer at de frivillige aktørene må forholde seg til tre forvaltningsnivåer: Staten, kommunen og bydelene. Forholdet kan illustreres på følgende måte ( neste side):



Disse tre nivåene kan ha ulike interesser å ivareta. Ifølge informanter i Frelsesarmeen har bydelen gitt klart uttrykk for skepsis mot å få registrert nye beboere som vil ha behov for tjenester fra bydelen. I så fall vil bydelen selv disponere boligen. Frelsesarmeen er helt tydelig på at det ikke er aktuelt å redusere sin rolle til boligeier. Et alternativ er å registrere botiltaket som rusinstitusjon og løfte det opp på et kommunalt nivå. Velger Frelsesarmeen institusjonsløsning, kommer de imidlertid på kant med det statlige regelverket. Ifølge informasjon fra Husbankens regionkontor øst<sup>9</sup> gis det normalt ikke støtte til bygging/utbedring av institusjoner innenfor rammen av Prosjekt bostedsløse. Dersom slik støtte skal gis, og før lånet kan behandles i Husbanken, må kommunen, i Oslo ved Eiendoms- og byfornyelsesetaten, anbefale søknaden.

Frelsesarmeens tiltak synes imidlertid å være klart definert som boliger. Her er det mer et spørsmål om å avklare de ulike forvaltningsnivåenes rolle i forhold til Prosjekt bostedsløse. Det ideelle ville vært om forholdet mellom stat, kommune og bydel kunne få en avklaring innenfor rammen av Prosjekt bostedsløse. Det lar seg neppe gjøre. Den typen konflikter som er skissert over, og som utdypes i omtalen av Frelsesarmeens prosjekt, kan komme til å følge prosjektet. Fokus for evalueringen vil være hvordan disse konfliktene eller interessemotsetningene løses underveis i prosjektet. Dette eksemplet illustrerer at slike interessemotsetninger kan komme til å begrense de frivillige organisasjonenes mulighet til å delta som selvstendige aktører i prosjektet.

### Økt fokus på rus

Et siste element jeg vil trekke fram i denne generelle drøftingen er økt fokus på rusproblematikk med de frivilliges inntreden i prosjektet. De frivillige organisasjonene som omtales her har oppmerksomheten først og fremst på rus og delvis på psykiatri. Frelsesarmeen er mest eksplisitt fokusert på rusmisbrukere. Prosjekt bostedsløse er lagt under Frelsesarmeens rusomsorg. Kirkens Bymisjon har organisert sitt prosjekt under avdeling for Helse og sosial. Målgruppen her er også rusmisbrukere.

<sup>9</sup> Husbanken regionkontor øst har ansvar for utlån og tilskudd i Akershus, Hedmark, Oppland, Oslo og Østfold.

Valg av målgruppe er i tråd med retningslinjene i den sentrale prosjektbeskrivelsen. Den peker ut bostedsløse med rus og psykisk sykdom – de aller vanskeligst stilte bostedsløse – som primærmålgruppe. I etterkant av den første evalueringsrapporten fra Byggforsk ble det diskutert om målgruppen skulle utvides. Argumentene for å utvide målgruppen er at en utvidelse kan være en grenseoppgang mot at Prosjekt bostedsløse blir et rusprosjekt eller at selve definisjonen på bostedsløshet innsnevres til bare å omfatte målgruppen for prosjektet.

## Gjennomføring av evalueringen

Evalueringen skal dreie seg om oppstartfasen av Prosjekt bostedsløse i de tre organisasjonene som omtales her, med særlig vekt på kontakten med Husbanken og de kommunale organene. Husbanken betyr både den sentrale prosjektledelsen i Prosjekt bostedsløse og Husbankens regionkontor. De tre organisasjonene har fått bevilget følgende beløp fra Prosjekt bostedsløse for 2002:

Frelsesarmeens rusomsorg i Oslo:	kr 300.000
Kirkens Bymisjon Oslo:	kr 400.000
Kirkens Sosialtjeneste:	kr 300.000

I det følgende skal jeg beskrive boligprosjektene i Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste, sammen med en gjennomgang av arbeidet disse organisasjonene driver overfor målgruppen. En generell beskrivelse av virksomheten overfor målgruppen og den faglige tilnærmingen utgjør en nødvendig ramme for boligprosjektet og modell- og metodeutviklingen i prosjektet. Alle tre organisasjonene er eksplisitt på at de vil bygge på erfaringene og kunnskapen de allerede har.

For å øke lesbarheten vil beskrivelsene så langt det er mulig følge samme mal. I tillegg til informanter i organisasjonene har jeg intervjuet aktører i Husbankens regionkontor øst, som har ansvar for Oslo. Sitatene i teksten er fra en informant jeg har intervjuet i forbindelse med evalueringen, hvis ikke annet er angitt.

## Frelsesarmeen

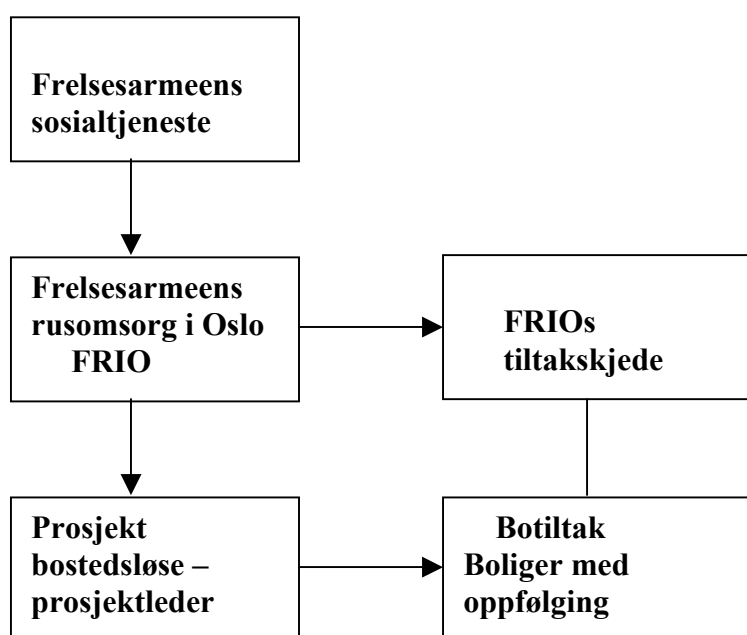
Datagrunnlaget for evaluering av Frelsesarmeens boligprosjekt er søknaden om midler til Husbanken og tildelingsbrevet fra Husbanken, samt Frelsesarmeens prosjektbeskrivelse og oversiktsdokumenter. Blant dokumentene er årsmelding for 2001 og plandokument fra Frelsesarmeens Rusomsorg i Oslo – FRIO – samt en beskrivelse av tiltaket som ligger inn under Prosjekt bostedsløse. Jeg har gjennomført et lengre intervju med områdesjef for FRIO og daglig leder for en av virksomhetene innen Frelsesarmeens Rusomsorg. Intervjuene ble foretatt i en lavterskel korttidsinstitusjon og inkluderte en kort omvisning i institusjonens lokaler.

Frelsesarmeens bostedsløshetsprosjekt omfattet på tidspunktet for evalueringen ett konkret og godt planlagt tiltak i Oslo. Frelsearmeen har kjøpt en gård i indre by i Oslo, som skal brukes til boliger med oppfølging. Prosjektmedarbeider ble ansatt i halv stilling 1. september. Datainnsamlingen ble foretatt i slutten av august og derfor er heller ikke prosjektleder intervjuet. Ifølge områdeleder er prosjektleders oppgave i første omgang å utvikle boligsatsingen i Oslo:

”Dersom boligsatsingen blir liv laga, kan prosjektmedarbeideren være med på å utvikle boligsatsingen i andre deler av landet. Frelsesarmeen har 15 virksomheter i Norge.”

Frelsesarmeens boligprosjekt er en god illustrasjon på at de ulike lokale prosjektene utvikler seg ujevnt i forhold til de sentrale prosjektplanene. Den legger opp til at første fase i prosjektet skal fokusere nettopp på etablering av prosjektet. For selv om prosjektlederen ikke er ansatt, er deler av prosjektet på plass. I tillegg til å ha en klar plan for å etablere selve boligtiltaket, er også mye av metodikken for driften av dette tiltaket utarbeidet. Prosjektet er videre plassert i Frelsesarmeens øvrige struktur, som vist i figuren under.

### **Boligprosjektets forankring i Frelsesarmeen**



I det følgende vil jeg gi en redegjørelse for Frelsesarmeens Rusomsorg i Oslo – FRIO – der jeg kort presenterer tiltakene og ulike prosjekter FRIO driver og hvem som er de primære målgruppene for virksomheten. Videre vil jeg presentere Prosjekt bostedsløse, hvilke mål Frelsesarmeen har for sitt lokalprosjekt og hva slags problemer som kan hindre realisering av prosjektet.

### **Forankring i Frelsesarmeens Rusomsorg – FRIO**

Målgruppen for FRIO er definert som bostedsløse rusmisbrukere over 18 år. Brukergruppen kjennetegnes av lang tids rusmisbruk på tyngre narkotiske stoffer og alkohol, de ”føler seg marginalisert i forhold til det øvrige samfunnet, og de føler at de ikke blir akseptert”. De har brutte relasjoner til familie og har liten tillit til det offentlige hjelpeapparatet (fra FRIOs årsmelding 2001). Mange har også store psykiske problemer: ”Vi får av og til alvorlig syke personer uten at dette kommer fram ved henvisning fra sosialkontorene. De trenger et mer kvalifisert tilbud enn det vi kan gi”.

FRIO driver fire tiltak eller avdelinger i Oslo: Hybelhuset Den Åpne Dør, Heimen bo- og treningssenter, kontaktsenteret Fyrlyskorpset og Fagerborg bo- og omsorgssenter. Disse fire virksomhetene er institusjoner og, selv om de har ulike funksjoner, er alle definert som lavterskeltilbud med relativ høy toleranse for rus. FRIO driver i tillegg også Kapellantjenesten, Feltpleien og Suppebussen. Sistnevnte brukes til utdeling av suppe i byen, mens Feltpleien er definert som gatenært poliklinisk helsetilbud til rusmisbrukere. FRIO har diskusjoner med Diakonhjemmet sykehus om hvorvidt det bør lages egne somatiske avdelinger for rusmisbrukere, fordi denne gruppen har vansker med å nå fram i helsetjenesten.

Frelsesarmeens slagord er ”suppe, såpe og frelse”. Slagordet, som skriver seg tilbake til starten av organisasjonen i 1856, kan fremdeles brukes som samlebegreper for FRIOs arbeid med rusmisbrukere. En av de nyere satsingene er et prosjekt om utdeling av mat til rusmisbrukere. Prosjektet har tittelen ”Mat på livets skyggeside”:

”Vi gjorde en undersøkelse som konkluderer med at mange brukere er underernærte. Prosjektet møtte først motstand i kommunen. Det finnes en sosialfaglig argumentasjon rundt at brukerne skal kunne klare seg selv. De skal `lære å disponere riktig`. Men rusmisbrukere er avhengig av hjelp til styring. Prosjektet går ut på å dele ut ernæringsriktige matpakker. Vi har for eksempel nesten ingen voldsepisoder mot personalet. Jeg tror mat kan være en medvirkende årsak.”

Av de tre kristne organisasjonene som er omfattet av denne evalueringen er Frelsesarmeen den som mest uttalt vektlegger kristendommen som en integrert del av det sosialpolitiske arbeidet. Kristendom er gjennomgående i de faglige retningslinjene for FRIOs virksomhet. For eksempel utgjør de ti bud de etiske retningslinjene. I *Verdihåndbok* for ansatte i Frelsesarmeens sosialtjeneste heter det blant annet at ”Tjenesten er motivert av kjærlighet til Gud”.

”Vi legger stor vekt på respekt for mennesket. Vi håper at verdier vi er bærere av vil smitte over på brukerne. Vi har ingen massiv forkynnelse i våre institusjoner og vi har respekt for andre religioner. Vi har små symboler i våre institusjoner. Frelsesarmeen er en kristen bevegelse og det overordna målet er å få folk frelst. Det er vår visjon.”

Det sosiale arbeidet er imidlertid preget av en pragmatisk kombinasjon av livssyn og faglighet. For eksempel er prosjektet ”Mat på livets skyggeside” helse- og sosialfaglig begrunnet og stilt opp mot sosialfaglige argumenter *mot* utdeling av mat. På den andre siden har Frelsesarmeen lange tradisjoner i å dele ut mat til fattige. Målsettingen for virksomheten defineres også mer verdslig og kortsiktig:

”Vi må se på forutsetningene den enkelte har, hvordan den enkelte ser på det gode liv og hvordan den enkelte kan påvirke sin egen identitet. Å lykkes kan for eksempel være å holde en som har vært uteligger i mange år i hus en vinter. Det er når vi ser at livskvaliteten til brukerne blir bedre. Målet i lavterskeltilbudene våre er å ta hånd om de aller dårligste. Vi lykkes når folk ikke slår seg ut av tiltaket – flere har slått seg ut av alt de har vært på – når de får ernæring og bedret helsetilstand. Noen kan også komme i egen bolig.”

Personalet i tiltakene og tjenestene under FRIO er sammensatt både av ufaglærte og av personer med profesjonsutdanning. Den største personalgruppen er ufaglærte miljøarbeidere. Profesjonsgruppene består i all hovedsak av treårige høgskoleutdanninger med dominans av sosionomer og noen med helsefaglig utdanning. I evalueringen av de første fem kommunene

ble det pekt på at det fantes et behov for økt kompetanse blant ansatte i rusomsorgen for bedre å kunne ivareta både de ansattes og brukernes interesser. Også FRIO har satt fokus på behovet for kompetanseheving blant de ansatte. Diakonhjemmets høgskolesenter er i ferd med å utarbeide fagplan for et utdanningstilbud til miljøarbeidere som arbeider i organisasjonens rustiltak.

Frelsesarmeen understreker at den driver en brukerorientert virksomhet. For eksempel har FRIO begynt med halvårlige brukerundersøkelser i sine tiltak.

## **Boligprosjekt – Prosjekt bostedsløse**

FRIO har til nå drevet institusjoner. Drift av boligtiltak er en ny type virksomhet. Det innebærer nye utfordringer, ikke minst i forhold til det offentlige. Frelsesarmeen finansierer i hovedsak all driften av sine sosiale virksomheter med offentlige midler:

”Frelsesarmeen får gaver og innsamlede midler, som også går inn i driften av våre tiltak. Men vi skal *ikke* drive lovpålagte tjenester med innsamlede midler. Unntaket er mat, som består utelukkende av gaver.”

Frelsesarmeen har arbeidet med ett konkret prosjekt; en bygård knyttet opp mot andre tilbud som vil romme 18 leiligheter. Innkjøp av en bygård til formålet innebærer en investering på vel 20 millioner kroner. Mesteparten av prosjekteringen er gjort og byggestart er tidfestet til februar 2003. Leilighetene er ikke tenkt som permanente boliger. Botiden kan variere mellom tre og fem år, vurdert ut fra hva den enkelte beboeren har behov for. Boligene skal knyttes opp mot en institusjon, som skal være base for en ressursgruppe på to personer med ansvar for oppfølging av beboerne. I den grad beboerne har behov for vanlige hjemmetjenester, som hjemmehjelp og hjemmesykepleie, skal dette dekkes av bydelen.

Målgruppen er bostedsløse rusmisbrukere over 18 år. I motsetning til de andre tiltakene FRIO driver, legges det vekt på at de planlagte boligene skal være et rusfritt tiltak:

”Prosjektet skal være et tilbud til brukere som ønsker en rusfri tilværelse. Vi merker et ønske om å leve i rusfrie settinger. Vi må ta brukerne på alvor.”

I forhold til type rusproblematikk er det tenkt homogenitet, mens alder og kjønn vil være underordnede kriterier i valg av beboere. Inntak av beboere vil bli foretatt av et *inntaksteam*. Hvem som skal sitte i inntaksteamet er ennå ikke avgjort.

## **Modell og metodikk**

Ifølge prosjektbeskrivelsen står det planlagte prosjektet på to bein. Det ene er en *tiltakskjede* som inkluderer de andre tilbudene FRIO har og det andre er en form for *normaliserings-tenkning*. Første ledd i tiltakskjeden er Kontaktsenteret, som er inngangen til andre tilbud. Neste nivå er Fagerborg bo- og omsorgssenter og Den åpne Dør, som begge er lavterskel korttidstilbud til aktive rusmisbrukere. Den Åpne Dør har en avdeling med oppfølgingsleiligheter til brukere med begrenset rusproblematikk. Erfaringene fra Den Åpne Dør med leiligheter knyttet til en institusjon er utgangspunktet for metodikken som skal benyttes i det nye botiltaket. Som botiltak representerer det imidlertid noe nytt innen tiltakskjeden.

Tiltakskjeden plasseres innenfor rammen av en normaliseringsmodell. FRIOs normaliseringstenkning har klare likhetstrekk med normaliseringsideene som har dominert i for eksempel reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming. Normaliserings-

tenkningen, slik den er beskrevet av blant andre Romøren (1995), handler om å tilrettelegge og gi hjelp og støtte slik at alle kan leve et ”normalt” liv og integreres i nærmiljøet og samfunnet generelt. Omtrent slik er det også formulert i prosjektbeskrivelsen for Frelsesarmeens botiltak. Med utgangspunkt i en målgruppe med et til dels langvarig rusmisbruk bak seg, peker prosjektbeskrivelsen ut fire områder der det er behov for innsats og tiltak for å normalisere brukernes tilværelse. De fire områdene er fysisk (økonomi og bolig), funksjonell (utnytte offentlige ressurser og tjenester), sosial (kontakt med omgivelsene) og samfunnsnormalisering (arbeid og deltakelse i samfunnets organisasjoner). For å nå målene skal det utarbeides en plan for hver enkelt beboer, som skal følges opp av ressursgruppen. Mye av initiativet for å få hjelp og oppfølging vil bli tillagt brukerne selv.

Et nøkkelspørsmål for å få modellen til å fungere er håndtering av rusproblematikken og såkalte ”sprekker”. Tilbudet presenteres for brukerne som et rusfritt botiltak.

*Oppfølgingsteamet* tillegges en nøkkelrolle i håndtering av ”sprekker” og ”uheldige adferdsformer”, som vold og trusler om vold. Første tiltak er samtaler med brukeren. På bakgrunn av samtalene vil oppfølgingsteamet avgjøre hvorvidt regelbruddet skal inn for husrådet. Husrådet vil bestå av to beboere, en fra oppfølgingsteamet og en ekstern ressursperson. Den endelige avgjørelsen om hva slags konsekvenser regelbrudd av denne typen får, skal tas av Frelsesarmeen representert ved oppfølgingsteamet og sosialkontoret i fellesskap.

Modellen og metodikken som er skissert for tiltakskjeden innenfor FRIO, som dette botiltaket er en del av, har en del likhetstrekk med metodene den ideelle organisasjonen The Big Issue i Storbritannia arbeider etter (Dyb 2001). Fundamentet for denne organisasjonen er at brukerne selger avisen The Big Issue, en avis om bostedsløshet i vid forstand, på gaten. Selgerne beholder en viss andel av salgssummen. Deltakelse i salg forutsetter at brukerne går med på en plan for etablering i egen bolig og deltar i ulike programmer for å mestre en ”normal” tilværelse. The Big Issue har tre ulike områder eller programmer for normalisering – lære å leve (bo) med fokus på helse og bolig, lære å arbeide og lære å skaffe seg inntekt. I likhet med The Big Issue har også Frelsesarmeen, gjennom Fretex-kjeden, et tilbud om arbeidstrening og lønnet arbeid.

Et sentralt trekk ved kjedemodellen<sup>10</sup> er at den bygger på normalisering gjennom flere faser, slik FRIOs tiltakskjede er et eksempel på. I tiltakskjeden ligger også et uttalt mål om rehabilitering og *reintegrering*. Men tiltakskjeden inkluderer ikke behandling mot rusavhengighet. Og det ligger heller ikke slike føringer i tiltaket. Beboerne forutsettes å ha et ønske om å bo i et rusfritt miljø, og det er lagt inn et betydelig element av brukermedvirkning i tiltaket. I tillegg til det nevnte husrådet med brukerrepresentasjon, skal det etter planene også holdes fellesmøter for alle beboerne.

Med en allerede utarbeidet metodikk kan FRIOs prosjekt bli et viktig innspill i metode- og modellutviklingen i Prosjekt bostedsløse. Modellen inneholder imidlertid noen dilemmaer knyttet til prosedyren for utvelgelse og inntak av beboere. Inntaket skal skje blant annet på grunnlag av intervju med brukere. Undersøkelser viser at det er et vesentlig spørsmål hvordan og av hvem premissene for et slikt intervju – og av ”opptaksreglene” – er definert. Svensk forskning viser at brukerne ofte ikke har noe annet valg enn å godta reglene, slik de blir presentert hvis vil ha et tilbud, fordi det er få botilbud til rusmisbrukere.

Intervjusituasjonen med sosialtjenesten kan fra brukerens side handle om å si ”de rette

---

<sup>10</sup> Kjedemodellen er en av tre modeller for etablering av bostedsløse, beskrevet av Brian Harvey (1998). The Big Issue kategoriseres innenfor en kjedemodell.



tingene” i betydning det sosialarbeiderne vil høre. Avtalen mellom bruker og sosialtjenesten blir derfor ingen reell *gjensidig* avtale (Qvarlander 2001). Problemstillingen dukker opp når det blir snakk om regelbrudd og grensesetting og hvordan dette skal håndteres. Spørsmålet bør følges med interesse i den videre evalueringen av Prosjekt bostedsløse. Botiltaket vil også bli evaluert og kvalitetssikret i tråd med de rutineene Frelsesarmeen har for dette.

## **Samarbeid med det offentlige**

Det planlagte botiltaket butter imidlertid mot styringssystemet i Oslo kommune og regelverket. Problematikken er knyttet til overgangen fra institusjonsdrift til bolig. Frelsesarmeen har til nå drevet rusinstitusjoner. Rusomsorgen er et byomfattende tiltak og finansieres av Oslo kommune sentralt. Det vil si at Frelsesarmeen inngår driftsavtaler for tiltakene med kommunen. Boliger og tjenester i bolig – hjemmetjenester – er imidlertid et bydelsansvar. Beboerne får husleiekontrakt og vil dermed bli registrert i bydelen. De vil ha krav på hjemmetjenester fra bydelen i den grad de har behov for slike tjenester:

”Bydelen vil ikke ha flere vanskeligstilte. Hvis beboerne blir registrert i bydelen, vil boligkontoret disponere boligene. Det reduserer oss til en boligeier. Frelsesarmeen ønsker ikke primært å eie boliger. Vi har noe å tilføre det som allerede eksisterer.”

Alternativet, som FRIO har vurdert, er å registrere tiltaket som institusjon og inngå driftsavtale med Rusmiddeletaten i Oslo kommune. Men hvis prosjektet omgjøres til institusjon, vil det ikke få støtte fra Husbanken, ifølge Husbanken regionkontor øst. Hvorvidt det er en generell linje fra Husbanken at prosjekter med status som boliger ikke skal ha støtte, er en problemstilling som må avklares. I forbindelse med evalueringen av oppstartfasen i de fem første kommuneprosjektene (Byggforskrappport 325/2002) intervjuet vi representanter for andre regionkontor i Husbanken. Disse la stor vekt på at Husbankens regelverk ikke skulle være til hinder for å finne nye og eksperimentelle løsninger. Om institusjoner kan inngå i Husbankens finansieringspakker ble ikke tatt som en eksplisitt problemstilling i intervjuene. I henhold til Husbanken regionkontor sør kan det på spesielle betingelser gis lån til bygging/rehabilitering av institusjoner.

Dersom prosjektet blir definert som institusjon, vil beboerne miste retten til bostøtte. Det kan bety at den offentlige støtten til prosjektet som helhet blir redusert. I Frelsesarmeen oppleves signalene fra det offentlige som tvetydige:

”Vi fikk et massivt; start opp fra sentralt hold og vi tok dem på ordet. Men bydelene, boligkontorene og kommunen tenker kanskje ikke på samme måte som de sentrale myndighetene.”

Samarbeidet med det offentlige ser ut til å være det minst avklarte elementet i Frelsesarmeens boligprosjekt. Frelsesarmeen har i en årrekke drevet institusjonsbasert rusomsorg i samarbeid med og med overføringer fra Oslo kommune. FRIO forutsetter at problemene som har oppstått i forhold til bydelen lar seg løse og at boligprosjektet realiseres etter planen. Problemene som har oppstått i forhold til det offentlige, representert ved Husbanken, Oslo kommune og bydelen, synes å bunne i at disse aktørene er lite samkjørte og gir ulike signaler. Det er i det hele tatt et spørsmål om Prosjekt bostedsløse og de føringene som ligger i det er kjent for den aktuelle bydelen, og hvis de er det, om bydelen ser seg tjent med og har ressurser til å delta som samarbeidspartner for FRIOs boligprosjekt.

## Kirkens Bymisjon

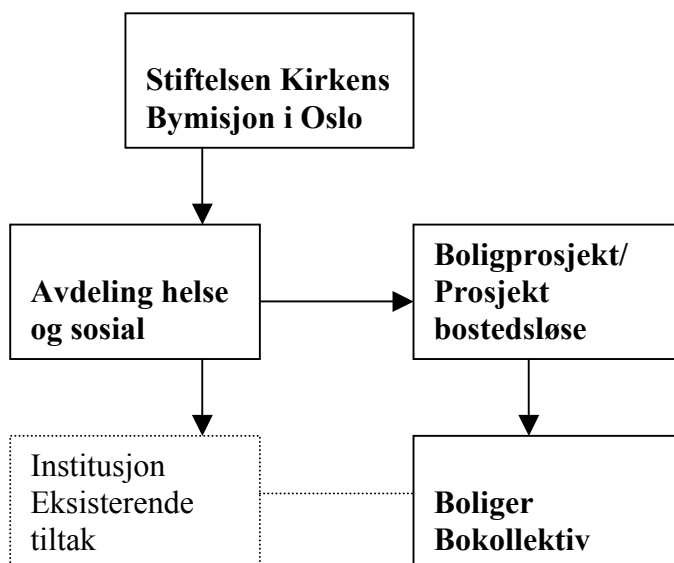
Grunnlaget for evaluering er søknaden om midler til Husbanken/Prosjekt bostedsløse, beskrivelse av to planlagte tiltak, strategiplan for 2001-2004 og Verdidokument. Kirkens Bymisjon hadde kommet langt i å etablere sitt boligprosjekt. Prosjektledelsen er delt mellom to personer. I forbindelse med evalueringen intervjuet jeg den ene av prosjektlederne og en institusjonssjef ved en korttidsinstitusjon for rusmisbrukere, som vil få et av de planlagte boligtiltakene knyttet opp til seg. Intervjuene ble gjennomført i slutten av august og begynnelsen av september.

Boliger er ett av seks strategiske satsingsområder innenfor Stiftelsen Kirkens Bymisjon i Oslo. Disse seks satsingsområdene utgjør stolpene i strategisk plan for perioden 2002 til 2004. Kirkens Bymisjon hadde planlagt å satse på boliger og boligetablering allerede før de frivillige organisasjonene ble invitert inn i Prosjekt bostedsløse. Kirkens Bymisjon hadde derfor foretatt noe prosjektering og utredning før søknaden om midler til Prosjekt bostedsløse ble sendt til Husbanken. Informantene hadde også klare ideer om modeller og metoder i boligprosjektet.

### Forankring i Avdeling helse og sosial

Kirkens Bymisjon er organisert gjennom selvstendige stiftelser i en rekke norske byer. Stiftelsene har kontakt gjennom fellesrådet for Bymisjoner i Norge. Prosjektet, som er gjenstand for denne evalueringen, drives av Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo (SKBO) og er begrenset til Oslo. Det er SKBO (heretter omtalt som Kirkens Bymisjon) som har søkt Husbanken om midler til å drive prosjektet. Kirkens Bymisjon er delt i fire avdelinger. Kirkens Bymisjons boligprosjekt, der Prosjekt bostedsløse inngår, er plassert under Avdeling helse og sosial. Planen er å opprette en egen styringsgruppe for prosjektet. Den organisatoriske strukturen i prosjektet ser foreløpig slik ut:

### Boligprosjektets forankring i Kirkens Bymisjon



I søknaden til Husbanken heter det at målet er å ”etablere flere varige boliger for mennesker som sliter med rusavhengighet og/eller psykiske problemer, samt eventuelt mennesker med en fersk fortid fra fengsel”. I søknaden vektlegges videreutvikling av *forsterkningstiltak* som skal gjøre det mulig for den enkelte å bli boende i boligen. Målet er å etablere mellom femti og hundre slike boforhold i løpet av en treårsperiode. Målgruppen er altså i all hovedsak identisk med primærmålgruppen for Prosjekt bostedsløse på nasjonalt nivå; rusmisbrukere og mennesker med psykiske lidelser og/eller dobbeldiagnoser. Samtidig poengterer Kirkens Bymisjon at en del andre grupper, som barnefamilier og enslige med etnisk opprinnelse utenfor Norge, enslige forsørgere og en del eldre, vil slite med å kunne beholde en bolig. Disse er imidlertid ikke målgruppen for de allerede planlagte tiltakene.

Kirkens Bymisjon har et omfattende arbeid og et stort antall institusjoner under Avdeling helse og sosial. Ni institusjoner har mennesker med rusmisbruk som målgruppe. Tilbudene er imidlertid differensiert både i forhold til målgrupper blant rusmisbrukere og funksjon. Det spenner fra veiledning og behandling til korttidsinstitusjoner, hybelhus og rene omsorgstilbud. Noen av tilbudene krever rusfrihet, andre defineres som lavterskeltilbud.

I tillegg til de ni institusjonene som er definert innenfor rusomsorg, har Kirkens Bymisjon flere tiltak som inkluderer målgruppen for prosjektet. To av tiltakene harprostituerte som målgruppe. Et av tilbudene er en kombinasjon av oppsøkende virksomhet i bygatene og et stasjonært tilbud. Det andre er Natthjemmet. Nattergalen, et boligtilbud for en liten gruppe voksne kvinner med langvarig rusmisbruk, drives i tilknytning til Natthjemmet. Nattergalen er permanente boliger, men tiltaket drives som institusjon. Aksept er et tiltak for mennesker berørt av aids. Mennesker med rusproblemer er en stor brukergruppe, både av disse tilbudene og andre tilbud med en videre definert målgruppe. Utdeling av mat inngår i det samlede tilbudet. Totalt sett gir denne mangesidige virksomheten et bredt erfarings- og kompetansegrunnlag:

”Vi har 18 virksomhetsledere innen Avdeling helse og sosial. 10 av dem jobber med målgruppen. Mye av vår kompetanse sitter der. Flere av disse vil inngå i styringsgruppen for boligprosjektet.”

Kirkens Bymisjon framholder, i likhet med de to andre kristne organisasjonene, at den arbeider etter diakonale prinsipper. I stiftelsens vedtekter heter det at ”Stiftelsen Kirkens Bymisjon har som formål – i samarbeid med Den norske kirkes organer og i overensstemmelse med dens bekjennelse – å fremme tiltak som bidrar til å virkeliggjøre kirkens oppdrag”. Organisasjonens Verdidokument har imidlertid lite fokus på rent religiøse aspekter. Verdidokumentet kunne tilhørt en ikke-religiøs livssynsorganisasjon med tekster sentrert rundt begrepene verdighet, fellesskap, rettferdighet, solidaritet, barmhjertighet, håp og tro.

Kirkens Bymisjon har en utpreget urban profil. Et arrangement med blant andre sangeren Unni Wilhelmsen og programleder i fjernsynet Arne Hjeltnes i Oslo-gatene er talende for profilen. Den kirkelige delen er ikke påtrengende, og når Jesus dukker er det ”i gågata”. Organisasjonens nye og elegante lokaler midt i Oslo sentrum kunne ha tilhørt hvem som helst.

Personalet ved tiltakene for rusmisbrukere er en kombinasjon av ufaglærte og ansatte med sosialfaglig høgskoleutdanning. Rusomsorgen er generelt et felt med en stor andel ufaglærte. Men som vi også har sett fra bostedsløseprosjektene i kommuner og andre frivillige organisasjoner satses det på kompetanseheving. Dette har ikke nødvendigvis med Prosjekt bostedsløse å gjøre, men kan skyldes andre mekanismer. Kirkens Bymisjon planlegger å gi

noen ansatte mulighet til å delta på det boligsosiale etterutdanningstilbudet som er etablert ved Høgskolen i Sør-Trøndelag i regi av Prosjekt bostedsløse. Men det er vanskelig å skaffe midler til dette.

## **Boligprosjekt – Prosjekt bostedsløse**

Kirkens Bymisjon har erfaring med å etablere bostedsløse med store rus- og psykiske problemer i permanente botiltak. Nattergalen er et av disse tiltakene. Nattergalen er, i likhet med de andre tiltakene for Kirkens Bymisjon, innrettet mot den samme målgruppen, organisert som en institusjon. Tiltakene innenfor rammen av boligprosjektet skal være boliger. Brukerne vil få leiekontrakter, men med klausuler om oppfølging i boligen.

To konkrete boligtiltak er allerede utredet. Det ene er en villa som skal huse et kollektiv for kvinner og tre enkeltleiligheter. Begrunnelsen for den kjønnsbaserte inndelingen er ”at jenter ofte sier de savner noen å være sammen med, mens menn oftere gir uttrykk for at de ønsker å ha sitt eget.” Tiltaket er myntet på personer som en regner med kan klare å beholde en bolig med en del hjelp:

”Målgruppen er personer som har ramlet gjennom alle nettene – det må regnes som ganske svakt å ikke kunne beholde et sted å bo. Men bildet er ikke entydig. For mange kan det være stor forskjell når de er rusa og når de er nyktre. Mange har kompetanse til å klare seg, det dreier seg om å hente fram elementer fra et ’tidligere liv’. Noen, som har vært rusmisbrukere i 20 og 30 år, har lite å bygge på. Men det er ikke disse personene *dette* tiltaket er myntet på.”

Bygningen, der disse boligene skal plasseres, er eid av et privat selskap og vil bli leid ut til Kirkens Bymisjon. Selskapet er allerede samarbeidspartner for Kirkens Bymisjon og for Oslo kommune i liknende prosjekter. Bygningen skal etter planene kunne tas i bruk fra sommeren 2003. Boligene skal knyttes opp mot en korttidsinstitusjon for rusmisbrukere i samme bydel. Oppholdstiden ved denne institusjonen er mellom to og tre uker, men mange bruker institusjonen som et dagtilbud. Midler til å drive oppfølgingstjeneste i det planlagte botiltaket vil i alle fall delvis bli lagt inn i husleien. Institusjonen har ikke fått ekstra midler til å utrede hvordan de skal drive oppfølgingsvirksomheten. Institusjonssjefen framholder at mangel på tilførsel av ekstra ressurser stiller betydelige krav til de ansatte:

”Vi må gjøre mye ekstraarbeid i forkant. Det krever sterk vilje og engasjement for å få det til; vilje og engasjement som kommer nedenfra. Men det innebærer at vi drar store vekslers på folks engasjement.”

Kirkens Bymisjon har trukket bydelen inn i arbeidet med prosjekteringen av boligene. En representant for bydelen skal sitte i en arbeidsgruppe sammen med representanter for den involverte institusjonen og Kirkens Bymisjons boligprosjekt. Arbeidsgruppen skal nedsettes så snart det er gjort intensjonsavtale mellom Kirkens Bymisjon og bydelen.

Det andre tiltaket under planlegging er anskaffelse av en bygård i en annen av Oslos bydeler. Gården er allerede kjøpt inn. Målet er å kunne tilby ulike former for *permanente* boliger, fra enkeltstående leiligheter til bofelleskap for personer med rus- og prostitusjonserfaring etter mønster fra Nattergalen. Gården har muligheter for flere ulike boformer og ulike målgrupper. Boliger til metadonbrukere er et alternativ.

Generelt er målgruppen personer som trenger noe eller mye oppfølging i boligen. Oppfølgingen er vurdert knyttet til korttidsinstitusjonen, som har oppfølging av det andre

planlagte tiltaket. Men andre alternativer til oppfølging er like aktuelle. Kirkens Bymisjon har inngått et samarbeid med bydelen også her. De to planlagte botiltakene ligger i forskjellige bydeler.

Et mål for prosjektet er ”i løpet av en treårsperiode å etablere 50 til 100 personer som trenger hjelp til å skaffe seg bolig eller til å bo” (fra et plannotat). Kirkens Bymisjon har ikke som mål å eie alle boligene. Et alternativ, i tillegg til å leie fra private, er å leie boliger fra bydelen.

## **Modell og metodikk**

”Prosjektets kjerne er boliggingjoring og avinstitusjonalisering. Vi skal ikke ha gjennomgangsboliger, men varige boliger,” sier en informant. Denne informanten understreker at det er to ulike måter å tenke på innenfor rammen av prosjektet. Den ene er i retning Nattergalen, som er et heldøgnsbemannet tiltak. Den andre er i retning leiligheter eller kollektiver med individuelt tilpasset oppfølging i boligen på dagtid.

Tilnærmingen er langt på vei i tråd med tenkningen vi finner i andre sektorer, der normaliseringstanken har vært og er dominerende. Brukerne skal ikke gå gjennom faser eller trinn med tilvenning eller opplæring. De skal få tilbud om varig bolig og den tilstrekkelige oppfølgingen og støtten som skal til for å leve et ”normalt” liv. Tilstrekkelig støtte kan også bety heldøgns hjelp i egen bolig.

Boligtiltakene skal heller ikke inngå i et rehabiliteringsopplegg. En av informantene beskriver metoden Kirkens Bymisjon jobber etter på denne måten: ”Vi ser på bolig som et grunnleggende behov og ikke som rehabilitering”. Det poengteres at Kirkens Bymisjon også driver rehabilitering, men boligprosjektet skal ikke ha en ”skjult agenda” om rehabilitering og rusfrihet. Boligene skal ikke være rusfrie tiltak. Rehabilitering overlates til institusjoner innefor organisasjonens virksomhet som er innrettet på dette.

Målene eller suksesskriteriene er å gi folk ”en trygg bosituasjon som grunnlag for at de skal kunne leve et bedre liv”. Det vektlegges at boligene skal være permanente. Et element for å oppnå målet om permanent og stabil boligetablering er å tilpasse systemet:

”Brukerne går rundt i systemet fordi de ikke klarer å forholde seg til kriteriene i systemet. Økt stabilitet er en viktig målsetting Det er et mål i seg selv at brukerne ikke blir kastet ut. Dette er mennesker som har blitt kastet ut mye.”

Kirkens Bymisjons arbeid med boliger har et klart *normaliseringsperspektiv* eller *normaliseringsmodell*. Det er ikke menneskene som skal tilpasse seg et såkalt ”normalt” system. Systemet skal tilpasses og tilrettelegges slik at menneskene kan få en normal bosituasjon. En utfordring vil likevel være oppfølgingen. I evaluering av oppstartfasen i de første deltakerkommunene i Prosjekt bostedsløse dukket det opp en problemstilling som kan formuleres i dikotomien hjelp i bolig versus kontroll. En av informantene i denne evalueringen formulerer seg slik:

”De færreste ønsker seg oppfølging i boligen sin. De aller svakeste mottar oppfølging, ved for eksempel å droppe avtaler.” (Byggforskrappport 325/2002:83)

En svensk studie av to botiltak for alkoholikere konkluderer med at beboerne drakk i gjennomsnitt like mye i boligen som de gjorde før de flyttet inn (Blid og Gerdner 2002). Nesten en tredel drakk mer. Dette var boliger med oppfølging. Flere av beboerne ga uttrykk

for at de manglet noe meningsfullt å bruke tiden til, og de fikk heller ingen endringer i livsstil eller bedre sosialt nettverk. De opplevde imidlertid større trygghet ved å ha egen bolig. Det interessante i denne studien er at den følger et prosjekt for boligetablering av alkoholikere med systematiske observasjoner både før og etter innflytting i boligen. Det kan videre være relevant å ta med at de ansatte knyttet til boligene, sa at de følte seg maktesløse og manglet kompetanse for jobben. På plussiden kan nevnes at de opplevde en viss frihet i arbeidet.

Den svenske studien kan bidra med noen innspill til en problematikk som allerede er reist av aktører i de kommunale bostedsløshetsprosjektene, som er nevnt over. Problemstillingene vil sannsynligvis også ha betydelig relevans innenfor en etableringsstrategi som Kirkens Bymisjon legger opp til.

### **Samarbeid med det offentlige**

Kirkens Bymisjon arbeider med å sikre samarbeidet med bydelene, der de aktuelle boligene skal etableres. Informantene i Kirkens Bymisjon gir også entydige signaler om at det er vanskelig å skaffe driftsmidler til boligprosjektet. De opplever at det er et kraftig sprang fra de politiske visjonene for Prosjekt bostedsløse og realitetene:

”I det første møtet, som var på departementsnivå, ble vi forespeilet at `alt var mulig`. I neste omgang får vi beskjed om at Husbanken har penger til bolig, men ikke til oppfølging. Det må vi skaffe fra bydelene. Jeg får heller ikke øye på pengene til metodeutvikling.”

Det er også uklart hva det betyr at Kirkens Bymisjon har selvstendig status i Prosjekt bostedsløse. I likhet med de andre frivillige organisasjonene som driver sosialt arbeid, får også Kirkens Bymisjon en stor andel av inntektene gjennom driftsavtaler med kommunen. Forholdet til kommunen kompliseres ved at Oslo kommune også har sine boligprosjekter knyttet til Prosjekt bostedsløse, både på bydels og kommunalt nivå. Kommunen skal også kvalitetssikre boligtiltakene i regi av Kirkens Bymisjon. Men det er foreløpig noe uklart hva som ligger i dette.

Det blir videre poengtert at Kirkens Bymisjon hadde større visjoner for sin boligsatsing før de gikk inn i Prosjekt bostedsløse. Blant forslagene som var inne i bildet var en boligbyggelagsmodell, der for eksempel OBOS kunne bygge boliger og Kirkens Bymisjon stå for driften.

”Vår erfaring så langt er at Prosjekt bostedsløse er byråkratisk. Ideologien og visjonene er at en skal prøve noe nytt, men prosjektet er knyttet til eksisterende prosedyrer og rutiner”.

Forholdet mellom kommunen, Husbanken, det sentrale Prosjekt bostedsløse og Kirkens Bymisjon synes å være lite avklart. Kirkens Bymisjon startet sitt prosjekt før organisasjonen kom inn i Prosjekt bostedsløse. Mye tyder på at tilknytningen til Prosjekt bostedsløse i alle fall delvis oppleves som en bremsekloss.

## Kirkens Sosialtjeneste

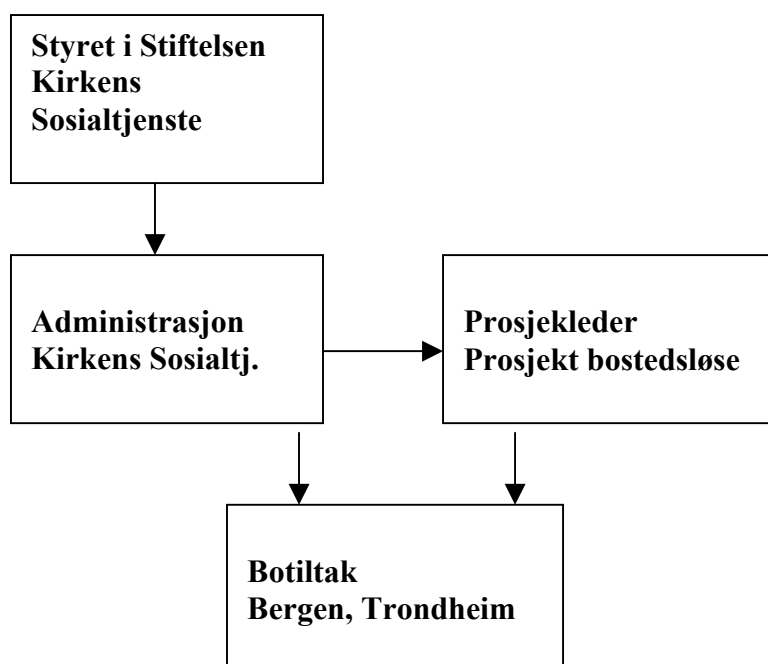
Kirkens Sosialtjeneste er mindre kjent enn de to andre frivillige kristne organisasjonene som er med i prosjektet. Forklaringen er sannsynligvis at organisasjonen er ganske ny og den er samlet sett mindre enn de andre. Den selveiende Stiftelsen Kirkens Sosialtjeneste ble opprettet i 1987/88 etter at Norsk misjon blant hjemløse ble nedlagt. Kirkens Sosialtjeneste overtok eiendommene etter nedleggingen og driver i dag en rekke tiltak innen sosialt arbeid, i hovedsak innen barnevern, rus, psykiatri og ettervern etter soning. Kirkens Sosialtjeneste er ikke del av en større organisasjon som har virksomhet på andre områder. Organisasjonen har en liten sentraladministrasjon med fire ansatte, samt generalsekretær.

I det følgende skal jeg gi en kort framstilling av det jeg oppfatter som særpreget ved Kirkens Sosialtjeneste, organisasjonens virksomheter, tiltak, målgrupper og faglige tilnærminger. Beskrivelsen av Prosjekt bostedsløse, som følger i avsnittet etter, vil bli relativt kortfattet ganske enkelt fordi etablering av prosjektet var kommet svært kort på tidspunktet for evalueringen. Som en del av evalueringen intervjuet jeg to personer i ledende stillinger/posisjoner og har i tillegg benyttet dokumenter som direkte berører Prosjekt bostedsløse og andre dokumenter, som gir et mer generelt innblikk i organisasjonsarbeid og idégrunnlag. Blant disse er Årsmelding 2001.

Kirkens Sosialtjeneste begynte å arbeide med sitt boligprosjekt en stund etter Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon, selv om alle tre organisasjonene formelt ble delaktig i Prosjekt bostedsløse samtidig. Prosjektleder ble ansatt i september. Kirkens Sosialtjeneste har av den grunn kommet kortere i sin boligsatsing. Evalueringen blir også av den grunn mindre omfattende.

Prosjekt bostedsløse er direkte knyttet opp mot den sentrale ledelsen i Kirkens Sosialtjeneste. Hvorvidt det vil være hensiktsmessig å bygge en form for egen organisering, for eksempel med en egen styringsgruppe, vil bli vurdert etter hvert. Organiseringen og integreringen av boligprosjektet kan skisseres slik:

### Boligprosjektets forankring i organisasjonen



## Virksomheten og målgruppene

Kirkens Sosialtjeneste har hovedkontor i Oslo, men driver ingen tiltak der. Tiltakene er spredt over hele landet fra Kristiansand til Tromsø. Satsingen i Prosjekt bostedsløse skal fortrinnsvis knyttes til eksisterende tiltak og derfor i frøste omgang legges utenfor Oslo. Virksomheten omfatter et bredt spekter av tiltak, fra virksomheter innen barnevern og unge med psykiske lidelser til rusmisbrukere, dagsenter for mennesker med psykisk utviklingshemming, asylmottak og ettervernssentre etter soning og/eller rusbehandling.

Målgruppen for virksomheten er unge brukere, primært i aldersspennet fra barnevern og opp til midten av 30-årene. Rusmisbrukere er også en sentral målgruppe for Kirkens Sosialtjeneste, men i mindre grad enn for Frelsesarmeen, som i all hovedsak retter sine sosialtjenester inn mot rusproblematikk.

I likhet med Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon arbeider også Kirkens Sosialtjeneste etter såkalte diakonale prinsipper. Kirkens Sosialtjeneste bruker begrepet den diakonale ”merkevare” om sin faglige tilnærming, fulgt av presiseringen ”helhetsperspektiv” på mennesket. Organisasjonen framhever at faglig profesjonell tilnærming ikke står i motsetning til diakoni, men er to sider av samme sak. Kirkens Sosialtjeneste har en profil mellom Frelsesarmeen, som legger stor vekt på det kristne aspektet og Kirkens Bymisjon, der de religiøse symbolene er sterkt nedtonet. Det må understrekes at denne konklusjonen er trukket på basis av skriftlig materiale og dels på grunnlag av intervjuene jeg har gjort. Hvordan det kristne grunnsynet er integrert og ytrer seg i organisasjonenes sosiale virksomhet kan jeg ikke si noe om på basis av foreliggende materiale. En av informantene i Kirkens Sosialtjeneste formulerer seg slik:

”Ansatte må ha et positivt forhold til idégrunnlaget vårt, selv om vi ikke krever trosbekjennelse<sup>11</sup>, men vi ønsker at våre medarbeidere skal være aktivt med i arbeidet med å konkretisere disse verdiene og leve dem ut i hverdagen.”

Staben i institusjonene er sammensatt av sosionomer, barnevernspedagoger, noe helsepersonell og en god del ufaglærte. Metodikken varierer fra institusjon til institusjon. Slik beskrives kriteriene for å måle resultatet av arbeidet:

”Vi har gjennomført ekstern evaluering av fire av våre tiltak, og vi ønsker evaluering av de andre tiltakene. Vi har ingen forskningsbaserte kriterier for hva det vil si å lykkes. Det er generelt lite gjennomgang og evaluering av denne typen arbeid, enten det er i offentlig eller privat regi. Samtidig er det vanskelig å måle resultatene. Vi driver et krevende arbeid, der små tegn på framgang kan være veldig viktig. Eksempelvis er fullstendig rusfrihet i mange tilfeller et urealistisk mål, men kanskje kan vi oppnå mindre rusbruk og at personer kan klare å ta vare på seg selv i en egen bolig med noe støtte. Vi snakker blant annet om bedret livskvalitet.”

Informantene framhever kvaliteter ved organisasjonen som ”ubyråkratisk” og med ”kjappe beslutningsprosedyrer”. Veien fra planlegging til handling kan være svært kort. Et eksempel er etablering av asylmottak på Nordmøre. Det tok seks måneder fra ideen kom på bordet til de første brukerne var på plass.

---

<sup>11</sup> Trosbekjennelse: Å erklære seg som personlig kristen.



## **Boligprosjekt – Prosjekt bostedsløse**

Framdriften av boligprosjektet bærer preg av at Kirkens Sosialtjeneste kom sent med i en form for boligsatsing. Bevilgningen av prosjektmidler skal dekke fjerde kvartal i år. Stillingen som prosjektleder var utlyst og prosjektlederen ble ansatt i september, mens evalueringen pågikk. Det var på dette tidspunktet ikke planlagt å bygge opp en egen prosjektorganisasjon. Prosjekt bostedsløse skulle integreres i den eksisterende organisasjonsstrukturen.

Prosjektlederen vil være en del av den sentrale administrasjonen med generalsekretæren som ansvarlig og førstekonsulenten som nærmeste overordnede. Inntil videre vil styret for Stiftelsen Kirkens Sosialtjeneste fungere som styre for Prosjekt bostedsløse. Det kan bli aktuelt å opprette en egen styringsgruppe for prosjektet. Prosjekt bostedsløse er behandlet og godkjent i stiftelsens styre. Styrevedtaket refererer til forlag om å opprette en ressursgruppe rundt prosjektleder og å innhente erfaringer fra andre land. Styret kommenterer videre at det ligger en mulighet for positiv profilering for Kirkens Sosialtjeneste gjennom deltakelse i Prosjekt bostedsløse.

Satsingen innenfor Prosjekt bostedsløse er *boliger*. Kirkens Sosialtjeneste driver i dag institusjoner, og boligsatsingen er et nytt område. I søknaden til Husbanken om midler til prosjektet poengteres det at mangel på boliger til brukergruppene av organisasjonens tiltak er et stort og økende problem. Målgruppene som utpekes er rusmisbrukere og psykisk syke knyttet til behovet for ettervern for brukere som har vært til behandling eller har sonet:

”Gjennom deltakelse i Prosjekt bostedsløse får vi anledning til å tenke og arbeide mer helhetlig overfor personer som strever med rus og/eller psykisk sykdom. Vi har en del institusjoner, og vi ser at mange som utskrives fra institusjon vil havne i en bostedsløshetssituasjon. Dette utfordrer oss, og vi ser det som naturlig primært å ta utgangspunkt i det arbeidet vi allerede driver og hvor vi sitter på betydelig erfaring.”

Den metodiske tilnærmingen i Prosjekt bostedsløse vil blant annet bygge på erfaringer fra ettervernsentrene organisasjonen driver. Det første av i alt fire ettervernsentre ble etablert i Bergen i 1994. Sentrene har et betydelig antall samarbeidspartnere i det offentlige hjelpeapparatet og baserer seg på en del frivillig innsats. Ettervernarbeidet har anskueliggjort behovet for bolig etter rusbehandling eller soning. Prosjekt bostedsløse vil dermed også inngå i en rehabiliteringskjede og – ikke minst – som tiltak for å forebygge bostedsløshet.

Et botiltak i Bergen er allerede under planlegging. Tiltaket skal knyttes til en behandlingsinstitusjon for unge rusmisbrukere (18 til 30 år), som stiftelsen driver. Botilbudet er tenkt som mindre enheter med plass til mellom fem og syv beboere. Kirkens Sosialtjeneste hadde allerede opprettet kontakt med Husbankens regionkontor i Bergen for å søke støtte til å finansiere kjøp av en enebolig til formålet. Forutsetningen for å realisere tiltaket er at Kirkens Sosialtjeneste får en avtale med Bergen kommune om driftsmidler. Forholdet til Bergen kommune beskrives som godt: ”Vi har kontakt med kommunen både på det administrative og politiske nivå”. Men det er likevel en viss bekymring for om tiltaket vil få midler til å sikre et stabilt driftsgrunnlag.

I Trondheim har Kirkens Sosialtjeneste en stor eiendom som egner seg for boligtiltak. Organisasjonen har direkte kontakt med Prosjekt bostedsløse i Trondheim ved prosjektlederen.

## **Samarbeid med det offentlige**

Ifølge informantene har Kirkens Sosialtjeneste opparbeidet et godt forhold til Bergen kommune. Forholdet til kommunen beskrives som generelt godt:

”Vi får ofte gjennomslag for det vi ønsker, dersom våre ideer er godt nok fundert. Men vi er opptatt av en ryddig framgangsmåte og går alltid gjennom kommuneadministrasjonen.”

Informantene gir uttrykk for at de frivillige organisasjonene generelt har stor tillit i befolkningen: ”Vi har gode erfaringer med å mobilisere til støtte for tiltakene våre. Vi er oppmerksomme på at vi ikke skal misbruke politisk goodwill. Vi legger vekt på at tiltakene våre skal ha forankring i lokale og kommunale planer.”

Kirkens Sosialtjeneste har mye erfaring med institusjonsdrift. Drift av og tjenester knyttet til boliger vil innebære en ny erfaring, sannsynligvis også i forhold til det offentlige. I likhet med de to andre organisasjonene har også Kirkens Sosialtjeneste oppfattet at det er gitt tvetydige signaler fra Prosjekt bostedsløse:

”Sosialdepartementet og Husbanken sentralt er klar på at det skal bevilges penger både til boligen og til oppfølgingen, men kommunene sier de ikke har midler til driften. Svært anstrengt kommuneøkonomi gjør ikke situasjonen bedre.”

## **Oppsummering**

Oppsummeringen omfatter den konkrete gjennomgangen av de tre organisasjonene og boligprosjektene deres. Jeg vil ta de mer overordnede drøftingene i et sluttkapittel, som oppsummerer og konkluderer i forhold til helheten i rapporten. Status i prosjektene kan samles i følgende punkter:

Arbeidet med de konkrete tiltakene var kommet lenger enn etablering av selve prosjektorganisasjonen. Det gjelder særlig Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon, som hadde satt i gang boligprosjekter for bostedsløse før de kom med i Prosjekt bostedsløse. Kirkens Bymisjon hadde allerede prosjektleder. De to andre organisasjonene ansatte prosjektleder i september. I alle tre organisasjonene var prosjektet forankret i organisasjonsstrukturen. Også arbeidet med å utvikle modeller og metoder for arbeidet var kommet i gang.

Alle organisasjonene hadde enten anskaffet eller var i ferd med å anskaffe bygninger for å etablere boliger. Målgruppene for tiltakene var i stor grad utpekt. De frivilliges inntreden i Prosjekt bostedsløse har styrket prosjektets fokus på rusmisbrukere som målgruppe. Samtidig er det tydelig fokus på at tiltakene skal være boliger og ikke institusjoner. Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon har også langt på vei utredet metodikken for arbeidet med boligetablering. Frelsesarmeen kan legge fram en tilnærmet helhetlig modell for sin boligsatsing. Begge disse organisasjonene har et normaliseringsperspektiv på sine boligprosjekter. Kirkens Sosialtjeneste var kommet kortere i planleggingen og utredning av modell og metode. En årsak til denne forskjellen er at de to førstnevnte organisasjonene hadde deltatt i et bolignettverk med staten og private aktører.

I evalueringen av oppstartfasen i de fem første deltakerkommunene i Prosjekt bostedsløse så vi at det var et økt fokus på utdanning blant de ansatte på dette feltet (Byggforskrappport 325/2002). Dette finner jeg også hos de frivillige organisasjonene. Frelsesarmeen er i ferd med å få utarbeidet en studieplan for en miljøarbeiderutdanning for ufaglærte blant sine

ansatte. Kirkens Bymisjon benytter andre tilbud, som for eksempel den boligsosiale etterutdanningen som starter ved Høgskolen i Sør-Trøndelag til høsten. Noen av miljøarbeiderne var på tidspunktet for datainnsamlingen i gang med treårig høgskoleutdanning. Staben i virksomhetene og institusjonene de frivillige driver består av ansatte med treårig høgskoleutdanning, med sosionomer som den dominerende gruppen blant disse, og ufaglærte, som er den største gruppen totalt. Sammensetningen av staben samsvarer i stor grad med bildet vi finner i offentlig drevet rusomsorg.

En av de store utfordringene, i nåværende fase av prosjektet kanskje den største, består i samarbeidet mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene. Samarbeidet med kommunene og Husbankens regionskontorer er lagt som premiss for at de frivillige organisasjonene skal få finansiell støtte gjennom Prosjekt bostedsløse. De frivillige har ulike opplevelser av samarbeidet. For eksempel har Frelsesarmeen møtt motstand fra en av bydelene, mens Kirkens Bymisjon var i ferd med å opprette et samarbeidsutvalg med en annen bydel. Oppsummeringsvis er det imidlertid grunn til å stille spørsmål om de frivillige organisasjonene opplever tilknytningen til Prosjekt bostedsløse mer som en bremsekloss enn en støtte.

## Kapittel 4

### AktBo – en selvhjelpsorganisasjon

AktBo er i alle henseender forskjellig fra de tre andre frivillige organisasjonene. AktBo er først og fremst en aktivist og selvhjelpsorganisasjon. Folk er med i AktBo fordi de trenger bolig og for selv å arbeide aktivt for å skaffe seg et sted å bo. Mennesker som kommer til AktBo regner med å *få* hjelp. Men det ligger i organisasjonens vesen at hjelpen er basert på egeninnsats.

AktBo har i sitt korte liv, organisasjonen startet som en bevegelse for et par år siden, fått forholdsvis mye omtale og ”goodwill”. En rekke presseoppslag dekorerer kontorveggene. Organisasjonen er invitert inn i ulike sammenhenger for å diskutere boligpolitikk og boligspørsmål med det etablerte Norge. Til tross for denne aksepten byr det på noen særegne problemer å skulle evaluere AktBo. Det har sammenheng med at organisasjonen ikke følger et A 4-mønster og at medlemmene og mennesker som oppsøker organisasjonen er en sammensatt og til dels uetablert gruppe. Jeg skal utdype dette i det følgende.

Menneskene i og rundt AktBo faller ikke inn under den definerte kjernesatsingen i Prosjekt bostedsløse; rus, psykiatri og dobbeldiagnoser presisert til ”de aller svakeste”. I et forprosjektnotat<sup>12</sup> foretas de en grenseoppgang mot de såkalte aller svakeste: ”Vi ser for oss de som kun av økonomiske årsaker sliter med å få eller beholde sin bolig, og som ønsker å bidra med dugnadsarbeid for å etablere seg. Dette vil i videreføringen av prosjektet bli definert mye tydeligere.” (BoligAksjonen 2001:7) I vedtektene for AktBo gis det ingen nærmere presisering av hvem som kan bli medlem. Tvert imot synes det som AktBo er åpen for mange forskjellige mennesker med ulik bakgrunn og et bredt spekter av problemstillinger knyttet til sin boligsituasjonen. Noen har også erfaringer som klienter og brukere i det sosiale hjelpeapparatet eller sosialtjenesten. Noen er i full i jobb og andre har lang tilknytning til arbeidslivet, men kan være uten jobb nå. Dette er ingen uttømmende beskrivelse av medlemmer og aktivister rundt AktBo. Det er en beskrivelse basert på samtaler med enkeltpersoner og er ment å vise noe av mangfoldet.

Summen blir imidlertid at AktBos medlemmer er en sårbar gruppe. Sårbarheten, som ikke må forveksles med ressurs svak, forsterkes ved at AktBo som organisasjon heller ikke passer inn i systemet. Samtidig mottar AktBo midler fra det offentlige gjennom Prosjekt bostedsløse og har dermed akseptert å bli vurdert på lik linje med andre som får offentlig finansiering. Utgangspunktet for denne evalueringen er tildeling av denne støtten og hvorvidt midlene brukes i tråd med forutsetningene. Som evaluator står jeg overfor et par forskningsetiske dilemmaer. Det ene er balansen mellom å vurdere AktBo ut fra kravene som stilles i Prosjekt bostedsløse og ut fra organisasjonens egne premisser; en aktør som er kvalitativt forskjellig fra både kommuner og frivillige organisasjoner i Prosjekt bostedsløse.

Det andre dilemmaet handler om å utvise varsomhet når man forsker på utsatte grupper og mennesker. Å evaluere innebærer på grunnlag av undersøkelser å trekke konklusjoner om

---

<sup>12</sup> Notat utformet av BoligAksjonen datert september 2001 med tittelen Straksboliger til vanskeligstilte. Notatet vil ble referert til som forprosjektnotatet.

både styrker og svakheter ved det som studeres. Spørsmålet er hvordan kritiske kommentarer, som knapt er til å unngå i en evaluering og neppe er et mål å unngå, kan bli oppfattet i offentligheten. På hvilke premisser vurderes AktBo og hvordan blir beskrivelsene og konklusjonen lest og forstått?

Evalueringen er basert på dokumenter – blant annet et forprosjektnotat og brev fra Prosjekt bostedsløse om tildeling av midler – og samtaleintervjuer med daglig leder, styreleder og kortere samtaler med et medlem.

## **Bevilgning og evaluering**

AktBo har fått bevilget 550.000 kroner gjennom Prosjekt bostedsløse for 2002. Bevilgningen er gitt til følgende formål og knyttet til følgende betingelser: Tilskuddet skal brukes til å etablere AktBo som juridisk enhet og planlegging og til etablering av 15 – 20 boenheter med driftskonsept i samsvar med søknad og prosjektbeskrivelse. Fokus skal være på etablering av botiltak, utforming av nødvendige retningslinjer for beboere, tildeling av boenheter og drift av boligene. Størrelsen på tilskuddet skal dekke husleie i kontorfellesskap med Leieboerforeningen i Oslo sentrum, lønn til prosjektleder, midler til regnskapsføring og revisjon samt innleid konsulenthjelp til å etablere organisasjonen og foreta bygningsmessige vurderinger i forbindelse med boenhetene (referert etter tildelingsbrev fra Husbanken/Prosjekt bostedsløse).

Det er i forhold til disse målene evalueringen skal foretas. Det innebærer imidlertid å se på hele organisasjonen fordi betingelsene for tildeling av midler er knyttet til etablering av organisasjonen og tett opp til organisasjonens generelle virksomhet. En skulle kanskje tro at midler som er gitt til generell organisasjonsoppbygging er mindre bundet opp enn midler som er bevilget til bestemte. Her er det motsatt. Forutsetningene for tildeling av midler til AktBo er mer detaljert beskrevet enn bevilgningene til de andre organisasjonene og kommunene i prosjektet. Aktiviteten og målene det legges opp til er også svært omfattende. Spørsmålet er om de realistisk lar seg gjennomføre innenfor den oppsatte tidsrammen. Evalueringsforskning handler i stor grad om å måle resultatene i forhold til et ideal (Baklien 1995). Idealet her er de forpliktelsene som ligger i bevilgningen fra Prosjekt bostedsløse og som mottakeren skal realisere.

## **Bakgrunn og mål**

Ideen til AktBo kom i november 2000 etter et møte i det som da het BoligAksjonen. Ideen er å samle mennesker som av ulike årsaker ikke har et sted å bo og som har problemer med/ikke klarer å skaffe seg bolig gjennom markedet. En rekke organisasjoner, institusjoner og offentlige etater deltok i en ressursgruppe i startfasen før AktBo ble stiftet. Blant aktørene i ressursgruppen finner vi blant andre LO, Leieboerforeningen, Helse- og sosialombudet, Husbanken, Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL), Prosjekt Livet Etter Soning og Kirkens Bymisjon.

Formålet med AktBo er å skaffe boliger til økonomisk vanskeligstilte utenfor det ordinære boligmarkedet og å organisere boligene etter ulike kollektive modeller. I forprosjektnotatet (BoligAksjonen 2001) heter at en del av den tomme boligmassen Oslo kommune sitter på burde kunne taes i bruk. Kravene til boligstandard senkes for at boligene skal bli billigere. En del av husleien erstattes med vedlikehold i form av egeninnsats. Videre heter det at målet er å etablere selvstyrte boformer til økonomisk vanskeligstilte. I notatet refereres det til en rekke eksempler på alternative boformer som er hentet inn fra en studiereise i 2001. Eksemplene spenner fra husokkupasjon til ”hjem på hjul”, som betyr nettopp det begrepet forteller og som

”gir maksimal frihet”, og kollektive gårdsbruk på landet. Følgende sitat fra forprosjektet gir en presis formulering av selve idégrunnlaget for AktBo:

”Vi må passe på å ikke tillate ting som kan undergrave prosjektets grunnlag; alternative måter å bo og jobbe på, et alternativ til den fastsatte og etablerte norm for hvordan leve og virke. Det skal skapes rom for menneskelighet ved å unnta denne bomodellen markedskreftene. Her skal gjenbruk, flerbruk, bytte, dugnad og det å ta vare på hverandre være enerådende. Oppnå en grad av kontroll over eget liv, som er umulig å oppnå i dagens samfunn med en vanlig jobb. Legge til rette for et samfunn der borgerne deltar aktivt i å forme sin egen hverdag.”  
(Bolitaksjonen 2001:11)

Disse ideene finner vi igjen vedtektene, men i mindre spissformulert utgave. Konkret i forhold til boligkjøp var planen eller ønsket å disponere tre til fire gårder fra Oslo kommune og etter hvert kjøpe gårdene blant annet ved hjelp av Husbanklån. En ressursgruppe ble etablert med oppgave å lede prosjektet fram mot stiftelse av en *juridisk enhet*. Leieboerforeningen og Juss-Buss er i forprosjektet nevnt som bistandsyttere i spørsmål om boligforvaltning og boligjuss.

### **Status høsten 2002**

Disse ideene ble altså formulert i 2001. Noe av dette var realisert på tidspunktet for evalueringen. Andre elementer var ikke på plass. AktBo ble registrert som ideell forening i Enhetsregisteret Brønnøysund 1. august 2002. Foreningens vedtekter gir bestemmelser for medlemskap, foreningens formål, styrende organer og økonomiske forpliktelser. I følge daglig leder har organisasjonen vel 100 registrerte medlemmer og rundt 200 aktivister knyttet til seg.

Foreningens har et styre på 12 medlemmer. Styremedlemmene representerer seg selv og ingen organisasjon eller institusjon. Ifølge styreleder har styremedlemmene liten kunnskap om hvilke forpliktelser og funksjoner et styre har. Styreleder har organisasjonserfaring fra flere andre selvhjelps- og aktivistorganisasjoner, men mener likevel at hele styret ar behov for mer skoling og opplæring i styrearbeid. Styreleder deltar i den daglige virksomhet og hadde satt seg som mål å forbedre de daglige rutinene og oppgradere kontorlokalene. Styreleder poengterer at det er behov for å profesjonalisere både organisasjonen og driften, ikke minst de daglige rutinene. Rundt tidspunktet jeg foretok intervjuene hadde AktBo fått en sekretær, en webdesigner som skulle lage hjemmesider og en renholder på midler fra Aetat.

På tidspunktet for evalueringen foregikk det også en diskusjon om lokalisering av kontorene. AktBo har fått leie en lagerhall som ligger tett inntil en okkupert bygård med et tydelig alternativt preg og en tidligere fabrikkbygning som også huser en del kunstnerisk og alternativ virksomhet. Noen ønsket å innrede deler av lagerhallen til kontorer og flytte dit. Andre var motstander av ideen. Styreleder var mot flytting fordi det alternativt pregede miljøet, som også kan karakteriseres som en subkultur, kunne virke ekskluderende på en del mennesker. Diskusjonen gjenspeiler noe av spennvidden blant medlemmene. Denne type diskusjoner er imidlertid vanlige i organisasjoner under oppbyggig og handler om hvilken innretning og profil organisasjonen skal ha. Forsatt kontorfellesskap med Leieboerforeningen ville gi AktBo en mer nøytral og breiere innretning, framholder styreleder.

Formålet med medlemskapet i AktBo skal primært være å skaffe seg en bolig i samarbeid med andre. AktBo arbeidet med ett konkret boligprosjekt, nemlig overtakelse av en gård fra Oslo kommune. Gården har åtte leiligheter, men bare syv av disse er beboelige. Kommunen hadde først lagt fram et tilbud om at AktBo kunne få leie gården på en treårskontrakt mot å sette gården i stand. Dette ble avslått fordi det ifølge AktBos vurderinger ikke var samsvar

mellom omkostningene de må ta og kommunens tilbud. Et nytt møte mellom AktBo og kommunen var avtalt men ikke gjennomført på evalueringstidspunktet. Det er vanskelig å si noe om utfallet av en slik prosess. Finansiering av boligkjøpet var heller ikke avklart. Finansieringen er delvis basert på lån og/eller støtte fra Husbanken. Men hvorvidt prosjektet vil falle inn under rammen for husbanklån er et usikkert kort før det foreligger en kjøpekontrakt og et helhetlig finansieringsforslag.

AktBos organisasjonsstrukturen er vanskelig å få øye på. En av årsakene er at den er uferdig. I tråd med organisasjonens idégrunnlag om at alle skal delta er det også uklart hvem som utarbeider de reglene, rutine og planene som vil komme til å danne organisasjonsstrukturen (ut over de generelle prisnippene som ligger i vedtektene). Men daglig leder har åpenbart en sentral rolle. Opplegget for medlemskap blir presentert på følgende måte: Formålet med medlemskapet er å arbeide for å skaffe seg bolig. Arbeidet med dette skal organiseres i *husgrupper*. Hver husgruppe er et boligprosjekt. Mens medlemmene venter på bolig skal de kurses i ulike sider ved å ha og eventuelt eie egen bolig. Husleien i boligene skal delvis betales gjennom egeninnsats. En del av husleien som betales inn i rene penger skal etter planen gå tilbake til AktBo for å finansiere nye prosjekter.

Selv om målet er klart formulert er organisasjonen sprikende. For eksempel planlegges det å opprette et større antall grupper som skal arbeide med ulike temaer parallelt med arbeidet i husgruppene. Et prosjekt, som er en kombinasjon av rehabilitering av personer som har sonet og boligprosjekt for denne gruppen, er knyttet opp mot AktBo. Ideen er å lage bo- og arbeidssentre i Spania og Norge ved å innhente startkapital fra næringslivet – meningen er at sentrene skal være produksjonsenheter som kan gi avkastning – og midler fra A-etat. Opplysningene om dette er innhentet muntlig fra en person som driver prosjektet med base i AktBo.

Et annet prosjekt AktBo er involvert i har tittelen ”Beboerstyrt bolig- og nærmiljøutvikling i Gamlebyen”. Prosjektet er sentrert rundt å skape et bedre miljø i denne bydelen inkludert å bevare gamle bygårder. Prosjektet kan temamessig defineres innenfor rammen av AktBo, men det kan ikke uten videre knyttes til organisasjonens hovedmål, som er å gi boligløse en mulighet til å skaffe seg en rimelig bolig i samarbeid med andre. Ifølge en av informantene er området definert som et kjerneområde for organisasjonens aktivitet, med tre til fire tomter som er aktuelle for boligbygging i AktBo-regi.

Dagliglivet i kontorene preges også av stor aktivitet. Jeg foretok intervjuene på to forskjellige dager og begge dagene var mange personer innom. Jeg fikk inntrykk av at dette var typiske dager: En informant sier det slik: ”Det kan være veldig hektisk. Det nytter ikke å planlegge dagene. Medlemmer og folk som har hørt eller lest om oss kommer innom – vi får henvendelser på telefonen. Noen er akutt boligløse, de har kanskje noen få uker før de må flytte ut. Og så håper de at vi kan hjelpe dem”. Denne informanten oppsummerer status for AktBo slik: ”Vi prøver å definere oppgavene til de forskjellige. Og vi prøver å finne ut hvor vi står og hvor vi går videre”.

## **Ressurser og aktører rundt AktBo**

Generelt skal evalueringen undersøke og vurdere oppstartfasen i de nye deltakerne i Prosjekt bostedsløse. Her skal hele organisasjonen evalueres. I forhold til AktBo, som har ”frist” til å oppfylle forutsetningene for støtte fra Husbanken/Prosjekt bostedsløse i 2002, er det ikke helt enkelt å si hvor organisasjonen står ved utgangen av året. Oppgavene Aktbo har satt seg som mål å løse er også store i forhold til ressursene organisasjonen rår over. I stedet for å lage en

enkelt oppsummeringen vil jeg problematisere og drøfte noen problemstillinger knyttet til AktBo og evalueringen av AktBo. Jeg skal starte med å skissere aktører som har vært eller befinner seg rundt AktBo. Jeg vil ta med alle som har hatt en liten eller stor rolle knyttet opp mot organisasjonen. Vi ser da at det finnes en rekke ressurssterke aktører i omlandet.

### **Aktører rundt AktBo:**

Brukerorganisasjoner: Landsforeningen for barnevernsbarn, Aleneforeldreforeningen, Horn of Africa Foreldreforeningen, Livet etter soning

Fagbevegelsen

Forskning/utdanning: Byggforsk, Diakonhjemmets høyskole

Frivillige ideelle organisasjoner: Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen

Helse- og sosialombudet i Oslo

Juss-Buss

Leieboerforeningen

Oslo kommune: Byrådet, Boligvirkemiddeletaten

Private firmaer/kommersielle organisasjoner: Boligbyggelag, eiendomsselskap, arkitektkontor

Presse/media

Staten: Departementer, Utlendingsdirektoratet

Statseide organisasjoner/foretak: Husbanken, Statsbygg

Listen over er neppe utfyllende. Den er kanskje ikke engang velorganisert, men den illustrerer likevel mangfoldet rundt AktBO. Aktørene rundt AktBo har hatt og har ulike roller. Flere har sittet i ressursgruppa før AktBo ble etablert som stiftelse. Noen er støttemedlem. Andre yter konkret bistand og veiledning. Et nøkkelspørsmål vil imidlertid være i hvor stor grad de stiller opp med kompetanse og andre ressurser for å realisere boliganskaffelser og -rehabilitering eller bidrar til å bygge opp en organisasjon som kan arbeide med dette..

AktBo har satt seg store og krevende mål. Å anskaffe og sette i stand boliger krever både kapital og spesialkompetanse. Husbankens rolle i bidra med kapital er foreløpig uklar. AktBO har ikke hatt kontakt med Husbankens regionskontor Øst, som vil komme til å behandle en lånesøknad. En informant formulerer seg slik om forventningene til Husbanken: ”Vi har hatt kontakt med prosjektgruppen i Prosjekt bostedsløse. Det høres ut som om pengene ligger klar og venter på oss”. Denne informanten framholder samtidig at medlemmer i AktBo tidligere har vært avskåret fra å få lån i Husbanken fordi de har hatt for lav inntekt. Spørsmålet er om Husbanken vil gi lån til *boligprosjektene* i AktBo selv om enkeltpersonene i boligprosjektene ikke tilfredsstillende kriteriene for å få lån og tilskudd. Spørsmålet vil neppe kunne besvares før det foreligger et prospekt for boligprosjektet.

### **Krevende mål**

Erfaringer viser at beboerovertakelse av gårder er svært krevende. Undersøkelser viser også at Oslo kommune har vært tilbakeholden med å overdra gårder til beboere (se f.eks. Brattbakk og Dyb 2001). Der beboerovertakelse og beboerstyrt rehabilitering er gjennomført vurderer beboerne arbeidet som må gjøres for å sette bygningen i stand og i forhold til lover og kommunalt regelverk som ekstremt krevende (ibid).

Vesentlige elementer som finansiering av boligkjøp og ressurser til nødvendig vedlikehold er foreløpig ikke på plass. Målet om å anskaffe eller planlegge anskaffelsen av 10 til 15 boliger i løpet av 2001 vil bli vanskelig å realisere. Det ene konkrete prosjektet AktBo arbeider med er



kjøp av en gård med syv brukbare boenheter som eies av Oslo kommune. AktBo var på tidspunktet for datainnsamlingen ennå ikke i reelle forhandlingsposisjon med kommunen om kjøp av eiendommen. Det er rimelig grunn til å stille spørsmålsteget ved om kjøpet vil være i mål innen utgangen av 2002.

I premissene for tildeling av midler gjennom Prosjekt bostedsløse heter det at AktBo skal ha fokus på botilak, tildeling av bolig og drift av boligene. Virkeligheten er med andre ord et stykke fra målene og idealene. Men er det målene som er feil eller er det virkeligheten? Som jeg antyder i avsnittet over er målene svært ambisiøse og tidshorizonten kort. Problemene jeg skisserer over kunne også vært utdypet. Vi ser imidlertid at både kommuner og andre organisasjoner som deltar i Prosjekt bostedsløse har et forholdsvis langt tidsperspektiv på å anskaffe boliger og tilpasse disse til formålet. Grunnlaget for tildelingen av midler fra Husbanken/Prosjekt bostedsløse er en søknad fra AktBo. Det er med andre ord AktBo selv som har lagt listen høyt.

Innledningsvis tok jeg opp spørsmålet om AktBos særegne karakter som selvhjelps- og brukerorganisasjon i forhold til vinklingen på evalueringen. I dette perspektivet er det vanskelig å tenke seg en rettlinjet og oversiktlig oppbygging av organisasjonen. Styrleder uttrykker seg slik: ”Man får en følelse av kaos når man kommer inn i AktBo. Men jeg oppdaget fort at det lå mye interessant i kaoset – det gjelder å få ryddet og få brukt organisasjonen til det den skal brukes til. Det er bare å dukke ned og begynne å lete. Jeg syns vi har kommet et stykke på vei.”

AktBo har samlet sett fått en god del støtte fra det offentlige både gjennom Prosjekt bostedsløse og fra A-etat. Støtten fra det offentlige kan føre til profesjonalisering og/eller byråkratisering av organisasjonen. Det betyr ikke automatisk at AktBo går i den retningen som var tenkt og planlagt. Støtten kan føre til oppbygging av et byråkrati som ikke nødvendigvis klarer å iverksette organisasjonens hovedmål. Dette kan fort bli forsterket av barrierene organisasjonen vil møte når den skal realisere boliganskaffelser, som også skal foregå ved å trosse markedet.

Prosjekt bostedsløse er et sosialt eksperiment som må tåle en del prøving og feiling. AktBo er i seg selv et enda større eksperiment. Det betyr ikke at bevilgende myndigheter bør frafalle å stille krav eller la være å følge opp kravene knyttet til bevilgningene. Tvert imot. AktBo bør i langt sterkere grad enn i dag bestrebe seg på å fokusere på det som er hovedmålet for organisasjonen: Å skaffe boliger, inkludert å skaffe finansiering for boligprosjektene og bygge en organisasjon som er innrettet på å sette medlemmene i stand til å anskaffe og sette i stand en bolig og ta vare på den økonomiske siden av å eie en bolig. AktBo flyter på en bølge av goodwill og for å beholde den er det viktig å vise til resultater. Det samme gjelder forholdet til aktørene rundt, som også sitter på mye ekspertise. For å beholde disse som støttespillere må organisasjonen få til noe, samtidig som kompetansen disse aktørene sitter på er viktig for å nå målene. Men en bør vurdere målene både i forhold til antall boliger og tidshorizonten for å kunne erverve boligene på nytt. Og fokus og oppbygging av organisasjonen må i enda sterkere grad målrettes mot dette.

### **Har AktBo en rolle i Prosjekt bostedsløse?**

AktBo skiller seg tydelig ut fra de andre frivillige organisasjonene. AktBos målsettinger skiller seg også tydelig fra målene for Prosjekt bostedsløse som helhet. For å tydeliggjøre AktBos særegen posisjon kan vi stille om hvorvidt AktBo i det hele tatt bør være en del av Prosjekt bostedsløse. Prosjekt bostedsløse har utpekt ”de aller svakeste” bostedsløse med

rusproblemer og psykiske lidelser/problemer som sin *primære* målgruppe. Prosjektet har hovedfokus på å utvikle metoder og modeller for å etablere bostedsløse i varige boligløsninger. Et sentralt element i prosjektet er å utvikle tjenestetilbud og metodikk knyttet opp mot grupper som har behov for hjelp, dersom de skal kunne klare å beholde en bolig. AktBos målgruppe eller medlemmer er personer som selv skal jobbe aktivt for å skaffe seg en bolig. I forprosjektdokumentet blir det foretatt en klar grenseoppgang mot målgruppene i Prosjekt bostedsløse. Medlemsbasisen er med andre et godt stykke fra primærmålgruppen i Prosjekt bostedsløse.

Ikke alle som trenger oppfølging i bolig har nødvendigvis rus- eller psykiske problemer. For eksempel har Oslo kommune utvidet sitt prosjekt til å omfatte andre grupper, inkluderer mennesker som trenger hjelp til å skaffe seg bolig ut over den assistansen det ordinære tjenesteapparatet kan gi. Fellesnevneren er at de har behov for en form for oppfølging. Men heller ikke alle som har behov for hjelp til etablere seg i bolig vil trenge oppfølging resten av livet. En undersøkelse blant en gruppe tidligere bostedsløse som fikk bolig med oppfølging viser et svært differensiert utviklingsforløp for personene i gruppen. Noen var i full jobb og hadde flyttet i egen bolig, mens andre ikke hadde klart å beholde boligen selv med støtte. Disse to gruppene utgjorde ytterpunktene. Oppfølgingsstudien ble gjennomført syv år etter innflytting i botiltaket (Busch-Geertsema 2002). Prosjekt bostedsløse kan også ha dette perspektivet og likevel beholde hovedfokus på problemer knyttet til rus, psykiatri og andre forhold som krever oppfølging i bolig.

Spørsmålet er hvordan AktBo passer inn i denne konteksten, og hva metodeutviklingen som skjer i de lokale prosjektene i Prosjekt bostedsløse vil ha å tilføre AktBo. Som jeg har forsøkt å vise i dette avsnittet har AktBo først og fremst behov for en annen kompetanse enn den som skal utvikles i Prosjekt bostedsløse.

# Kapittel 5

## Konklusjon

Formålet med evalueringen er å se på oppstartfasen i de nye aktørene i Prosjekt bostedsløse. Disse er Drammen kommune, AktBo, Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste. Også Tromsø kommune er blant de nye deltakerne i prosjektet, men evalueringen av prosjektet i denne kommunen ble gjennomført etter at rapporten var ferdig. En beskrivelse av Prosjekt bostedsløse i Tromsø er derfor skrevet som vedlegg til rapporten.

Prosjekt bostedsløse startet i 2000 med etablering av en sentral prosjektledelse og lokale prosjektorganisasjoner i de fem største kommunene; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Evalueringen av oppstartfasen i disse kommunene og det sentrale prosjektet er beskrevet i Byggforskrappport 325/2002. I denne oppsummerende drøftingen av evaluering av oppstartfasen i denne siste gruppen av aktører i prosjektet, vil jeg trekke inn problemstillinger fra den første evalueringen. Særlig relevans har oppsummeringen og drøftingen av kommuneevalueringen fra denne rapporten. De nye aktørene har bidratt til å tydeliggjøre en del av disse problemstillingene.

I det følgende skal jeg gi en summarisk gjennomgang av framdriften og fokus i de fem prosjektene som er evaluert her. Deretter skal jeg foreta en drøfting av noen problemstillinger konsentrert rundt begrepene rusomsorg, bolig, institusjon og tjenesteyting.

### Framdrift og fokus

Evalueringen skal omfatte de første fasene i prosjektet. Oppgavene og målene for denne fasen er definert slik: Deltakerne skal etablere prosjektledelse og styrende organer for prosjektet og bearbeide prosjektskissene. Videre forventes det at kommunene arbeider med å sikre lokal forankring, etablere et forhold til Husbankens avdelingskontor, kartlegge behov og innhente kunnskap, klargjøre prosjektets rolle overfor eksisterende tiltak og lage strategier og systemer for erfaringsformidling. Oppgavene er mange og ikke alle er like klart definert. Men samlet kan vi si at de er sentrert rundt å etablere og forankre prosjektet i den lokale strukturen og i det nasjonale prosjektet.

Ser vi på framdriften av prosjektet finner vi ut at de fem aktørene er i forskjellige faser. Dette var også ett av trekkene vi fant i evalueringen av de fem første kommunene. Prosjektene beveget seg i ulik takt i forhold til å få de ulike elementene på plass i prosjektet. Flertallet av de lokale prosjektene som omtales i denne rapporten hadde begynt å jobbe med bolig koblet opp mot målgruppen før de kom med i Prosjekt bostedsløse. Bare for en av de nye aktørene, Kirkens Sosialtjeneste, har deltakelse i Prosjekt bostedsløse betydd starten på arbeidet med boliger.

En hovedkonklusjon er at tre av de frivillige organisasjonene og kommunen som er med i evalueringen har kommet lenger i arbeidet enn det som var forventet i henhold til planene for prosjektet. Drammen kommune, Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon har klare ideer og metodiske tilnærminger, som kan gi innspill i diskusjonen om en nasjonal strategi mot bostedsløshet. I slutten av forrige kapittel drøftet jeg AktBos særtrekk og organisasjonens rolle i Prosjekt bostedsløse. Fordi målene og metodene er så forskjellig fra de andre aktørene,

blant annet skal AktBo etablere seg selv og ikke et prosjekt i organisasjonen, gir det liten mening å sammenlikne AktBo med disse.

Fra evalueringen av oppstartfasen i de fem opprinnelige kommunene så vi at disse hadde bostedsløse med problemer ut over at de manglet bolig som primærgruppe for sitt prosjekt, samtidig som de i varierende grad inkluderte andre deler, eventuelt hele spekteret av kommunens eller bydelens boligressurser i prosjektet. De tre frivillige organisasjonene og kommunen i denne evalueringen har også de aller vanskeligst stilte som sin primærgruppe. Boligprosjektene i Drammen kommune, Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon har et eksplisitt fokus på rusmisbrukere og bidrar til å knytte prosjektet enda tettere til rusproblematikk. Disse prosjektene er helt på linje med og godt innenfor rammen av den sentrale prosjektbeskrivelsen. Disse tre prosjektene har også et tydelig fokus på boliger. Mest uttalt er Drammen og Kirkens Bymisjon med sine målsettinger om å satse på varige boløsninger. Drammen har også hovedtyngden av sitt prosjekt på arbeidet med å etablere og integrere rusmisbrukere i vanlige kommunale utleieboliger spredt rundt i boligmassen.

I evalueringen av oppstartfasen i de fem første deltakerkommunene i Prosjekt bostedsløse så vi at det var et økt fokus på utdanning blant de ansatte på dette feltet. Dette finner vi også hos de frivillige organisasjonene. Frelsesarmeen er i ferd med å få utarbeidet en studieplan for en miljø-arbeiderutdanning for ufaglærte blant sine ansatte. Kirkens Bymisjon benytter andre tilbud, som for eksempel den boligsosiale etterutdanningen som startet ved Høgskolen i Sør-Trøndelag høsten 2002. Drammen kommune har lagt betydelig vekt på tverrfaglighet og høy formell kompetanse i sammensetningen av sitt ambulerende team, som skal følge opp beboerne i boligene.

### **For mye fokus på rusomsorg?**

Etter evalueringen av de fem første deltakerkommunene i prosjektet utkrystallisert det seg noen faglige problemstillinger. Disse problemstillingene ble oppsummert i åtte punkter, som også er presentert i innledningskapitlet i denne rapporten. For den videre drøftingen kan det likevel være nyttig å gjengi dem her:

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

Jeg skal ikke gå inn på alle disse åtte problemstillingene en for en i forhold til de nye aktørenes prosjekter. Jeg skal i stedet konsentrere meg om et par områder og se på hvordan de nye aktørene kan bidra til å utvikle noen problemstillinger. Det er særlig to problemstillinger som utpeker seg. Den ene kan oppsummeres i spørsmålet om Prosjekt bostedsløse har for mye fokus på rusomsorg. Den andre problemstillingen kan oppsummeres i begrepsparet bolig versus institusjon, en problemstilling vi også finner blant punktene over.

Målgruppen for Prosjekt bostedsløse er definert som de vanskeligst stilte bostedsløse. I den sentrale prosjektbeskrivelsen heter det at *hovedfokus* skal være på å gi de aller svakeste et tilbud. De aller svakeste er definert som personer med rusproblemer og psykisk sykdom, eventuelt med dobbeldiagnose rus og psykiatri. Det sterke fokuset på rus har fått noen aktører rundt prosjektet til å stille spørsmål om Prosjekt bostedsløse kunne resultere i en ny særomsorg for rusomsorgen. Et annet spørsmål som kom opp i evalueringen av de fem første deltakerkommunene handler om definisjon av bostedsløshet. Den primære målgruppen for prosjektet vil naturlig nok bli snevrere definert og mindre i antall enn populasjonen av bostedsløse som framkommer i den nasjonale kartleggingen fra 1997. Den definerer bostedsløshet som personer uten eid eller leid bolig, uten fast bopel eller uten overnattingsmuligheter for kommende natt. Her bør det imidlertid understrekes at selv om hovedfokus er på de aller vanskeligst stilte, omfatter prosjektet alle bostedsløse.

De nye aktørene har imidlertid styrket prosjektets fokus på rus. Fire av de fem aktørene i denne evalueringen har rusmisbrukere og personer med dobbeldiagnose rus og psykiatri som sin primære målgruppe. Dermed vil også russiden i dikotomien *bostedsløs versus rusmisbruker* bli styrket.

### **Bolig versus tjenester**

De frivillige organisasjonene har lang erfaring med institusjonsdrift. Men de har ingen erfaring med boliger og den særegne problematikken som følger tjenesteyting i boliger. Erfaring med institusjonsdrift gir også kunnskap og kompetanse om tjenesteyting. Kommunene har derimot tradisjoner og erfaring med både å drive boliger med og uten tjenesteyting og med institusjonsdrift. Fem av seks av de kommunale prosjektene er organisatorisk forankret i kommunens helse- og sosialsektor og de fleste knyttet opp mot rusomsorgen. En av kommunene har forankret prosjektet i boligsektoren. Prosjekt bostedsløse i Drammen kommune er knyttet til Senter for rustjenester. Men Drammen har, i likhet med de andre kommuneprosjektene med forankring i helse- og sosial, en representant for boligsiden i styringsgruppen.

Hvis vi tar utgangspunkt i rammen og målgruppen for Prosjekt bostedsløse, vil vi se at det ligger i skjæringspunktet mellom bolig og tjenester. Når bolig og tjenester skal kombineres i en organisatoriske enhet, for eksempel med faste tjenester og tjenesteytere knyttet til boligen, oppstår det lett problemer med å definere hva denne organisatoriske enheten er. Juridisk er saken i utgangspunktet klar. En bolig er et privat område som disponeres av beboeren. Beboeren har også ansvaret for det som skjer i egen bolig. En pasient eller bruker i en institusjon har verken myndighet eller ansvar for det som skjer i institusjonen.

I enkelte sammenhenger, som i dette prosjektet, vil kontraktene til boligene inneholde klausuler om plikt til å motta hjelp. Da er en på et punkt der også den juridiske forskjellen mellom bolig og institusjon blir vag. I *praksis* er nemlig distinksjonene ofte flytende. Det finnes en rekke eksempler på dette fra eldreomsorgen og bygging av omsorgsboliger, og fra ansvarsreformen for mennesker med psykisk utviklingshemming. Der en for eksempel har sykehjem og omsorgsboliger for eldre i samme bygning og tjenestene i boligene utføres av de ansatte i institusjonen, kan både det formelle og praktiske skillet bli komplisert (Bjerke og Kvamme 2002).

Ansvarsreformen for mennesker med psykisk utviklingshemming og overgangen fra institusjon til omsorgsbolig i eldreomsorgen er to reformer som har hatt forskjellige utviklingsforløp. En av forklaringene er at disse to sektorene er dominert av helt forskjellige

profesjonsgrupper. Den eller de dominerende profesjonsgruppene kan ha stor innflytelse på hvordan en sektorene blir utformet. Omsorgssektoren for eldre er dominert av sykepleiere. Omsorgsboligene for denne gruppen har også fått et sterkt institusjonspreg. I omsorgssektoren for mennesker med psykisk utviklingshemming skjedde det en holdningsendring med innføring av ansvarsreformen. Vernepleierne, som er den dominerende faggruppen, tok et oppgjør med institusjonstenkningen og den medisinske tilnærmingen. Ansvarsreformen fikk dermed en profesjonsgruppe som gikk inn for å iverksette ideene og den nye politikken. Omsorgssektoren for mennesker med psykisk utviklingshemming er også dominert av boligtenkning, selv om mange av boligene har institusjonspreg, både med hensyn til beliggenhet (flere samlet/bofellesskap) og tjenesteyting.

Prosjekt bostedsløse er per i dag sterkt knyttet til rusomsorgen. Denne tilknytningen ligger i føringene for prosjektet, nærmere bestemt i definisjonen av primærmålgruppen. Kommunene har, det er grunn til å anta som en konsekvens av de sentrale føringene, også lagt sine prosjekter opp til rusomsorgen. Med utgangspunkt i resonnetet om profesjons- eller faggruppene betydning for utviklingen av et tjenestetilbud, kan vi stille spørsmålet; hvilke grupper vil komme til å prege tjenestetilbudet i dette prosjektet. Undersøkelsen viser at bolig i liten grad er et eget fagfelt, og at når brukerne først og fremst har et boligproblem, finnes det ingen fag- eller profesjonsgrupper som kan møte brukernes behov (Ytrehus 2002). Spørsmålet er hvilke fag- og profesjonsgrupper som vil være sentrale i å utvikle et bolig- og tjenestetilbud til bostedsløse som har behov for tjenester knyttet til bolig. Det er nærliggende å anta at ansatte i rusomsorgen vil få en sentral plass.

Rusomsorgen er i stor grad dominert av ufaglært arbeidskraft. Koblet opp mot mangel på boligsosial kompetanse vil resultatet bli at vi får et udefinert eller vagt definert fagfelt. I andre sammenhenger har jeg tatt opp spørsmålet om anvendelse av trappetrinnsmodellen i Prosjekt bostedsløse (Dyb 2002A, 2002B). Trappetrinnsmodellen var lansert som modell for det som senere ble Prosjekt bostedsløse allerede i Utjamningsmeldinga (St.meld.nr. 50 [1998-99]). Modellen bygger på et regime med straff og belønning, primært av adferd knyttet til rus, der boligen er middelet som skal regulere adferden. Et interessant aspekt ved denne tilnærmingen er at den kommer, tilsynelatende uten noen begrunnelse eller argumentasjon, etter en omfattende de-institusjonalisering og boligetablering i andre deler av omsorgssektoren. En ideologisk drivkraft på disse feltene har vært normaliseringsperspektivet. Hvorfor har en valgt en annen tilnærming i arbeidet med bostedsløse? Det er nærliggende å svare med at et slikt valg har sammenheng med det Ytrehus (2002) betegner som mangel på kompetanse i det boligsosiale feltet.

Men i det kan også ligge en antydning om at primærmålgruppen for Prosjekt bostedsløse ikke tilhører de "verdige trengende". Det er relevant å reise spørsmål om valg av trappetrinnsmodellen også har sammenheng med målgruppen, og at den avspeiler en holdning om at rusmisbrukere ikke har rett til, men må gjøre seg fortjent til bolig.

Det settes nå i gang en boligsosial videreutdanning ved Høgskolen i Sør-Trøndelag. Utdanningen er en del Prosjekt bostedsløse. Men det gjenstår en del før et slikt studium er ferdig formet. Utformingen av dette utdanningstilbudet vil også være med på å forme bolig- og tjenestetilbudet i prosjektet.

## Fruktbare motsetninger

De nye aktørene i Prosjekt bostedsløse har bidratt til å tydeliggjøre motsetningene jeg har drøftet over. Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Kirkens Sosialtjeneste har sine prosjekter forankret i, til dels, langvarige tradisjoner innen rus- og institusjonsomsorg. Drammen kommune hadde allerede et prosjekt med utgangspunkt i og forankring i kommunens rustjenester. Prosjektet i Drammen har også valgt to løsninger i hver sin ende av aksens institusjon – bolig. Prosjektet i Drammen skal bygge opp en ren institusjonsavdeling og satse på etablering av rusmisbrukere i ordinære, integrerte boliger.

I ”boligenden” av aksens finner vi også AktBo. AktBo er en selvhjelpsorganisasjon, der medlemmene selv skal arbeide med å skaffe seg bolig. Her dreier det seg ikke om å utvikle tjenester knyttet til boligen. AktBos mål om å skaffe boliger, blant annet ved å gå på tvers av markedet, er svært ambisiøst. For å realisere målet vil organisasjonen ha bruk for annen kompetanse enn den som primært utvikles i de andre prosjektene. En bør være oppmerksom på at AktBo blir en reell deltaker i prosjektet, og ikke for eksempel blir et *alibi* for å si at målgruppen for prosjektet er ”alle bostedsløse”. Fokuseringen på bostedsløse med behov for tjenester i boligen er styrket med de nye aktørenes inntreden.

Motsetningene i prosjektet, som er drøftet her, kom fram allerede under evaluering av første fase i prosjektet. Evalueringsoppdraget for oppstartfasen av prosjektet er definert til å se spesifikt på om prosjektet er etablert og forankret lokalt og om det er etablert organisatoriske linjer som er egnet til å nå målene i prosjektet. Med tanke på at prosjektets hovedmål er metode- og kompetanseutvikling er det imidlertid en styrke at en del faglige motsetninger eller dilemmaer kommer opp på et tidlig tidspunkt.

I evalueringen av Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon kommer det fram at de frivilliges plass i Prosjekt bostedsløse og organisatoriske tilknytning er lite avklart. Generelt opplever de frivillige organisasjonene at det er utydelig hva det betyr at de skal ha en selvstendig rolle. Samtidig møter de nye problemer i samarbeidet med kommune og bydel, når det går over fra institusjonsdrift til boliger. I premissene for deltakelse i prosjektet ligger at begge parter, både kommunene og de frivillige organisasjonene, er pålagt å samarbeide. Samarbeidet vil i hovedsak dreie seg om midler til drift og tjenesteyting i kommunene. Her kan kommunens eget Prosjekt bostedsløse og prosjektene drevet av de frivillige organisasjonene havne i en konkurransesituasjon.

Prosjekt bostedsløse er et utviklingsprosjekt med et nedenfraperspektiv. Det vil si at den faglige utviklingen skal foregå i de lokale prosjektene. De substansielle og faglige motsetningene, både de som er skissert her og i den første evalueringsrapporten, er fruktbare motsetninger som kan bidra til å bringe prosjektet framover. Derfor er det også vesentlig å avklare de ulike aktørenes rolle slik at ikke diskusjonen om dette blir en hovedsak i prosjektet.

## Referanser

- BoligAksjonen (2001): *Straksboliger til vanskeligstilte*.
- Almås, Reidar (1990): *Evalueringsforskning på norsk*. Universitetsforlaget. Oslo
- Baklien, Bergljot (2000): Evalueringsforskning for og om forvaltningen. I Foss, Olaf og Jan Mønnesland (red): *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*. NIBR 4-2000
- Baklien, Bergljot (1995): Evalueringsforskning i Norge. *Tidsskrift for samfunnsforskning vol 34, side 261-274*. Universitetsforlaget. Oslo
- Beijer, Ulla (2000): På männens villkor – om hemlösa kvinnor i Stockholm. I W. Runquist og H. Swärd: *Hemlöshet*. Carlsson Bokförlag. Stockholm
- Bjerke, Paul og Kvamme, Eli (2002): *Pleierne. Oppgaver, yrker og kompetanse i pleieomsorgssektoren*. De Facto. Oslo
- Blid, Mats og Gerdner, Arne (2002): Outcome of Housing Support to Severely Dependent Homeless Alcoholics and Effects on their Substance Abuse. *TemaNord 2002:558*. Nordisk Ministerråd København
- Brattbakk, Ingar og Dyb, Evelyn (2001): Byfornyelsen i Oslo 1998-2000: Evaluering av de nye virkemidlene. Prosjektrapport 310/2001 Norges byggforskningsinstitutt
- Busch-Geertsema (2002): *Rehousing homeless people. The case of Soziale Wohnraumhilfe Hannover*. Working paper for EUROHOME-IMPACT project. Bremen.
- Dyb, Evelyn (2001): *Tiltak for bostedsløse: En eksempelsamling*. Prosjektrapport 309/2001 Norges byggforskningsinstitutt
- Dyb, Evelyn (2002A): Ett trappetrinn opp eller to trinn ned. *Embla nr. 2/2002*
- Dyb, Evelyn (2000B): *Trappetrinnsmodellen*. Notat. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo
- Hansen, Thorbjørn; Dyb, Evelyn; Holm, Arne (2002): *Evaluering av Prosjekt bostedsløse. Oppstartfasen*. Prosjektrapport 325/2002. Norges byggforskningsinstitutt. Oslo
- Harvey, Brian (1998): *Settlement Services for Homeless People in Europe: Lessons for Ireland*. Homelessness Initiative. Dublin
- Lorentzen, Håkon (1994): *Frivillighetens integrasjon*. Universitetsforlaget Oslo
- Qvarlander, Anna (2001): Hemlöshet i Vesterås – hur samverkar socialtjänst och hyresvärdar? I SOU 2001:95: *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället*. Bilagedel. Stockholm



Runquist, Weddig (2001): Uppföljning av träningslägenheter i en melansvensk stad: klienterna, hjälpsystemet och hyresverdena. I SOU 2001:95: *Att motverka hemlöshet. En sammanhållen strategi för samhället*. Bilagedel. Stockholm

Repstad, Pål (1998): Jakten på de frivilliges egenart. I Repstad, Pål: *Den lokale velferdsblandingen. Når offentlige og frivillige skal samarbeide*. Universitetsforlaget Oslo

Romøren, Tor Inge (1995): Reformen for psykisk utviklingshemmede. I T. I. Romøren (red): *HVPU-reformen i forskningens lys*. Ad Notam Gyldendal Oslo

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

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

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

Ulfrstad, Lars-marius (1997): *Bostedsløshet i Norge*. Prosjektrapport 216/1997. Norges byggfoskningsinstitutt. Oslo

Ytrehus, Siri (2002): Det boligsosiale feltet – ansvar og kompetanse. *Tidsskrift for velferdsforskning nr. 3-2002*.

# Vedlegg

## Prosjekt bostedsløse i Tromsø

Evalueringen av Prosjekt bostedsløse i Tromsø følger samme mal som evalueringen av de lokale prosjektene i de andre kommunene (kapittel 2 i denne rapporten; Byggforskrappport 325/2002). Tromsø er en av to kommuner og fire organisasjoner som kom med i Prosjektet bostedsløse etter at prosjektet hadde startet. Årsaken til at omtalen av Tromsø-prosjektet er håndtert som vedlegg til rapporten og ikke en integrert del av den, er at evalueringen ble gjennomført etter at arbeidet med rapporten var avsluttet. Oppstartfasen i prosjektet i Tromsø skulle evalueres innen utgangen av september 2002, slik de andre nye deltakerne i prosjektet ble. Det finnes selvsagt en forklaring på at dette ikke ble gjort.

For å gjennomføre evalueringen, for å få tilgang til relevante dokumenter og informanter, er det nødvendig å inngå et samarbeid med prosjektet i den aktuelle kommunen. Dette har vært vanskelig å få til overfor Tromsø. Begrunnelsen fra prosjektledelsen er at høsten 2002 støtte prosjektet på uventede og tildels store problemer knyttet til kjøp av en eiendom som skulle inngå i prosjektet. Problemene rundt dette blir nærmere beskrevet lenger ned.

Evalueringen ble – endelig – gjennomført i uke 51 2002. Den bygger på intervjuer med et utvalg aktører og gjennomgang av dokumenter. Jeg har hatt samtaleintervjuer med prosjektleder, leder for Eiendom og utbygging og boligsjefen i kommunen, som begge sitter i styringsgruppen, styreleder for den kommunale Stiftelsen Kommunale boliger og en kommunalsjef. Intervjuene ble gjennomført i Tromsø i uke 51 2002. Følgende dokumenter er benyttet i evalueringen: Søknaden til Husbanken om prosjektmidler, Husbankens tildelingsbrev, prosjektskisse fra Tromsø, saksdokument til Formannskapet og kommunens nylig vedtatte plan for organisering av rustiltak.

### **Bevilgninger til prosjektet:**

Tromsø har fått følgende bevilgninger fra Husbanken/Prosjekt bostedsløse for 2002:  
Kroner 550.000 til prosjektledelse.  
Kroner 1.350.000 til å utvikle tiltak.

### **Tromsø inn i Prosjekt bostedsløse**

Tromsø kommune ba selv om å få bli med i det nasjonale prosjektet. Tromsø presenterer seg som en ”storby” for den nordlige regionen. Karakteristikken storby henspeiler ikke på størrelsen – byen har drøyt 60.000 innbyggerne – men på en type problemstillinger som er knyttet opp mot storbybegrepet. Tromsø er ikke bare regionsenter for Nord-Norge. Kommunen er også eneste større by i landsdelen og har fått en større andel av tilflytting enn byer med samme innbyggertall i Sør-Norge. Folketallet har vokst med nærmere 20 prosent i løpet av siste tiårsperiode. Det kan tilføyes at byen har 110 nasjonaliteter og at 10 prosent av befolkningen er studenter. Tromsø har også fått storbymidler fra staten i en del sammenhenger. I det ligger en erkjennelse av at kommunen har en spesifikke ”storbyproblemstikk”. Dette er bakteppet for at en del aktører i Prosjekt bostedsløse i Tromsø mener kommunen har en naturlig og viktig plass i Prosjekt bostedsløse.

Noe av det som nå skjer i tilknytning til Prosjekt bostedsløse var allerede satt i gang før Tromsø ble med i det nasjonale prosjektet. En av informantene framholder at enkelte tiltak,

som vil bli gjennomført i regi av prosjektet, sannsynligvis ville blitt iverksatt uavhengig av deltakelse i Prosjekt bostedsløse. Men tilknytningen til det nasjonale prosjektet vil gi tilgang til økonomiske midler og erfaringer fra andre kommuner. Andre informanter peker i tillegg på at Tromsø kan ha noe å bidra med på nasjonalt plan.

Som vi skal se, viser evalueringen at Prosjekt bostedsløse i Tromsø på noen områder har etablert sitt prosjekt i tråd med kravene til framdrift i den nasjonale prosjektskissen. På andre områder gjenstår en del oppgaver. Dette er ikke særegent for Tromsø. Den første evalueringsrapporten (325/2002) oppsummerer at kommuneprosjektene ikke har en synkron utvikling i forhold til hverandre og den sentrale prosjektplanen. I det følgende skal jeg gi en gjennomgang av prosjektet i Tromsø, bakgrunnen for det og hvor prosjektet står ved tidspunktet for evalueringen.

### **Bakgrunn for prosjektet i Tromsø**

Arbeidet med å etablere et nytt tilbud til bostedsløse rusmisbrukere og bostedsløse med psykiske lidelser startet høsten 2000. Kommunen hadde i en periode hatt en sterk økning i bruk av hospitsplasser og andre private tilbud. Rusomsorgen disponerte 25 plasser i åtte hybelhus samt en del brakkebebyggelse fordelt på to områder. Flere av informantene påpeker at disse tilbudene fungerte dårlig. Det fantes lite eller ingen oppfølging av beboerne. Målet høsten 2000 var å etablere et natthjem.

Det skjedde imidlertid lite fram til kommunen i 2001 inngikk et samarbeid med den kommunale Stiftelsen Kommunale Boliger. Stiftelsen ble opprettet på slutten av åttitalet for å sikre framtidig drift i det kriserammede Tromsø Boligbyggelag. Stiftelsen driver sin virksomhet parallelt til kommunens eget boligkontor. Den eier, driver og leier ut boliger til sosialt og økonomisk vanskeligstilte. Begge parter, både stiftelsen og boligkontoret gir uttrykk for at de to virksomhetene ikke konkurrerer men utfyller hverandre.

Kommunen inngikk en avtale med stiftelsen om at den skulle kjøpe to eiendommer og bygge boliger for bostedsløse med rusproblemer og psykiske lidelse, eventuelt rehabilitere og tilpasse eksisterende bygninger. En eiendom i utkanten av byen, Ørreholmen, er ervervet og skal etter planen få fire leiligheter i én bygning og 10 til 12 boenheter i kjede eller rekke. Målet er å etablere bostedsløse i permanente boliger. Området er velegnet for ulike utendørsaktiviteter. Blant annet inngår det i planen å ruste opp ørredammene på området for å drive oppdrett. Aktiviteter av denne typen er tenkt som arbeidstrening og ikke drift på kommersiell basis.

Ørreholmen var, inntil stedet ble overtatt av Stiftelsen Kommunale Boliger, et privat hospits. Også den andre eiendommen stiftelsen har satset på er et tidligere privatdrevet hospits. Bygningen med adresse Grønnegaten 103 ligger midt i Tromsø sentrum og var planlagt primært som natthjem med plass også til aktivitetslokaler, dagkafé, noen hybler og kontorlokaler til Rustjenesten. Natthjemmet skal være et akutt og midlertidig tilbud.

Våren 2001 inngikk stiftelsen en intensjonsavtale med eieren av Grønnegaten 103 om overtakelse av bygningen. Finansieringen med lån og tilskudd fra Husbanken var på plass. Det var satt av en og en halv stilling på kommunebudsjettet til driften av natthjemmet. Men så fikk prosjekt natthjemmet en bråbrems. Mens stiftelsen og kommunen arbeidet med finansiering og prosjektering, hadde den opprinnelige eieren solgt bygningen til en tredje person. Dette til tross for at eieren hadde undertegnet en intensjonsavtale om salg med Stiftelsen Kommunale Boliger. En ny kjøper hadde tilbudt mer for gården enn det som lå i avtalen med stiftelsen. Saken har allerede vært i Namsretten og skal inn for Skjønnsrett i

februar 2003. Saken håndteres av kommuneadvokaten med bistand fra Eiendom og utbygging. Målet for kommunen er å overta eiendommen og realisere planene som er lagt. Ifølge prosjektleder har saken forsinket arbeidet med å etablere Prosjekt bostedsløse. Saken har fått en del medieomtale og krevd forholdsvis mye innsats fra flere som er involvert i prosjektet. Og den har forsinket etablering av natthjemmet, som er et vesentlig element i Prosjekt bostedsløse. Prosjektet satser derfor på å få Ørreholmen i drift først. Problemene rundt overtakelse av Grønnegaten 103 blir gitt som den viktigste begrunnelsen for at avtalene rundt evalueringen ikke var på plass før i uke 51.

## **Mål og målgrupper**

Prosjekt bostedsløse i Tromsø hadde altså utspring i arbeidet som allerede var satt i gang for å skaffe bedre botilbud til de mest vanskeligstilte bostedsløse. Målgruppene for prosjektet i Tromsø er definert forholdsvis bredt. *Primærmålgruppen* er, i tråd med den sentrale prosjektplanene, definert til bostedsløse med ”rusmisbruk, psykiske lidelser, kriminalitet og sosiale problemer”. I prosjektskissen heter det videre at målet er å redusere bruken av hospits. Tromsø kommune brukte 3,9 millioner kroner til kjøp av pensjonat- og hospitsplasser i 2001. Videre er målsettingen å redusere bruken av behandlingsplasser i rusomsorgen, som i realiteten brukes til å ”sikre et omsorgstilbud og ikke et behandlingstilbud”. Halvparten av de 2,5 millioner kronene sosialtjenesten brukte på behandlingsplasser i 2001 er beregnet brukt til å gi et omsorgstilbud og ikke reell behandling.

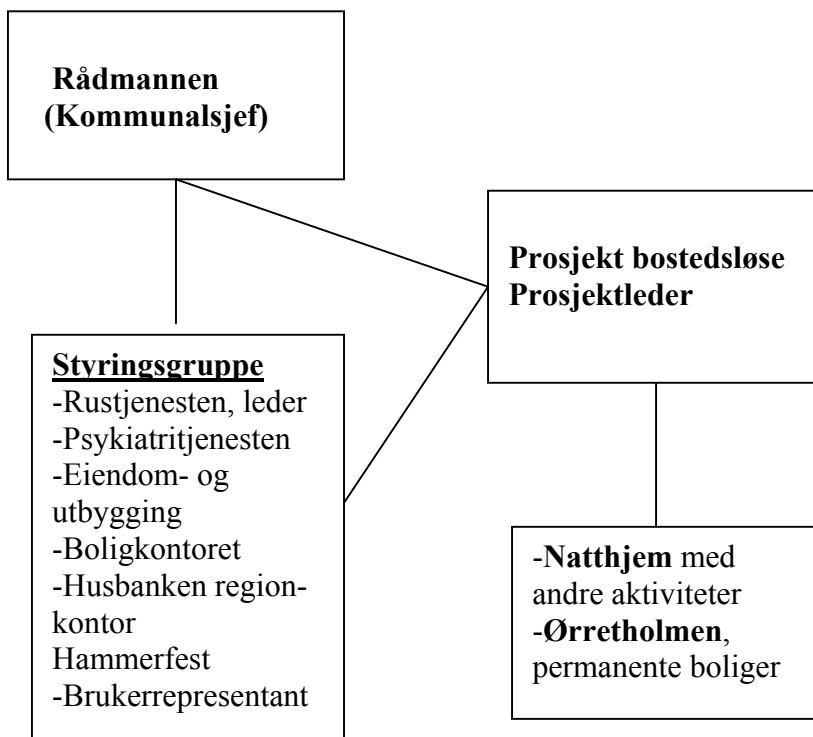
Målsettingene for prosjektet er konkretisert til 1) videreutvikling av ansvarsgrupper og styrking av omsorgstjenestenes rusfaglige kompetanse, 2) oppfølging av rusmisbrukere i bolig gjennom bedre differensiering av tilbudene, 3) tilpasse miljøarbeidertjenesten bedre til brukernes behov, 4) etablere et ambulerende team på fire ansatte med kompetanse innen rusmiddelarbeid, psykiatri og sosialt arbeid, 5) gjennomføre etablering av Grønnegaten 103 og Ørreholmen og 6) utvikle boligtilbud som er beskrevet i Boligsosial Handlingsplan. Boligsosial Handlingsplan var til behandling i kommunen på evalueringstidspunktet og derfor ikke offentliggjort. Planen vier en betydelig oppmerksomhet til bostedsløshet og kunnskapen og dokumentasjonen som har framkommet i dette arbeidet blir benyttet i Prosjekt bostedsløse.

Målsettingene for Prosjekt bostedsløse er ikke ferdig drøftet i styringsgruppen for prosjektet. Ledelsen for det nasjonale prosjektet stiller krav til deltakerkommunene om å legge større vekt på arbeidet med modell- og metodeutvikling enn kommunen har gjort til nå. Tromsø har fått midler til å ansatte en person i to måneder for å arbeide med modellutvikling.

Tromsø har hatt fokus på bolig og i mindre grad på prosjektet og utvikling av metoder og modeller: ”Jeg trodde vi prøve ut tiltak og på grunnlag av erfaringer med tiltakene utvikle modeller. Men nå har vi fått krav om å utvikle modeller innen 1. mars. Så da får vi ta utgangspunkt i en teoretisk modell”, sier en informant. Modellutvikling skal behandles i styringsgruppen innen denne fristen.

## **Organisering og forankring av prosjektet**

Prosjekt bostedsløse i Tromsø ble formelt en del av det nasjonale prosjektet i mars 2002. Oppstartfasen av prosjektet, som denne evalueringen omhandler, skal ha fokus på organisering av prosjektet, hvorvidt prosjektet klarer å etablere en prosjektorganisasjon og politisk, administrativ og faglig forankring av prosjektet i kommunen. Prosjektorganisasjonen i Tromsø og plassering i den kommunale organisasjon og administrasjon ser slik ut (neste side):



En styrke ved prosjektet er at de nevnte tiltakene – natthjem i Grønnegaten 103 og Ørreholmen – har en solid politisk og administrativ forankring i Tromsø kommune. Etablering av et natthjem ble lagt inn i kommunebudsjettet for 2000. På tampen av 2001 var saken igjen oppe i Helse- og sosialkomiteen og i januar 2002 ble den behandlet i Formannskapet. Da var også Ørreholmen kommet med. Den politiske behandlingen har hele veien vært enstemmig. Det har ikke vært en eneste politisk dissens eller merknad. Til tross for den rungende politiske enigheten mener noen av informantene at det har skjedd lite. En formulerer seg slik: ”I en periode har det vært to skritt fram og ett tilbake”.

Opplevelsen av tilbakeskritt underveis henger blant annet sammen med problemene med overtakelse av Grønnegaten 103. Samtidig har kommunen vært gjennom en total omorganisering og har nå, i likhet med mange norske kommuner som også har blitt omorganisert, et ”to-nivåsystem” med rådmann og kommunalsjefer øverst og 120 likestilte selvstendige resultatenheter under rådmannen. Prosjekt bostedsløse er egen resultat enhet og ikke knyttet til en av de andre enhetene.

Det er uklart hva den nye kommuneorganisaseringen vil bety for levering av omsorgstjenester til boligene som etableres i regi av Prosjekt bostedsløse. Omorganiseringen har også ført til forsinkelser med blant annet å etablere styringsgruppe for prosjektet.. Styringsgruppen består av lederne for Eiendom og utbygging, Boligkontoret, Rustjenesten, Psykiatritjenesten og avdelingsleder for Husbankens regionkontor Hammerfest. Styringsgruppen vil bli supplert med en brukerrepresentant fra Huset, et etterverntilbud drevet av Kirkens Sosialtjeneste i samarbeid med Kirkens Bymisjon. Leder for Psykiatritjenesten hadde like før evalueringstidspunktet påtatt seg å lede styringsgruppen. Styringsgruppen ble satt sammen i løpet av høsten. Den hadde hatt tre møter ved årsskiftet uten å være fulltallig.

De som har møtt i styringsgruppa er først og fremst representanter for boligsektoren. Det er også betegnende for prosjektet i Tromsø. Selv om prosjektleder gikk fra jobben som sosialsjef (stillingen ble borte i omorganiseringen) til stillingen som prosjektleder for Prosjekt bostedsløse, har prosjektet foreløpig en sterk forankring i boligsektoren. Leder for Rustjenesten hadde ikke deltatt på noen av møtene. Leder for Psykiatritjenesten hadde nylig sagt ja til å være leder for styringsgruppen, men vedkommende hadde inntil da vært et perifert medlem i gruppen. Årsaken til at disse to ikke har deltatt eller deltatt lite i styringsgruppen blir forklart delvis med omorganiseringen i kommunen og at de er nye i stillingene sine og delvis med tilfeldigheter. Særlig Rustjenestens rolle i prosjektet blir understreket:

”Rustjenesten har ikke møtt på møtene, men denne tjenesten vil stå sentralt i å utforme et tjenestetilbud til gruppen. Vi vet ennå ikke hva som blir innholdet i tjenestene. Vi får heller ikke startet arbeidet med å utvikle metoder og modeller før alle er med.”

Forankringen i boligsektoren har åpenbart sammenheng med at prosjekt har utspring i et arbeid for å framskaffe et bedre botilbud for de aller vanskeligst stilte bostedsløse. Prosjektets sterke tilknytning til Stiftelsen Kommunale Boliger, som er et *boligforetak* med et sosialpolitisk formål, har bidratt til å styrke boligsiden. Men også fra denne siden etterspørres bedre oppfølging og utvikling av metodikk for å arbeide med de svært vanskeligstilte som får bolig eller som kanskje skulle hatt et annet tilbud enn en vanlig kommunal bolig:

”Vi ser folk gå kanossagang og den ene døren etter den andre blir stengt for dem – bokstavelig talt. Mange er syke. Vi må gi folk et tilbud der de er. Det betyr ikke at vi skal la være å stille krav, men spørsmålet er hvor vi skal starte. Å ha et sted å bo er helt grunnleggende. Når barn har skolen som eneste faste holdepunkt, slik vi har fått avdekket her i Tromsø, er noe grunnleggende galt. Bolig må være en rettighet på linje med skole”.

Sammenlignet med for eksempel prosjektet i Drammen, ser vi at Tromsø og Drammen har startet i hver sin ende. Drammen arbeider med å utvikle metodikk og baserer seg på å bruke vanlige kommunale boliger, mens Tromsø har lagt mye arbeid i framskaffe bygninger og arealer for å etablere et alternativt botilbud. Men samtidig har Tromsø kommune som mål å anskaffe flere boliger for vanskeligstilte. Kommunen har fattet et vedtak om å bygge 200 nye boliger til vanskeligstilte og unge som har problemer med å komme inn på boligmarkedet. Lederen for Eiendom og utbygging, som har ansvar for kommunale utbyggingsområder, sitter også i styringsgruppen for prosjektet.

### **Aktører rundt prosjektet**

Følgende aktører er synlig i og rundt prosjektet i Tromsø:

Kommunepolitikere: bevilge midler, utløse midler

Rustjenesten: ansvar for tjenester til og behandling av målgruppen

Psykiatritjenesten: ansvar for behandling av målgruppen

Boligkontoret: ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte

Stiftelsen Kommunale boliger: skaffe boliger til vanskeligstilte

Eiendom og utbygging: kommunale planer, tomter, boligbygging

Staten: disponerer prosjektmidler

Husbanken: finansiering av tiltak, prosjektledelse

Private aktører: frivillige organisasjoner

Brukere: i styringsgruppen for prosjektet

Nabolag: bomiljø, naboer

Media: påvirke opinion og myndigheter.

Planene for tiltakene i Tromsø hadde allerede vært til politisk behandling før prosjektet ble etablert. Det eksisterer en tverrpolitisk enighet om å sette i gang Grønnegaten 103 og Ørreholmen og tverrpolitisk velvilje overfor Prosjekt bostedsløse. Det innebærer ikke nødvendigvis at det en enkelt å skaffe kommunale midler og ressurser som kan sikre driften av tiltakene som etableres. En av aktørene understreker at ”en kan gjerne foreslå ting, men det skal ikke koste noe. Det er vanskelig å få til boligsosialt arbeid når husleia skal dekke alle kostnader”.

Prosjekt bostedsløse har kontakt med Kirkens Sosialtjeneste og prosjektleder i Tromsø sitter i styret for Huset, et rehabiliteringstiltak i regi av Kirkens Sosialtjeneste. Ut over dette er det ikke etablert noe formalisert samarbeid med de frivillige organisasjonene eller andre private og Prosjekt bostedsløse. ”Jeg har tro på samarbeidet med de frivillige organisasjonene. De kan utløse en del ressurser som kommunen ikke ville utløst”, sier en av informantene. Driften av Huset er basert på utstrakt bruk av frivillig – i betydningen ulønnet – innsats.

Pressen har vært en viktig aktør rundt prosjektet i Tromsø. Ifølge prosjektleder har avisene vært positive både til prosjektet og positiv profilering av brukergruppen: ”Kommunen har fått sympati i konflikten rundt Grønnegaten 103”. Også brukere har vært profilert i media.

## **Oppsummering**

Prosjekt bostedsløse har solid politisk forankring i kommunen. Til tross for dette har prosjektet hatt svak framdrift. Problemer knyttet til overtakelse av Grønnegaten 103 og omorganisering av kommunen blir tillagt mye av ansvaret for den svake framdriften. Ved utgangen av 2002 hadde brukerrepresentanten og leder for Rusenheten ikke møtt i styringsgruppen. Rusenheten skal stå for driften av tiltakene når de er etablert og blir regnet som sentral i å utvikle et tjenestetilbud til brukergruppen. Prosjektet hadde tydelig fokus på bolig og prosjektet var langt bedre forankret i kommunen enn rustjenesten og psykiatritjenesten.

Av de seks målsettingene for prosjektet, som er skissert under mellomtittelen `Mål og målsettinger` er det i hovedsak arbeidet med etablering av natthjem i Grønnegaten 103 og boliger på Ørreholmen (punkt 6). Her er det imidlertid nedlagt et betydelig arbeid. Tromsø, som kom sent med i prosjektet, vil måtte forsere arbeidet med modell- og metodeutvikling for å holde fristene i det sentrale prosjektet.

